



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
Y. BOT
van 9 november 2016¹

Zaak C-536/15

**Tele2 (Netherlands) BV,
Ziggo BV,
Vodafone Libertel BV
tegen**

Autoriteit Consument en Markt (ACM)

[verzoek van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland)

om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing — Netwerken en diensten voor elektronische communicatie — Richtlijn 2002/22/EG — Artikel 25, lid 2 — Telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen — Richtlijn 2002/58/EG — Artikel 12 — Beschikbaarstelling van persoonsgegevens van abonnees ter publicatie in een telefoongids of ter exploitatie door een telefooninlichtingendienst — Vorm en modaliteiten van de toestemming van de abonnee — Onderscheid naar de lidstaat waarin de telefoongidsen en/of de telefooninlichtingendiensten worden aangeboden — Discriminatieverbod”

I – Inleiding

1. Met de onderhavige prejudiciële verwijzing verzoekt het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) het Hof opnieuw de voorwaarden uiteen te zetten waaronder ondernemingen die telefoonnummers toekennen aan abonnees, de persoonsgegevens van hun abonnees beschikbaar moeten stellen aan dienstverleners die telefoongidsen en/of telefooninlichtingendiensten verstrekken.
2. De verwijzende rechter wenst in het bijzonder van het Hof te vernemen of het discriminatieverbod in artikel 25, lid 2, van richtlijn 2002/22/EG² zich ertegen verzet dat deze ondernemingen, wanneer zij toestemming van de abonnee verkrijgen om diens gegevens te gebruiken ter publicatie in een telefoongids of ter exploitatie door een telefooninlichtingendienst, differentiëren naar de lidstaat waarin de telefoongidsen en/of de telefooninlichtingendiensten worden aangeboden.
3. Aan deze prejudiciële verwijzing ligt het verzoek om beschikbaarstelling van gegevens ten grondslag dat de Belgische onderneming European Directory Assistance (hierna: „EDA”), die telefoongidsen en abonnee-informatiediensten aanbiedt die vanaf Belgisch grondgebied toegankelijk zijn, heeft ingediend bij Tele2 (Netherlands) BV (hierna: „Tele2”), Ziggo BV en Vodafone Libertel BV (hierna: „Vodafone”),

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn) (PB 2002, L 108, blz. 51), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 11).

drie ondernemingen die in Nederland telefoonnummers in gebruik geven. Daar deze laatsten hebben geweigerd om de gegevens van hun abonnees aan EDA ter beschikking te stellen, heeft EDA bij de Autoriteit Consument en Markt (hierna: „ACM”), als nationale regelgevende instantie, een verzoek om geschilbeslechting ingediend.

4. Na raadpleging van het Orgaan van Europese regelgevende instanties voor elektronische communicatie (Berec), heeft ACM in het bijzonder beslist dat Tele2, Ziggo en Vodafone de basisgegevens van hun abonnees (naam, adres, postcode, woonplaats, telefoonnummer) aan EDA ter beschikking moeten stellen tegen billijke, objectieve, kostengeoriënteerde en non-discriminatoire voorwaarden, voor zover EDA deze gegevens gebruikt voor het op de markt brengen van een standaard abonnee-informatiedienst.

5. ACM heeft tevens beslist, anders dan het door het College bescherming persoonsgegevens uitgebrachte advies, dat het non-discriminatiebeginsel niet toestaat dat onderscheid wordt gemaakt naargelang het verzoek om beschikbaarstelling van gegevens afkomstig is van een Nederlandse dienstverlener dan wel van een in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener, en heeft dan ook de gedachte verworpen dat voor de opname van gegevens in buitenlandse telefoongidsen specifiek toestemming zou moeten worden gevraagd aan Nederlandse abonnees.

