



Besluit Openbaar

Ons kenmerk: ACM/DC/2013/201323

Zaaknummer: 12.0038.21

Datum: 5 juni 2013

Besluit van de Autoriteit Consument en Markt op grond van artikel 12.2 Tw inhoudende de beslechting van een geschil tussen European Directory Assistance N.V. en Ziggo B.V..

Inhoud

1	Inleiding	3
2	Feiten	3
2.1	Aanleiding	3
2.2	Onderwerp van geschil	4
2.3	Partijen	4
2.3.1	E.D.A.	4
2.3.2	Ziggo	4
2.4	Advies externe partijen	4
3	Verloop van de procedure	5
3.1	Voorgeschiedenis	5
3.2	Huidige procedure	6
4	Zienswijze partijen	7
4.1	Zienswijze E.D.A.	7
4.2	Zienswijze Ziggo	7
5	Advies externe partijen	9
5.1	Advies BEREK	9
5.1.1	Verzoek om advies BEREK	9
5.1.2	Advies van BEREK	10
5.2	Standpunt CBP	12
5.2.1	Verzoek om standpunt CBP	12
5.2.2	Standpunt CBP	12
6	Juridisch Kader	13
6.1	Bevoegdheid ACM/OPTA	13
6.2	Wettelijk beoordelingskader	14
6.2.1	Telecommunicatiewet en het Besluit universele dienstverlening en	



**Besluit
Openbaar**

eindgebruikersbelangen	14
6.2.2 Wet bescherming persoonsgegevens	16
6.2.3 Europese regelgeving	16
6.2.4 Jurisprudentie	20
7 Overwegingen.....	23
7.1 Bevoegdheid.....	23
7.2 Strekking artikel 3.1 Bude.....	23
7.3 Op wie rust verplichting	25
7.4 Alle redelijke verzoeken.....	25
7.4.1 Algemeen beschikbare abonnee-informatie diensten	25
7.4.2 Redelijke verzoeken	26
7.4.3 Conclusie	26
7.5 Voorwaarden	26
7.5.1 Overeengekomen formaat.....	26
7.5.2 Billijk, objectief en kosten georiënteerd	26
7.5.3 Non-discriminatie	27
7.6 Privacy	28
7.6.1 Artikel 3.2 Bude.....	28
7.6.2 Toestemming	28
7.7 Relevante informatie.....	30
7.8 Conclusie	31
8 Dictum	31



Besluit Openbaar

1 Inleiding

1. Op 1 april 2013 is de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt in werking getreden.¹ Vanaf die datum is de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) de rechtsopvolger van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa), de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: OPTA) en de Consumentenautoriteit (hierna: CA).

2 Feiten

2.1 Aanleiding

2. Op 8 februari 2012 heeft European Directory Assistance N.V. te Brussel (België) (hierna E.D.A.) een aanvraag ingediend bij OPTA met het verzoek om een besluit te nemen in een geschil tussen E.D.A. en Ziggo B.V. te Utrecht (hierna: Ziggo).
3. Het geschil is gebaseerd op artikel 12.2, eerste lid, Telecommunicatiewet (hierna: Tw). Dit artikel geeft aan dat indien er tussen ondernemingen een geschil is ontstaan over een verplichting die door een onderneming die openbare elektronische communicatiediensten aanbiedt niet wordt nagekomen, dat ACM op aanvraag van een betrokken partij dit geschil mag beslechten.
4. De kern van het geschil heeft betrekking op artikel 3.1 van het Besluit Universele Dienstverlening en Eindgebruikersbelangen (hierna: Bude). In dit artikel is de verplichting opgenomen voor aanbieders, die telefoonnummers in gebruik geven (hierna: telefonieaanbieders), om aan alle redelijke verzoeken van degenen die telefoongidsen en abonnee-informatiediensten uitgeven (ofwel Nummer Informatie Dienst (hierna: NID)) te voldoen en aan hen abonneelijsten beschikbaar te stellen.
5. Met artikel 3.1 Bude is artikel 25 van de Universeledienstrichtlijn² (hierna: UD-richtlijn) in Nederland geïmplementeerd. Artikel 25 geeft in het eerste lid abonnees het recht om opgenomen te worden in een openbare telefoongids.
6. Om het recht uit het eerste lid van artikel 25 UD-richtlijn te waarborgen is in het tweede lid van dat artikel een verplichting opgenomen voor alle telefonieaanbieders om aan alle redelijke verzoeken voor het beschikbaar stellen van abonneelijsten te voldoen. Deze verzoeken kunnen komen van NID's. De bedoeling is dat deze informatie op billijke, objectieve, kosten georiënteerde en niet-discriminerende voorwaarden beschikbaar wordt gesteld.

¹ Instellingwet Autoriteit Consument en Markt (Stb. 2013, 102).

² Richtlijn 2002/22/EC zoals gewijzigd door Richtlijn 2009/136/EC.



Besluit Openbaar

2.2 Onderwerp van geschil

7. In onderhavig geschil heeft het Belgische E.D.A. aan het Nederlandse Ziggo een verzoek ingediend om de abonneegegevens beschikbaar te stellen. Ziggo heeft de gegevens niet voor E.D.A. beschikbaar gesteld. Derhalve heeft E.D.A. aan ACM verzocht te beslissen of en welke gegevens door Ziggo aan E.D.A. beschikbaar moeten worden gesteld.

2.3 Partijen

2.3.1 E.D.A.

8. Het Belgische bedrijf E.D.A. biedt een NID aan in België. E.D.A. wenst abonneegegevens te verkrijgen van Ziggo om haar gebruikers de mogelijkheid te bieden Nederlandse telefoonnummers op te zoeken. E.D.A. levert nationale en internationale NID's in België, uitsluitend bestemd voor Belgische inwoners en alleen toegankelijk vanaf het Belgisch grondgebied, via verschillende nummers (1212, 1313 en 1414).
9. Omwille van de grote expat-gemeenschap die in België woont zoeken Belgische inwoners vaak telefonische informatie over telefoonabonnees buiten België. Daarom biedt E.D.A. haar Belgische gebruikers de mogelijkheid om nummerinformatie op te zoeken over telefoonabonnees in diverse andere Lidstaten.

2.3.2 Ziggo

10. Ziggo is een Nederlandse aanbieder van onder andere telefoniediensten. Volgens Ziggo hoeft zij aan haar abonnees geen toestemming te vragen om hun gegevens beschikbaar te stellen voor E.D.A. Derhalve is zij van mening dat zij de gegevens niet voor E.D.A. beschikbaar hoeft te stellen.

2.4 Advies externe partijen

11. ACM heeft zowel de Body of European Regulators for Electronic Communications (hierna: BEREC) als het College Bescherming Persoonsgegevens (hierna: CBP) gevraagd om advies in dit geschil. Op grond van het advies van BEREC is de verplichting die voortvloeit uit artikel 25 UD-richtlijn niet beperkt tot de landsgrenzen van een Lidstaat. Hierdoor zal Ziggo verplicht zijn om de gegevens aan E.D.A. beschikbaar te stellen.
12. Voorts heeft het CBP het standpunt ingenomen aan dat Ziggo moet zorgen dat al haar abonnees "geïnformeerde" en "specifieke" toestemming geven voor afgifte van hun gegevens aan E.D.A.



Besluit Openbaar

3 Verloop van de procedure

3.1 Voorgeschiedenis

13. In januari 2010 heeft E.D.A. aan Ziggo een verzoek ingediend teneinde toegang te verkrijgen tot de abonneegegevensbank van Ziggo met tot doel het verstrekken van nummerinformatiediensten. Bij dit verzoek was een contractvoorstel bijgevoegd.
14. Op 11 februari 2010 heeft een ontmoeting plaatsgevonden met als doel de verdere afdracht van de Ziggo abonneegegevensbank aan E.D.A. ten behoeve van nummerinformatiediensten af te handelen.
15. Op 12 februari 2010 is door E.D.A. een standaard contractvoorstel aan Ziggo toegezonden.
16. Op 13 april 2010 heeft Ziggo geantwoord dat het hen niet is toegestaan hun abonneegegevensbank af te dragen aan E.D.A., omdat E.D.A. geen Nederlandse onderneming is en als E.D.A. een bewijs kan tonen dat zij telefoongidsen mochten publiceren en nummerinformatiediensten mogen verstrekken op Nederlands grondgebied, dan kunnen ze alsnog met een contactvoorstel komen.
17. E.D.A. heeft hierop gereageerd dat hij de wettelijke basis van die verklaring niet kon vinden en dat E.D.A. over alle benodigde vergunningen beschikt om dergelijke diensten te verstrekken en om persoonsgegevens te verwerken.
18. Op 28 april 2010 ontving E.D.A. opnieuw een negatief antwoord van Ziggo. Ziggo geeft hiervoor als reden dat E.D.A. geen partij is die een telefoongids in Nederland uitgeeft en dat de abonnees van Ziggo enkel toestemming hebben gegeven voor publicatie van hun gegevens in een Nederlandse telefoongids.
19. Op 18 mei 2010 is telefonisch contact geweest tussen E.D.A. en Ziggo waarbij E.D.A. opnieuw heeft verzocht om de gegevens te leveren.
20. Op 28 mei 2010 heeft Ziggo nogmaals aangegeven dat zij de abonneegegevens niet beschikbaar kan stellen voor een buitenlandse NID, omdat deze geen telefoongids in Nederland uitgeeft en zij van hun abonnees voor een dergelijke afgifte geen toestemming hebben ontvangen.
21. Op 30 september 2011 en op 13 oktober 2011 heeft E.D.A. aan Ziggo gevraagd of er sprake was van verandering van hun positie met betrekking tot afdracht van de gegevensbank van Ziggo aan E.D.A. Hierop is niet gereageerd.
22. Op 24 november 2011 heeft E.D.A. per e-mail aan Ziggo laten weten dat ze op vele manieren heeft geprobeerd tot een overeenkomst met Ziggo te komen, maar dat dit tot op heden niet was gelukt en dat ze overwoog een verzoek om geschilbeslechting in te dienen bij OPTA.
23. Ziggo heeft niet meer op die laatste e-mail gereageerd.



