DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 5 maj 2011 *

I mål C-543/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) genom beslut av den 28 oktober 2009, som inkom till domstolen den 22 december 2009, i målet

Deutsche Telekom AG

mot

Bundesrepublik Deutschland,

ytterligare deltagare i rättegången:

GoYellow GmbH,

Telix AG, meddelar

* Rättegångsspråk: tyska.

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Lenaerts (referent) samt domarna R. Silva de Lapuerta, G. Arestis, J. Malenovský och T. von Danwitz,

generaladvokat: V. Trstenjak,
justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 december 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Deutsche Telekom AG, genom W. Roth, Rechtsanwalt, och I. Fink, Justitiarin,

— Bundesrepublik Deutschland, genom E. Greiwe, i egenskap av ombud,

— GoYellow GmbH, genom G. Jochum, Rechtsanwalt,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,

— Förenade kungarikets regering, genom F. Penlington och C. Murrell, båda i egenskap av ombud, biträdda av T. Ward, barrister,

— Europeiska kommissionen, genom A. Nijenhuis och G. Braun, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 17 februari 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 25.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) (EGT L 108, s. 51) och artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) (EGT L 201, s. 37) (nedan kallad direktivet om integritet och elektronisk kommunikation).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Deutsche Telekom AG (nedan kallat Deutsche Telekom) och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), som representeras av Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (nedan kallad Bundesnetzagentur), angående skyldigheten enligt lagen om telekommunikation (Telekommunikationsgesetz) (nedan kallad TKG) för företag som tilldelar telefonnummer att ge andra företag som tillhandahåller allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster eller abonnentförteckningar tillgång till uppgifter som det innehar om abonnenter hos tredje part.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

Direktiv 95/46/EG

3 Det framgår av artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31) att direktivet syftar till att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, i samband med behandling av personuppgifter.

4 I artikel 2 h i nämnda direktiv definieras ”*den registrerades samtycke*” som ”varje slag av frivillig, särskild och informerad viljeyttring genom vilken den registrerade godtar behandling av personuppgifter som rör honom”.

5 I artikel 7 a i samma direktiv föreskrivs att personuppgifter får behandlas om ”den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke”.

ONP-direktivet

6 Sedan den 1 januari 1998 är tillhandahållandet av teletjänster och infrastruktur för telekommunikation avreglerat i Europeiska unionen. Samtidigt som denna avreglering genomfördes skapades ett harmoniserat regelverk, som bland annat bestod av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/10/EG av den 26 februari 1998 om tillhandahållande av öppna nätverk (ONP) för taltelefoni och samhällsomfattande tjänster för telekommunikation i en konkurrensutsatt miljö (EGT L 101, s. 24) (nedan kallat ONP-direktivet).

7 ONP-direktivet upphävdes genom artikel 26 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EGT L 108, s. 33) (nedan kallat ramdirektivet). I artikel 6.3 i ONP-direktivet föreskrevs följande:

”För att säkerställa tillhandahållandet av [abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster], skall medlemsstaterna säkerställa att alla organisationer som tilldelar

abonnenter telefonnummer tillmötesgår varje rimlig begäran om att få tillgång till ändamålsenlig information i ett avtalat format på villkor som är rättvisa, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande."

Det gemensamma regelverket

8 Såsom framgår av skäl 1 i ramdirektivet hade förutsättningarna för effektiv konkurrens skapats och ett gemensamt regelverk antagits några år efter avregleringen av marknaderna för telekommunikation. I det gemensamma regelverket ingår bland annat ramdirektivet, direktivet om samhällsomfattande tjänster och direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

– Ramdirektivet

9 I artikel 1.1 i ramdirektivet anges följande:

"Genom detta direktiv inrättas ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationstjänster …. I detta direktiv fastställs uppgifter för nationella regleringsmyndigheter och inrättas en rad förfaranden som syftar till att åstadkomma en harmoniserad tillämpning av regelverket inom hela gemenskapen."

10 Genom ramdirektivet tilldelas de nationella regleringsmyndigheterna specifika uppgifter avseende regleringen av marknaderna för elektronisk kommunikation. Av artikel 16 i nämnda direktiv följer sålunda att de nationella regleringsmyndigheterna ska analysera de relevanta marknaderna inom sektorn för elektronisk kommunikation och göra en bedömning av om det råder effektiv konkurrens på dessa marknader. Om det inte råder effektiv konkurrens på en marknad ska den behöriga nationella regleringsmyndigheten ålägga företag med betydande inflytande på den markanden specifika regleringsskyldigheter.

