

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

5 mei 2011 *

In zaak C-543/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) bij beslissing van 28 oktober 2009, ingekomen bij het Hof op 22 december 2009, in de procedure

Deutsche Telekom AG

tegen

Bondsrepubliek Duitsland,

in tegenwoordigheid van:

GoYellow GmbH,

Telix AG,

* Procestaal: Duits.

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts (rapporteur), kamerpresident, R. Silva de Lapuerta, G. Arestis, J. Malenovský en T. von Danwitz, rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,
griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 december 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- Deutsche Telekom AG, vertegenwoordigd door W. Roth, Rechtsanwalt, en I. Fink, Justitiarin,

- de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door E. Greiwe als gemachtigde,

- GoYellow GmbH, vertegenwoordigd door G. Jochum, Rechtsanwalt,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

- de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door F. Penlington en C. Murrell als gemachtigden, bijgestaan door T. Ward, barrister,

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Nijenhuis en G. Braun als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 februari 2011,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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) (PB L 108, blz. 51) en van 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) (PB L 201, blz. 37).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Deutsche Telekom AG (hierna: „Deutsche Telekom”) en de Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door het Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Duits federaal agentschap voor netwerken voor elektriciteit, gas, telecommunicatie, post en spoorwegen; hierna: „Bundesnetzagentur”), over de verplichting die het Telekommunikationsgesetz (Duitse telecommunicatiewet; hierna: „TKG”) oplegt aan ondernemingen die telefoonnummers toekennen, om andere ondernemingen die openbare telefooninlichtingendiensten of telefoongidsdiensten verstrekken, de gegevens van abonnees van derde ondernemingen waarover zij beschikken, ter beschikking te stellen.

Rechtskader

Unierecht

Richtlijn 95/46/EG

- 3 Blijkens artikel 1, lid 1, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB L 281, blz. 31) beoogt deze richtlijn ervoor te zorgen dat de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen, inzonderheid het recht op persoonlijke levenssfeer, worden beschermd bij de verwerking van persoonsgegevens.

- 4 Artikel 2, sub h, van die richtlijn definieert „toestemming van de betrokkene” als „elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem/haar betreffende persoonsgegevens worden verwerkt”.

- 5 Artikel 7, sub a, van die richtlijn bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens mag gebeuren indien „de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft verleend”.

ONP-richtlijn

- 6 Vanaf 1 januari 1998 is de levering van telecommunicatiediensten en -infrastructuur geliberaliseerd in de Europese Unie. Die liberalisering ging samen met de invoering van een geharmoniseerd regelgevingskader, waarvan richtlijn 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat (PB L 101, blz. 24; hierna: „ONP-richtlijn”) deel uitmaakte.

- 7 De ONP-richtlijn is ingetrokken bij artikel 26 van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB L 108, blz. 33). Artikel 6, lid 3, van de ONP-richtlijn luidde:

„Om ervoor te zorgen dat de [telefoongids- en telefooninlichtingendiensten] beschikbaar zijn, zorgen de lidstaten ervoor dat alle organisaties die telefoonnummers toewijzen aan abonnees alle redelijke verzoeken honoreren om de relevante informatie

in een overeengekomen formaat beschikbaar te stellen op billijke, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende voorwaarden.”

Gemeenschappelijk regelgevingskader

- 8 Blijkens punt 1 van de considerans van de kaderrichtlijn waren de voorwaarden voor daadwerkelijke mededinging enkele jaren na de liberalisering van de telecommunicatiemarkten gerealiseerd en is een gemeenschappelijk regelgevingskader vastgesteld. Tot dat kader behoren met name de kaderrichtlijn, de universeledienstrichtlijn en de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

— Kaderrichtlijn

- 9 Artikel 1, lid 1, van de kaderrichtlijn luidt:

„Bij deze richtlijn wordt een geharmoniseerd kader voor de regulering van elektronischecommunicatiediensten [...] vastgesteld. De richtlijn legt taken van de nationale regelgevende instanties vast alsmede een reeks procedures om de geharmoniseerde toepassing van het regelgevingskader in de gehele Gemeenschap te waarborgen.”