Besluit Openbaar

3.2 Huidige procedure

24. Zoals reeds in randnummer 2 van dit besluit is aangegeven heeft E.D.A. op 8 februari 2012 een verzoek ingediend bij OPTA om een besluit te nemen in het geschil tussen E.D.A. en Ziggo.
25. Op 9 maart 2012 heeft OPTA dit verzoek doorgezonden aan Ziggo met daarin de opmerking dat het een verzoek is van artikel 12.2 juncto 12.8 Tw. Hierdoor zou de behandeling van dit geschil 24 weken bedragen, behoudens schorsing van de termijn.³
26. Op 30 maart 2012 is door Ziggo een verweerschrift ingediend.
27. Op 25 april 2012 heeft vervolgens een hoorzitting plaatsgehad ten kantore van OPTA.⁴
28. Op 31 mei 2012 is door OPTA op grond van artikel 7 van de Procedureregeling geschillen en handhaving OPTA aan BEREC een verzoek om advies ingediend inzake het geschil tussen E.D.A. en Ziggo.⁵
29. Op 5 juni 2012 is door OPTA een brief⁶ aan zowel Ziggo als E.D.A. gestuurd met daarin de opmerking dat er geen sprake is van een geschil zoals bedoeld in artikel 12.8 Tw, maar een geschil zoals bedoeld in artikel 12.2 Tw, daar in casu geen sprake was van twee of meer nationale regelgevende instanties die bevoegd zijn.
30. In dezelfde brief is door OPTA aangegeven dat de beslistermijn nu 17 in plaats van 24 weken bedraagt. Echter is deze termijn verlengd met 8 weken, daar sprake is van een uitzonderlijk geval.
31. Ook is in dezelfde brief aangegeven dat de termijn voor het geven van een beschikking, op grond van artikel 4:15, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan worden opgeschort gedurende de termijn waarvoor de aanvrager schriftelijk met uitstel heeft ingestemd.
32. Op 12 mei 2012 heeft E.D.A. per brief⁷ ingestemd de geschilbeslechtsprocedure op te schorten zolang BEREC zich beraadt over het verzoek om advies door OPTA.
33. Op 31 juli 2012 is door OPTA schriftelijk een verzoek ingediend bij het College Bescherming Persoonsgegevens (hierna: CBP) om een standpunt in te nemen over de vraag of de toestemming die op dat moment door de telefonieaanbieders werd gevraagd voldoende is om aan de grensoverschrijdende werking van artikel 3.1 Bude te voldoen.⁸

³ Brief met kenmerk: OPTA/ACNB/2012/200725

⁴ Zie bijlage 1: Verslag hoorzitting.

⁵ Brief met kenmerk: OPTA/ACNB/2012/201404.

⁶ Brief met kenmerk: OPTA/ACNB/2012/201505 en brief met kenmerk: OPTA/ACNB/2012/201509.

⁷ Brief met kenmerk: 2.0112.102.176.

⁸ Brief met kenmerk: OPTA/ACNB/2012/202067.



Besluit Openbaar

34. Op 24 oktober 2012 is door het CBP schriftelijk gereageerd op het verzoek van OPTA.⁹
35. Op 7 maart 2013 is door BEREC een advies verstrekt naar aanleiding van het verzoek van OPTA.¹⁰ Daardoor is de beslistermijn ook weer gaan lopen vanaf 15 maart 2013, zoals aangegeven per brief van 15 maart 2013¹¹.

4 Zienswijze partijen

36. Zoals aangegeven in hoofdstuk 3 is Ziggo op grond van artikel 17 van de Procedureregeling geschillen en handhaving OPTA 2009 (hierna: PGHO) in de gelegenheid gesteld een verweerschrift in te dienen.¹²
37. Daarnaast zijn zowel E.D.A. als Ziggo in de gelegenheid gesteld om mondeling hun zienswijze naar voren te brengen tijdens een hoorzitting in geschil op 25 april 2012.

4.1 Zienswijze E.D.A.

38. E.D.A. is van mening dat Ziggo verplicht is de gevraagde abonneegegevens aan E.D.A. beschikbaar te stellen. Deze verplichting vloeit volgens E.D.A. voort uit artikel 25 UD-richtlijn. En dus ook uit artikel 3.1 BUDE
39. E.D.A. geeft aan geen omgekeerd zoeken aan te bieden. Ze willen de basisgegevens (naam, adres, woonplaats en telefoonnummer) hebben en die zelf verrijken. Ze willen de abonneegegevens van Nederlandse abonnees hebben en die in België beschikbaar stellen.
40. E.D.A. vindt dat op grond van de richtlijn de gegevens binnen Europa altijd verschaft moeten worden. Volgens hen is er geen beperking voor de levering van de ene lidstaat naar de andere.
41. E.D.A. wil de gegevens op kostengeoriënteerde basis ter beschikking gesteld krijgen.
42. E.D.A. is bereid een vertrouwelijkheidscontract aan te gaan.

4.2 Zienswijze Ziggo

43. Ziggo is van mening dat zij op grond van artikel 3.2 Bude uitsluitend verplicht is toestemming aan haar abonnees te verzoeken voor opname in elke *standaard telefoongids* en elke *standaard abonnee-informatiedienst*. Volgens Ziggo zou zij wel toestemming kunnen vragen voor opname in een andere telefoongids of een abonneebestand dat niet uitsluitend gebruikt wordt voor de standaard abonnee-informatiedienst, maar zij meent dat zij hiertoe niet verplicht is en dit daarom niet heeft gedaan.
44. Ziggo geeft aan dat een standaard telefoongids of standaard abonnee-informatiedienst gedefinieerd wordt in artikel 1.1, onder d en e, Bude. Daarnaast meent zij dat de dienst die

⁹ Zie Bijlage 2: Advies CBP, Brief met kenmerk: z2012-00547.

¹⁰ Zie Bijlage 3: Advies BEREC, Documentnummer: BoR (13) 34 (geregistreerd op 12 maart 2013).

¹¹ Brief met kenmerk: OPTA/ACNB/2013/200709.

¹² Procedureregeling geschillen en handhaving OPTA 2009, (Stcr. 2009, 91, p.12), integrale tekst gepubliceerd op www.acm.nl.



Besluit Openbaar

E.D.A. aanbiedt niet valt onder de definitie van een standaard telefoongids of standaard abonnee-informatiedienst. Voornamelijk volgt dit uit het feit dat E.D.A. heeft aangegeven omgekeerd zoeken aan te bieden en overweegt om de abonneegegevens te vermarkten op CD-ROM en andere gegevensdragers.

45. Tevens heeft E.D.A. aangegeven de verkregen gegevens te willen verrijken met andere gegevens dan de naam, adres, huisnummer, postcode, woonplaats en het telefoonnummer van de abonnee. Volgens Ziggo is dit niet in overeenstemming met wat volgt uit artikel 3.1 Bude wat een aanbieder van een standaard telefoongids of informatiedienst dient te ontvangen.
46. De manier waarop E.D.A. invulling geeft aan haar informatiedienst is niet in overeenstemming met hetgeen waarvoor de abonnee aan Ziggo toestemming heeft gegeven. Ook vreest Ziggo dat zij tekort zal schieten in haar zorgplicht (artikel 11.2 Tw) doordat het risico van misbruik door het vermarkten zeer groot is. Hierdoor is Ziggo van mening dat zij niet verplicht is om toestemming van haar abonnees te vragen voor opname van abonneegegevens in de databank van E.D.A.
47. Ziggo geeft in haar zienswijze aan dat abonnees op grond van artikel 25, eerste lid, UD-richtlijn en artikel 5, eerste lid, UD-richtlijn, het recht hebben om te worden opgenomen in ten minste één openbare telefoongids. Aan deze verplichting heeft Ziggo voldaan aangezien de abonnees, die daarvoor toestemming hebben gegeven, reeds zijn opgenomen in De Telefoongids-Gouden Gids en de nummerinformatiedienst 1850. Derhalve is het niet nodig de abonnee op te laten nemen in de abonneelijst van E.D.A.
48. Op basis van de toestemming die de abonnees aan E.D.A. hebben gegeven mogen deze abonnees erop vertrouwen dat Ziggo uitsluitend abonneegegevens aan derden verschafft met het doel van publicatie via voor de abonnee bekende telefoongidsen en informatiediensten. Door de abonnees is aldus geen toestemming gegevens voor afgifte van hun gegevens aan een dienst als E.D.A.
49. Op grond van de algemene voorwaarden van Ziggo verschafft zij persoonsgegevens uitsluitend aan zorgvuldig geselecteerde derden. Deze derde dient hetzelfde niveau van bescherming van persoonsgegevens en persoonlijke levenssfeer te verschaffen als Ziggo. Volgens Ziggo is niet gebleken dat E.D.A. aan een dergelijk beschermingsniveau voldoet.
50. Ziggo is van mening dat zij de abonneegegevens niet gratis of tegen marginale kosten dient te verschaffen, zoals E.D.A. beweert, maar dat zij een kostengeoriënteerde vergoeding kan verlangen.
51. Tevens geeft Ziggo aan dat OPTA niet bevoegd is BEREC te raadplegen omdat een wettelijke basis daartoe ontbreekt. Vervolgens geeft Ziggo aan dat, indien OPTA toch BEREC zal raadplegen, zij verzoekt inzage te krijgen in de adviesaanvraag en de mogelijkheid op deze adviesaanvraag te reageren, voordat deze bij BEREC wordt ingediend.



Besluit Openbaar

52. Ziggo verzoekt aan OPTA het verzoek van E.D.A. af te wijzen. Mocht OPTA het verzoek van E.D.A. toch toewijzen, dan vraagt Ziggo aan OPTA om E.D.A. te verplichten te voldoen aan een minimum standaard van bescherming van de persoonsgegevens van de abonnees van Ziggo en een kostengeoriënteerde vergoeding te betaling voor afgifte van de abonneegegevens.
53. Voorts geeft Ziggo nog aan dat artikel 12.8 Tw niet van toepassing is op dit geschil, omdat dit geschil niet aanhangig is gemaakt bij de Belgische of een andere autoriteit.

5 Advies externe partijen

54. Hoewel dit geschil geen grensoverschrijdend geschil is, zoals bedoeld in artikel 12.8 Tw, bevat het geschil wel grensoverschrijdende aspecten. In de eerste plaats natuurlijk doordat E.D.A. in België gevestigd is. Daarnaast heeft E.D.A. ook in andere Lidstaten vergelijkbare geschillen aanhangig gemaakt. Aangezien de relevante regelgeving uit Europese richtlijnen wordt ontleend, heeft OPTA het van belang geacht om het geschil voor te leggen aan BEREC om zo een geharmoniseerd antwoord te kunnen geven op het geschil.

