

Besluit Openbaar

Ons kenmerk: OPTA/IPB/2007/202118

Zaaknummer: 07.0137.22

Datum 17-10-2007

Besluit van het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit op de aanvraag van het De Telefoongids B.V. tot het treffen van handhavende maatregelen jegens een aantal aanbieders van openbare elektronische telefoongidsen wegens overtreding van artikel 11.6, derde lid, van de Telecommunicatiewet.

Samenvatting

De Telefoongids B.V. te Amsterdam (hierna: DTG) heeft het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) verzocht handhavende maatregelen te nemen tegen aanbieders van zogenaamde omgekeerde zoekdiensten. Gebruikers van deze (op internet) aangeboden zoekdiensten kunnen op basis van een opgegeven telefoonnummer bijbehorende naam- en adresgegevens vinden, zonder dat de betreffende abonnee voor deze zoekmogelijkheid afzonderlijk toestemming heeft gegeven. DTG heeft zijn verzoek tevens gericht aan het College bescherming persoonsgegevens (hierna: CBP). Het gezamenlijk onderzoek van het CBP en het college naar aanleiding van het verzoek van DTG heeft enkele betrokkenen reeds aangezet hun activiteiten te wijzigen. Het college acht het treffen van handhavende maatregelen thans niet opportuun en wijst het verzoek van DTG daarom af.

1. Procedure

- 1.1. Bij (fax)brief van 18 juni 2007 (ingekomen bij het college op 19 juni 2007) heeft DTG namens haar gemachtigde (advocaat G-J Zwenne van Bird & Bird, hierna: gemachtigde) zowel het CBP als het college gevraagd handhavende maatregelen te nemen jegens aanbieders van zogenaamde "omgekeerd zoeken" diensten via internet.
- 1.2. Het college heeft de ontvangst van het handhavingsverzoek van DTG bevestigd bij brief van 21 juni 2007. Bij brief van 19 juli 2007 hebben CBP en het college gemachtigde geïnformeerd dat zij een gezamenlijk behandelteam hebben ingesteld en nader onderzoek doen naar overtreding van de Wbp respectievelijk de Tw.
- 1.3. Bij brief van 18 juli 2007 hebben het college en het CBP nadere vragen gesteld aan aanbieders van een twaalfstal door DTG genoemde aanbieders, onder meer over de wijze waarop deze aanbieders omgekeerd zoekdiensten aanbieden, wat de herkomst is van de door hen verwerkte persoonsgegevens en of (en zo ja, op welke wijze) zij toestemming hebben verkregen voor het aanbieden van deze "omgekeerd zoeken" dienst.
- 1.4. Bij brief van 17 augustus 2007 geeft DTG aan dat zij het (handhavend) effect van het onderzoek van het CBP en OPTA onderkent en verzoekt zij verdere maatregelen te treffen.

Besluit Openbaar

- 1.5. Eén [] aanbieder van een [] telefoongids [], heeft bij brief van 24 augustus 2007 (ingekomen bij het college op 28 augustus 2007) antwoord gegeven op de vragen van het CBP en het college.
- 1.6. Het CBP en het college hebben na ambtelijk overleg besloten om de gezamenlijke behandeling van het handavingsverzoek van DTG af te ronden en ieder afzonderlijk een beslissing te nemen binnen het kader van hun eigen wettelijke taken en bevoegdheden.

