DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

5. maj 2011 *

I sag C-543/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 28. oktober 2009, indgået til Domstolen den 22. december 2009, i sagen:

**Deutsche Telekom AG**

mod

**Bundesrepublik Deutschland**,

procesdeltagere:

**GoYellow GmbH,**

**Telix AG,**

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts (refererende dommer), og dommerne R. Silva de Lapuerta, G. Arestis, J. Malenovský og T. von Danwitz,

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. december 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Deutsche Telekom AG ved Rechtsanwalt W. Roth og Justitiarin I. Fink

— Bundesrepublik Deutschland ved E. Greiwe, som befuldmægtiget

— GoYellow GmbH ved Rechtsanwalt G. Jochum

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili

— Det Forenede Kongeriges regering ved F. Penlington og C. Murrell, som befuldmægtigede, bistået af barrister T. Ward

— Europa-Kommissionen ved A. Nijenhuis og G. Braun, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. februar 2011,

afsagt følgende

## Dom

1 Den præjudicielle forelæggelse vedrører fortolkningen af artikel 25, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) (EFT L 108, s. 51), samt artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT L 201, s. 37, herefter »direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation«).

2 Denne anmodning er blevet fremsat inden for rammerne af en sag mellem Deutsche Telekom AG (herefter »Deutsche Telekom«) og Forbundsrepublikken Tyskland, repræsenteret ved Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (forbundsorgan for elektricitets-, gas-, telekommunikations-, post- og jernbanenet, herefter »Bundesnetzagentur«) vedrørende den forpligtelse, der i henhold til lov om telekommunikation (Telekommunikationsgesetz, herefter »TKG«) er pålagt virksomheder, der tildeler telefonnumre, til at stille de oplysninger om tredjemænds abonnenter, som de er i besiddelse af, til rådighed for andre virksomheder, hvis virksomhed består i at udbyde offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

## Retsforskrifter

*EU-retlige forskrifter*

Direktiv 95/46/EF

3 Det fremgår af artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281, s. 31), at direktivet har til formål at sikre beskyttelsen af fysiske personers grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, især retten til privatlivets fred, i forbindelse med behandling af personoplysninger.

4 Direktivets artikel 2, litra h), definerer »den registreredes samtykke« som »enhver frivillig, specifik og informeret viljetilkendegivelse, hvorved den registrerede indvilliger i, at personoplysninger, der vedrører den pågældende selv, gøres til genstand for behandling«.

5 Direktivets artikel 7, litra a), bestemmer, at behandling af personoplysninger kun må finde sted, hvis »der ikke hersker tvivl om, at den registrerede har givet sit samtykke«.

ONP-direktivet

6 Pr. 1. januar 1998 blev udbuddet af teletjenester og -infrastruktur i Den Europæiske Union liberaliseret. Denne liberalisering blev gennemført samtidig med indførelsen af harmoniserede bestemmelser, der er en del af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/10/EF af 26. februar 1998 om ONP-vilkår for taletelefonitjenesten og om udbud af forsyningspligtydelser på teleområdet under konkurrenceforhold (EFT L 101, s. 24, herefter »ONP-direktivet«).

7 ONP-direktivet blev ophævet ved artikel 26 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7. marts 2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT L 108, s. 33, herefter »rammedirektivet«). ONP-direktivets artikel 6, stk. 3, fastsatte:

»For at sikre udbuddet [nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester] sikrer medlemsstaterne, at alle organisationer, der tildeler brugerne telefonnumre,

imødekommer enhver rimelig anmodning om at stille relevante oplysninger til rådighed i nærmere aftalt form og på rimelige, omkostningsrelaterede og ikke-diskriminerende vilkår.«

De fælles rammebestemmelser

8 Som det følger af første betragtning til rammedirektivet, blev der nogle år efter liberaliseringen af markederne for telekommunikation opnået gode vilkår for reel konkurrence, og der blev vedtaget fælles rammebestemmelser (herefter »FRB«). Rammedirektivet, forsyningspligtdirektivet samt direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation er bl.a. omfattet af FRB.

— Rammedirektivet

9 Rammedirektivets artikel 1, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv fastlægger harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationstjenester […]. Det fastsætter de nationale tilsynsmyndigheders opgaver og opstiller en række procedurer, der skal sikre, at rammebestemmelserne anvendes ensartet i hele EF.«

10 Rammedirektivet pålægger de nationale tilsynsmyndigheder specifikke opgaver vedrørende regulering af markederne for elektronisk kommunikation. I henhold til direktivets artikel 16 analyserer de nationale tilsynsmyndigheder således de relevante markeder inden for sektoren for elektronisk kommunikation og vurderer, om der reelt er konkurrence på disse markeder. Såfremt der ikke er reel konkurrence på et marked, pålægger de kompetente nationale tilsynsmyndigheder de virksomheder, som har en stærk markedsposition på dette marked, specifikke regulerende forpligtelser.