– Direktivet om samhällsomfattande tjänster

11 Skälen 11 och 35 i direktivet om samhällsomfattande tjänster har följande lydelse:

”(11) Abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänst utgör viktiga anslutningsverktyg för allmänt tillgängliga telefonitjänster och utgör en del av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster. Användare och konsumenter önskar fullständiga abonnentförteckningar och en nummerupplysningstjänst som omfattar samtliga förtecknade telefonabonnenter och dessas telefonnummer (inbegripet fasta och mobila nummer) och vill att dessa upplysningar presenteras på ett opartiskt sätt. Europaparlamentets och rådets direktiv 97/66/EG av den 15 december 1997 om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet inom telekommunikationsområdet [EGT L 24, 1998, s. 1] säkerställer abonnenters integritet när det gäller införandet av deras personliga upplysningar i en allmän abonnentförteckning.

…

(35) Tillhandahållandet av nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar är redan öppet för konkurrens. Bestämmelserna i detta direktiv kompletterar bestämmelserna i direktiv 97/66/EG genom att abonnenterna ges rätten att få sina personuppgifter införda i en tryckt eller elektronisk abonnentförteckning. Alla tjänsteleverantörer som tilldelar sina abonnenter telefonnummer är skyldiga att tillhandahålla relevant information på ett skäligt, kostnadsorienterat och icke-diskriminerande sätt."

12 Artikel 5 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, med rubriken "Nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar", hade följande lydelse vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen:

"1. Medlemsstaterna skall säkerställa att

a) minst en fullständig abonnentförteckning finns tillgänglig för slutanvändarna i en form som har godkänts av den berörda myndigheten, i tryckt eller elektronisk form eller bådadera, och som regelbundet uppdateras, minst en gång per år,

b) samtliga slutanvändare, inbegripet användare av telefonautomater, har tillgång till minst en fullständig nummerupplysningstjänst.

2. Abonnentförteckningarna i punkt 1 skall omfatta, med förbehåll för artikel 11 i direktiv 97/66/EG, samtliga abonnenter av allmänt tillgängliga telefonitjänster.

…"

13 Enligt artikel 17 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska de nationella regleringsmyndigheterna, efter att ha utfört en analys av en slutkundsmarknad och efter att ha konstaterat att det inte råder någon effektiv konkurrens på den berörda marknaden, ålägga företag med ett betydande inflytande på denna marknad lämpliga regleringsskyldigheter.

14 Artikel 25 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, med rubriken ”Telefonisttjänster och nummerupplysningstjänster”, hade följande lydelse vid tidpunkten för omständigheterna i målet vid den nationella domstolen:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att abonnenter på allmänt tillgängliga telefonitjänster har rätt att upptas i den allmänt tillgängliga abonnentförteckning som avses i artikel 5.1 a.

2. Medlemsstaterna skall säkerställa att samtliga företag som tilldelar abonnenter telefonnummer tillmötesgår varje rimlig begäran om att få tillgång till ändamålsenlig information, i ett avtalat format på villkor som är rättvisa, objektiva, kostnadsorienterade och icke-diskriminerande, i syfte att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

…

5. Punkterna 1, 2, … skall gälla, om inte annat följer av gemenskapslagstiftningen om behandling av personuppgifter och skydd för privatlivet, särskilt artikel 11 i direktiv 97/66/EG.”

– Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation

15 I skälen 38 och 39 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation anges följande:

”(38) Förteckningar över abonnenter av elektroniska kommunikationstjänster distribueras i stora upplagor och är allmänna. Fysiska personers rätt till integritet och juridiska personers berättigade intressen kräver att abonnenterna skall kunna avgöra om deras personuppgifter skall offentliggöras i en förteckning och i så fall vilka personuppgifter. Leverantörer av allmänna abonnentförteckningar bör upplysa de abonnenter som skall finnas med i sådana förteckningar om förteckningens syfte och om de särskilda användningsområden som finns för de elektroniska versionerna av allmänna abonnentförteckningar, framför allt genom sökfunktioner i programvaran, t.ex. funktioner för sökning i omvänd riktning som gör det möjligt för användare av förteckningen att få fram en abonnents namn och adress på grundval av endast ett telefonnummer.

(39) Skyldigheten att informera abonnenterna om ändamålen med allmänna abonnentförteckningar i vilka deras personuppgifter skall införas bör åläggas den part som samlar in uppgifterna för införande. Om uppgifterna får överföras till en eller flera tredje parter bör abonnenten informeras om denna möjlighet och om mottagaren eller möjliga mottagarkategorier. All överföring bör endast göras på villkor att uppgifterna inte får användas för andra ändamål än de för vilka de samlades in. Om den part som samlar in uppgifterna från abonnenten, eller en annan tredje part som har fått de överförda uppgifterna, vill använda uppgifterna för ett ytterligare ändamål, skall ett nytt samtycke inhämtas från abonnenten, antingen av den part som först samlade in uppgifterna eller den tredje part som fått de överförda uppgifterna.”