- 10 De kaderrichtlijn vertrouwt de nationale regelgevende instanties (hierna: „NRI’s”) specifieke taken toe in verband met de regulering van de elektronischecommunicatiemarkten. Zo bepaalt artikel 16 van deze richtlijn dat de NRI’s in de elektronischecommunicatiesector een analyse van de relevante markten uitvoeren en beoordelen of deze markten daadwerkelijk concurrerend zijn. Indien een markt niet daadwerkelijk concurrerend is, legt de bevoegde NRI specifieke wettelijke verplichtingen op aan de ondernemingen die op die markt een aanmerkelijke marktmacht hebben.

— Universeledienstrichtlijn

- 11 De punten 11 en 35 van de considerans van de universeledienstrichtlijn luiden:

„(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 (waaronder nummers van vaste en mobiele aansluitingen) bestrijken, waarbij deze informatie wordt gepresenteerd op een wijze waaruit geen voorkeur blijkt. 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 [PB 1998, L 24, blz. 1] waarborgt het recht van abonnees op persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de opname van persoonlijke informatie in een openbare gids.

[...]

(35) De aanbieding van inlichtingendiensten en telefoongidsen is reeds voor concurrentie opengesteld. De bepalingen van deze richtlijn vormen een aanvulling op de bepalingen van richtlijn 97/66/EG door abonnees het recht te verlenen hun persoonlijke gegevens in gedrukte of elektronische telefoongidsen te laten opnemen. Alle aanbieders van diensten die telefoonnummers aan hun abonnees toekennen, zijn verplicht de desbetreffende informatie op een eerlijke, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende wijze ter beschikking te stellen.”

12 Artikel 5 van de universeledienstrichtlijn („Telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen”) bepaalde in de versie die op de datum van de feiten van het hoofdgeding van toepassing was:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat:

- a) ten minste één volledige telefoongids beschikbaar is voor de eindgebruikers in een door de betrokken instantie goedgekeurde vorm, gedrukt of elektronisch of beide, en dat die gids regelmatig en ten minste eenmaal per jaar wordt bijgewerkt;
- b) ten minste één volledige telefooninlichtingendienst beschikbaar is voor alle eindgebruikers, met inbegrip van de gebruikers van openbare betaaltelefoons.

2. In de in lid 1 bedoelde telefoongidsen worden onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 11 van richtlijn 97/66/EG alle abonnees van openbare telefoondiensten vermeld.

[...]”

- 13 Overeenkomstig artikel 17 van de universeledienstrichtlijn leggen de NRI's, na een analyse van een eindgebruikersmarkt te hebben uitgevoerd en te hebben vastgesteld dat er op de betrokken markt geen daadwerkelijke mededinging heerst, passende wettelijke verplichtingen op aan de ondernemingen die zijn aangewezen als ondernemingen met een aanmerkelijke marktmacht op die markt.
- 14 Artikel 25 van de universeledienstrichtlijn („Telefonische assistentie en inlichtingendiensten”) bepaalde in de versie die ten tijde van de feiten van het hoofdgeding van toepassing was:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat abonnees van openbare telefoondiensten het recht hebben op vermelding in de in artikel 5, lid 1, [sub] a, genoemde openbare telefoongids.

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.

[...]

5. De leden 1, 2, [...] gelden met inachtneming van de eisen van de communautaire regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer, inzonderheid artikel 11 van richtlijn 97/66/EG (gegevensbeschermingsrichtlijn).”

— Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie

- 15 De punten 38 en 39 van de considerans van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie luiden:

- „(38) Abonneelijsten van elektronischecommunicatiediensten 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.”

- 16 Artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie („Abonneelijsten”) bepaalt in de leden 1 tot en met 3:

„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.”