5.1 Advies BEREC

5.1.1 Verzoek om advies BEREC

55. In haar verzoekschrift heeft E.D.A. tevens verzocht om advisering door BEREC bij de beslechting van het geschil. Ziggo heeft zich op het standpunt gesteld dat OPTA hier niet toe bevoegd was. Zoals OPTA reeds in haar brief van 5 juni 2012 heeft aangegeven, was OPTA op grond van artikel 7 van de Procedureregeling geschillen en handhaving OPTA bevoegd om een derde als deskundige te betrekken bij de behandeling van een aanvraag. Zodoende was ACM bevoegd om een advies bij BEREC aan te vragen.
56. Op 31 mei 2012 heeft OPTA aan BEREC een verzoek om advies ingediend.¹³ In dit verzoek heeft OPTA de volgende vragen gesteld:
- Is BEREC van mening dat artikel 25 UD-richtlijn in samenhang met artikel 5 van de *Directive on competition in the markets for electronic Communications networks and services*¹⁴ (hierna: competition Directive) zo moet worden uitgelegd dat hiermee is beoogd om de Europese markt te openen voor NID's?
 - Geldt de verplichting voor telefonieaanbieders om aan alle redelijke verzoeken, tot beschikbaarstelling van de abonneelijsten ten behoeve van deze NID's, te voldoen hierdoor ook grensoverschrijdend?
 - Voorts moet er rekening worden gehouden dat telefonieaanbieders toestemming vragen aan de eindgebruikers voor het beschikbaar stellen van hun persoonsgegevens ten behoeve van NID's. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 12 van de privacy richtlijn¹⁵, welke in Nederland is geïmplementeerd in artikel 3.2 Bude. Zodoende moet worden afgewogen of de toestemming die een Nederlandse

¹³ Brief met kenmerk: OPTA/ACNB/2012/201404.

¹⁴ Richtlijn 2002/77/EC.

¹⁵ Richtlijn 2002/58/EC.



Besluit Openbaar

eindgebruiker aan zijn telefonieaanbieder geeft, mede inhoudt dat zijn gegevens beschikbaar moeten worden gesteld aan een buitenlandse partij die geen activiteiten ontplooit op de Nederlandse markt.

5.1.2 Advies van BEREC

57. Op 7 maart 2013 heeft BEREC advies gegeven naar aanleiding van het verzoek van 31 mei 2012.¹⁶ Dit advies is opgesteld door een taakgroep, waarin toezichthouders uit verschillende landen gerepresenteerd zijn. BEREC geeft in zijn advies wel aan dat dit advies inzake artikel 25 UD-richtlijn niet juridisch bindend is.
58. BEREC geeft ten aanzien van vraag a) aan dat het eerste doel van artikel 25 UD-richtlijn is om te zorgen dat aan de universele verplichting die voortvloeit uit artikel 5, eerste lid van de UD-richtlijn voldaan wordt. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat er ten minste één volledige telefoongids en ten minste één volledige telefooninlichtingendienst beschikbaar is voor de eindgebruikers, die regelmatig wordt bijgewerkt, in ieder geval één maal per jaar.
59. Voorts overweegt BEREC dat de relevante bepalingen uit de UD-richtlijn van toegevoegde waarde zijn voor de bepalingen uit de Mededingingsrichtlijn. Volgens het Hof van Justitie¹⁷ heeft artikel 25 UD-richtlijn een tweeledig doel. Aan de ene kant is het doel te zorgen dat de verplichting uit artikel 5 UD-richtlijn gewaarborgd wordt. Aan de andere kant moet het ook zorgen voor effectieve mededinging en voorzien in telefoondiensten. Dit sluit aan bij artikel 1 van de UD-richtlijn, waarin het doel van deze richtlijn wordt aangegeven.
60. Volgens BEREC moet de het gehele raamwerk van EU-regels de mededinging ten goede komen. Nu de grenzen op Europees niveau verwijderd zijn is dat ook om te zorgen dat de mededinging bevorderd wordt.
61. Concluderend geeft BEREC aan dat artikel 25 UD-richtlijn een aantal doelen heeft. Ten eerste zorgt het voor het recht van de eindgebruikers van een Lidstaat op een telefoongids en telefooninlichtingendiensten. Daarnaast bevordert het de werking van de interne markt van telefooninlichtingendiensten waarin non-discriminatie een rol speelt.
62. Op de tweede vraag, b), of de verplichting om abonneelijsten uit te leveren ook grensoverschrijdend werkt, heeft BEREC de volgende reactie gegeven.
63. Deze vraag moet worden beantwoordt in het perspectief van de non-discriminatie tussen ondernemingen en de bevordering van de werking van de interne markt, maar ook in het licht van de principes uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VwEU)¹⁸.
64. Het algemene doel van Europees recht is bewaking van de non-discriminatie. Dit staat ook beschreven in artikel 18 van het VwEU. Dit artikel moet in het licht van artikel 26, 56, 61 en 8 van het VwEU zodanig worden gelezen dat de aanbieders van telefoniediensten in de ene

¹⁶ Zie bijlage 3: Advies BEREC: Documentnummer: BoR (13) 34 (geregistreerd op 12 maart 2013).

¹⁷ HvJ EU 5 mei 2011, C/543/09.

¹⁸ HvJ EU, 30 maart 2010, C 83/47.



Besluit Openbaar

Lidstaat hetzelfde behandeld moeten worden als de aanbieders van telefoniediensten in andere Lidstaten.

65. BEREC concludeert dat de werking van artikel 25 UD-richtlijn niet moet worden beperkt tot een nationaal niveau en tevens van toepassing is op verzoeken vanuit andere Lidstaten.
66. Een NID hoeft niet aankiesbaar te zijn in de Lidstaat waar de telefonieaanbieders toe behoren, om te kunnen verzoeken om de abonneegegevens van deze telefonieaanbieders.
67. Ten slotte geeft BEREC nog antwoord op de vraag, c), of de toestemming die de eindgebruiker aan de Nederlandse telefonieaanbieder heeft gegeven voor afgifte van zijn gegevens voldoende is om de gegevens af te geven aan een buitenlandse partij die geen activiteiten ontplooid op de Nederlandse markt. De verplichting om toestemming te vragen vloeit voort uit artikel 12 van de Privacyrichtlijn¹⁹.
68. In het eerste lid staat aangegeven dat Lidstaten moeten zorgen “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.”
69. In het tweede lid wordt vermeld dat de lidstaten ervoor zorgen “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.”
70. Op grond van een uitspraak van het Hof van Justitie²⁰ is de toestemming van de eindgebruiker gekoppeld aan de beschikbaarstelling van zijn/haar persoonlijke abonneegegevens, maar niet aan een specifieke telefonieaanbieder. Dat houdt in dat als iemand toestemming geeft voor het beschikbaar stellen van zijn persoonsgegevens aan een NID en dat die gegevens kunnen worden overgedragen aan een andere NID, dat er geen vernieuwde toestemming nodig is voor die specifieke beschikbaarstelling.
71. Aldus dient de toestemming geschikt te zijn voor beschikbaarstelling van de gegevens aan een NID in een andere Lidstaat. Daarnaast moet de telefonieaanbieder ervoor zorgen dat de toestemmingsvraag conform de privacyregelgeving wordt gevraagd.

¹⁹ Richtlijn 2002/58/EG.

²⁰ HvJ EU, 5 mei 2011, zaak C-543/09.



Besluit Openbaar

5.2 Standpunt CBP

5.2.1 Verzoek om standpunt CBP

72. Op 31 juli 2012 heeft OPTA aan het CBP verzocht om een standpunt in te nemen over de vraag of de toestemming die nu door de telefonieaanbieders wordt gevraagd voldoende wordt, indien blijkt dat artikel 3.1 Bude grensoverschrijdende werking heeft.²¹ Concreet heeft OPTA hierbij twee vragen gesteld:
- Indien sprake is van een grensoverschrijdende werking van artikel 3.1 Bude, dient dan door telefonieaanbieders specifiek toestemming te worden gevraagd aan Nederlandse abonnees voor beschikbaarstelling van hun gegevens ten behoeve van buitenlandse NID's?
 - Is de toestemming die nu wordt gevraagd voldoende om de (eventuele) grensoverschrijdende werking van artikel 3.1 Bude te garanderen?

5.2.2 Standpunt CBP

73. Op 24 oktober 2012 is door het CBP schriftelijk een standpunt ingenomen.²²
74. In reactie op de eerste vraag, a), heeft het CBP aangegeven dat indien sprake is van een grensoverschrijdende werking van artikel 3.1 Bude door telefonieaanbieders voor of bij het sluiten van een overeenkomst met een abonnee toestemming moet worden gevraagd 'in algemene zin' voor het beschikbaar stellen van de gegevens aan standaard NID's. Dus niet alleen aan Nederlandse NID's, maar ook aan NID's buiten Nederland.
75. Van belang is wel dat de toestemming een vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting is waarmee de abonnee aanvaardt dat de betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.
76. Dit houdt in dat de toestemming 'in algemene zin' onder andere specifiek moet zijn in de zin van artikel 1, aanhef en onder i, Wbp. Aldus moet toestemming worden gevraagd voor 'elk verwerkingsdoeleinde/-element', dus ook specifiek voor beschikbaarstelling van hun gegevens ten behoeve buitenlandse NID's.
77. Dus er hoeft geen aparte toestemming te worden gevraagd voor het beschikbaar stellen van de persoonsgegevens aan andere dan Nederlandse NID's, mits de toestemming algemeen en specifiek genoeg is voor de abonnee om te weten wat er met zijn persoonsgegevens gaat gebeuren.
78. Voor de tweede vraag, b), heeft OPTA aan het CBP de algemene voorwaarden van Ziggo toegezonden. Het CBP geeft aan dat toestemming niet via algemene voorwaarden kan worden verkregen.

²¹ Brief met kenmerk: OPTA/ACNB/2012/202067.

²² Zie Bijlage 2: Advies CBP, Brief met kenmerk: z2012-00547.



Besluit Openbaar

79. Indien Ziggo apart (dus naast de algemene voorwaarden) toestemming vraagt, dienen de verschillende elementen van de verwerking(sdoeleinden) in de toestemmingsvraag duidelijk te worden omschreven.
80. Naar aanleiding van eventuele grensoverschrijdende werking van artikel 3.1 Bude zullen de verwerkingsdoeleinden uitgebreid worden, waardoor ook opnieuw om toestemming dient te worden gevraagd.
81. Aldus is het verzoek om toestemming via de algemene voorwaarden niet specifiek genoeg volgens het CBP. Voorts dient de aparte toestemmingsvraag 'specifiek' en 'geïnformeerd' te zijn om de grensoverschrijdende werking van artikel 3.1 Bude te garanderen.