2. Feiten

- 2.1. “Omgekeerd zoeken” is het aan de hand van een telefoonnummer zoeken naar bijbehorende naam- en adresgegevens van abonnees. Het college en het CBP hebben vastgesteld dat een achttal aanbieders zelf geen “omgekeerd zoeken” dienst aanbieden, maar (in het verleden) hebben doorgelinkt naar (verschillende) andere websites waarop een dergelijke omgekeerd zoeken dienst werd aangeboden. Tevens blijkt dat deze aanbieders deze doorverwijzingen (al dan niet als gevolg van de vragen van het CBP en het college) inmiddels hebben gestaakt.
- 2.2. Van één aangeschreven aanbieder is thans komen vast te staan dat deze een omgekeerd zoeken dienst aanbiedt waarbij uitsluitend gegevens over bedrijven worden getoond. Vast staat dat een drietal aanbieders een omgekeerd zoeken dienst aanbieden, maar het CBP en het college hebben de werkelijke identiteit van deze aanbieders vooralsnog niet vastgesteld.
- 2.3. Verder is van één aanbieder komen vast te staan dat hij het aanbieden van een “omgekeerd zoeken” dienst de facto heeft beëindigd: hij heeft namelijk het indexereren (kort gezegd: het inzichtelijk maken van informatie op websites waardoor deze via internet doorzoekbaar zijn) van zijn websites met abonnee-informatie technisch onmogelijk gemaakt.

3. Juridisch kader

- 3.1. Gegeven de toezichthoudende taak van het college op grond van de Telecommunicatiewet (hierna: Tw), volstaat het college met het beschrijven van het juridisch kader zoals dat geldt bij of krachtens de Tw.
- 3.2. Op grond van artikel 11.6, eerste lid, van de Tw informeert eenieder, die een algemeen beschikbare abonneelijst of een abonnee-informatiedienst verzorgt, de abonnee voorafgaand aan opneming van hem betreffende persoonsgegevens in de abonneelijst of in het voor de abonnee-informatiedienst gebruikte abonneebestand over doeleinden van de desbetreffende lijst of dienst, over de gebruiksmogelijkheden van zoekfuncties en over de soorten persoonsgegevens die worden opgenomen.¹

¹ Artikel 11.6, derde lid, van de Tw is de implementatie van artikel 12, derde lid, van Richtlijn 2002/58/EG van 12 juli 2002 (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, hierna: de Richtlijn). Het betreffende richtlijnartikel biedt lidstaten de mogelijkheid in nationale wetgeving een extra toestemmingsvereiste op te nemen voor andere zoekmogelijkheden dan zoeken

Besluit Openbaar

- 3.3. Op grond van de Nota van Toelichting op het Besluit universele dienstverlening en eindgebruikersbelangen (hierna: Bude) is een abonneelijst synoniem voor een telefoongids.² Daarbij gaat het niet om louter om de traditionele telefoongids, maar bijvoorbeeld ook om gidsen – gedrukt of elektronisch – waarin adressen voor elektronische post (en andere contactgegevens) van abonnees worden opgenomen.³

4. Het standpunt van DTG

- 4.1. Het aanbieden van een omgekeerd zoeken dienst via internet, zonder dat betrokken abonnees toestemming hebben gegeven voor een dergelijke zoekmogelijkheid acht DTG een overtreding van de artikelen 6 tot en met 11 en artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) en artikel 11.6, derde lid van de Tw. DTG verzoekt beide toezichthouders, ieder uit hoofde van hun eigen bevoegdheden, handhavende maatregelen te nemen die er uit bestaan dat het college en het CBP de desbetreffende aanbieders opdragen hun dienstverlening onmiddellijk te beëindigen onder oplegging van een last onder dwangsom.
- 4.2. In zijn verzoek tot handhaving geeft DTG aan dat zij heeft vastgesteld dat via internet een “omgekeerd zoeken” dienst wordt aangeboden op basis van een telefoongids op CDROM van DTG. Het kraken van de beveiliging van deze CDROM is, zo stelt DTG, niet eenvoudig, wat volgens DTG de reden is waardoor het aanbod van deze diensten beperkt blijft. DTG stelt verder dat deze diensten veel irritatie en wantrouwen wekken bij abonnees.
- 4.3. Tevens geeft DTG aan dat omgekeerd zoeken mogelijk wordt doordat aanbieders van abonnee informatiediensten via internet (de bestanden van) hun websites indexeerbaar maken teneinde meer verkeer te genereren naar de betreffende websites. Het gevolg is dat deze bestanden en websites via zoekmachines zoals Google kunnen worden doorzocht, onder meer door het opgeven van een telefoonnummer. Als zoekresultaat worden vervolgens naam-en adresgegevens gepresenteerd. Door deze indexering maken de betreffende aanbieders dus de facto een “omgekeerd zoeken” dienst mogelijk. DTG verzoekt het CBP en het college tegen deze praktijk (van indexeren) eveneens op te treden.