16 I artikel 12.1–12.3 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation, med rubriken ”Abonnentförteckningar”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall säkerställa att abonnenterna kostnadsfritt och innan de tas med i abonnentförteckningen informeras om ändamålen med tryckta eller elektroniska abonnentförteckningar som är tillgängliga för allmänheten eller kan erhållas genom en nummerupplysningstjänst, där abonnenternas personuppgifter kan finnas med, och om varje ytterligare användningsmöjlighet som bygger på sökfunktioner som finns i de elektroniska versionerna av abonnentförteckningen.

2. Medlemsstaterna skall säkerställa att abonnenterna ges möjlighet att avgöra om deras personuppgifter skall finnas med i en allmän abonnentförteckning och i så fall vilka personuppgifter, i den utsträckning uppgifterna är relevanta för det ändamål med abonnentförteckningen som fastställts av den som tillhandahåller förteckningen, och att bekräfta, rätta eller dra tillbaka sådana uppgifter. Det skall vara kostnadsfritt att inte förtecknas i allmänna abonnentförteckningar eller att kontrollera, rätta eller dra tillbaka personuppgifter från dem.

3. Medlemsstaterna får begära att abonnenterna ombedes lämna kompletterande samtycke för alla andra ändamål med en allmän abonnentförteckning än sökning av adressuppgifter för personer grundade på deras namn och, vid behov, ett minimum av andra identifieringsuppgifter.”

17 I artikel 19 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation anges att direktiv 97/66 ska upphöra att gälla med verkan från och med den 31 oktober 2003 och att ”[h]änvisningar till det upphävda direktivet skall anses som hänvisningar till det här direktivet”. Hänvisningarna till artikel 11 i direktiv 97/66 ska således förstås som hänvisningar till artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.

Den nationella lagstiftningen

18 Enligt den nationella domstolen framgår det av artiklarna 47.1, 104 och 105 TKG i förening att varje företag som tilldelar slutanvändare telefonnummer är skyldigt att till leverantörer av allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster eller abonnentförteckningar, på deras begäran, inte bara överföra uppgifter om sina egna abonnenter, utan även de uppgifter som det innehar om abonnenter hos andra leverantörer av telefonitjänster. Överföringen av sådana uppgifter kräver inte att de berörda abonnenterna eller deras leverantörer av telefonitjänster samtycker till eller inte motsätter sig en sådan överföring.

Bakgrund till tvisten och tolkningsfrågorna

19 Deutsche Telekom tilldelar, i egenskap av nätoperatör inom telekommunikation i Tyskland, sina abonnenter telefonnummer. Bolaget driver en nummerupplysningstjänst som omfattar hela Tyskland. Dessutom ger Deutsche Telekom ut abonnentförteckningar i tryckt och elektronisk form, vilka inte bara innehåller information om dess egna abonnenter, utan även om abonnenter hos andra företag. Deutsche Telekom skaffar sig de uppgifter som behövs för detta ändamål hos de leverantörer av telefonitjänster som har tilldelat berörda abonnenter telefonnummer. Bolaget har sålunda ingått avtal om att förvärva uppgifter om abonnenter med ungefär 100 företag.

20 Företagen GoYellow GmbH (nedan kallat GoYellow) och Telix AG (nedan kallat Telix), intervenienter i målet vid den nationella domstolen, driver en Internetupplysningstjänst respektive en nummerupplysningstjänst och använder sig av uppgifter som Deutsche Telekom tillhandahåller dem mot betalning. Till följd av oenighet

angående omfattningen av Deutsche Telekoms skyldighet att tillhandahålla GoYellow och Telix uppgifter enligt artiklarna 47.1, 104 och 105 TKG, vände sig de sistnämnda företagen till Bundesnetzagentur.

21 Bundesnetzagentur ålade Deutsche Telekom genom beslut av den 11 september 2006 att till GoYellow och Telix lämna ut inte bara uppgifterna om Deutsche Telekoms egna abonnenter, utan även de uppgifter som bolaget innehade om abonnenter hos andra leverantörer av telefonitjänster (nedan kallade externa uppgifter), även för det fall det hos de sistnämnda leverantörerna eller deras abonnenter fanns önskemål om att uppgifterna endast skulle offentliggöras av Deutsche Telekom.