6. Tele2, Ziggo en Vodafone hebben tegen de besluiten van ACM beroep ingesteld bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

7. Deze rechter vraagt zich in het bijzonder af of artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, en met name het non-discriminatiebeginsel in die bepaling, toestaat dat in het verzoek om toestemming onderscheid wordt gemaakt tussen een verzoek tot het beschikbaar stellen van gegevens dat wordt gedaan door een Nederlandse dienstverlener, en een dergelijk verzoek dat wordt gedaan door een in een andere lidstaat van de Unie gevestigde dienstverlener.

8. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft bijgevolg besloten om het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

- „1) Moet artikel 25, tweede lid, van [de universeledienstrichtlijn] zo worden uitgelegd dat onder verzoeken ook moet worden begrepen een verzoek van een in een andere lidstaat gevestigde onderneming, die informatie vraagt ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen die worden aangeboden in die lidstaat en/of in andere lidstaten?
- 2) Als vraag 1 bevestigend wordt beantwoord: mag de aanbieder die telefoonnummers in gebruik geeft, en die op grond van een nationale regeling gehouden is de abonnee toestemming te vragen voor opname in standaard telefoongidsen en standaard abonnee-informatiediensten, in de vraag om toestemming op grond van het non-discriminatiebeginsel differentiëren naar de lidstaat waarin de onderneming die verzoekt om informatie als bedoeld in artikel 25, tweede lid, van [de universeledienstrichtlijn], de telefoongids en abonnee-informatiedienst aanbiedt?”

9. In deze conclusie beperk ik mijn analyse tot de tweede vraag. Het is immers enkel deze vraag die een juridisch probleem opwerpt dat een nader onderzoek vereist, terwijl in de bewoordingen van artikel 5 en artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn elementen kunnen worden gevonden voor een antwoord op de eerste vraag.

10. In het kader van mijn analyse ga ik dan ook in op de redenen op grond waarvan ik meen dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, en artikel 12 van richtlijn 2002/58/EG³, waaraan niet voorbij mag worden gegaan, zich er in beginsel tegen verzetten dat de onderneming die wordt verzocht om de persoonsgegevens van zijn abonnees beschikbaar te stellen, wanneer zij hiertoe toestemming verkrijgt van deze abonnees, onderscheid maakt naar de lidstaat waarin de telefoongidsen en/of telefooninlichtingendiensten worden aangeboden.

II – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Universeledienstrichtlijn

11. Overweging 11 van de universeledienstrichtlijn bepaalt:

„(11) Telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten vormen een essentieel hulpmiddel voor toegang tot openbare telefoondiensten en maken deel uit van de universeledienstverplichting. Gebruikers en consumenten hebben behoefte aan volledige gidsen en inlichtingendiensten die alle in gidsen vermelde telefoonabonnees en hun nummers [...] bestrijken [...]. Richtlijn 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector [...] waarborgt het recht van abonnees op persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de opname van persoonlijke informatie in een openbare gids.”

12. Artikel 25 van de universeledienstrichtlijn, met het opschrift „Telefooninlichtingendiensten”, bepaalt:

„[...]”

2. De lidstaten zorgen ervoor dat alle ondernemingen die telefoonnummers aan abonnees toekennen, aan alle redelijke verzoeken voldoen om, ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen, de relevante informatie in een overeengekomen formaat beschikbaar te stellen op billijke, objectieve, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende voorwaarden.

[...]”

4. De lidstaten handhaven in de regelgeving geen restricties die beletten dat eindgebruikers in een bepaalde lidstaat via spraaktelefonie of SMS rechtstreeks toegang hebben tot de telefooninlichtingendienst in een andere lidstaat en nemen maatregelen om deze toegang overeenkomstig artikel 28 te garanderen.

5. De leden 1 tot en met 4 gelden met inachtneming van de eisen van de communautaire regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer en met name artikel 12 van [de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie].”

3 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB 2002, L 201, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 11).

2. Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie

13. De overwegingen 38 en 39 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie luiden als volgt:

„(38) Abonneelijsten van elektronische-communicatiediensten vinden brede verspreiding en zijn openbaar. Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen en van de rechtmatige belangen van rechtspersonen houdt in dat de abonnees zelf moeten kunnen bepalen of hun persoonsgegevens in een abonneelijst worden vermeld en, zo ja, welke. Aanbieders van openbare abonneelijsten dienen de in dergelijke abonneelijsten op te nemen abonnees op de hoogte te brengen van de doeleinden van de abonneelijst en van eventueel bijzonder gebruik dat gemaakt kan worden van de elektronische versies van openbare abonneelijsten, in het bijzonder door middel van in de software opgenomen zoekfuncties, zoals omgekeerde zoekfuncties waarmee gebruikers de naam en het adres van een abonnee kunnen vinden op basis van alleen het telefoonnummer.

(39) De verplichting om abonnees in kennis te stellen van de doeleinden van openbare abonneelijsten waarin hun persoonsgegevens zullen worden opgenomen, rust op de partij die de gegevens met het oog op de opname ervan verzamelt. Indien de gegevens aan een of meer derden kunnen worden doorgezonden, moet de abonnee van deze mogelijkheid en van de ontvanger of categorieën mogelijke ontvangers in kennis worden gesteld. Aan elke doorzending moet de voorwaarde worden verbonden dat de gegevens niet voor andere doeleinden mogen worden gebruikt dan die waarvoor ze zijn verzameld. Indien de partij die de gegevens van de abonnee verzamelt of een derde aan wie de gegevens zijn doorgezonden, de gegevens voor een ander doel wenst te gebruiken, moet opnieuw de toestemming van de abonnee worden verkregen, hetzij door de partij die de gegevens oorspronkelijk heeft verzameld hetzij door de derde aan wie de gegevens zijn doorgezonden.”

14. Artikel 12 van die richtlijn, met het opschrift „Abonneelijsten”, bepaalt bovendien het volgende:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat de abonnees kosteloos en voordat zij in de abonneelijst worden opgenomen op de hoogte worden gesteld van de doeleinden van gedrukte of elektronische abonneelijsten die voor het publiek beschikbaar zijn of kunnen worden verkregen door middel van gidsinformatiediensten, waarin hun persoonsgegevens kunnen worden opgenomen, alsmede van alle eventuele verdere gebruiksmogelijkheden op basis van zoekfuncties die zijn opgenomen in de elektronische versies van de abonneelijsten.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de abonnees de gelegenheid krijgen zelf te bepalen of, en zo ja welke, persoonsgegevens in een openbare abonneelijst worden opgenomen, voor zover die gegevens relevant zijn voor de doeleinden van de abonneelijst zoals bepaald door de aanbieder ervan, en om de gegevens daarin te verifiëren, te corrigeren of te laten verwijderen. Het niet opgenomen zijn in een openbare abonneelijst of de verificatie, correctie of verwijdering van persoonsgegevens van dergelijke lijsten brengt geen kosten met zich.

3. De lidstaten kunnen verlangen dat de aparte toestemming van de abonnees ook verkregen moet worden voor andere doeleinden van een openbare abonneelijst dan het zoeken van contactgegevens van een persoon op basis van zijn naam en, in voorkomend geval, een minimumaantal andere identificatiegegevens.

[...]”

B – Nederlandse regeling

15. Ingevolge artikel 1.1, onder e), van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie⁴, wordt verstaan onder:

„standaard abonnee-informatiedienst: algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst waarmee uitsluitend telefoonnummers kunnen worden opgevraagd aan de hand van gegevens betreffende de naam in combinatie met gegevens betreffende het adres en huisnummer, postcode of de woonplaats van de abonnee.”

16. Artikel 3.1 Bude, dat uitvoering geeft aan artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, luidt als volgt:

„Een aanbieder die telefoonnummers in gebruik geeft, voldoet aan alle redelijke verzoeken om, ten behoeve van het verstrekken van algemeen beschikbare telefoongidsen en algemeen beschikbare abonnee-informatiediensten, de relevante informatie in een overeengekomen formaat beschikbaar te stellen op billijke, objectieve, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende voorwaarden.”