6 Juridisch Kader

6.1 Bevoegdheid ACM/OPTA

82. Artikel 2 Instellingswet Autoriteit en Markt luidt:
 1. *Er is een Autoriteit Consument en Markt.*
 2. *De Autoriteit Consument en Markt is belast met de taken die haar bij of krachtens de wet zijn opgedragen*
83. Artikel 42, tweede lid, Instellingswet Autoriteit en Markt luidt:
Aanvragen en bezwaarschriften, ingediend bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het college voor de post- en telecommunicatiemarkt of de Consumentenautoriteit, worden na inwerkingtreding van artikel 2 van deze wet aangemerkt als aanvragen en bezwaarschriften, ingediend bij de Autoriteit Consument en Markt.
84. Artikel 12.2 Tw luidt:
 1. *Indien er tussen houders van een vergunning, tussen aanbieders, tussen aanbieders en ondernemingen, onderscheidenlijk tussen ondernemingen een geschil is ontstaan inzake de nakoming van een op een houder van een vergunning, een aanbieder of een onderneming die openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten, openbare elektronische communicatiediensten of programmadiensten aanbiedt op grond van een bij of krachtens deze wet of bij de Roamingverordening rustende verplichting, kan de Autoriteit Consument en Markt op aanvraag van een bij dat geschil betrokken partij het geschil beslechten, tenzij de beslechting van dat geschil op grond van deze wet aan een andere instantie is opgedragen.*
 2. *Onder een geschil als bedoeld in het eerste lid, wordt mede verstaan een geschil inzake de vraag of, indien de in dat lid bedoelde houders van een vergunning, aanbieders, aanbieders en ondernemingen, onderscheidenlijk ondernemingen een overeenkomst hebben gesloten op basis van een bij of krachtens deze wet op een of meer van hen rustende verplichting, de ter zake daarvan tussen hen bestaande verbintenissen, of de wijze waarop die verbintenissen worden nagekomen strijdig zijn, onderscheidenlijk strijdig is met het bij of krachtens deze wet bepaalde.*



Besluit Openbaar

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing indien een geschil is gerezen tussen degenen, bedoeld in artikel 3.24, eerste en vierde lid, dan wel tussen een aanbieder en een derde als bedoeld in artikel 5.12, tweede lid.

4. Indien een geschil is gerezen over de redelijkheid van een vergoeding voor medegebruik als bedoeld in artikel 3.24, vierde lid, derde volzin, draagt de Autoriteit Consument en Markt er zorg voor dat de vergoeding voldoet aan de in dat lid gestelde vereisten. De Autoriteit Consument en Markt is daarbij gehouden om de bij het geschil betrokken partijen te raadplegen over de mate waarin met de vergoeding aan de vereisten wordt voldaan. Indien naar het oordeel van de Autoriteit Consument en Markt niet of onvoldoende aan de vereisten wordt voldaan, raadpleegt de Autoriteit Consument en Markt de geschilpartijen opnieuw en geeft het, met inachtneming van de door de geschilpartijen verschaft informatie, aanwijzingen voor het alsnog voldoen aan de vereisten. De Autoriteit Consument en Markt houdt nadien toezicht op de naleving van de gegeven aanwijzingen. Het kan de aanbieder verplichten periodiek een rapportage over te leggen waarmee de blijvende efficiëntie van de tarieven kan worden gecontroleerd.

5. Met uitzondering van geschillen op grond van artikel 5.12 is het eerste lid niet van toepassing op geschillen voortvloeiend uit hoofdstuk 5 van deze wet.

6. Indien nummerhouders als bedoeld in artikel 4.2b geen overeenstemming kunnen bereiken over de voorwaarden waaronder de aan hen in gebruik gegeven nummers gezamenlijk in gebruik zullen worden genomen, kan de Autoriteit Consument en Markt op aanvraag van een of meer van hen, voorschriften geven inzake het tot stand brengen van een overeenkomst als bedoeld in artikel 4.2b.

7. Op aanvraag van de gezamenlijke nummerhouders kan de Autoriteit Consument en Markt een besluit als bedoeld in het vijfde lid intrekken

6.2 Wettelijk beoordelingskader

6.2.1 Telecommunicatiewet en het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen

85. Artikel 7.5 Tw luidt:

Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld inzake het, met inachtneming van het bepaalde bij of krachtens hoofdstuk 11, aan derden ter beschikking stellen van bij die regels aan te wijzen categorieën van nummers met bijbehorende gegevens ten behoeve van de beschikbaarheid van telefoongidsen en van een abonnee-informatiedienst.

86. Artikel 11.1, aanhef en onder g, luidt:

In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder toestemming van een gebruiker of abonnee: toestemming van een betrokkene als bedoeld in artikel 1, onder i, van de Wet bescherming persoonsgegevens, met dien verstande dat de toestemming mede betrekking kan hebben op gegevens van abonnees die geen natuurlijke personen zijn.



Besluit Openbaar

87. Artikel 11.6 Tw luidt:

1. Eenieder die een algemeen beschikbare abonneelijst uitgeeft of een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst verzorgt, stelt de abonnee voorafgaand aan opnemng van hem betreffende persoonsgegevens in de abonneelijst of in het voor de abonnee-informatiedienst gebruikte abonneebestand kosteloos op de hoogte van:

- a. de doeleinden van de desbetreffende abonneelijst en de desbetreffende abonnee-informatiedienst en, voor zover het een elektronische versie van de abonneelijst betreft, van de gebruiksmogelijkheden op basis van daarin opgenomen zoekfuncties, en*
- b. de soorten persoonsgegevens die, gelet op de vastgestelde doeleinden van de desbetreffende abonneelijst en desbetreffende abonnee-informatiedienst, daarin kunnen worden opgenomen.*

2. In een algemeen beschikbare abonneelijst en in het voor een abonnee-informatiedienst gebruikte abonneebestand worden uitsluitend persoonsgegevens van een abonnee opgenomen, indien de abonnee daarvoor toestemming heeft verleend en blijft deze beperkt tot de door hem daarbij aangegeven persoonsgegevens. Aan het niet opgenomen zijn in een abonneelijst of het voor een abonnee-informatiedienst gebruikte abonneebestand mogen geen kosten worden verbonden.

3. Voor zover de verwerking van persoonsgegevens in een algemeen beschikbare abonneelijst en in het voor een abonnee-informatiedienst gebruikte abonneebestand betrekking heeft op andere doeleinden dan het bieden van de mogelijkheid tot het zoeken van nummers aan de hand van gegevens betreffende de naam in combinatie met gegevens betreffende het adres en huisnummer, postcode en woonplaats van de abonnee, is met betrekking tot elk van die andere doeleinden afzonderlijke toestemming van de abonnee vereist.

4. De abonnee heeft het recht om kosteloos hem betreffende persoonsgegevens in een algemeen beschikbare abonneelijst of in het voor een abonnee-informatiedienst gebruikte abonneebestand te verifiëren, te laten verbeteren of te laten verwijderen.

88. Artikel 1.1, aanhef en onder d, Bude luidt:

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder standaard telefoongids: algemeen beschikbare abonneelijst waarin uitsluitend telefoonnummers kunnen worden opgezocht aan de hand van gegevens betreffende de naam in combinatie met gegevens betreffende het adres en huisnummer, postcode of de woonplaats van de abonnee;

89. Artikel 1.1, aanhef en onder e, Bude luidt:

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen 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;



Besluit Openbaar

90. Artikel 3.1 Bude luidt:
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.
91. Artikel 3.2 Bude luidt:
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.

6.2.2 Wet bescherming persoonsgegevens

92. Artikel 1.1, aanhef en onder i, Wbp luidt:
In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder toestemming van de betrokkene: elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt.

6.2.3 Europese regelgeving

93. Artikel 7, eerste lid, Kaderrichtlijn²³ luidt:
De nationale regelgevende instanties houden bij de uitvoering van de in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen omschreven taken zoveel mogelijk rekening met de doelstellingen van artikel 8, waaronder die welke verband houden met de werking van de interne markt.
94. Artikel 8 Kaderrichtlijn²⁴ luidt:
1. De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale regelgevende instanties bij de uitvoering van de in deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen omschreven regelgevende taken alle redelijke maatregelen treffen die gericht zijn op de verwezenlijking van de in de leden 2, 3 en 4 genoemde doelstellingen. Die maatregelen dienen in evenredigheid te zijn met die doelstellingen.
Tenzij anders bepaald in artikel 9, dat handelt over radiofrequenties, houden de lidstaten zoveel mogelijk rekening met de wenselijkheid van voorschriften die technologisch neutraal zijn, en zorgen zij ervoor dat de nationale regelgevende instanties bij de uitvoering van de in

²³ Richtlijn 2002/21/EC zoals gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG.

²⁴ Richtlijn 2002/21/EC zoals gewijzigd bij Richtlijn 2009/140/EG.



Besluit Openbaar

deze richtlijn en de bijzondere richtlijnen omschreven regelgevende taken, met name die welke erop gericht zijn daadwerkelijke concurrentie te waarborgen, eveneens daarmee rekening houden.

De nationale regelgevende instanties kunnen binnen hun bevoegdheden bijdragen tot het waarborgen van de uitvoering van beleid ter bevordering van culturele en taalkundige verscheidenheid en pluralisme in de media.

2. De nationale regelgevende instanties bevorderen de concurrentie bij de levering van elektronische-communicatienetwerken en -diensten en de bijbehorende faciliteiten en diensten, onder meer op de volgende wijze:

- a) zij zorgen ervoor dat de gebruikers, met inbegrip van gebruikers met een handicap, oudere gebruikers en gebruikers met speciale sociale behoeften optimaal profiteren wat betreft keuze, prijs en kwaliteit;*
- b) zij zorgen ervoor dat er in de sector elektronische communicatie geen verstoring of beperking van de mededinging is, met inbegrip van de doorgifte van inhoud;*
- d) zij bevorderen efficiënt gebruik en zorgen voor een efficiënt beheer van de radiofrequenties en de nummervoorraad.*

3. De nationale regelgevende instanties dragen bij aan de ontwikkeling van de interne markt, onder meer op de volgende wijze:

- a) zij heffen resterende belemmeringen op voor het aanbieden van elektronische-communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten en diensten en elektronische-communicatiediensten op Europees niveau;*
- b) zij moedigen het opzetten en ontwikkelen van trans-Europese netwerken en de interoperabiliteit van pan-Europese diensten aan en eind-tot-eind connectiviteit;*
- d) zij werken met elkaar, met de Commissie en met de BEREC op transparante wijze samen om de ontwikkeling van een consistente regelgevende praktijk ende consistente toepassing van deze richtlijn en van de bijzondere richtlijnen te waarborgen.*

4. De nationale regelgevende instanties bevorderen de belangen van de burgers van de Europese Unie, onder meer op de volgende wijze:

- a) zij waarborgen dat alle burgers toegang hebben tot een universele dienst als omschreven in Richtlijn 2002/22/EG (Universeledienstrichtlijn);*
- b) zij waarborgen de consument een hoog niveau van bescherming bij zijn transacties met leveranciers, met name door ervoor te zorgen dat er eenvoudige en goedkope geschillenprocedures beschikbaar zijn die worden toegepast door een van de betrokken partijen onafhankelijke instantie;*
- c) zij dragen bij tot het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer;*
- d) zij bevorderen de verstrekking van duidelijke informatie, met name door te verplichten tot transparantie ten aanzien van tarieven en de voorwaarden voor het gebruik van openbare elektronische-communicatiediensten;*
- e) zij schenken aandacht aan de behoeften van specifieke maatschappelijke groepen, met name gebruikers met een handicap, oudere gebruikers en gebruikers met speciale sociale behoeften;*
- f) zij waarborgen de integriteit en de veiligheid van de openbare communicatienetwerken; en*



Besluit Openbaar

g) zij bevorderen het vermogen van de eindgebruikers om toegang te krijgen tot informatie en deze te verspreiden of om gebruik te maken van toepassingen en diensten van hun keuze.