22 Deutsche Telekom överklagade Bundesnetzagenturs beslut till Verwaltungsgericht Köln.

23 Verwaltungsgericht Köln avslog nämnda överklagande genom dom av den 14 februari 2008. Deutsche Telekom överklagade då till Bundesverwaltungsgericht och gjorde bland annat gällande att den omständigheten att skyldigheten att överföra uppgifter utsträcks till att omfatta externa uppgifter innebär ett åsidosättande av bestämmelserna i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

24 Bundesverwaltungsgericht har i beslutet om hänskjutande förklarat att målet i nämnda domstol endast rör den skyldighet som Deutsche Telekom ålades att överföra externa uppgifter till GoYellow och Telix, samt de uppgifter som abonnenten eller dennes leverantör av telefonitjänster önskade att endast Deutsche Telekom skulle offentliggöra. Enligt den nationella domstolen bör överklagandet ogillas om hänsyn tas endast till den nationella lagstiftningen. Nämnda domstol vill dock få klarhet i huruvida den skyldighet som enligt den nationella lagstiftningen är tillämplig i det aktuella målet är förenlig med unionsrätten.

25 Bundesverwaltungsgericht har anfört att domen av den 25 november 2004 i mål C-109/03, KPN Telecom (REG 2004, s. I-11273), utgör stöd för att ett företag som tilldelar telefonnummer endast är skyldigt att överföra uppgifter om sina egna abonnenter, enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Vidare finner den nationella domstolen att det inte är uteslutet att unionsrätten tillåter den nationella lagstiftaren att utsträcka skyldigheten att tillhandahålla information till att omfatta externa uppgifter, i synnerhet mot bakgrund av ramdirektivets övergripande syfte att främja konkurrens. Enligt nämnda domstol innebär nämligen en insamling av uppgifter hos en enda aktör dels att påtagliga hinder som normalt förknippas med inhämtandet av uppgifter hos varje enskilt företag som tilldelar telefonnummer undviks vid skapandet och framför allt vid den kontinuerliga uppdateringen av de uppgifter som krävs för att tillhandahålla abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster, dels att hållbara konkurrensstrukturer främjas varaktigt.

26 För det fall den nationella lagstiftaren skulle ha rätt att utsträcka skyldigheten att tillhandahålla uppgifter till att även omfatta externa uppgifter som det företag som åläggs denna skyldighet förfogar över, undrar den nationella domstolen om artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation förutsätter samtycke från de berörda abonnenterna och deras leverantörer av telefonitjänster för att de externa uppgifterna ska få överföras.

27 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

”1) Ska artikel 25.2 i [direktivet om samhällsomfattande tjänster] tolkas så, att medlemsstaterna får ålägga ett företag, som tilldelar abonnenter telefonnummer, att ställa uppgifter om abonnenter, vilka företaget inte självt har tilldelat telefonnummer, till förfogande som ett led i verksamheten att tillhandahålla allmänt

tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, i den mån som företaget förfogar över dessa uppgifter?

För det fall ovanstående fråga besvaras jakande:

2) Ska artikel 12 i [direktivet om integritet och elektronisk kommunikation] tolkas så, att åläggandet av ovan beskrivna skyldighet i nationell lag är beroende av att den andra leverantören av telefonitjänster eller dess abonnent samtycker till att uppgifterna lämnas vidare eller i vart fall inte motsätter sig det?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

28 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken ett företag som tilldelar slutanvändare telefonnummer åläggs en skyldighet att ge företag som tillhandahåller allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar tillgång till uppgifter som det innehar om abonnenter hos tredje part.

29 För att besvara denna fråga ska domstolen först ta ställning till huruvida de externa uppgifter som är i fråga i målet vid den nationella domstolen utgör ”ändamålsenlig information”, i den mening som avses i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, som de företag som tillhandahåller telefonnummer enligt denna bestämmelse är skyldiga att överföra till företag som tillhandahåller allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

30 Det kan i detta sammanhang konstateras att det endast är ”företag som tilldelar abonnenter telefonnummer” som åläggs en skyldighet att överföra uppgifter enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Mot bakgrund av det samband som således finns mellan skyldigheten att överföra uppgifter och tilldelningen av telefonnummer till en abonnent, ska den ändamålsenliga information som företag åläggs att förmedla enligt nämnda bestämmelse, endast anses omfatta uppgifter om de berörda företagens egna abonnenter. En sådan bestämmelse ålägger nämligen ett företag, såsom Deutsche Telekom, en skyldighet i egenskap av företag som tilldelar telefonnummer och inte i egenskap av leverantör av nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

31 En sådan tolkning stöds av syftet med artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, vilket är att säkerställa iakttagandet av den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som anges i artikel 5.1 i samma direktiv. I sistnämnda bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att minst en fullständig abonnentförteckning eller en fullständig nummerupplysningstjänst finns tillgänglig för slutanvändarna. En skyldighet för varje företag som tilldelar telefonnummer att överföra uppgifter om sina egna abonnenter möjliggör på detta sätt för det företag som har utsetts för att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten i fråga att upprätta en fullständig databas och därmed säkerställa att skyldigheten enligt artikel 5.1 i nämnda direktiv iakttas.