17. Artikel 3.2 Bude bepaalt:

„1. Een aanbieder van de openbare telefoondienst die voor of bij het sluiten van een overeenkomst met een gebruiker diens naam, adres en huisnummer, postcode en woonplaats vraagt, vraagt tevens toestemming voor opname van deze soorten persoonsgegevens en door hem in gebruik gegeven telefoonnummers in elke standaard telefoongids en elk abonneebestand dat voor een standaard abonnee-informatiedienst wordt gebruikt. De in de vorige volzin bedoelde toestemming wordt per soort persoonsgegeven afzonderlijk gevraagd.

2. De gegeven toestemming is relevante informatie als bedoeld in artikel 3.1.

3. Een aanbieder van de openbare telefoondienst die tevens toestemming vraagt voor opname in een andere telefoongids dan de standaard telefoongids of een abonneebestand dat niet uitsluitend wordt gebruikt voor de standaard abonnee-informatiedienst, zorgt ervoor dat de wijze waarop en de vorm waarin de in het eerste lid bedoelde toestemming wordt gevraagd ten minste gelijk is aan de wijze waarop en de vorm waarin de in dit lid eerstgenoemde toestemming wordt gevraagd.”

III – Analyse

18. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, en in het bijzonder het non-discriminatiebeginsel, waarnaar daarin wordt verwezen, zich ertegen verzet dat een onderneming die wordt verzocht om de persoonsgegevens van zijn abonnees beschikbaar te stellen, wanneer zij hiertoe toestemming ontvangt van deze abonnees, onderscheid maakt naar de lidstaat waarin de telefoongidsen en/of standaard abonnee-informatiediensten worden aangeboden.

19. Met andere woorden, wanneer het verzoek om gegevens beschikbaar te stellen als bedoeld in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn wordt gedaan door een aanbieder van inlichtingen en/of van telefoongidsen die zijn diensten in een andere lidstaat aanbiedt dan de lidstaat waar de abonnee verblijft, kan dan als voorwaarde worden gesteld dat de abonnee hiertoe specifiek toestemming heeft gegeven?

⁴ — Staatsblad 2004, nr. 203, hierna: „Bude”.

20. Om deze vraag te beantwoorden, moeten niet alleen de bewoordingen van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn worden onderzocht, maar ook die van artikel 12, lid 2, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

21. Hoewel de verwijzende rechter in het kader van zijn prejudiciële vraag niet naar deze laatste bepaling verwijst, moet deze immers wel worden genoemd, niet alleen om hem een nuttig antwoord te kunnen geven, maar eveneens omdat volgens artikel 25, lid 5, van de universeledienstrichtlijn, lid 2 van deze bepaling geldt „met inachtneming van de eisen van de communautaire regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer, inzonderheid artikel 12 van [de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie]”.

22. In de eerste plaats breng ik in herinnering dat volgens artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle ondernemingen die telefoonnummers aan abonnees toekennen, op billijke, objectieve, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende voorwaarden, voldoen aan alle redelijke verzoeken tot het beschikbaar stellen van informatie ten behoeve van het verstrekken van inlichtingendiensten en telefoongidsen.

23. Vastgesteld moet worden dat de Uniewetgever geen onderscheid maakt naargelang het verzoek tot het beschikbaar stellen van gegevens afkomstig is van een aanbieder die op het nationale grondgebied dan wel in een andere lidstaat is gevestigd, aangezien de ondernemingen die de telefoonnummers in gebruik geven aan „alle redelijke verzoeken [...] om [informatie] [...] beschikbaar te stellen” moeten voldoen.⁵

24. Bovendien heeft de wetgever uitdrukkelijk bepaald dat de voorwaarden waaronder aan deze verzoeken moet worden voldaan, „billijk” en „niet-discriminerend” moeten zijn, wat noodzakelijkerwijs inhoudt dat geen enkel onderscheid in behandeling mag worden gemaakt naargelang het verzoek door een nationale dan wel door een buitenlandse aanbieder wordt ingediend, tenzij dit onderscheid naar behoren wordt gerechtvaardigd.