5. Bij het nastreven van de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde beleidsdoelstellingen passen de nationale regelgevende instanties objectieve, doorzichtige, niet-discriminerende en proportionele regelgevingsbeginselen toe, onder meer op de volgende wijze:

- a) zij bevorderen de voorspelbaarheid van de regelgeving door te zorgen voor een consistente aanpak inde regelgeving tijdens geschikte herzieningsperioden;*
- b) zij waarborgen dat er bij gelijke omstandigheden geen discriminatie plaatsvindt bij de behandeling van ondernemingen die elektronische communicatienetwerken en -diensten leveren;*
- c) zij beschermen de concurrentie in het belang van de consument, en bevorderen waar nodig een op infrastructuur gebaseerde concurrentie;*
- d) zij bevorderen efficiënte investeringen en innovatie in nieuwe en betere infrastructuur, onder meer door te zorgen dat er in de toegangsverplichtingen voldoende rekening wordt gehouden met het door de investering genomen risico en door verschillende samenwerkingsafspraken tussen investeerders en partijen die toegang willen hebben, toe te staan om het investeringsrisico te spreiden, waarbij ervoor wordt gezorgd dat de concurrentie op de markt en het non-discriminatiebeginsel worden gevrijwaard;*
- e) zij houden naar behoren rekening met de uiteenlopende omstandigheden die wat betreft concurrentie en consumenten in de verschillende geografische gebieden binnen een lidstaat bestaan;*
- f) zij leggen regelgevende verplichtingen ex ante uitsluitend daar op waar geen effectieve en duurzame concurrentie is en zij verlichten de verplichtingen of heffen deze op zodra er wel aan die voorwaarde is voldaan."*

95. Artikel 1, eerste t/m derde lid, Universeledienstenrichtlijn²⁵ luidt:
- 1. Binnen het kader van Richtlijn 2002/21/EG (kaderrichtlijn) heeft deze richtlijn betrekking op het aanbieden van elektronische communicatienetwerken en -diensten aan eindgebruikers. Doel van deze richtlijn is ervoor te zorgen dat door middel van daadwerkelijke mededinging en keuzevrijheid in de gehele Gemeenschap diensten van hoge kwaliteit tegen een betaalbare prijs algemeen beschikbaar zijn, en maatregelen vast te stellen voor situaties waarin de markt niet op bevredigende wijze in de behoeften van eindgebruikers voorziet. De richtlijn bevat tevens bepalingen betreffende bepaalde aspecten van eindapparatuur, onder meer bepalingen bedoeld om de toegang van eindgebruikers met een handicap te vergemakkelijken.*
 - 2. Deze richtlijn regelt de rechten van eindgebruikers en dienovereenkomstig de plichten van ondernemingen die openbare elektronische communicatienetwerken en diensten aanbieden. Ter zake van het leveren van de universele dienst op open en concurrerende markten wordt in deze richtlijn het minimumpakket van diensten van gespecificeerde kwaliteit vastgelegd waartoe alle eindgebruikers toegang hebben tegen een in het licht van de specifieke nationale omstandigheden betaalbare prijs en zonder concurrentievervalsing te veroorzaken. Deze richtlijn voorziet voorts in verplichtingen inzake het leveren van bepaalde verplichte diensten.*

²⁵ Richtlijn 2002/22/EC zoals gewijzigd door Richtlijn 2009/136/EC.



Besluit Openbaar

3. Deze richtlijn voorziet niet in en verbiedt evenmin voorwaarden die aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten aan eindgebruikers opleggen, waarbij de toegang tot en/of het gebruik van diensten en toepassingen wordt beperkt, indien deze krachtens de nationale wetgeving zijn toegestaan en in overeenstemming zijn met het Gemeenschapsrecht, maar verplicht wel tot het verstrekken van informatie over dergelijke voorwaarden. Nationale maatregelen betreffende toegang tot of gebruik van diensten en toepassingen door de gebruikers via elektronische communicatienetwerken moeten de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen eerbiedigen, waaronder het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op een eerlijk proces, zoals bepaald in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

96. Artikel 25 Universeledienstenrichtlijn luidt:
1. De lidstaten zorgen ervoor dat abonnees van openbare telefoondiensten het recht hebben op vermelding in de in artikel 5, lid 1, onder a), genoemde openbare telefoongids en dat hun gegevens beschikbaar worden gemaakt voor de verstrekkers van telefooninlichtingendiensten en/of telefoongidsen overeenkomstig lid 2²⁶;
 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.
 3. De lidstaten zorgen ervoor dat alle eindgebruikers die over een openbare telefoondienst beschikken, toegang hebben tot telefooninlichtingendiensten. De nationale regelgevende instanties moeten verplichtingen en voorwaarden kunnen opleggen aan ondernemingen die de toegang tot eindgebruikers controleren voor het verstrekken van telefooninlichtingendiensten, overeenkomstig artikel 5 van Richtlijn 2002/19/EG (toegangsrichtlijn). Die verplichtingen en voorwaarden zijn objectief, billijk, niet-discriminerend en transparant.
 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 Richtlijn 2002/58/EG (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie).
97. Artikel 5 van de Richtlijn betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten²⁶ luidt:
- De lidstaten zorgen ervoor, dat alle uitsluitende en/of bijzondere rechten met betrekking tot de totstandbrenging en het verrichten van gidsdiensten op hun grondgebied, hieronder begrepen de publicatie van telefoongidsen en het verrichten van telefooninlichtingendiensten, worden afgeschaft.

²⁶ Richtlijn 2002/77EC



Besluit Openbaar

98. Artikel 1, eerste lid, Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie²⁷ luidt:
Deze richtlijn harmoniseert de regelgeving van de lidstaten die nodig is om een gelijk niveau van bescherming van fundamentele rechten en vrijheden — met name het recht op een persoonlijke levenssfeer — bij de verwerking van persoonsgegevens in de sector elektronische communicatie te waarborgen en om te zorgen voor het vrij verkeer van dergelijke gegevens en van elektronische-communicatieapparatuur en -diensten in de Gemeenschap.
99. Artikel 12 Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie²⁸ luidt:
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 aan 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.*
 4. *De leden 1 en 2 gelden voor abonnees die natuurlijke personen zijn. De lidstaten zorgen er, in het kader van het Gemeenschapsrecht en het toepasselijk nationaal recht, tevens voor dat de rechtmatige belangen van andere abonnees dan natuurlijke personen met betrekking tot hun opneming in openbare abonneelijsten voldoende zijn beschermd.*

6.2.4 Jurisprudentie

100. De zaak Denda heeft een belangrijke precedentwerking gehad voor zaken aangaande het leveren van abonneegegevens.
101. Op 11 december 1997 hebben Denda Multimedia B.V. te Oldenzaal en Topware CD-Service A.G. te Mannheim (BRD), (hierna gezamenlijk aan te duiden als Denda), een klacht ingediend bij OPTA over KPN. Een vergelijkbare klacht heeft Denda op 8 januari 1998 ingediend bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Denda was voornemens een elektronische telefoongids uit te geven. De klachten van Denda betroffen de prijs die KPN in

²⁷ Richtlijn 2002/58/EG

²⁸ Richtlijn 2002/58/EG



Besluit Openbaar

rekening bracht en de voorwaarden die KPN stelde voor het leveren van de vermeldingsgegevens van de abonnees van haar vaste openbare telefoondienst.

102. De rechtsvoorganger van KPN weigerde de extra gegevens aan Denda te verstrekken. KPN weigerde ook de NAWT-gegevens tegen een lager tarief te verstrekken. OPTA heeft bij besluit van 29 september 1999 geoordeeld dat KPN niet gehouden was de extra gegevens aan Denda te verstrekken en dat de door KPN voor de terbeschikkingstelling van de basisvermeldingsgegevens gevraagde prijs lager diende te zijn. Zowel KPN als Denda hebben vervolgens bezwaar tegen het besluit van het college gemaakt.
103. Bij twee besluiten²⁹ van 4 december 2000 heeft OPTA haar besluit³⁰ van 29 september 1999 gewijzigd en overwogen dat KPN ook de extra gegevens diende te verstrekken betreffende een of meerdere mobiele telefoonnummers, het beroep van de abonnee en de eventuele vermeldingen van de abonnee in andere gemeenten.
104. KPN en Denda hebben daarop tegen deze besluiten beroep ingediend bij de rechtbank van Rotterdam. De rechtbank had deze bezwaren echter ongegrond verklaard.³¹ Het CBb, waarbij hoger beroep is ingesteld, heeft twijfels over de interpretatie van de betrokken bepalingen in het licht van de richtlijn. Daar het CBb van oordeel was dat de uitlegging van de richtlijn voor de beslechting van het geding noodzakelijk is, heeft het CBb een verwijzingsbeslissing genomen.
105. In de verwijzingsbeslissing³² van 8 januari 2003 heeft de CBb het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen verzocht bij wege van prejudiciële beslissing antwoord te geven op de volgende vragen:
- Dient “relevante informatie” in artikel 6, derde lid, van Richtlijn 98/10/EG aldus te worden uitgelegd dat hieronder enkel wordt verstaan de door de betrokken organisatie uitgegeven nummers met naam, adres, woonplaats en postcode van degene aan wie het nummer is uitgegeven alsmede een eventuele vermelding of het nummer (uitsluitend) als faxlijn wordt gebruikt, of vallen onder “relevante informatie” tevens andere gegevens waarover de organisaties beschikken, zoals extra vermelding van een beroep, van een andere naam, in een andere gemeente, of van mobiele telefoonnummers?”
 - Dient “redelijke verzoeken honoreren op billijke, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende voorwaarden” in de hierboven bedoelde bepaling aldus te worden uitgelegd dat:
 - De gegevens die aanbieders beschikbaar dienen te stellen tegen een vergoeding van enkel die *marginale* kosten, gemoeid met het daadwerkelijk ter beschikking stellen ervan, en
 - Andere dan de hiervoor vermelde gegevens beschikbaar dienen te worden gesteld tegen een vergoeding van enkel de marginale kosten, gemoeid met

²⁹ OPTA/JUZ/2000/202908

³⁰ OPTA/EGM/99/7593

³¹ Rb. Rotterdam 21 juni 2001, zaaknummers: TELEC 01/666-SIMO, TELEC 01/11-SIMO en TELEC 01/191-SIMO.

³² CBb 8 januari 2003, L/JN: AF2794



Besluit Openbaar

- het daadwerkelijk ter beschikking stellen ervan, en
- o Andere dan de hiervoor vermelde gegevens beschikbaar dienen te worden gesteld tegen een vergoeding die strekt tot dekking van de kosten waarvan de verstrekker van deze gegevens aantoont dat hij deze heeft gemaakt om de gegevens te verkrijgen c.q. te verstrekken?