- 17 Luidens artikel 19 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie werd richtlijn 97/66 ingetrokken met ingang van 31 oktober 2003 en „[gelden] [v]erwijzingen naar de ingetrokken richtlijn 97/66/EG [...] als verwijzingen naar de onderhavige richtlijn”. De verwijzingen naar artikel 11 van richtlijn 97/66 moeten dus worden opgevat als verwijzingen naar artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

Nationaal recht

- 18 Volgens de verwijzende rechter blijkt uit een gecombineerde lezing van de §§ 47, lid 1, 104 en 105 TKG dat ondernemingen die telefoonnummers aan eindgebruikers toekennen, aanbieders van openbare telefooninlichtingendiensten of telefoongidsen die daarom verzoeken, niet alleen de gegevens van hun eigen abonnees moeten verstrekken, maar ook de gegevens van abonnees van derde telefoondienstaanbieders waarover zij beschikken. Voor het doorgeven van die gegevens is niet vereist dat de betrokken abonnees of hun telefoondienstaanbieders daarvoor toestemming hebben gegeven of daartegen geen bezwaar hebben gemaakt.

Feiten en prejudiciële vragen

- 19 Als exploitante van een telecommunicatienetwerk in Duitsland, kent Deutsche Telekom telefoonnummers toe aan haar abonnees. Zij exploiteert op het gehele Duitse grondgebied een telefooninlichtingdienst. Bovendien geeft zij gedrukte en elektronische telefoongidsen uit die informatie bevatten over niet alleen haar eigen abonnees, maar ook abonnees van derde ondernemingen. Deutsche Telekom verkrijgt de daarvoor benodigde gegevens van de telefoondienstaanbieders die de telefoonnummers aan de betrokken abonnees hebben toegekend. Zo heeft zij met ongeveer 100 ondernemingen overeenkomsten inzake de verkrijging van abonneegegevens gesloten.
- 20 De vennootschappen GoYellow GmbH (hierna: „GoYellow”) en Telix AG (hierna: „Telix”), interveniëntes in het hoofdgeding, exploiteren respectievelijk een internetinlichtingdienst en een telefooninlichtingdienst en zij maken gebruik van gegevens die Deutsche Telekom hun tegen vergoeding ter beschikking stelt. Nadat een

meningsverschil was ontstaan over de omvang van de gegevens die Deutsche Telekom GoYellow en Telix op basis van de §§ 47, lid 1, 104 en 105 TKG ter beschikking moest stellen, hebben deze laatste ondernemingen de zaak bij het Bundesnetzagentur aanhangig gemaakt.

- 21 Bij beslissing van 11 september 2006 heeft het Bundesnetzagentur Deutsche Telekom gelast GoYellow en Telix niet alleen de gegevens van haar eigen abonnees ter beschikking te stellen, maar ook de gegevens waarover zij beschikte van abonnees van derde telefoondienstaanbieders (hierna: „externe gegevens”), zelfs wanneer deze laatste aanbieders of hun abonnees wilden dat deze gegevens uitsluitend door Deutsche Telekom werden gepubliceerd.

- 22 Deutsche Telekom heeft bij het Verwaltungsgericht Köln beroep ingesteld tegen die beslissing van het Bundesnetzagentur.

- 23 Bij arrest van 14 februari 2008 heeft het Verwaltungsgericht Köln dat beroep verworpen. Deutsche Telekom heeft daarop bij het Bundesverwaltungsgericht beroep tot „Revision” ingesteld met onder meer het betoog dat het in strijd is met de universeledienstrichtlijn om de verplichting om gegevens door te geven uit te breiden tot externe gegevens.

- 24 In de verwijzingsbeslissing zet het Bundesverwaltungsgericht uiteen dat het hoofdgeding enkel betrekking heeft op de aan Deutsche Telekom opgelegde verplichting om externe gegevens aan GoYellow en aan Telix door te geven en op de gegevens waarvan de abonnee of zijn telefoondienstaanbieder wil dat deze uitsluitend door Deutsche Telekom worden gepubliceerd. Volgens de verwijzende rechter dient het beroep tot „Revision” op basis van alleen het nationale recht te worden verworpen. Hij vraagt zich echter af of de verplichting die wordt opgelegd door de nationale wettelijke regeling die op het bij hem aanhangige geding van toepassing is, in overeenstemming is met het Unierecht.