25. In de tweede plaats moet worden verwezen naar de bewoordingen van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, welke bepaling uitdrukkelijk betrekking heeft op de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de persoonsgegevens van abonnees, die zijn verzameld door de onderneming die de telefoonnummers in gebruik geeft, kunnen worden meegedeeld met het oog op publicatie in een openbare telefoongids.

26. Het Hof heeft deze bepaling uitgelegd in het arrest van 5 mei 2011, Deutsche Telekom⁶, en naar mijn mening kan uit deze uitlegging het antwoord worden afgeleid dat in het onderhavige geval aan de verwijzende rechter moet worden gegeven.

27. In die zaak werd het Hof gevraagd in hoeverre Deutsche Telekom, die in Duitsland met de universele dienstverlening was belast, gehouden was om voor het samenstellen van een openbare telefoongids de gegevens van abonnees van derde telefoondienstaanbieders ter beschikking te stellen aan GoYellow GmbH en Telix AG, twee concurrerende ondernemingen op de Duitse markt van telefooninlichtingendiensten. In dat geval verplichtte de toezichthouder Deutsche Telekom ertoe om die gegevens te verstrekken, daaronder begrepen de gegevens waarvan de abonnee of diens aanbieder enkel had aanvaard dat zij door Deutsche Telekom werden gepubliceerd.

28. Een van de aan het Hof gestelde vragen was of de abonnee opnieuw toestemming moest geven voor een dergelijke verstrekking.

5 — Mijn cursivering.

6 — C-543/09, EU:C:2011:279.

29. Het Hof heeft deze vraag ontkennend beantwoord en geoordeeld dat de onderneming die telefoonnummers toekent niet gehouden is om opnieuw of specifiek toestemming van de abonnee te vragen, indien de gegevens van deze laatste aan een concurrerende aanbieder van telefoongidsen worden verstrekt met het oog op publicatie van een *vergelijkbare* telefoongids. Het Hof heeft zijn analyse aldus gebaseerd op het feit dat de toestemming van de abonnee betrekking heeft op het doel van de publicatie van de persoonsgegevens en niet op de identiteit van de aanbieder.

30. Het is zinvol om deze redenering van het Hof in het kader van mijn analyse over te nemen.

31. Het Hof heeft deze slotsom in eerste instantie gebaseerd op de bewoordingen en het doel van artikel 12, lid 2, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.⁷ Aan de hand van een contextuele en systematische uitlegging van dit artikel heeft het Hof geoordeeld dat de toestemming van abonnees geen betrekking heeft op de identiteit van een telefoongidsaanbieder in het bijzonder, *maar op het doel van de publicatie van de persoonsgegevens in een openbare telefoongids*. Het Hof heeft daarmee de uitlegging verworpen dat de abonnee over een „selectief beslissingsrecht” beschikt ten gunste van bepaalde aanbieders van inlichtingendiensten en/of telefoongidsen.

32. In de punten 65 en 66 van dat arrest heeft het Hof het volgende geoordeeld:

„65. Wanneer een abonnee door de onderneming die hem een telefoonnummer heeft toegekend, op de hoogte is gebracht van het feit dat hem betreffende persoonsgegevens aan een derde onderneming, zoals Deutsche Telekom, kunnen worden doorgegeven om in een openbare telefoongids te worden gepubliceerd, en deze abonnee in de publicatie van deze gegevens in een dergelijke telefoongids, in casu die van deze onderneming, heeft toegestemd, hoeft voor het doorgeven van diezelfde gegevens aan een andere onderneming die een gedrukte of elektronische openbare telefoongids beoogt te publiceren of ervoor beoogt te zorgen dat deze gidsen via inlichtingendiensten toegankelijk zijn, dan ook niet opnieuw toestemming van de abonnee te worden verkregen indien wordt gewaarborgd dat de betrokken gegevens niet voor andere doeleinden zullen worden gebruikt dan die waarvoor zij met het oog op de eerste publicatie ervan zijn verzameld. *De in artikel 12, lid 2, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie bedoelde toestemming van een naar behoren geïnformeerde abonnee voor de publicatie van hem betreffende persoonsgegevens in een openbare telefoongids heeft immers betrekking op het doel van deze publicatie en omvat dus ook elke latere verwerking van deze gegevens door derde ondernemingen die actief zijn op de markt voor openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen, op voorwaarde dat deze verwerking ditzelfde doel heeft.*⁸