6.2.4.1 Arrest van het Hof van Justitie van 25 november 2004, zaak C-109/03

106. Het Hof van Justitie komt tot de conclusie dat de term *relevante informatie* strikt dient te worden uitgelegd en dat in beginsel enkel de naam en het adres, postcode inbegrepen, van de abonnees, alsmede het (de) telefoonnummers die hun door de betrokken organisatie zijn toegewezen, dienen te worden verschaft. Voorts stelt het Hof van Justitie dat het de lidstaten vrij blijft staan om te bepalen dat andere gegevens ter beschikking dienen te worden gesteld, wanneer deze *met het oog op de specifieke nationale omstandigheden* noodzakelijk lijken voor de identificatie van de abonnees.
107. Verder heeft het Hof van Justitie overwogen dat voor de gegevens, zoals naam en adres, van de personen alsmede het telefoonnummer dat hen is toegewezen, alleen de kosten in verband met *de daadwerkelijke beschikbaarstelling* van deze gegevens aan derden in rekening mogen worden gebracht. Wat de extra gegevens betreft, die de aanbieder niet verplicht is ter beschikking van derden te stellen, mag deze behalve de kosten van deze beschikbaarstelling ook zijn extra kosten voor het verkrijgen van deze gegevens in rekening brengen, voor zover is verzekerd dat de derden zonder discriminatie worden behandeld.

6.2.4.2 De CBb-uitspraak³³ van 26 oktober 2005

108. Het CBb concludeert dat op de aanbieders geen andere verplichting rust dan de levering van de door het Hof van Justitie expliciet genoemde gegevens, waarbij de term “adres” kan worden geacht tevens de woonplaats van de abonnee te omvatten. Aanbieders zijn derhalve verplicht van diegenen van haar abonnees die zich hiertegen niet uitdrukkelijk hebben verzet, de door het Hof van Justitie expliciet genoemde gegevens, te weten naam, adres, postcode inbegrepen en woonplaats, en de door de aanbieder toegewezen telefoonnummers, ter beschikking stellen aan diegene die op grond van artikel 3.1 Bude een redelijk verzoek doet.

6.2.4.3 Geen sprake van specifieke nationale omstandigheden

109. Het CBb oordeelt voorts dat de Nederlandse wetgever in artikel 2, onderdeel c, juncto artikel 5 Besluit universele dienstverlening (oud) heeft aangegeven dat universele telefoongidsen de gegevens bevatten van abonnees van aanbieders van vaste en mobiele openbare telefoondiensten met inbegrip van hun vaste, mobiele en persoonlijke nummers. Meer gedetailleerde regels, waaruit de inhoud van de te leveren informatie kan worden afgeleid, zijn ter zake in Nederland niet gesteld. De aanbieder van de universele dienst is niet verplicht extra gegevens ter beschikking van derden te stellen. Het CBb oordeelt daarbij dat het onderliggende doel van het college om concurrentie te bevorderen niet zelfstandig een grondslag kan vormen om de omvang van de af te geven abonneegegevens uit te breiden.

³³ CBb 26 oktober 2005, L/JN: AU5699



Besluit Openbaar

6.2.4.4 Uitsluitend kosten in verband met de daadwerkelijke terbeschikkingstelling

110. Met betrekking tot de te berekenen kosten voor het verstrekken van de relevante informatie heeft het CBb geoordeeld dat voor de door de aanbieder verplicht te leveren gegevens alleen de kosten in verband met de daadwerkelijke terbeschikkingstelling van deze gegevens in rekening mogen worden gebracht. Het CBb verwijst daarbij naar de conclusie van de advocaat-generaal van het Hof van Justitie, die oordeelt dat de kosten voor het verkrijgen en toewijzen van deze gegevens hoe dan ook door de aanbieders worden gedragen en zij reeds inbegrepen zijn in de kosten en inkomsten van een dergelijke dienst. In de omstandigheden zou het afwentelen van de kosten van het verkrijgen of het toewijzen van de gegevens op degene die om toegang daartoe verzoeken, tot een niet-gerechtvaardigde overcompensatie van de betrokken kosten leiden.

7 Overwegingen

7.1 Bevoegdheid

111. Op grond van artikel 2, tweede lid, Instellingswet Autoriteit Consument en Markt is ACM belast met de taken die haar bij of krachtens de wet zijn opgedragen. Conform artikel 15.1, derde lid, van de Tw is ACM bij uitsluiting bevoegd om toezicht op de naleving te houden op het bij of krachtens artikel 7.5 Tw gestelde. De artikelen 3.1 en 3.2 van het Bude geven uitvoering aan artikel 7.5 van de Tw.
112. Op grond van artikel 12.2 Tw kan ACM op aanvraag een geschil beslechten tussen aanbieders en ondernemingen. Voorwaarde hiervoor is dat het geschil ziet op de nakoming van een bij of krachtens de Tw rustende verplichting door een aanbieder, die openbare elektronische communicatienetwerken, bijbehorende faciliteiten of een openbare elektronische communicatiediensten aanbiedt. Het onderhavige geschil betreft de naleving van artikel 3.1 Bude door Ziggo. Het college acht zich derhalve, mede gelet op de toelichting bij het Bude,³⁴ bevoegd om kennis te nemen van de klacht van E.D.A.. Hierbij heeft ACM in tevens aanmerking genomen dat artikel 12.2 Tw geen beperking bevat waaruit zou blijken dat ACM slechts geschillen van Nederlandse ondernemingen in behandeling mag nemen.
113. Het verweer van Ziggo dat ACM niet bevoegd zou zijn om het geschil te behandelen is derhalve ongegrond.

7.2 Strekking artikel 3.1 Bude

114. Met artikel 3.1 Bude heeft de wetgever nadere uitwerking gegeven aan hetgeen in artikel 7.5 Tw is bepaald. Beide artikelen hebben tot doel het functioneren van een concurrerende telecommunicatie markt te versterken. Immers, op een markt met meerdere telefonieaanbieders is terbeschikkingstelling van de gegevens noodzakelijk voor de samenstelling van volledige telefoongidsen en de exploitatie van nummerinformatiediensten.

³⁴ Zie: *Stb.* 2004, nr.203, p. 24.



Besluit Openbaar

115. Op grond van artikel 3.1 Bude is een aanbieder die telefoonnummers in gebruik geeft verplicht om aan alle redelijke verzoeken te voldoen die strekken tot de beschikbaarstelling van de relevante informatie ten behoeve van het exploiteren van een algemeen beschikbare nummerinformatiedienst. De gegevens dienen in een overeengekomen formaat te worden overgedragen en dit dient te geschieden op billijke, objectieve, kosten georiënteerde en non-discriminatoire voorwaarden. Uit dit alles concludeert ACM dat hiermee een wettelijke uitzondering op de contractvrijheid is ingevoerd. Immers moet een aanbieder aan alle redelijke verzoeken voldoen en heeft zij dus geen vrije keuze om te bepalen met welke NID's zij een contract aan gaat. Bovendien heeft de wetgever voorgeschreven dat de overeenkomsten billijke, objectieve, kosten georiënteerde en non-discriminatoire voorwaarden dienen te bevatten, wat naar het oordeel van ACM ook een wettelijke beperking van de contractvrijheid betreft
116. Voordat aanbieders hun gegevens overdragen aan een exploitant van een nummerinformatiedienst, dienen zij op grond van artikel 3.2 Bude toestemming te vragen aan de gebruiker van het nummer. Hiermee is een praktische invulling gegeven aan artikel 11.6 Tw op grond waarvan persoonsgegevens alleen mogen worden opgenomen in het bestand dat voor een abonnee-informatiedienst wordt gebruikt, indien hiervoor toestemming is gegeven door de abonnee. De wetgever heeft het echter niet wenselijk geacht dat dat iedere aanbieder van algemeen beschikbare telefoongidsen en abonnee-informatiediensten aan iedere abonnee afzonderlijk toestemming moet vragen voor een standaardopname.³⁵
117. De Europeesrechtelijke grondslag van artikel 7.5 Tw jo. 3.1 Bude is opgenomen in artikel 25, tweede lid, van de UD-richtlijn, welk artikel in de eerste plaats is opgesteld om lidstaten ertoe te dwingen dat zij ervoor zorg dragen, dat ten minste één gedrukte of elektronische telefoongids en één nummerinformatiedienst beschikbaar gesteld wordt voor eindgebruikers. Daarnaast blijkt uit overweging 35 bij de UD-richtlijn dat concurrentie reeds is opengesteld voor nummerinformatiediensten. Zodoende werkt artikel 25 van de UD-richtlijn complementair op de Richtlijn betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten.
118. In artikel 5 van de Richtlijn betreffende de mededinging op de markten voor elektronische-communicatienetwerken en –diensten is bepaald, dat alle uitsluitende en/of bijzondere rechten met betrekking tot de totstandbrenging en het verrichten van telefooninlichtingendiensten dienen te worden afgeschaft. Hetgeen naar het oordeel van ACM reeds benadrukt dat geen onderscheid mag worden gemaakt naar nationaliteit van de betreffende telefooninlichtingendiensten.
119. Daarnaast heeft ook het Hof van Justitie van de EU onderschreven dat het doel van artikel 25 van de UD-richtlijn tweeledig is. Hiertoe heeft zij bepaald dat dit doel mede is omschreven in artikel 5 van de UD-richtlijn, waaruit blijkt dat de regels enerzijds zijn gericht op het verzorgen van een telefoongids en een nummerinformatiedienst. Aan de andere kant is de regelgeving

³⁵ Stb. 2004, nr. 203, p. 11.



Besluit Openbaar

gericht op een effectieve waarborging van concurrentie op het gebied van nummerinformatiediensten.³⁶

120. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat met artikel 25 UD-richtlijn mede beoogd is de markt van nummerinformatiediensten te openen voor concurrentie. Hierbij dient het non-discriminatie beginsel in acht te worden genomen.

7.3 Op wie rust verplichting

121. Artikel 3.1 Bude bepaalt dat aanbieders, die telefoonnummers in gebruik geven, dienen te voldoen aan alle redelijke verzoeken om relevante informatie ten behoeve van een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst. Zodoende richt dit artikel zich op aanbieders, die een telefoonnummer in gebruik geven aan eindgebruikers. Conform artikel 25 UD-richtlijn ziet de norm dus ondernemingen die nummers in gebruik geven, onafhankelijk van de dienst die door de betreffende onderneming wordt aangeboden.
122. Ziggo is een telecomaandier die telefoonnummers in gebruik geeft aan haar eindgebruikers. Zodoende is Ziggo aan te merken als een aanbieder zoals bedoelt in artikel 3.1 Bude. Derhalve concludeert ACM dat de verplichting die staat omschreven in artikel 3.1 Bude rust op Ziggo.