32 Bundesnetzagentur och den italienska regeringen har till stöd för sin argumentation, enligt vilken den skyldighet att överföra uppgifter som anges i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster även omfattar externa uppgifter, hänvisat till skäl 11 i samma direktiv och till det gemensamma regelverkets övergripande syfte att främja konkurrens.

33 Det ska härvid erinras om att det i skäl 11 i direktivet om samhällsomfattande tjänster anges att ”[a]nvändare och konsumenter önskar fullständiga abonnentförteckningar och en nummerupplysningstjänst som omfattar samtliga förtecknade telefonabonnenter och dessas telefonnummer”. Detta skäl måste emellertid jämföras med den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som föreskrivs i artikel 5.1 i nämnda direktiv, vilken inte ålägger medlemsstaterna en skyldighet att säkerställa att alla abonnentförteckningar och nummerupplysningstjänster är fullständiga. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna nämligen endast säkerställa att minst en fullständig abonnentförteckning eller en fullständig nummerupplysningstjänst finns tillgänglig för slutanvändarna. Såsom framgår av punkt 31 i förevarande dom räcker det dock med en skyldighet att överföra uppgifter, vilken omfattar företag som tilldelar telefonnummer och som endast avser uppgifter om dessa företags egna abonnenter, för att säkerställa iakttagandet av den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som följer av artikel 5.1 i nämnda direktiv.

34 Inte heller ger det gemensamma regelverkets övergripande syfte, som är att främja konkurrens, anledning att dra slutsatsen att ett företag som tilldelar abonnenter telefonnummer, såsom Deutsche Telekom, är skyldigt att överföra andra uppgifter än sådana som avser dess egna abonnenter till andra företag, enligt artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

35 Artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska nämligen tolkas mot bakgrund av sitt specifika syfte, vilket är att säkerställa iakttagandet av den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som anges i artikel 5.1 i nämnda direktiv.

36 Dessutom anges i skäl 35 i direktivet om samhällsomfattande tjänster att tillhandahållandet av nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar redan är öppet för konkurrens. På en konkurrensutsatt marknad innebär skyldigheten för ett företag som tilldelar telefonnummer att överföra sådana uppgifter som avser dess egna abonnenter, i enlighet med artikel 25.2 i samma direktiv, i princip att inte bara det företag som har utsetts kan säkerställa iakttagandet av den skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster som föreskrivs i artikel 5.1 i nämnda direktiv, utan även att alla leverantörer av telefonitjänster kan upprätta en fullständig databas och bedriva verksamhet på marknaden för nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar. Det räcker därvid att den berörda leverantören begär att få relevanta uppgifter av varje företag som tilldelar telefonnummer om dess abonnenter.

37 Av det ovan anförda följer således att den ändamålsenliga information – i den mening som avses i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster – som företag som tilldelar telefonnummer åläggs att förmedla enligt nämnda bestämmelse endast omfattar information om de egna abonnenterna.

38 Det ska vidare avgöras huruvida artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster innebär en fullständig harmonisering eller om nämnda bestämmelse, tvärtom, möjliggör för medlemsstaterna att ålägga ett företag som tilldelar telefonnummer en skyldighet att inte bara överföra ändamålsenlig information, i den mening som avses i nämnda bestämmelse, utan även externa uppgifter till företag som avser att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

39 Det ska i detta sammanhang inledningsvis erinras om att domstolen i punkt 35 i domen i det ovannämnda målet KPN Telecom avseende tolkningen av artikel 6.3 i ONP-direktivet, vars lydelse motsvarar den i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, har slagit fast att artikel 6.3 i ONP-direktivet inte syftar till en

fullständig harmonisering och att medlemsstaterna behåller sin befogenhet att, med hänsyn till speciella nationella förhållanden, avgöra huruvida viss ytterligare information ska tillhandahållas tredje parter.

40 Deutsche Telekom, Förenade kungarikets regering och Europeiska kommissionen har dock gjort gällande att en sådan tolkning inte kan godtas beträffande artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, eftersom nämnda direktiv ingår i det gemensamma regelverket som, i enlighet med vad som framgår av artikel 1.1 i ramdirektivet, är ett harmoniserat regelverk för elektroniska kommunikationstjänster. Den nationella lagstiftaren har således inte rätt att ålägga de berörda företagen skyldigheter som är mer omfattande än dem som föreskrivs i artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster.