66. Wanneer een abonnee toestemming heeft gegeven voor het doorgeven van hem betreffende persoonsgegevens aan een bepaalde onderneming met het oog op de publicatie ervan in een openbare telefoongids van deze onderneming, kan het doorgeven van diezelfde gegevens aan een andere onderneming die een openbare telefoongids beoogt te publiceren, zonder dat deze abonnee daarvoor een nieuwe toestemming heeft gegeven, bovendien geen afbreuk doen aan de kern van het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals erkend in artikel 8 van het Handvest [van de grondrechten van de Europese Unie].”

33. In tweede instantie heeft het Hof verwezen naar de uiterst duidelijke bewoordingen van overweging 39 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.⁹

7 — Arrest van 5 mei 2011, Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279, punten 61 en 62).

8 — Mijn cursivering.

9 — Arrest van 5 mei 2011, Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279, punt 63).

34. Ik herinner eraan dat de Uniewetgever in deze overweging het volgende heeft overwogen:

„De verplichting om abonnees in kennis te stellen van de doeleinden van openbare abonneelijsten waarin hun persoonsgegevens zullen worden opgenomen, rust op de partij die de gegevens met het oog op de opname ervan verzamelt. Indien de gegevens aan een of meer derden kunnen worden doorgezonden, moet de abonnee van deze mogelijkheid en van de ontvanger of categorieën mogelijke ontvangers in kennis worden gesteld. *Aan elke doorzending moet de voorwaarde worden verbonden dat de gegevens niet voor andere doeleinden mogen worden gebruikt dan die waarvoor ze zijn verzameld.* Indien de partij die de gegevens van de abonnee verzamelt of een derde aan wie de gegevens zijn doorgezonden, de gegevens voor een ander doel wenst te gebruiken, moet opnieuw de toestemming van de abonnee worden verkregen, hetzij door de partij die de gegevens oorspronkelijk heeft verzameld hetzij door de derde aan wie de gegevens zijn doorgezonden.”¹⁰

35. In punt 63 van het arrest van 5 mei 2011, Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279), heeft het Hof dus geoordeeld dat het doorgeven van persoonsgegevens aan derden toegestaan is indien daaraan „de voorwaarde [wordt] verbonden dat de gegevens niet voor andere doeleinden [...] worden gebruikt dan die waarvoor ze zijn verzameld”.

36. In derde instantie heeft het Hof gewezen op de uitzondering op dit beginsel, waarop artikel 12, lid 3, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie specifiek ziet.

37. Overeenkomstig deze bepaling kunnen „[d]e lidstaten [...] verlangen dat de aparte toestemming van de abonnees ook verkregen moet worden voor andere doeleinden van een openbare abonneelijst dan het zoeken van contactgegevens van een persoon op basis van zijn naam en, in voorkomend geval, een minimumaantal andere identificatiegegevens”.

38. Volgens het Hof moet nieuwe toestemming van de abonnee worden verkregen „[i]ndien de partij die de gegevens van de abonnee verzamelt of een derde aan wie de gegevens zijn doorgezonden, de gegevens voor een ander doel wenst te gebruiken”.¹¹

39. Hoewel het arrest Deutsche Telekom een zuiver interne situatie betrof, ben ik van mening dat de door het Hof in dat arrest geformuleerde oplossing naar analogie moet worden toegepast op een grensoverschrijdende situatie zoals aan de orde in de onderhavige zaak.