— Forsyningspligtdirektivet

11 Følgende fremgår af 11. og 35. betragtning til forsyningspligtdirektivet:

»(11) Nummeroplysning og nummeroplysningstjenester er et vigtigt adgangsgivende middel for offentligt tilgængelige telefonitjenester og indgår i forsyningspligten. Brugerne og forbrugerne ønsker udtømmende abonnentfortegnelser og nummeroplysningstjenester, der dækker alle registrerede telefonabonnenter og deres numre (herunder numre for faste telefoner og mobiltelefoner), og de har brug for, at oplysningerne gives uden forskel. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/66/EF af 15. december 1997 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred inden for telesektoren [EFT 1998 L 24, s. 1] sikrer abonnenternes ret til et privatliv, for så vidt angår optagelsen af deres personoplysninger i en offentlig abonnentfortegnelse.

[…]

(35) Nummeroplysningstjenester og abonnementsfortegnelser er allerede underlagt fri konkurrence. Bestemmelserne i dette direktiv supplerer bestemmelserne i direktiv 97/66/EF ved at give abonnenterne ret til at få deres personlige oplysninger optaget i en trykt eller elektronisk abonnentfortegnelse. Alle tjenesteudbydere, der tildeler deres abonnenter telefonnumre, har pligt til at stille alle relevante oplysninger til rådighed på en hensigtsmæssig, omkostningsbaseret og ikke-diskriminerende måde.«

12 Forsyningspligtdirektivets artikel 5 med overskriften »Nummeroplysningstjenester og abonnentfortegnelser« i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer:

a) at mindst én udtømmende nummerfortegnelse er tilgængelig for slutbrugerne i en form, der er godkendt af den relevante myndighed, enten i trykt eller elektronisk form eller begge dele, og at den ajourføres regelmæssigt, dog mindst én gang årligt

b) at mindst én udtømmende nummeroplysningstjeneste er tilgængelig for alle slutbrugere, herunder brugere af offentlige betalingstelefoner.

2. Nummerfortegnelsen/-oplysningstjenesten i stk. 1 skal med forbehold af bestemmelserne i artikel 11 i direktiv 97/66/EF omfatte alle abonnenter på offentligt tilgængelige telefontjenester.

[…]«

13 I medfør af forsyningspligtdirektivet pålægger de nationale tilsynsmyndigheder — efter at have gennemført en analyse af et detailmarked, og efter at have fastslået, at der ikke er reel konkurrence på dette marked — virksomheder, der er udpeget som havende en stærk markedsposition på dette marked, passende regulerende forpligtelser.

14 Forsyningspligtdirektivets artikel 25 med overskriften »Telefonistekspedition og nummeroplysningstjenester« i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at abonnenter på offentligt tilgængelige telefonitjenester har ret til at blive optaget i de i artikel 5, stk. 1, litra a), omhandlede offentligt tilgængelige abonnentfortegnelser.

2. Medlemsstaterne sikrer, at alle virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre, som led i udbuddet af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser imødekommer enhver rimelig anmodning om at stille relevante oplysninger til rådighed i nærmere aftalt form og på rimelige, objektive, omkostningsbaserede og ikke-diskriminerende vilkår.

[…]

5. Bestemmelserne i stk. 1, 2, 3 og 4 gælder med forbehold af fællesskabsrettens krav om beskyttelse af personoplysninger og privatlivets fred og navnlig artikel 11 i direktiv 97/66/EF.«

— Direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation

15 Følgende fremgår af 38. og 39. betragtning til direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation:

»(38) Abonnentfortegnelser distribueres i store oplag og er offentlige. Af hensyn til fysiske personers privatliv og juridiske personers legitime interesser bør abonnenter kunne bestemme, om deres personoplysninger skal offentliggøres i sådanne abonnentfortegnelser, og i så fald i hvilket omfang. Udbydere af offentlige abonnentfortegnelser bør underrette de abonnenter, som skal medtages i sådanne fortegnelser, om formålet med fortegnelsen og eventuelle særlige anvendelser af elektroniske udgaver af offentlige fortegnelser, navnlig via søgefunktioner, som er indbygget i software, f.eks. mulighed for »omvendt« søgning, som giver brugerne af fortegnelsen mulighed for at finde abonnentens navn og adresse blot ud fra telefonnummeret.