41 Det ska härvid först konstateras att artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ingår i kapitel IV i samma direktiv, vilket handlar om slutanvändarnas intressen och rättigheter. Domstolen har dock redan slagit fast att det i ramdirektivet och i direktivet om samhällsomfattande tjänster inte föreskrivs någon fullständig harmonisering av de aspekter som rör konsumentskyddet (dom av den 11 mars 2010 i mål C-522/08, Telekomunikacja Polska, REU 2010, s. I-2079, punkt 29).

42 Det ska vidare erinras om att artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster syftar till att säkerställa att medlemsstaterna iakttar sin skyldighet enligt artikel 5.1 i samma direktiv. Denna skyldighet innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att minst en fullständig abonnentförteckning och minst en fullständig nummerupplysningstjänst finns tillgänglig för slutanvändarna. Eftersom det rör sig om ett

minimikrav som medlemsstaterna ska uppfylla, har de i princip möjlighet att anta strängare bestämmelser för att underlätta nya operatörers inträde på marknaden för allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar.

43 Det gemensamma regelverket utgör således inte ett hinder för nationell lagstiftning, såsom den i målet vid den nationella domstolen, som påverkar företag inom elektronisk kommunikation på ett allmänt och icke-diskriminerande sätt genom att rikta sig till varje företag som tilldelar slutanvändare telefonnummer. Detta gäller dock endast i den mån som en sådan lagstiftning inte inkräktar på de befogenheter som de nationella regleringsmyndigheterna har direkt enligt bestämmelserna i det gemensamma regelverket (domen i det ovannämnda målet Telekomunikacja Polska, punkterna 27 och 28, se även dom av den 3 december 2009 i mål C-424/07, kommissionen mot Tyskland, REU 2009, s. I-11431, punkterna 78 och 91–99).

44 Det kan i förevarande fall konstateras att sådan nationell lagstiftning som den i målet vid den nationella domstolen inte påverkar någon av de befogenheter som den berörda nationella regleringsmyndigheten uttryckligen tilldelats enligt det gemensamma regelverket.

45 Genom artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster tilldelas nämligen inte de nationella regleringsmyndigheterna någon särskild befogenhet och de åläggs inte heller någon specifik skyldighet. Det är endast medlemsstaterna som sådana som åläggs skyldigheter enligt denna bestämmelse.

46 Dessutom påverkar på intet sätt en sådan nationell lagstiftning som den i målet vid den nationella domstolen de befogenheter som den berörda nationella regleringsmyndigheten har enligt artikel 16 i ramdirektivet och artikel 17 i direktivet om samhällsomfattande tjänster och som avser analysen av olika marknader för elektronisk kommunikation och åläggandet av regleringsskyldigheter för företag med ett betydande inflytande på marknader där det inte råder någon effektiv konkurrens. Endast den omständigheten att den nationella regleringsmyndigheten, om den nationella

lagstiftning som är i fråga i målet vid den nationella domstolen följs av de berörda företagen, efter en eventuell analys av den berörda slutkundsmarknaden inte längre är tvungen att vidta någon särskild åtgärd, det vill säga ålägga företag med ett betydande inflytande en skyldighet att överföra externa uppgifter till tredje parter, medför emellertid inte att de befogenheter som den berörda nationella regleringsmyndigheten har enligt artikel 17 i direktivet om samhällsomfattande tjänster direkt påverkas (se, analogt, angående ett allmänt förbud mot kopplingsförbehåll, domen i det ovannämnda målet Telekomunikacja Polska, punkt 28).

47 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras så, att artikel 25.2 i direktivet om samhällsomfattande tjänster ska tolkas på så sätt att artikeln inte utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken ett företag som tilldelar slutanvändare telefonnummer åläggs en skyldighet att ge företag som tillhandahåller allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar tillgång till inte bara uppgifter om sina egna abonnenter, utan även till de uppgifter som det innehar om abonnenter hos tredje parter.

Den andra frågan

48 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida det enligt artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation krävs, för att ett företag som tilldelar telefonnummer ska få överföra de uppgifter som det innehar om abonnenter hos tredje parter till ett företag som tillhandahåller allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, att tredjepartsföretagen eller deras abonnenter samtycker till eller inte motsätter sig en sådan överföring.

49 Domstolen påpekar i detta avseende att det i artikel 8.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) anges att ”[v]ar och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne”.

50 Direktiv 95/46 syftar till att säkerställa att rätten till skydd av personuppgifter iakttas i medlemsstaterna. Direktivet om integritet och elektronisk kommunikation preciserar och kompletterar direktiv 95/46 inom sektorn för elektronisk kommunikation, vilket framgår av artikel 1.2 i det förstnämnda.