7.4 Alle redelijke verzoeken

7.4.1 Algemeen beschikbare abonnee-informatie diensten

123. Artikel 3.1 Bude beperkt zich tot alle redelijke verzoeken van algemeen beschikbare abonnee-informatiediensten. Voordat ACM kan ingaan op de vraag of een verzoek redelijk is, dient zij eerst vast te stellen of de verzoekende partij, i.c. E.D.A., is aan te merken als een aanbieder van een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst.
124. Vooropgesteld moet worden dat zowel het Bude als de Tw geen nadere definitie bevatten van het begrip “algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst”. Echter kan uit de toelichting op het Bude worden afgeleid, dat het begrip “algemeen beschikbaar” een synoniem vormt van het begrip “openbare”.³⁷
125. In artikel 2 van de UD-richtlijn staat het begrip “openbaar” in de context van een “openbare telefoondienst” nader uitgewerkt. Het betreft een dienst die voor het publiek beschikbaar is. Hierbij noemt de originele UD-richtlijn³⁸ telefooninlichtingendiensten expliciet als voorbeeld van een openbare telefoondienst op.
126. Er is naar het oordeel van ACM dus sprake van een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst indien een dienst voor het publiek beschikbaar. Uit de gegevens die E.D.A. blijkt dat zij voor het publiek te bereiken is door in België de shortcode “1212” te bellen.

³⁶ HvJ EU 5 mei 2011, nr. C-543/09, r.o. 31 e.v..

³⁷ *Stb.* 2004, nr. 203, p. 16.

³⁸ Richtlijn 2002/22.



Besluit Openbaar

127. Zodoende concludeert ACM dat E.D.A. moet worden aangemerkt als een aanbieder van een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst. Dat de shortcode “1212” in Nederland niet aankiesbaar is, acht ACM niet relevant. Immers volgt uit het non-discriminatie beginsel, dat discriminatie op grond van nationaliteit niet is toegestaan.

7.4.2 Redelijke verzoeken

128. Het verzoek van een aanbieder van een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst dient wel redelijk te zijn. In dit licht benadrukt ACM dat een aanbieder van een algemeen beschikbare abonnee-informatiedienst geen onredelijke eisen mag stellen bij het aangaan van een overeenkomst tot overdracht van gegevens. Daarnaast dient de aanbieder van de nummerinformatiedienst mee te werken aan de redelijke contractuele voorwaarden die noodzakelijk zijn om tot een dergelijke overeenkomst te komen.
129. Ziggo heeft aangegeven nadere afspraken te willen maken over de bescherming van de gegevens en het gebruik hiervan door E.D.A..
130. ACM acht deze voorwaarden van Ziggo niet onredelijk en derhalve niet in strijd met artikel 3.1 Bude. Het ligt naar het oordeel van ACM dan ook op de weg van beide partijen om tot overeenstemming te komen over de randvoorwaarden van de overeenkomst. Bovendien volgt reeds uit het wettelijk kader dat Ziggo slechts verplicht is om ten behoeve van een algemeen beschikbare nummerinformatiedienst haar abonneegegevens over te dragen, het gebruik voor enige andere doeleinden kan derhalve contractueel worden afgekaderd.

7.4.3 Conclusie

131. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat Ziggo op grond van artikel 3.1 Bude gehouden is om aan het verzoek van E.D.A., om ten behoeve van haar nummerinformatiedienst, de relevante informatie in een overeengekomen formaat beschikbaar te stellen, te voldoen.

7.5 Voorwaarden

7.5.1 Overeengekomen formaat

132. Artikel 3.1 Bude ziet ruimte voor afspraken omtrent het formaat waarop de gegevens worden afgeleverd. Aangezien dit formaat thans niet ter discussie staat, valt dit buiten de beoordeling van het onderhavige geschil.

7.5.2 Billijk, objectief en kosten georiënteerd

133. Artikel 3.1 van het BUDE eist dat de voorwaarden waaronder deze gegevens worden verstrekt billijk, objectief kosten georiënteerd zijn. Onder kosten georiënteerde voorwaarden wordt in het algemeen verstaan dat de tarieven een afspiegeling moeten zijn van de onderliggende kosten inclusief een redelijke winstopslag. De redelijkheid van deze opslag wordt gerelateerd aan het vermogen dat ten behoeve van de desbetreffende dienst is geïnvesteerd.
134. Er zijn verschillende benaderingen van het begrip kosten georiënteerd mogelijk. Een optie daarvan is de integrale kosten benadering. Indien hiervoor zou worden gekozen moet in de



Besluit Openbaar

eerste plaats een toerekening plaatsvinden van de kosten die gemaakt worden ten behoeve van de verschillende gebruiksdoeleinden. Er dient dan inzichtelijk te worden gemaakt welk deel van de kosten wordt veroorzaakt voor het uitbrengen van de eigen telefoongids en welk deel voor het verstrekken van de klantgegevens aan derden. Een tweede mogelijkheid is het toerekenen van alleen de marginale kosten, eventueel verhoogd met een redelijke winstopslag.

135. Het CBb heeft naar aanleiding van de beroepen van KPN en Denda in de Denda-zaak prejudiciële vragen gesteld aan het Europese hof van justitie over het begrip kosten georiënteerd. Het hof heeft vervolgens deze kosten uitgelegd als alleen de extra kosten voor het daadwerkelijk ter beschikking stellen van de basisvermeldingen aan derden. Onder andere de kosten voor het actueel houden van het bestand met klantgegevens mogen dus niet worden toegerekend aan derden die verzoeken om levering van deze gegevens.
136. ACM concludeert uit het voorgaande dat Ziggo slechts die kosten in rekening mag brengen die gemoeid zijn voor het daadwerkelijk ter beschikking stellen van de gegevens. Hetgeen neerkomt op de marginale kosten, eventueel verhoogd met een redelijke winstopslag. Naar het oordeel van ACM mag Ziggo slechts meer in rekening brengen indien zij op transparante wijze kan aantonen dat zij extra kosten maakt om de basisvermeldingsgegevens te genereren, deze zogenaamde incrementele kosten in de prijs van de basisvermeldingsgegevens doorberekenen. Indien dit niet wordt aangetoond mogen alleen de marginale kosten van Ziggo voor het daadwerkelijk ter beschikking stellen van de gegevens worden doorberekend, eventueel verhoogd met een redelijke winstopslag.
137. Nu de kosten die Ziggo rekent voor het verschaffen van de gegevens niet in het geschil zijn gebracht, kan ACM thans geen oordeel vellen over deze kosten. Zodoende valt dit buiten de beoordeling van het onderhavige geschil.
138. Tijdens de hoorzitting is daarentegen wel een andere specifieke voorwaarde aan de orde gekomen. Ziggo heeft zowel in haar schriftelijke zienswijze als tijdens de hoorzitting bezwaar gemaakt tegen de mogelijkheid om omgekeerd te zoeken.³⁹ E.D.A. heeft zich bereid verklaard deze optie uit te schakelen voor Nederlandse telefoonnummers. ACM acht een dergelijke voorwaarde, gelet op de Nederlandse regelgeving, in lijn met artikel 3.1 Bude.

7.5.3 Non-discriminatie

139. Het non-discriminatiebeginsel houdt in dat Ziggo haar abonneegegevens aan een ieder die recht heeft op levering van de gegevens conform artikel 3.1 Bude onder dezelfde voorwaarden ter beschikking stelt, inclusief aan zichzelf. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is discriminatie op grond van de nationaliteit van de verzoeker tevens niet toegestaan. Ziggo dient de gegevens derhalve onder dezelfde voorwaarden te leveren als de voorwaarden die zij stelt bij de levering aan Nederlandse aanbieders van numerinformatiediensten.

³⁹ Dit betreft het zoeken naar adresgegevens op basis van een telefoonnummer.



Besluit Openbaar

7.6 Privacy

7.6.1 Artikel 3.2 Bude

140. Op grond van artikel 11.6 Tw mogen persoonsgegevens alleen worden opgenomen in een bestand dat voor een abonnee-informatiedienst wordt gebruikt, indien hiervoor toestemming is gegeven door de abonnee. De wetgever heeft echter willen voorkomen dat elke uitgever van een telefoongids en elke exploitant van een nummer informatiedienst afzonderlijk toestemming zou moeten vragen voor een standaardopname. Zodoende is in artikel 3.2 Bude vastgesteld, dat aanbieders 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, tevens toestemming dienen te vragen voor opname van deze persoonsgegevens en door hem in gebruik gegeven telefoonnummers in elke standaard telefoongids en elk abonneebestand dat voor een standaard abonnee-informatiedienst wordt gebruikt. De desbetreffende aanbieder mag dus niet alleen toestemming vragen voor opname in zijn eigen telefoongids of bestand dat wordt gebruikt voor zijn eigen abonnee-informatiedienst, maar moet in algemene zin toestemming vragen voor opname in alle standaard telefoongidsen en bestanden ten behoeve van alle standaard abonnee informatiediensten.⁴⁰
141. Zoals blijkt uit artikel 1.1, aanhef en onder d, Bude heeft de term standaard abonnee informatie dienst betrekking op de zoekmogelijkheden die aan gebruikers van de gids of informatiedienst worden geboden. In een standaard telefoongids of -informatiedienst kan uitsluitend gezocht worden naar een nummer aan de hand van gegevens betreffende de naam in combinatie met gegevens betreffende het adres en huisnummer, postcode of woonplaats van de abonnee.⁴¹
142. Nu E.D.A. heeft verklaard op Nederlandse abonnee gegevens geen omgekeerde zoekopdrachten beschikbaar te stellen en zij bereid is dit in de te sluiten overeenkomsten vast te leggen, is ACM van oordeel dat de diensten van E.D.A. als een standaard abonnee informatiedienst zijn aan te merken. In randnummer 131 is ACM reeds tot de conclusie gekomen dat Ziggo op grond van artikel 3.1 Bude verplicht is om aan een redelijk verzoek van E.D.A. te voldoen. Gelet op het voorgaande concludeert ACM dat Ziggo op grond van artikel 3.2 Bude verplicht is om aan haar abonnees toestemming te vragen voor opname in het bestand van E.D.A..

7.6.2 Toestemming

143. Ziggo heeft aangegeven dat zij niet in staat is om de gegevens van haar abonnees aan E.D.A. over te dragen, aangezien zij van mening is dat de toestemming die zij op dit moment aan haar abonnees vraagt niet zou zien op ondernemingen die in het buitenland gevestigd zijn. ACM constateert hierbij dat Ziggo de concrete vraag die zij haar abonnees stelt niet ter beoordeling heeft ingebracht in de procedure. ACM zal derhalve in haar oordeel ervan uitgaan dat dit het geval is.