(39) Et krav om underretning af abonnenterne om formålet eller formålene med de offentlige fortegnelser, hvor personoplysninger om dem skal medtages, bør pålægges den part, der indsamler de pågældende oplysninger. Hvis oplysningerne eventuelt kan blive fremsendt til en eller flere tredjemænd, bør abonnenten underrettes om denne mulighed samt om modtageren eller kategorierne af mulige modtagere. Enhver fremsendelse bør være underlagt den betingelse, at oplysningerne ikke kan anvendes til andre formål end dem, der lå til grund for deres indsamling. Hvis den part, der indsamler oplysninger fra abonnenten eller fra den tredjemand, som oplysningerne er sendt til, ønsker at anvende oplysningerne til andre formål, må der indhentes fornyet samtykke fra abonnenten af enten den oprindelige part, der indsamlede oplysningerne, eller af den tredjemand, som oplysningerne er fremsendt til.«

16 Artikel 12, stk. 1-3, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation med overskriften »Abonnentfortegnelser« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at abonnenterne gebyrfrit, og inden de medtages i fortegnelsen, underrettes om formålet med en trykt eller elektronisk abonnentfortegnelse, som er offentligt tilgængelig eller kan benyttes via oplysningstjenester, og hvori personoplysninger om abonnenterne kan medtages, og at de underrettes om andre anvendelsesmuligheder heraf på grundlag af søgefunktioner, som er indbygget i elektroniske udgaver af fortegnelsen.

2. Medlemsstaterne sikrer, at abonnenterne får mulighed for at bestemme, om deres personoplysninger skal medtages i en offentlig fortegnelse, og i så fald hvilke, for så vidt sådanne oplysninger er relevante for formålet med fortegnelsen som angivet af udbyderen af fortegnelsen, samt mulighed for at kontrollere, få rettet eller slettet sådanne oplysninger. Det skal være gebyrfrit ikke at være medtaget i en offentlig abonnentfortegnelse og at få kontrolleret, rettet eller slettet personoplysninger i den.

3. Medlemsstaterne kan kræve, at abonnenter skal anmodes om supplerende samtykke til, at en offentlig fortegnelse anvendes til ethvert formål, der går ud over søgning efter adresseoplysninger om personer på grundlag af deres navn og eventuelt et minimum af andre identifikatorer.«

17 Artikel 19 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation fastsætter, at direktiv 97/66 ophæves med virkning fra den 31. oktober 2003, og at »[h]envisninger til det ophævede direktiv skal læses som henvisninger til dette direktiv«. Henvisningerne til artikel 11 i direktiv 97/66 skal ligeledes opfattes som henvisninger til artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation.

*Nationale bestemmelser*

18 Ifølge den forelæggende ret fremgår det af en samlet læsning af TKG's § 47, stk. 1, og §§ 104 og 105, at enhver virksomhed, der tildeler telefonnumre til slutbrugere, er forpligtet til at videregive ikke blot oplysninger om deres egne abonnenter, men også de oplysninger om andre telefonitjenesteudbyderes abonnenter, som de er i besiddelse af, til de udbydere af offentligt tilgængelige abonnementsfortegnelser eller nummerfortegnelser, der anmoder herom. Videregivelse af disse oplysninger er ikke undergivet et krav om, at de berørte abonnenter eller deres telefonitjenesteudbydere giver samtykke til eller undlader at gøre indsigelse.

**De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

19 Deutsche Telekom tildeler i sin egenskab af operatør af telekommunikationsnet i Tyskland telefonnumre til sine abonnenter. Virksomheden udbyder en landsdækkende telefonisk nummeroplysningstjeneste. Endvidere udgiver virksomheden trykte og elektroniske nummerfortegnelser, der ikke alene indeholder oplysninger om dens egne abonnenter, men også om tredjemænds abonnenter. Deutsche Telekom indhenter de oplysninger, der i den forbindelse er nødvendige, hos de telefonitjenesteudbydere, der har tildelt de omhandlede abonnenter telefonnumre. Deutsche Telekom har indgået kontrakter om indhentelse af abonnentoplysninger med ca. 100 virksomheder.

20 Selskaberne GoYellow GmbH (herefter »GoYellow« og Telix AG (herefter »Telix«), der er intervenienter i hovedsagen, udbyder henholdsvis en internetbaseret nummeroplysningstjeneste og en telefonisk nummeroplysningstjeneste, og de benytter de oplysninger, som de får stillet til rådighed af Deutsche Telekom, mod vederlag. Efter

at der var opstået uenighed om omfanget af de oplysninger, som Deutsche Telekom skulle stille til rådighed for GoTellow og Telix, indbragte disse to selskaber sagen for Bundesnetzagentur i medfør af TKG's § 47, stk. 1, og §§ 104 og 105.

21 Bundesnetzagentur pålagde ved beslutning af 11. september 2006 Deutsche Telekom ikke blot at stille oplysningerne vedrørende virksomhedens egne abonnenter til rådighed for GoTellow og Telix, men også de oplysninger vedrørende andre telefonitjenesteudbyderes abonnenter (herefter »eksterne oplysninger«), som virksomheden var i besiddelse af, selv om disse udbydere eller deres abonnenter ønskede, at disse oplysninger udelukkende blev offentliggjort af Deutsche Telekom.

22 Deutsche Telekom anlagde sag ved Verwaltungsgericht Köln til prøvelse af Bundesnetzagenturs beslutning.

23 Ved dom af 14. februar 2008 frifandt Verwaltungsgericht Köln sagsøgte. Deutsche Telekom iværksatte derefter »revisons«anke ved Bundesverwaltungsgericht, idet virksomheden bl.a. gjorde gældende, at en udvidelse af pligten til at videregive oplysninger til også at omfatte eksterne oplysninger tilsidesatte bestemmelserne i forsyningspligtdirektivet.