- 25 Het Bundesverwaltungsgericht merkt op dat op basis van het arrest van 25 november 2004, KPN Telecom (C-109/03, Jurispr. blz. I-11273) kan worden gesteld dat een onderneming die telefoonnummers toekent, krachtens artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn enkel de gegevens van haar eigen abonnees moet doorgeven. Voorts is het, gelet op met name de algemene doelstelling van de kaderrichtlijn, te weten de mededinging te bevorderen, niet uitgesloten dat het Unierecht de nationale wetgever toestaat om de verplichting om informatie ter beschikking te stellen, uit te breiden tot externe gegevens. Gegevens van één onderneming ontvangen, vermijdt namelijk de aanzienlijke moeilijkheden bij het vormen en vooral het voortdurende bijwerken van de gegevensbestanden die noodzakelijk zijn om telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten te verstrekken, die zich normaal gezien voordoen wanneer gegevens van elke individuele onderneming die telefoonnummers toekent worden verkregen, en bevordert duurzaam solide mededingingsstructuren.
- 26 Indien de nationale wetgever de verplichting om gegevens ter beschikking te stellen, ook mag uitbreiden tot externe gegevens waarover de aan deze verplichting onderworpen onderneming beschikt, wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie voor het doorgeven van die externe gegevens vereist dat de betrokken abonnees en hun telefoondienstaanbieder daarvoor toestemming geven.
- 27 Daarop heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Moet artikel 25, lid 2, van [de universeledienstrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat een lidstaat ondernemingen die abonnees telefoonnummers toekennen, de verplichting kan opleggen om gegevens van abonnees aan wie deze onderneming niet zelf telefoonnummers heeft toegekend, ten behoeve van het verstrekken van

openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen ter beschikking te stellen, voor zover de onderneming over deze gegevens beschikt?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

- 2) Moet artikel 12 van [de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie] aldus worden uitgelegd dat de nationale wetgever bovenbedoelde verplichting alleen kan opleggen indien de andere telefoondienstaanbieder of zijn abonnees in het doorgeven van de gegevens toestemmen of er in ieder geval geen bezwaar tegen maken?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- ²⁸ Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling die ondernemingen die telefoonnummers aan eindgebruikers toekennen, de verplichting oplegt om ondernemingen die openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen verstrekken, de gegevens van abonnees van derde ondernemingen waarover zij beschikken ter beschikking te stellen.

- 29 Ter beantwoording van die vraag moet in de eerste plaats worden onderzocht of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde externe gegevens „relevante informatie” in de zin van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn vormen, die ondernemingen die telefoonnummers toekennen, krachtens deze bepaling moeten doorgeven aan ondernemingen die openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen verstrekken.
- 30 Artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn legt enkel „ondernemingen die telefoonnummers aan abonnees toekennen” de verplichting op om gegevens door te geven. Gelet op het verband dat zo wordt gelegd tussen die verplichting om gegevens door te geven en het toekennen van een telefoonnummer aan een abonnee, betreft de „relevante informatie” die op basis van die bepaling moet worden meegedeeld, uitsluitend gegevens van de eigen abonnees van de betrokken ondernemingen. Die bepaling legt immers een verplichting op aan een onderneming, zoals Deutsche Telekom, in haar hoedanigheid van onderneming die telefoonnummers toekent, en niet als aanbieder van telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen.
- 31 Die uitlegging wordt bevestigd door het doel van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, te weten ervoor te zorgen dat de universeledienstverplichting van artikel 5, lid 1, van deze richtlijn wordt nagekomen. Dat artikel 5, lid 1, bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat ten minste één volledige telefoongids en ten minste één volledige telefooninlichtingendienst beschikbaar zijn voor de eindgebruikers. Aan de hand van de op alle ondernemingen die telefoonnummers toekennen rustende verplichting om de gegevens van hun eigen abonnees door te geven, kan de onderneming die met de betrokken universele dienst is belast, een volledig gegevensbestand vormen en dus ervoor zorgen dat de verplichting van artikel 5, lid 1, wordt nagekomen.