40. Mijns inziens bestaat er immers geen enkele bijzondere reden die een verschil in behandeling rechtvaardigt naargelang de aanbieder op het nationale grondgebied dan wel in een andere lidstaat is gevestigd, wanneer deze aanbieder de persoonsgegevens van abonnees verzamelt voor doelen die geheel gelijk zijn aan die waarvoor die gegevens met het oog op hun eerste publicatie zijn verzameld. Ongeacht zijn vestigingsplaats in de Unie biedt deze aanbieder namelijk telefoongidsen en/of telefooninlichtingendiensten aan in een regelgevingskader dat in grote mate is geharmoniseerd, zodat de naleving van de voorschriften op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens van abonnees kan worden gewaarborgd, zoals dat in het bijzonder en heel duidelijk blijkt uit artikel 25, lid 5, van de universeledienstrichtlijn en artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

10 — Mijn cursivering.

11 — Arrest van 5 mei 2011, Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279, punt 64).

41. Bij gebreke van een dergelijke rechtvaardiging op grond van de bescherming van persoonsgegevens van abonnees, leidt een dergelijk verschil in behandeling tot directe discriminatie op grond van nationaliteit tussen aanbieders die in dezelfde sector actief zijn. Dit zou leiden tot een ernstige schending van een algemeen beginsel van Unierecht¹² en tot een belemmering van het in artikel 56 VWEU¹³ gewaarborgde beginsel van het vrij verrichten van diensten.¹⁴

42. Het gaat er hierbij bovendien om, de doelstellingen in het kader van de universeledienstrichtlijn volledig te verwezenlijken. De Uniewetgever heeft in artikel 25 van die richtlijn niet zijn ambitie verhuld om een telefooninlichtingendienst te waarborgen die niet meer alleen nationaal, maar daadwerkelijk grensoverschrijdend is, teneinde overeenkomstig artikel 28, lid 1, onder b), van de richtlijn de toegang van alle eindgebruikers tot alle in de Unie toegekende nummers te waarborgen.

43. Terwijl ingevolge artikel 25, lid 2, van deze richtlijn de aanbieders van telefooninlichtingendiensten recht hebben op toegang tot de persoonsgegevens van buitenlandse abonnees, hebben ingevolge artikel 25, lid 4, van deze richtlijn de eindgebruikers recht op toegang tot de telefooninlichtingendiensten in een andere lidstaat. Deze beide bepalingen vormen bijgevolg een geheel, teneinde te garanderen dat alle eindgebruikers daadwerkelijk toegang hebben tot alle nummers in de Unie.

44. Gelet op deze elementen ben ik er dus van overtuigd, ten eerste, dat een verschil in behandeling van het verzoek, wanneer dit afkomstig is van een aanbieder die in een andere lidstaat is gevestigd dan die waar de abonnee verblijft, niet verenigbaar is met de bewoordingen van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn en artikel 12, lid 2, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, wanneer deze aanbieder de persoonsgegevens van abonnees verzamelt om redenen die geheel gelijk zijn aan die op grond waarvan die gegevens met het oog op hun eerste publicatie zijn verzameld.

45. In die omstandigheden kan een onderneming zoals Tele2, waarbij een verzoek tot het beschikbaar stellen van gegevens is ingediend, geen afzonderlijke en specifieke toestemming van de abonnee eisen, en evenmin, zoals Vodafone aanvoert, bij de toestemming differentiëren naar de verschillende lidstaten van de Unie.

46. Op het tijdstip waarop het contract van het abonnement wordt getekend, dient deze onderneming zich er daarentegen overeenkomstig de bepalingen van artikel 12, lid 1, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, gelezen in het licht van de overwegingen 38 en 39 van deze richtlijn, van te vergewissen dat de abonnee duidelijke en nauwkeurige informatie ontvangt over het doel en de verschillende aspecten van de verwerking van zijn persoonsgegevens en in het bijzonder over de mogelijkheid dat deze gegevens ter beschikking kunnen worden gesteld aan een aanbieder van telefoongidsen en/of telefooninlichtingen die zijn diensten levert in een andere lidstaat dan die waarin hij verblijft.