24 Bundesverwaltungsgericht har i forelæggelsesafgørelsen redegjort for, at tvisten i hovedsagen er begrænset dels til den forpligtelse, der er pålagt Deutsche Telekom til at videregive eksterne oplysninger til GoYellow samt til Telix, dels til oplysninger, som abonnenten eller dennes telefonitjenesteudbyder alene ønsker offentliggjort af Deutsche Telekom. Ifølge den forelæggende ret skal »revisions«-anken forkastes efter national ret. Den forelæggende ret er imidlertid i tvivl om, hvorvidt den i henhold til national ret pålagte pligt, der er genstand for den for denne ret verserende tvist, er forenelig med EU-retten.

25 Bundesverwaltungsgericht har for det første bemærket, at dommen af 25. november 2004, KPN Telecom (sag C-109/03, Sml. I, s. 11273), giver grundlag for at antage, at en virksomhed, der tildeler telefonnumre, i medfør af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, alene er forpligtet til at videregive oplysninger vedrørende dens egne abonnenter. Det er for det andet den forelæggende rets opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at EU-retten tillader den nationale lovgiver at udvide pligten til at stille oplysninger til rådighed til at omfatte eksterne oplysninger, navnlig når henses til det almindelige formål med rammedirektivet, der består i at fremme konkurrencen. Ifølge den forelæggende ret kan indsamling af data fra en enkelt samarbejdspartner dels medvirke til at undgå de væsentlige vanskeligheder, der normalt er forbundet med at indhente oplysninger fra hver enkelt af de virksomheder, der tildeler telefonnumre, i forbindelse med etableringen af og især den løbende opdatering af den datasamling, der er nødvendig for at kunne udbyde nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester, dels fremme varige, bæredygtige konkurrencestrukturer.

26 Hvis det antages, at den nationale lovgiver kan udstrække pligten til at stille oplysninger til rådighed til også at omfatte eksterne oplysninger, som den forpligtede virksomhed er i besiddelse af, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt forsyningspligtdirektivets artikel 12 betinger videregivelsen af de nævnte oplysninger af, at de berørte abonnenter og deres telefonitjenesteudbydere giver deres samtykke.

27 Bundesverwaltungsgericht har under disse omstændigheder besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 25, stk. 2, i [forsyningspligtdirektivet] fortolkes således, at medlemsstaterne kan forpligte en virksomhed, der tildeler abonnenter telefonnumre, at stille oplysninger fra abonnenter, som denne virksomhed ikke selv har tildelt telefonnumre, til rådighed som led i udbuddet af offentligt tilgængelige

nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, for så vidt som virksomheden er i besiddelse af disse oplysninger?

Hvis det foregående spørgsmål besvares bekræftende:

2) Skal artikel 12 i [direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation] da fortolkes således, at den nationale lovgivers pålæg af den førnævnte pligt er betinget af, at den anden telefonitjenesteudbyder eller dennes abonnent giver samtykke til videregivelse af disse oplysninger eller i det mindste ikke gør indsigelse herimod?«

**Om de præjudicielle spørgsmål**

*Det første spørgsmål*

28 Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national bestemmelse, der pålægger virksomheder, som tildeler telefonnumre til slutbrugere, en pligt til at stille de oplysninger om tredjemænds abonnenter, som de er i besiddelse af, til rådighed for virksomheder, hvis virksomhed består i at udbyde offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

29 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det først undersøges, om de i hovedsagen omhandlede eksterne oplysninger udgør »relevante oplysninger« som omhandlet i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, som de virksomheder, der tildeler telefonnumre, i medfør af denne bestemmelse er forpligtet til at videregive til virksomheder, hvis virksomhed består i at udbyde offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

30 I den forbindelse må det fastslås, at forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, alene pålægger »virksomheder, der tildeler abonnenter telefonnumre«, en forpligtelse til videregivelse af oplysninger. Med hensyn til den forbindelse, der således er etableret mellem dels forpligtelsen til at videregive oplysninger, dels tildelingen af et telefonnummer til en abonnent, må det antages, at de »relevante oplysninger«, der i henhold til den nævnte bestemmelse er pligt til at meddele, udelukkende omfatter oplysninger vedrørende de berørte virksomheders egne abonnenter. En sådan bestemmelse pålægger nemlig en virksomhed, såsom Deutsche Telekom, en pligt i dennes egenskab af virksomhed, der tildeler telefonnumre, og ikke som en udbyder af nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

31 En sådan fortolkning underbygges af det formål, der forfølges med forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, som er at sikre overholdelsen af forsyningspligten i henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at mindst én udtømmende nummerfortegnelse eller én udtømmende nummeroplysningstjeneste er tilgængelig for alle slutbrugere. En sådan pligt for alle virksomheder, der tildeler telefonnumre, til at videregive oplysninger om deres egne abonnenter, gør det muligt for den udpegede virksomhed at etablere en udtømmende database for at sikre den nævnte forsyningspligt og dermed at sikre overholdelsen af den pligt, der følger af direktivets artikel 5, stk. 1.