- 32 Ter onderbouwing van hun argument dat de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn bepaalde verplichting om gegevens door te geven, ook betrekking heeft op externe gegevens, beroepen het Bundesnetzagentur en de Italiaanse regering zich op punt 11 van de considerans van deze richtlijn en op de door het gemeenschappelijk regelgevingskader beoogde algemene doelstelling van bevordering van de mededinging.
- 33 Punt 11 van de considerans van de universeledienstrichtlijn bepaalt dat „[g]ebruikers en consumenten [...] behoefte [hebben] aan volledige gidsen en inlichtingendiensten die alle in gidsen vermelde telefoonabonnees en hun nummers [...] bestrijken”. Dat punt moet echter worden gelezen in samenhang met de universeledienstverplichting van artikel 5, lid 1, van die richtlijn, waarbij de lidstaten niet de verplichting wordt opgelegd om ervoor te zorgen dat alle telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten volledig zijn. Op basis van die bepaling moeten de lidstaten er immers enkel voor zorgen dat ten minste één volledige telefoongids en ten minste één volledige telefooninlichtingendienst beschikbaar zijn voor de eindgebruikers. Zoals uit punt 31 van het onderhavige arrest volgt, volstaat de op ondernemingen die telefoonnummers toekennen rustende verplichting tot doorgeven, die alleen gegevens van de eigen abonnees van deze ondernemingen betreft, om ervoor te zorgen dat de universeledienstverplichting van artikel 5, lid 1, wordt nagekomen.
- 34 Op basis van de algemene doelstelling van het gemeenschappelijk regelgevingskader, te weten de mededinging te bevorderen, kan evenmin worden geoordeeld dat een onderneming die abonnees telefoonnummers toekent, zoals Deutsche Telekom, krachtens artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn andere gegevens dan die van haar eigen abonnees moet doorgeven aan derden.
- 35 Artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn moet namelijk worden uitgelegd tegen de achtergrond van de specifieke doelstelling ervan, te weten ervoor te zorgen dat de universeledienstverplichting van artikel 5, lid 1, van deze richtlijn wordt nagekomen.

- 36 Overigens staat in punt 35 van de considerans van de universeledienstrichtlijn dat de aanbieder van inlichtingendiensten en telefoongidsen reeds voor concurrentie is opengesteld. Op een open markt biedt de op ondernemingen die telefoonnummers toekennen rustende verplichting om gegevens van hun eigen abonnees door te geven, overeenkomstig artikel 25, lid 2, van die richtlijn, in beginsel niet alleen de onderneming die met de universeledienstverplichting van artikel 5, lid 1, van die richtlijn belast is, maar ook alle telefoondienstaanbieders de mogelijkheid om een volledig gegevensbestand te vormen en activiteiten op de markt voor telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen te ontwikkelen. In dit verband volstaat het dat de betrokken aanbieder elke onderneming die telefoonnummers toekent, om de relevante gegevens van haar abonnees verzoekt.
- 37 Uit het voorgaande volgt dus dat de „relevante informatie” in de zin van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, die op basis van deze bepaling moet worden meegedeeld, uitsluitend betrekking heeft op de informatie over de eigen abonnees van de ondernemingen die telefoonnummers toekennen.
- 38 In de tweede plaats moet worden uitgemaakt of artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn een volledige harmonisatie verricht dan wel of deze bepaling de lidstaten toestaat om ondernemingen die telefoonnummers toekennen, de verplichting op te leggen om ondernemingen die openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen beogen te verstrekken, niet alleen de „relevante informatie” in de zin van deze bepaling, maar ook externe gegevens te verstrekken.
- 39 Meteen moet in herinnering worden gebracht dat het Hof in punt 35 van voormeld arrest KPN Telecom, inzake de uitlegging van artikel 6, lid 3, van de ONP-richtlijn, waarvan de inhoud vergelijkbaar is met die van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, heeft geoordeeld dat artikel 6, lid 3, geen volledige harmonisatie

beoogde en dat de lidstaten bevoegd bleven om vast te stellen of bepaalde extra gegevens in een specifieke nationale context ter beschikking van derden moesten worden gesteld.