47. Ten tweede volgt duidelijk uit met name de uitlegging die het Hof in het arrest van 5 mei 2011, Deutsche Telekom (C-543/09, EU:C:2011:279), aan deze bepalingen heeft gegeven, dat een verschil in behandeling van het verzoek naargelang dit afkomstig is van een nationale dan wel van een buitenlandse aanbieder, slechts kan worden gerechtvaardigd ingeval de betrokken gegevens voor verschillende doeleinden bestemd zijn, met name wanneer deze aanbieder de omgekeerde zoekfunctie van de identiteit op basis van een telefoonnummer aanbiedt.

12 — Het non-discriminatiebeginsel is opgenomen in artikel 21, lid 2, van het Handvest van de grondrechten, dat bepaalt dat binnen de werkingsfeer van de Verdragen elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden.

13 — Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat artikel 56 VWEU de afschaffing verlangt van elke discriminatie van de dienstverrichter op grond van diens nationaliteit (arrest van 17 december 2015, X-Steuerberatungsgesellschaft, C-342/14, EU:C:2015:827, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

14 — Anders dan Vodafone betoogt, valt het aanbieden van telefoongidsen en/of telefooninlichtingendiensten duidelijk binnen de werkingsfeer van de bepalingen van het Verdrag die de vrijheid van dienstverrichting garanderen.

48. In de onderhavige zaak, en op basis van de informatie die op de website van EDA staat, lijkt deze laatste inderdaad deze dienst te verlenen. In deze omstandigheden, waarin de betrokken gegevens inderdaad bestemd zijn voor andere doeleinden dan die waarvoor zij met het oog op hun eerste publicatie zijn verzameld, kan Tele2 mijns inziens zeer terecht de specifieke toestemming van de abonnees voor een dergelijke verwerking van hun gegevens vragen.

49. Gelet op een en ander ben ik bijgevolg van mening dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn en artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de onderneming die wordt verzocht om de persoonsgegevens van zijn abonnees beschikbaar te stellen, wanneer zij hiertoe toestemming verkrijgt van deze abonnees, onderscheid maakt naar de lidstaat waarin de telefoongidsen en/of standaard abonnee-informatiediensten worden aangeboden, mits deze gegevens bestemd zijn om te worden gebruikt voor dezelfde doelen als die waarvoor die gegevens met het oog op hun eerste publicatie zijn verzameld.

50. Op het tijdstip waarop het contract van het abonnement wordt getekend, dient deze onderneming zich er dus van te vergewissen dat de abonnee duidelijke en nauwkeurige informatie ontvangt over de verschillende aspecten van de verwerking van zijn gegevens en in het bijzonder over het beschikbaar stellen deze gegevens aan een aanbieder van telefoongidsen en/of telefooninlichtingen die zijn diensten verricht in een andere lidstaat dan die waarin hij verblijft.

IV – Conclusie

51. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de tweede vraag van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Nederland) als volgt te beantwoorden:

„Artikel 25, lid 2, van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Universeledienstrichtlijn), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009, en artikel 12 van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136, moeten aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat de onderneming die wordt verzocht om de persoonsgegevens van zijn abonnees beschikbaar te stellen, wanneer zij hiertoe toestemming verkrijgt van deze abonnees, onderscheid maakt naar de lidstaat waarin de telefoongidsen en/of standaard abonnee-informatiediensten worden aangeboden, mits deze gegevens bestemd zijn om te worden gebruikt voor dezelfde doelen als die waarvoor die gegevens met het oog op hun eerste publicatie zijn verzameld.

Op het tijdstip waarop het contract van het abonnement wordt getekend, dient deze onderneming zich er dus van te vergewissen dat de abonnee duidelijke en nauwkeurige informatie ontvangt over de verschillende aspecten van de verwerking van zijn persoonsgegevens en in het bijzonder over het beschikbaar stellen van deze gegevens aan een aanbieder van telefoongidsen en/of telefooninlichtingen die zijn diensten verricht in een andere lidstaat dan die waarin hij verblijft.”