32 Bundesnetzagentur og den italienske regering har til støtte for deres argumentation, hvorefter den pligt til at videregive oplysninger, der er fastsat i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, ligeledes omfatter eksterne oplysninger, henvist til 11. betragtning til dette direktiv samt til det almindelige formål at fremme konkurrencen, der fremgår af FRB.

33 I denne forbindelse bemærkes, at følgende fremgår af 11. betragtning til forsyningspligtdirektivet: »Brugerne og forbrugerne ønsker udtømmende abonnentfortegnelser og nummeroplysningstjenester, der dækker alle registrerede telefonabonnenter og deres numre.« Denne betragtning skal imidlertid læses sammen med forsyningspligten, der er fastsat i direktivets artikel 5, stk. 1, som ikke pålægger medlemsstaterne en pligt til at sikre, at alle nummerfortegnelser og nummeroplysningstjenester er udtømmende. Medlemsstaterne sikrer nemlig i medfør af denne bestemmelse kun, at mindst én udtømmende nummerfortegnelse eller én udtømmende nummeroplysningstjeneste er tilgængelig for alle slutbrugere. Som det således fremgår af denne doms præmis 31, er en videregivelsespligt, der gælder for alle virksomheder, som tildeler telefonnumre, og som alene omfatter oplysninger om disse virksomheders egne abonnenter, tilstrækkelig for at sikre overholdelsen af den forsyningspligt, der følger af direktivets artikel 5, stk. 1.

34 Det almindelige formål med FRB, som er at fremme konkurrencen, giver endvidere ikke anledning til at antage, at en virksomhed, der tildeler telefonnumre til abonnenter, såsom Deutsche Telekom, i medfør af forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, er forpligtet til at videregive andre oplysninger end oplysninger om egne abonnenter til tredjemænd.

35 Forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, skal nemlig fortolkes i lyset af sit specifikke formål, som er at sikre, at forsyningspligten i direktivets artikel 5, stk. 1, overholdes.

36 Det fremgår i øvrigt af 35. betragtning til forsyningspligtdirektivet, at nummeroplysningstjenester og abonnementsfortegnelser allerede er underlagt fri konkurrence. Pligten for virksomheder, der tildeler telefonnumre, til i overensstemmelse med forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, at videregive oplysninger om deres egne abonnenter giver på et konkurrencepræget marked i princippet ikke blot den virksomhed, der er udpeget til at sikre overholdelsen af forsyningspligten i direktivets artikel 5, stk. 1, men også enhver telefonitjenesteudbyder mulighed for at oprette en udtømmende database og for at udøve virksomhed på markedet for nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser. Det er i den forbindelse tilstrækkeligt, at den omhandlede udbyder anmoder hver virksomhed, der tildeler telefonnumre, om relevante oplysninger vedrørende deres abonnenter.

37 Det fremgår af det ovenstående, at de »relevante oplysninger« som omhandlet i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, og som denne bestemmelse fastsætter en pligt til at meddele, alene omfatter oplysninger vedrørende egne abonnenter for de virksomheder, der tildeler telefonnumre.

38 Dernæst skal det undersøges, om forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, tilsigter en udtømmende harmonisering, eller om denne bestemmelse derimod giver medlemsstaterne mulighed for at pålægge virksomheder, der tildeler telefonnumre, en pligt til at videregive oplysninger til virksomheder, hvis virksomhed består i at udbyde offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, der ikke kun består i »relevante oplysninger« som omhandlet i den nævnte bestemmelse, men også i eksterne oplysninger.

39 I den henseende bemærkes indledningsvis, at Domstolen i præmis 35 i KPN Telecom-dommen vedrørende fortolkning af »ONP«-direktivets artikel 6, stk. 3, med lignende indhold som forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, fastslog, at ONP-direktivets artikel 6, stk. 3, ikke tilsigtede en udtømmende harmonisering, og at medlemsstaterne

fortsat var kompetente til at fastsætte, om visse supplerende oplysninger i en specifik national sammenhæng skulle stilles til rådighed for tredjemand.

40 Deutsche Telekom, Det Forenede Kongeriges regering og Europa-Kommissionen har imidlertid anført, at en sådan fortolkning ikke kan finde anvendelse på forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, eftersom dette direktiv er en del af FRB, der, som det fremgår af rammedirektivets artikel 1, stk. 1, udgør harmoniserede rammer for regulering af elektroniske kommunikationstjenester. Den nationale lovgiver er således ikke beføjet til at pålægge de berørte virksomheder mere vidtrækkende pligter end dem, der er fastsat i forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2.