- 40 Deutsche Telekom, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie betogen echter dat die uitlegging niet geldt voor artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn, aangezien deze richtlijn deel uitmaakt van het gemeenschappelijk regelgevingskader, dat blijkens artikel 1, lid 1, van de kaderrichtlijn een geharmoniseerd kader voor de regulering van elektronischecommunicatiediensten is. De nationale wetgever mag de betrokken ondernemingen dus geen verplichtingen opleggen die verder gaan dan die van artikel 25, lid 2.
- 41 In dit verband dient ten eerste te worden vastgesteld dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn deel uitmaakt van hoofdstuk IV van deze richtlijn, dat de belangen en de rechten van de eindgebruikers betreft. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de kaderrichtlijn en de universeledienstrichtlijn niet voorzien in volledige harmonisatie van de aspecten van de consumentenbescherming (arrest van 11 maart 2010, Telekomunikacja Polska, C-522/08, Jurispr. blz. I-2079, punt 29).
- 42 In de tweede plaats dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn tot doel heeft ervoor te zorgen dat de krachtens artikel 5, lid 1, van deze richtlijn op de lidstaten rustende verplichting om ervoor te zorgen dat ten minste één volledige telefoongids en ten minste één volledige telefooninlichtingendienst beschikbaar zijn voor de eindgebruikers, wordt nagekomen. Aangezien

het gaat om een minimumvoorwaarde die de lidstaten moeten naleven, mogen zij in beginsel verdergaande bepalingen vaststellen om de toetreding van nieuwe deelnemers tot de markt voor openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen te vergemakkelijken.

- 43 Het gemeenschappelijk regelgevingskader staat dan ook niet in de weg aan een nationale regeling zoals die in het hoofdgeding, die, doordat zij tot alle ondernemingen die aan eindgebruikers telefoonnummers toekennen gericht is, elektronischecommunicatieondernemingen algemeen en niet-discriminerend raakt, op voorwaarde dat deze regeling geen inbreuk maakt op de bevoegdheden die de NRI's rechtstreeks aan de bepalingen van het gemeenschappelijk regelgevingskader ontleen (arrest Telekomunikacja Polska, reeds aangehaald, punten 27 en 28; zie ook arrest van 3 december 2009, Commissie/Duitsland, C-424/07, Jurispr. blz. I-11431, punten 78 en 91-99).
- 44 In casu maakt een nationale regeling als die in het hoofdgeding geen inbreuk op een bevoegdheid die het gemeenschappelijk regelgevingskader uitdrukkelijk aan de betrokken NRI heeft verleend.
- 45 Artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn verleent de NRI's namelijk geen bijzondere bevoegdheden en legt deze instanties geen bijzondere verplichtingen op. Die bepaling legt enkel verplichtingen op aan de lidstaten als zodanig.
- 46 Bovendien maakt een nationale regeling als die in het hoofdgeding geen inbreuk op de bevoegdheden van de betrokken NRI inzake de analyse van de verschillende elektronischecommunicatiemarkten en inzake het opleggen van wettelijke verplichtingen aan ondernemingen met een aanmerkelijke marktmacht op markten waar geen daadwerkelijke mededinging heerst, die voortvloeien uit artikel 16 van de kaderrichtlijn en uit artikel 17 van de universeledienstrichtlijn. De enkele omstandigheid dat de NRI, wanneer de betrokken ondernemingen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde

nationale regeling naleven, niet langer ertoe zal worden gebracht een bijzondere maatregel te treffen na een eventuele analyse van de betrokken eindgebruikersmarkt, te weten het opleggen aan een onderneming met een aanmerkelijke marktmacht van de verplichting om externe gegevens aan derde ondernemingen door te geven, betekent echter niet dat rechtstreeks inbreuk wordt gemaakt op de bevoegdheden die de betrokken NRI aan artikel 17 van de universeledienstrichtlijn ontleent (zie naar analogie, met betrekking tot een algemeen verbod op koppelverkoop, arrest Telekomunikacja Polska, reeds aangehaald, punt 28).

- ⁴⁷ Uit het voorgaande volgt dat op de eerste vraag moet worden geantwoord dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling die ondernemingen die eindgebruikers telefoonnummers toekennen, de verplichting oplegt om ondernemingen die openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen verstrekken, niet alleen de gegevens van hun eigen abonnees, maar ook de gegevens van abonnees van derde ondernemingen waarover zij beschikken ter beschikking te stellen.