⁴⁰ Stb. 2004, 203, p.11.

⁴¹ Stb. 2004, 203, p. 18.



Besluit Openbaar

144. Zoals in paragraaf 7.6.1 naar voren is gekomen dienen aanbieders toestemming te vragen voor opname van de persoonsgegevens in de bestanden ten behoeve van alle standaard abonnee informatiediensten. Deze verplichting geldt op grond van het non-discriminatie beginsel niet alleen voor Nederlandse abonnee informatiediensten, maar ook abonnee informatiediensten in het buitenland.
145. Het begrip toestemming is nader uitgewerkt in artikel 1.1, aanhef en onder i, van de Wbp. Uit dit artikel volgt dat toestemming elke vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiting betreft, waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. Hieruit volgt dat toestemming aan drie (cumulatieve) criteria dient te voldoen, namelijk “vrij”, “op informatie berustend” en “specifiek”. Hierbij betekent het begrip “vrij” dat de abonnee zijn wil in vrijheid moet kunnen uiten. “Specifiek” betekent dat de wilsuiting betrekking moet hebben op een bepaalde gegevensverwerking of een beperkte categorie gegevensverwerkingen. En “op informatie berustend” betekent dat de betrokken abonnee dient te beschikken over noodzakelijke inlichtingen voor een goede oordeelsvorming. De abonnee moet dus over voldoende en begrijpelijk geïnformeerd zijn over de verschillende aspecten van de gegevensverwerking.
146. In de toestemmingsvraag die Ziggo bij het aangaan van de overeenkomst aan de abonnee stelt dienen dus alle elementen en verwerkingsdoeleinden te zijn opgenomen, voordat er gesproken kan worden van informatie die specifiek en op informatie berust is. Hetgeen dus tevens betekent dat uit de toestemmingsvraag duidelijk moet zijn dat de gegevens van de abonnee worden opgenomen in de bestanden van standaard abonnee-informatiediensten die in het buitenland gevestigd zijn. Indien Ziggo deze aspecten tot op heden niet heeft opgenomen in de toestemmingsvraag, dan bevat de toestemmingsvraag niet alle noodzakelijke inlichtingen die voor een goede oordeelsvorming van belang zijn. Hiermee is de vraag die Ziggo bij het aangaan van een overeenkomst stelt niet geschikt om aan de verplichting van artikel 3.2 Bude te voldoen. Ziggo kan zodoende niet zondermeer de gegevens overdragen aan E.D.A..
147. Het ligt echter naar het oordeel van ACM op de weg van Ziggo om aan deze verplichting te voldoen. Immers volgt uit het non-discriminatiebeginsel dat een aanbieder niet mag beperken tot bepaalde aanbieders en er mag naar het oordeel van ACM ook geen onderscheid in de vraagstelling worden gemaakt tussen aanbieders van een standaard abonnee-informatie dienst. Nu een beperkte toestemmingsvraag strijdig is met artikel 3.1 en 3.2 Bude,⁴² dient Ziggo haar toestemmingsvraag in lijn te brengen met hetgeen hiervoor is om aan de verplichtingen van artikel 3.1 en 3.2 Bude te kunnen voldoen.
148. Indien de toestemmingsvraag dus geen informatie bevat over het verstrekken van persoonsgegevens aan standaard abonnee-informatie diensten die in zich in het buitenland bevinden, dan zal Ziggo niet alleen haar toestemmingsvraag bij het aangaan van een overeenkomst moeten wijzigen. Zij zal dus ook op grond van artikel 3.2 Bude opnieuw toestemming moeten vragen aan haar huidige abonnees. Hierbij benadrukt ACM dat ook deze vraag moet voldoen aan het non-discriminatie vereiste. Ziggo mag in haar vraagstelling dus

⁴² Zie hierover ook hetgeen het Hof van Justitie EU heeft overwogen in de KPN/Denda zaak, r.o. 59 t/m 61.



Besluit Openbaar

geen onderscheid maken tussen Nederlandse en buitenlandse aanbieders. Zodoende volstaat een additionele toestemmingsvraag voor alleen de buitenlandse aanbieders van een abonnee-informatiedienst dus niet.

149. Om aan het verzoek van E.D.A. te kunnen voldoen, dient Ziggo de toestemmingsvraag binnen een redelijke termijn op orde te brengen. Vooralsnog ziet ACM geen aanleiding om dit middels enige handhavende maatregelen af te dwingen. Mocht de uitlevering van gegevens echter uitblijven omdat Ziggo haar toestemmingsvraag niet heeft aangepast, dan zal ACM toe te zien op de naleving van de wettelijke voorschriften op grond waarvan dit besluit tot stand is gekomen. Hiertoe staan ACM verscheidene handhavingsmiddelen ter beschikking.

7.7 Relevante informatie

150. E.D.A. heeft in haar verzoekschrift verzocht dat ACM eenduidig zou besluiten, tot welke gegevens Ziggo gehouden is om op grond van artikel 3.1 Bude over te dragen. Hiertoe heeft E.D.A. een lijst overlegd met de gegevens die zij graag zou ontvangen. Op grond van artikel 3.1 Bude zijn aanbieders gehouden relevante informatie in een overeengekomen formaat beschikbaar te stellen. In de zaak Denda heeft het Hof van Justitie EU uiteen gezet wat onder relevante informatie moet worden verstaan.
151. Uitgaande van de Denda jurisprudentie stelt ACM thans vast dat de term “relevante informatie” strikt moet worden uitgelegd. Het Hof heeft overwogen dat een aanbieder, die telefoonnummers in gebruik geeft, verplicht is uitsluitend de gegevens te verstrekken die volstaan om de gebruikers van een telefoongids in staat te stellen de abonnees die zij zoeken te identificeren. Tot deze gegevens behoren volgens het Hof van Justitie in beginsel naam en adres, postcode inbegrepen, van de abonnees, alsmede het telefoonnummer dat hen door de aanbieder is toegewezen. Het Hof stelde echter dat het de lidstaten vrij blijft staan om te bepalen dat andere gegevens ter beschikking dienen te worden gesteld, wanneer deze met het oog op de specifieke nationale omstandigheden noodzakelijk lijken voor de identificatie van de abonnees. Het CBb concludeerde in zijn uitspraak dat er geen relevante Nederlandse regelgeving bestaat die verplicht tot het aanleveren van meer gegevens dan alleen bovengenoemde gegevens.
152. Gelet op het voorgaande ziet ACM geen aanleiding om af te wijken van deze strikte uitleg van de term relevante informatie. Zoende komt ACM tot het oordeel dat Ziggo gehouden is de volgende informatie over te dragen aan E.D.A.:
- Naam
 - Adres
 - Postcode
 - Woonplaats
 - Telefoonnummer dat zij heeft toegewezen aan de betreffende klant
153. Naar het oordeel van ACM is Ziggo op grond van artikel 3.1 Bude niet gehouden om de overige door E.D.A. verzochte gegevens op billijke, objectieve, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende voorwaarden beschikbaar te stellen.



Besluit Openbaar

7.8 Conclusie

154. Uit het voorgaande concludeert het college dat E.D.A. aanspraak kan maken op levering van de basisvermeldingsgegevens conform de voorwaarden gesteld in artikel 3.1 Bude. Hieruit volgt dat Ziggo verplicht is de basisvermeldingsgegevens van haar abonnees ter beschikking te stellen aan E.D.A. onder non-discriminatoire, billijke en kostengeoriënteerde voorwaarden.
155. Op grond van artikel 3.2 Bude dient Ziggo te beschikken over toestemming voordat zij haar abonnee gegevens kan overdragen aan aanbieders van standaard telefoongidsen en standaard abonnee informatiediensten. Deze toestemming dient een vrije, specifieke en op informatie berustende wilsuiking te betreffen, waarmee de betrokkene aanvaardt dat hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. Hierbij mag Ziggo op grond van het non-discriminatiebeginsel geen onderscheid maken tussen Nederlandse en buitenlandse aanbieder. De abonnee dient echter wel voldoende en begrijpelijk geïnformeerd zijn over de verschillende aspecten van de gegevensverwerking, dus ook over het feit dat de toestemming niet beperkt is tot Nederlandse ondernemingen. Zodoende is ACM van oordeel dat Ziggo haar toestemmingsvraag voor zowel bestaande als nieuwe abonnees in overeenstemming dient te brengen met hetgeen hiervoor overwogen is.
156. ACM erkent het belang van E.D.A. om zo spoedig mogelijk te kunnen beschikken over de gegevens. Vooralnog ziet ACM geen aanleiding om middels enige handhavende maatregelen de afgifte van de gegevens te gelasten. Mocht de uitlevering van gegevens echter uitblijven dan zal ACM toe zien op de naleving van de wettelijke voorschriften op grond waarvan dit besluit tot stand is gekomen. Hiertoe staan ACM verscheidene handhavingsmiddelen ter beschikking.

8 Dictum

157. Autoriteit Consument en Markt, rekening houdend met de voorgaande overwegingen, besluit dat:
- European Directory Assistance N.V., voor zover zij de beschikbaar gestelde nummers met bijbehorende informatie gebruikt voor het op de markt brengen van een standaard abonnee informatiedienst als bedoeld in artikel 1.1, aanhef en onder e, van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen, aanspraak kan maken op het bepaalde in artikel 3.1 van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen.
 - Ziggo B.V. de NAWT-gegevens (inclusief postcode) en het gebruik van het nummer (fax) van haar abonnees op billijke, objectieve, kosten georiënteerde en non-discriminatoire voorwaarden aan European Directory Assistance N.V. ter beschikking moet stellen in een overeengekomen formaat.
 - Ziggo B.V. hiertoe binnen een redelijke termijn zorg dient te dragen, dat de toestemming, die zij haar abonnees bij het aangaan van de overeenkomst vraagt voor opname in elke standaard telefoongids en elk abonneebestand dat voor een standaard abonnee-informatiedienst wordt gebruikt, in overeenstemming wordt gebracht met hetgeen in artikel 3.2 van het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen bepaald is.



Besluit Openbaar

Autoriteit Consument en Markt
namens deze,

w.g.

E.J. Hummelen
Teammanager
Directie Consumenten

Beroepsmogelijkheid

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt beroep instellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven te Den Haag.

Het postadres is: College van Beroep voor het bedrijfsleven, Postbus 20021,2500 EA 's-Gravenhage.

Het beroepschrift moet zijn ondertekend en moet ten minste de naam en het adres van de indiener, de dagtekening en een omschrijving van het besluit waartegen het beroep is gericht bevatten. Voorts moet het beroepschrift de gronden van het beroep bevatten en dient een afschrift van het bestreden besluit te worden meegezonden.

Voor het instellen van beroep is griffierecht verschuldigd. Informatie hierover kan worden ingewonnen bij de griffie van het College, telefonisch bereikbaar op (070) 381 39 10 of (070) 381 39 30.