41 I den forbindelse må det for det første fastslås, at forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, er en del af direktivets kapitel IV, om slutbrugeres interesser og rettigheder. Domstolen har allerede fastslået, at rammedirektivet og forsyningspligtdirektivet ikke fastsætter en fuldstændig harmonisering af forhold vedrørende forbrugerbeskyttelse (dom af 11.3.2010, sag C-522/08, Telekomunikacja Polska, Sml. I, s. 2079, præmis 29).

42 For det andet bemærkes, at forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, har til formål at sikre overholdelsen af den pligt, der i medfør af direktivets artikel 5, stk. 1, påhviler medlemsstaterne til at sikre, at mindst én udtømmende nummerfortegnelse og mindst én udtømmende nummeroplysningstjeneste er tilgængelig for alle slutbrugere. Eftersom der er tale om et minimumskrav, som medlemsstaterne skal overholde,

kan de i princippet fortsat frit vedtage mere vidtgående bestemmelser med henblik på at lette nye virksomheders adgang til markedet for nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

43 FRB er således ikke til hinder for en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede, der, idet den er rettet mod enhver virksomhed, der tildeler telefonnumre til slutbrugere, påvirker alle virksomheder inden for telekommunikation generelt og uden forskelsbehandling, for så vidt som en sådan bestemmelse ikke griber ind i den kompetence, som den pågældende nationale tilsynsmyndighed kan udlede direkte af FRB (Telekomunikacja Polska-dommen, præmis 27 og 28; jf. ligeledes dom af 3.12.2009, sag C-424/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 11431, præmis 78 og 91-99).

44 I det foreliggende tilfælde må det lægges til grund, at en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede ikke påvirker en kompetence, som i henhold til FRB udtrykkeligt tillægges de nationale tilsynsmyndigheder.

45 Dels tillægger forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, nemlig ikke en særlig kompetence, og den pålægger ikke de nationale tilsynsmyndigheder nogen specifik pligt. Denne bestemmelse pålægger alene medlemsstaterne som sådanne pligter.

46 Dels påvirker en national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede på ingen måde de omhandlede nationale tilsynsmyndigheders kompetence vedrørende analyse af de forskellige markeder for elektronisk kommunikation og den kompetence til at pålægge regulerende forpligtelser for virksomheder, som har en stærk markedssituation på markeder, hvor der ikke er en reel konkurrence, der følger af rammedirektivets artikel 16 og forsyningspligtdirektivets artikel 17. Den omstændighed, at de nationale tilsynsmyndigheder i det tilfælde, at de berørte virksomheder overholder

den i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelse, ikke længere vil være foranlediget til anvende en særlig anordning efter en eventuel analyse af det omhandlede detailmarked, dvs. pålægge en pligt for en virksomhed, som har en stærk markedssituation på markedet, til at videregive eksterne oplysninger til tredjemænd, giver imidlertid ikke i sig selv grundlag for at antage, at den kompetence, som de nationale tilsynsmyndigheder har i henhold til forsyningspligtdirektivets artikel 17, er direkte påvirket (jf. analogt hvad angår et generelt forbud mod kombineret salg, Telekomunikacja Polska-dommen, præmis 28).

47 Det følger af det ovenstående, at det første spørgsmål skal besvares med, at forsyningspligtdirektivets artikel 25, stk. 2, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national bestemmelse, der pålægger virksomheder, som tildeler telefonnumre til slutbrugere, en pligt til ikke blot at stille oplysninger om egne abonnenter, men også de oplysninger om tredjemænds abonnenter, som de er i besiddelse af, til rådighed for virksomheder, hvis virksomhed består i at udbyde offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.

*Det andet spørgsmål*

48 Den forelæggende ret ønsker med det andet præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation betinger videregivelsen fra en virksomhed, der tildeler telefonnumre, af oplysninger om en anden virksomheds abonnenter, som den førstnævnte virksomhed er i besiddelse af, til virksomheder, hvis virksomhed består i at udbyde offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, af, at denne anden virksomhed eller dennes abonnenter giver samtykke hertil eller undlader at gøre indsigelse herimod.

49 Med hensyn hertil bemærkes, at artikel 8, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), bestemmer, at »[e]nhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører ham/hende«.

50 Direktiv 95/46 har til formål at sikre overholdelsen af retten til beskyttelse af personoplysninger i medlemsstaterne. Direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation specificerer og supplerer — som det fremgår af direktivets artikel 1, stk. 2 — direktiv 95/46 inden for sektoren for elektronisk kommunikation.

51 Retten til beskyttelse af personoplysninger udgør imidlertid ikke en absolut forrettighed, men skal ses i sammenhæng med sin funktion i samfundet (jf. dom af 9.11.2010, forenede sager C-92/09 og C-93/09, Volker und Markus Schecke og Eifert, Sml. I, s. 11063, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

52 Chartrets artikel 8, stk. 2, tillader således behandling af personoplysninger, såfremt visse betingelser er opfyldt. I denne forbindelse bestemmer nævnte artikel, at personoplysningerne »skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag«.