Tweede vraag

- ⁴⁸ Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of op basis van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie een onderneming die telefoonnummers toekent de gegevens van abonnees van een derde onderneming waarover zij beschikt slechts kan doorgeven aan een onderneming die openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen verstrekt, indien de derde onderneming of haar abonnees daarvoor toestemming geven of daartegen geen bezwaar maken.

- 49 Artikel 8, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) bepaalt dat „[e]enieder [...] recht [heeft] op bescherming van zijn persoonsgegevens”.
- 50 Richtlijn 95/46 beoogt in de lidstaten te waarborgen dat het recht op bescherming van persoonsgegevens wordt geëerbiedigd. De richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie vormt, zoals uit artikel 1, lid 2, ervan blijkt, een specificatie van en een aanvulling op richtlijn 95/46 in de elektronischecommunicatiesector.
- 51 Het recht op bescherming van persoonsgegevens heeft evenwel geen absolute gelding, maar moet in relatie tot de functie ervan in de maatschappij worden beschouwd (arrest van 9 november 2010, Volker und Markus Schecke en Eifert, C-92/09 en C-93/09, Jurispr. blz. I-11063, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 Op basis van artikel 8, lid 2, van het Handvest kunnen persoonsgegevens dus worden verwerkt indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. In dit verband schrijft die bepaling voor dat persoonsgegevens „eerlijk [moeten] worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet”.
- 53 Het doorgeven van persoonsgegevens van abonnees aan een derde onderneming die openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen beoogt te verstrekken, vormt een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 8, lid 2, van het Handvest, die slechts kan plaatsvinden „met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet”.

- 54 De richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie vereist voor de publicatie van persoonsgegevens van abonnees in gedrukte of elektronische telefoongidsen de toestemming van deze abonnees.
- 55 Zo bepaalt artikel 12, lid 2, van die richtlijn dat de abonnees zelf kunnen bepalen of, en zo ja welke, persoonsgegevens in een openbare telefoongids worden opgenomen.
- 56 Daarentegen vereist de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie niet dat de onderneming die de betrokken telefoonnummers heeft toegekend of over externe gegevens beschikt, toestemming geeft voor de publicatie van persoonsgegevens van abonnees. Die onderneming kan zich namelijk niet persoonlijk beroepen op het recht op toestemming, dat alleen aan de abonnees toekomt.
- 57 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter ook te vernemen of artikel 12 van die richtlijn voor het doorgeven van persoonsgegevens aan een derde onderneming die openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen verstrekt, vereist dat de abonnee opnieuw toestemming geeft indien hij reeds in de publicatie van zijn persoonsgegevens in één enkele telefoongids, in casu die van Deutsche Telekom, heeft toegestemd.
- 58 Meteen al dient eraan te worden herinnerd dat uit artikel 12, lid 1, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie en uit punt 38 van de considerans van deze richtlijn volgt dat abonnees, alvorens zij in openbare telefoongidsen worden opgenomen, op de hoogte worden gebracht van de doeleinden van deze gidsen en van alle bijzondere gebruiksmogelijkheden, met name op basis van zoekfuncties die zijn opgenomen in de elektronische versies van de gidsen. Die voorafgaande informatie biedt de betrokken abonnee de mogelijkheid om een vrije, specifieke en op informatie

berustende toestemming in de zin van de artikelen 2, sub h, en 7, sub a, van richtlijn 95/46 te geven voor de publicatie van hem betreffende persoonsgegevens in openbare telefoongidsen.