51 Rätten till skydd av personuppgifter framstår emellertid inte som en absolut rättighet, utan måste förstås utifrån sin funktion i samhället (dom av den 9 november 2010 i de förenade målen C-92/09 och C-93/09, Volker und Markus Schecke och Eifert, REU 2010, s. I-11063, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

52 Enligt artikel 8.2 i stadgan tillåts sålunda behandling av personuppgifter under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. I nämnda bestämmelse föreskrivs härvid att personuppgifterna ”ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund”.

53 En överföring av abonnenters personuppgifter till ett annat företag, som avser att tillhandahålla allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, utgör en behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 8.2 i stadgan vilken får genomföras endast ”på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund”.

54 Det framgår dock av direktivet om integritet och elektronisk kommunikation att detta direktiv förutsätter samtycke från en abonnent för att vederbörandes personuppgifter ska få offentliggöras i tryckta eller elektroniska abonnentförteckningar.

55 Det föreskrivs sålunda i artikel 12.2 i samma direktiv att abonnenterna ska ha möjlighet att avgöra om deras personuppgifter ska finnas med i en allmän abonnentförteckning och i så fall vilka personuppgifter.

56 Det finns däremot ingen bestämmelse i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation som förutsätter något som helst samtycke från det företag som har tilldelat de berörda telefonnumren eller som förfogar över externa uppgifter, för att abonnenters personuppgifter ska få offentliggöras. Ett sådant företag får nämligen inte för egen del åberopa den rätt till samtycke som endast tillkommer abonnenterna.

57 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att även få klarhet i huruvida det enligt artikel 12 i nämnda direktiv krävs ett nytt samtycke från abonnenten för att överföring av personuppgifter till en tredje part, som tillhandahåller allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, ska få göras, om abonnenten har samtyckt till att få sina personuppgifter offentliggjorda i endast en abonnentförteckning – i förevarande fall den som upprättats av Deutsche Telekom.

58 Det ska i detta sammanhang inledningsvis erinras om att det framgår av artikel 12.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation och skäl 38 i samma direktiv att abonnenterna ska informeras om ändamålen med de allmänna abonnentförteckningarna och om de särskilda användningsområden som finns för dem – framför allt genom sökfunktioner i programvaran för de elektroniska versionerna av abonnentförteckningarna – innan de tas med i en sådan förteckning. Den omständigheten att sådan information lämnas i förväg möjliggör för den berörda abonnenten att i den

mening som avses i artiklarna 2 h och 7 a i direktiv 95/46 lämna ett frivilligt, särskilt och informerat samtycke till att personuppgifter som rör vederbörande offentliggörs i allmänna abonnentförteckningar.

59 Angående skyldigheten att i förväg lämna information till abonnenterna enligt artikel 12.1 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation anges i skäl 39 i samma direktiv att ”[o]m [person]uppgifterna får överföras till en eller flera tredje parter bör abonnenten informeras om denna möjlighet och om mottagaren eller möjliga mottagarkategorier”.

60 Efter det att abonnenterna har erhållit den information som avses i artikel 12.1 i nämnda direktiv får de, i enlighet med vad som följer av artikel 12.2 i samma direktiv, dock endast avgöra om deras personuppgifter ska finnas med i en allmän abonnentförteckning och i så fall vilka personuppgifter.

61 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 122 i sitt förslag till avgörande, följer det av en kontextuell och systematisk tolkning av artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation att samtycket enligt andra punkten i nämnda artikel avser ändamålet med offentliggörandet av personuppgifter i en allmän abonnentförteckning och inte vem som i det enskilda fallet tillhandahåller abonnentförteckningen.

62 För det första innebär inte lydelsen av artikel 12.2 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation att abonnenten ska anses ha en selektiv beslutanderätt till förmån för vissa leverantörer av allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar. Det ska i detta sammanhang påpekas att det är själva offentliggörandet av personuppgifter i en abonnentförteckning med ett särskilt ändamål

som kan visa sig vara till förfång för en abonnent. När abonnenten har samtyckt till att vederbörandes uppgifter offentliggörs i en abonnentförteckning med ett särskilt ändamål, saknar dock vederbörande i allmänhet anledning att motsätta sig att samma uppgifter offentliggörs i en annan liknande abonnentförteckning.

63 För det andra bekräftas i skäl 39 i nämnda direktiv att det är tillåtet att överföra abonnenters personuppgifter till en tredje part ”på villkor att uppgifterna inte får användas för andra ändamål än de för vilka de samlades in”.