53 Videregivelse af abonnenters personoplysninger til andre virksomheder, hvis virksomhed består i at udbyde offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, udgør en behandling af personoplysninger som omhandlet i chartrets artikel 8, stk. 2, som alene kan gennemføres »på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag«.

54 Det fremgår imidlertid af direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, at dette direktiv undergiver offentliggørelsen af abonnenternes personoplysninger i trykte eller elektroniske nummerfortegnelser betingelsen om, at de nævnte abonnenter har givet deres samtykke hertil.

55 Direktivets artikel 12, stk. 2, bestemmer således, at abonnenterne frit kan bestemme, om deres personoplysninger skal medtages i en offentlig fortegnelse, og i så fald hvilke.

56 Derimod er der ingen bestemmelser i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, der betinger offentliggørelsen af personoplysninger vedrørende abonnenter af samtykke af nogen art fra de virksomheder, der har tildelt telefonnumre, eller som er i besiddelse af eksterne oplysninger. En sådan virksomhed kan nemlig ikke selv påberåbe sig den ret til at give samtykke, som alene abonnenterne er indrømmet.

57 Den forelæggende ret ønsker med det andet spørgsmål ligeledes oplyst, om direktivets artikel 12 betinger videregivelse af personoplysninger til en tredjemand, hvis virksomhed består i at udbyde offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, af et nyt samtykke fra abonnenten i det tilfælde, hvor abonnenten har givet samtykke til offentliggørelse af sine personoplysninger i en bestemt nummerfortegnelse, i det foreliggende den fortegnelse, som Deutsche Telekom har udfærdiget.

58 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at det fremgår af artikel 12, stk. 1, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation samt af 38. betragtning til dette direktiv, at abonnenterne, inden de medtages i en offentlig fortegnelse, underrettes om formålet med fortegnelsen og eventuelle særlige anvendelser af elektroniske udgaver af offentlige fortegnelser, navnlig via søgefunktioner, som er indbygget i software. En sådan forudgående underretning giver den berørte abonnent mulighed for at give et frivilligt og specifikt samtykke på et informeret

grundlag som omhandlet i artikel 2, litra h), og artikel 7, litra a), i direktiv 95/46 til offentliggørelse i offentlige nummerfortegnelser af personoplysninger vedrørende den pågældende.

59 39. betragtning til direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation præciserer vedrørende pligten til forudgående underretning af abonnenter i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1, at »[h]vis [person]oplysningerne eventuelt kan blive fremsendt til en eller flere tredjemænd, bør abonnenten underrettes om denne mulighed samt om modtageren eller kategorierne af mulige modtagere«.

60 Abonnenten har efter modtagelsen af de i direktivets artikel 12, stk. 1, nævnte informationer imidlertid alene mulighed for at bestemme, om den pågældendes personoplysninger skal medtages i en offentlig fortegnelse, og i så fald hvilke, som det fremgår af direktivets artikel 12, stk. 2.

61 Som generaladvokaten har bemærket i punkt 122 i forslaget til afgørelse, følger det af en fortolkning ud fra den lovgivningsmæssige sammenhæng og af en systematisk fortolkning af artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation, at samtykket i henhold til artikel 12, stk. 2, vedrører formålet med offentliggørelsen af personoplysningerne i en offentlig nummerfortegnelse, og ikke identiteten på udbyderen af en bestemt fortegnelse.

62 For det første giver ordlyden af artikel 12, stk. 2, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation ikke anledning til at antage, at abonnenten råder over en ret til at træffe en selektiv beslutning til fordel for visse udbydere af offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser. Det bemærkes i denne forbindelse, at det er selve offentliggørelsen af personoplysninger i en

nummerfortegnelse med et særligt formål, der kan være til ugunst for en abonnent. Når abonnenten imidlertid har givet samtykke til, at den pågældendes oplysninger offentliggøres i en nummerfortegnelse med et særligt formål, vil den pågældende i almindelighed ikke have interesse i at modsætte sig offentliggørelsen af de samme oplysninger i en lignende nummerfortegnelse.

63 For det andet bekræfter 39. betragtning til direktivet, at en videregivelse af personoplysninger til en tredjemand er tilladt, »[hvis videregivelsen er] underlagt den betingelse, at oplysningerne ikke kan anvendes til andre formål end dem, der lå til grund for deres indsamling.«

64 For det tredje omtaler direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation et tilfælde, hvor abonnentens fornyede eller specifikke samtykke kræves. Medlemsstaterne kan således i medfør af direktivets artikel 12, stk. 3, kræve, at abonnenter skal anmodes om supplerende samtykke til, at en offentlig nummerfortegnelse anvendes til ethvert formål, der går ud over søgning efter adresseoplysninger om personer på grundlag af deres navn og eventuelt et minimum af andre identifikatorer. Det fremgår af 39. betragtning til direktivet, at der kræves et fornyet samtykke fra abonnenten, »[h]vis den part, der indsamler oplysninger fra abonnenten eller fra den tredjemand, som oplysningerne er sendt til, ønsker at anvende oplysningerne til andre formål«.