- 59 Punt 39 van de considerans van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie preciseert met betrekking tot de in artikel 12, lid 1, van deze richtlijn gestelde verplichting om de abonnees vooraf te informeren, dat „[i]ndien de [persoons] gegevens aan een of meer derden kunnen worden doorgezonden, [...] de abonnee van deze mogelijkheid en van de ontvanger of categorieën mogelijke ontvangers in kennis [moet] worden gesteld”.
- 60 Nadat de abonnee de in artikel 12, lid 1, van die richtlijn bedoelde informatie heeft gekregen, kan hij echter blijkens artikel 12, lid 2, enkel bepalen of, en zo ja welke, hem betreffende persoonsgegevens in een openbare telefoongids worden opgenomen.
- 61 Zoals de advocaat-generaal in punt 122 van haar conclusie heeft opgemerkt, volgt uit een contextuele en systematische uitlegging van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie dat de in artikel 12, lid 2, bedoelde toestemming betrekking heeft op het doel van de publicatie van de persoonsgegevens in een openbare telefoongids, en niet op de identiteit van een telefoongidsaanbieder in het bijzonder.
- 62 Ten eerste kan namelijk niet uit artikel 12, lid 2, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie worden afgeleid dat de abonnee over een selectief beslissingsrecht beschikt ten gunste van bepaalde aanbieders van openbare telefoon-inlichtingendiensten en telefoongidsen. Het is de publicatie zelf van persoonsgegevens

in een telefoongids die een bijzondere doelstelling heeft, die schadelijk kan blijken te zijn voor een abonnee. Wanneer de abonnee heeft toegestemd in de publicatie van zijn gegevens in een telefoongids die een bijzondere doelstelling heeft, zal hij er echter over het algemeen geen belang bij hebben zich te verzetten tegen de publicatie van dezelfde gegevens in een andere vergelijkbare telefoongids.

- 63 Ten tweede bevestigt punt 39 van de considerans van die richtlijn dat het doorgeven van persoonsgegevens van abonnees 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”.
- 64 Ten derde vermeldt de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie een geval waarin in hernieuwde of specifieke toestemming van de abonnee kan worden voorzien. Zo kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 12, lid 3, van die richtlijn verlangen dat de aparte toestemming van de abonnees ook moet worden verkregen voor andere doeleinden van een openbare telefoongids dan het zoeken van contactgegevens van een persoon op basis van zijn naam en, in voorkomend geval, een minimumaantal andere identificatiegegevens. Uit punt 39 van de considerans van die richtlijn volgt dat een nieuwe toestemming van de abonnee moet 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”.
- 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.

- 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.
- 67 Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord dat artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling die een onderneming die openbare telefoongidsen publiceert, de verplichting oplegt om persoonsgegevens van abonnees van andere telefoondienstaanbieders waarover zij beschikt door te geven aan een derde onderneming die een gedrukte of elektronische openbare telefoongids publiceert of ervoor zorgt dat deze gidsen via inlichtingendiensten toegankelijk zijn, zonder dat daarvoor een nieuwe toestemming van de abonnees noodzakelijk is, op voorwaarde dat de abonnees vóór de eerste opname van hun gegevens in een openbare telefoongids op de hoogte zijn gebracht van het doel van deze gids en van het feit dat deze gegevens zouden kunnen worden meegedeeld aan een andere telefoondienstaanbieder en dat wordt gewaarborgd dat deze gegevens na het doorgeven ervan niet zullen worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarvoor zij met het oog op de eerste publicatie ervan zijn verzameld.

Kosten

⁶⁸ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **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) moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling die ondernemingen die eindgebruikers telefoonnummers toekennen, de verplichting oplegt om ondernemingen die openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen verstrekken, niet alleen de gegevens van hun eigen abonnees, maar ook de gegevens van abonnees van derde ondernemingen waarover zij beschikken ter beschikking te stellen.**

- 2) **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) moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een nationale regeling die een onderneming die openbare telefoongidsen publiceert, de verplichting oplegt om persoonsgegevens van abonnees van andere telefoon-dienstaanbieders waarover zij beschikt door te geven aan een derde onderneming die een gedrukte of elektronische openbare telefoongids publiceert of ervoor zorgt dat deze gidsen via inlichtingendiensten toegankelijk zijn,**

zonder dat daarvoor een nieuwe toestemming van de abonnees noodzakelijk is, op voorwaarde dat de abonnees vóór de eerste opname van hun gegevens in een openbare telefoongids op de hoogte zijn gebracht van het doel van deze gids en van het feit dat deze gegevens zouden kunnen worden meegedeeld aan een andere telefoondienst aanbieder en dat wordt gewaarborgd dat deze gegevens na het doorgeven ervan niet zullen worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarvoor zij met het oog op de eerste publicatie ervan zijn verzameld.

ondertekeningen