64 För det tredje nämns i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation en situation för vilken ett förnyat eller särskilt samtycke från abonnenten får föreskrivas. Med stöd av artikel 12.3 i samma direktiv får sålunda medlemsstaterna begära att abonnenterna ombedes lämna kompletterande samtycke för alla andra ändamål med en allmän abonnentförteckning än sökning av adressuppgifter för personer grundade på deras namn och, vid behov, ett minimum av andra identifieringsuppgifter. Av skäl 39 i samma direktiv följer att ett nytt samtycke ska inhämtas från abonnenten ”[o]m den part som samlar in uppgifterna från abonnenten, eller en annan tredje part som har fått de överförda uppgifterna, vill använda uppgifterna för ett ytterligare ändamål”.

65 Därav följer att när en abonnent har blivit informerad om möjligheten att personuppgifter som rör vederbörande kan överföras av det företag som tilldelade abonnenten ett telefonnummer till ett annat företag, såsom Deutsche Telekom, i syfte att dessa uppgifter ska offentliggöras i en allmän abonnentförteckning, och vederbörande har samtyckt till att nämnda uppgifter offentliggörs i en sådan abonnentförteckning – i förevarande fall den som tillhör nämnda bolag – krävs inte något nytt samtycke från abonnenten för att överföra dessa uppgifter till ett annat företag som avser att offentliggöra en tryckt eller elektronisk allmän abonnentförteckning eller göra sådana abonnentförteckningar tillgängliga genom nummerupplysningstjänster. Detta gäller

på villkor att uppgifterna i fråga inte används för andra ändamål än dem för vilka de samlades in för att offentliggöras för första gången. Samtycket enligt artikel 12.2 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation från en abonnent som vederbörligen har informerats vid offentliggörandet i en allmän abonnentförteckning av personuppgifter som rör vederbörande, avser nämligen ändamålet med detta offentliggörande och utsträcker sig på så sätt till att omfatta varje senare behandling av nämnda uppgifter av tredje parter, som är aktiva på marknaden för allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar, i den mån som en sådan behandling har samma ändamål.

66 När en abonnent har samtyckt till att personuppgifter som rör vederbörande överförs till ett visst företag i syfte att de ska offentliggöras i en allmän abonnentförteckning som tillhör nämnda företag, kan heller inte en överföring av samma uppgifter till ett annat företag som avser att offentliggöra en allmän abonnentförteckning, utan att abonnenten har lämnat ett nytt samtycke, påverka det väsentliga innehållet i den rätt till skydd av personuppgifter som föreskrivs i artikel 8 i stadgan.

67 Den andra frågan ska således besvaras så, att artikel 12 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken ett företag som offentliggör allmänna abonnentförteckningar åläggs en skyldighet att överföra personuppgifter som det innehar om abonnenter hos andra leverantörer av telefonitjänster till ett annat företag, som offentliggör en tryckt eller elektronisk allmän abonnentförteckning eller gör sådana abonnentförteckningar tillgängliga genom nummerupplysningstjänster, utan att det för en sådan överföring krävs att abonnenterna har lämnat ett nytt samtycke. Detta gäller dock endast i den mån som abonnenterna har informerats om ändamålet med en allmän abonnentförteckning och om den omständigheten att dessa uppgifter kan vidarebefordras till en annan leverantör av telefonitjänster, innan deras uppgifter för första gången tas med i en abonnentförteckning, samt på villkor att nämnda uppgifter, efter det att de har överförts, inte används för andra ändamål än dem för vilka de samlades in för att offentliggöras för första gången.

Rättegångskostnader

68 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Artikel 25.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken ett företag som tilldelar slutanvändare telefonnummer åläggs en skyldighet att ge företag som tillhandahåller allmänt tillgängliga nummerupplysningstjänster och abonnentförteckningar tillgång till inte bara uppgifter om sina egna abonnenter, utan även till de uppgifter som det innehar om abonnenter hos tredje parter.

2) Artikel 12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation) ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken ett företag som offentliggör allmänna abonnentförteckningar åläggs en skyldighet att överföra personuppgifter som det innehar om abonnenter hos andra leverantörer av telefonitjänster till ett annat företag, som offentliggör en tryckt eller elektronisk allmän abonnentförteckning eller gör sådana abonnentförteckningar tillgängliga genom

nummerupplysningstjänster, utan att det för en sådan överföring krävs att abonnenterna har lämnat ett nytt samtycke. Detta gäller dock endast i den mån som abonnenterna har informerats om ändamålet med en allmän abonnentförteckning och om den omständigheten att dessa uppgifter kan vidarebefordras till en annan leverantör av telefonitjänster, innan deras uppgifter för första gången tas med i en abonnentförteckning, samt på villkor att nämnda uppgifter, efter det att de har överförts, inte används för andra ändamål än dem för vilka de samlades in för att offentliggöras för första gången.

Underskrifter