65 Det følger heraf, at når en abonnent er blevet underrettet af den virksomhed, der har tildelt den pågældende et telefonnummer, om muligheden for videregivelse af dennes personoplysninger til en anden virksomhed, såsom Deutsche Telekom, med henblik på offentliggørelse i en offentlig nummerfortegnelse, og når denne abonnent har givet samtykke til, at de nævnte oplysninger kan offentliggøres i en sådan fortegnelse, i det foreliggende tilfælde Deutsche Telekoms fortegnelse, er videregivelsen af de samme oplysninger til en anden virksomhed, der ønsker at offentliggøre en trykt eller elektronisk nummerfortegnelse eller at gøre sådanne fortegnelser tilgængelige via oplysningstjenester, ikke betinget af abonnentens fornyede samtykke, hvis videregivelsen

er underlagt den betingelse, at oplysningerne ikke kan anvendes til andre formål end dem, der lå til grund for deres indsamling med henblik på den første offentliggørelse. En tilstrækkelig oplyst abonnents samtykke i henhold til artikel 12, stk. 2, i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation til offentliggørelse af personoplysninger vedrørende den pågældende i en offentlig nummerfortegnelse vedrører nemlig formålet med offentliggørelsen og omfatter således enhver efterfølgende behandling af de nævnte oplysninger, der foretages af tredjemænd, som driver virksomhed på markedet for offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser, for så vidt som en sådan behandling forfølger det samme formål.

66 Så snart en abonnent har givet samtykke til videregivelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende, til en bestemt virksomhed med henblik på offentliggørelse heraf i denne virksomheds offentlige nummerfortegnelse, kan videregivelsen af de samme oplysninger til en anden virksomhed, der ønsker at offentliggøre en offentlig nummerfortegnelse, uden at der er meddelt et fornyet samtykke fra denne abonnent, endvidere ikke berøre det egentlige indhold i retten til beskyttelse af personoplysninger, der er anerkendt i chartrets artikel 8.

67 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 12 i direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national bestemmelse, der pålægger en virksomhed, som offentliggør offentlige nummerfortegnelser, en pligt til at videregive de personoplysninger om andre telefonitjenesteudbyderes abonnenter, som den er i besiddelse af, til en anden virksomhed, hvis virksomhed består i at offentliggøre en trykt eller elektronisk nummerfortegnelse, eller at gøre sådanne fortegnelser tilgængelige via oplysningstjenester, uden at en sådan videregivelse er betinget af et fornyet samtykke fra abonnenterne, for så vidt som, for det første, disse abonnenter, inden deres oplysninger første gang blev medtaget i en offentlig nummerfortegnelse, var blevet underrettet om formålet med fortegnelsen og om den omstændighed, at disse oplysninger kunne meddeles til en anden telefonitjenesteudbyder, og, for det andet videregivelsen af de nævnte oplysninger er underlagt den betingelse, at oplysningerne efter deres fremsendelse ikke kan anvendes til andre formål end dem, der lå til grund for deres indsamling med henblik på den første offentliggørelse.

**Sagens omkostninger**

68 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 25, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/22/EF af 7. marts 2002 om forsyningspligt og brugerrettigheder i forbindelse med elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (forsyningspligtdirektivet) skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national bestemmelse, der pålægger virksomheder, som tildeler telefonnumre til slutbrugere, en pligt til ikke blot at stille oplysninger om egne abonnenter, men også de oplysninger om tredjemænds abonnenter, som de er i besiddelse af, til rådighed for virksomheder, hvis virksomhed består i at udbyde offentligt tilgængelige nummeroplysningstjenester og nummerfortegnelser.**

2) **Artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12. juli 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktivet om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national bestemmelse, der pålægger en virksomhed, som offentliggør offentlige nummerfortegnelser, en pligt til at videregive de personoplysninger om andre telefonitjenesteudbyderes abonnenter, som den er i besiddelse af, til en anden virksomhed, hvis virksomhed består i at offentliggøre en trykt eller elektronisk nummerfortegnelse, eller at gøre sådanne fortegnelser tilgængelige via oplysningstjenester, uden at en sådan videregivelse**

**er betinget af et fornyet samtykke fra abonnenterne, for så vidt som, for det første disse abonnenter, inden deres oplysninger første gang blev medtaget i en offentlig nummerfortegnelse, var blevet underrettet om formålet med fortegnelsen og om den omstændighed, at disse oplysninger kunne meddeles til en anden telefonitjenesteudbyder, og, for det andet videregivelsen af de nævnte oplysninger er underlagt den betingelse, at oplysningerne efter deres fremsendelse ikke kan anvendes til andre formål end dem, der lå til grund for deres indsamling med henblik på den første offentliggørelse.**

Underskrifter