op basis van een naam en andere identificatiegegevens. In Duitsland is sinds juni 2004 “omgekeerd zoeken” mogelijk, tenzij een abonnee zich tegen een dergelijke zoekmogelijkheid verzet (Telekommunikationsgesetz vom 22. juni 2004, § 105, Absatz 4).

² Stb. 2004, nr. 203, Nota van toelichting op Besluit, p. 11.

³ Kamerstukken II 2002/03, 28 851, nr. 3, p. 158.

Besluit Openbaar

5. Overwegingen

Ten aanzien van de gevolgde procedure

- 5.1. Het college heeft in goede samenwerking met het CBP onderzoek gedaan naar het aanbieden van “omgekeerd zoeken” diensten op internet. Voor wat betreft de beslissing op het handavingsverzoek besluit het college thans op basis van zijn eigen bevoegdheden op grond van de Tw en zijn eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden binnen het kader van de Tw.

Ten aanzien van het juridisch kader

- 5.2. Sinds mei 2004 geldt op grond van de Tw een toestemmingsvereiste voor het opnemen van abonnee gegevens in een telefoongids. In plaats van een zogenaamd opt-out regime geldt nu een opt-in regime voor het opnemen van abonnee gegevens in een telefoongids. Daarmee biedt de wet een verruimde mogelijkheid tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een abonnee.
- 5.3. In artikel 11.6, derde lid, van de Tw heeft de wetgever voorzien in een vereiste voor het vragen van aanvullende toestemming waar het gaat om het bieden van aanvullende diensten en zoekmogelijkheden. De wetgever heeft hierbij met name gedacht⁴ aan het vragen van aanvullende toestemming voor het bieden van de mogelijkheid tot het zogenaamde “omgekeerd zoeken”, dat wil zeggen de mogelijkheid om naam- en adresgegevens te vinden van abonnees aan de hand van een opgegeven telefoonnummer.
- 5.4. Het college merkt op, dat uit de herkomst, de plaats en de reikwijdte⁵ van artikel 11.6 van de Tw duidelijk is dat dit artikel eerst en vooral betrekking heeft op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen.⁶ De bepaling is niet bedoeld bescherming te bieden aan concurrenten op het gebied van abonnee-informatiediensten.

Ten aanzien van de ernst van de overtreding

- 5.5. Het college is van oordeel, dat het verschijnsel “omgekeerd zoeken” op zichzelf genomen niet als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt ervaren, voor zover dit belang wordt beschermd door artikel 11.6, derde lid, van de Tw.⁷ De Richtlijn verbiedt omgekeerd zoeken niet en er zijn landen waarin “omgekeerd zoeken” wettelijk is toegestaan. Bovendien zijn bij het college in de afgelopen twee jaar geen klachten binnengekomen van natuurlijke personen (lees: particulieren of consumenten) over het zonder hun toestemming aanbieden van mogelijkheden tot omgekeerd zoeken.

⁴ Aldus blijkt uit de Memorie van toelichting bij artikel 11.6, derde lid, van de Tw (*Kamerstukken II 2002/03*, 28 851, nr 3, p. 159).

⁵ Op grond van artikel 11.8 van is de toepassing van artikel 11.6 van de Tw beperkt tot abonnees die natuurlijke personen zijn.

⁶ Zie ook *Kamerstukken II 2002/03*, 28 851, nr 3, p. 45.

⁷ Een beoordeling door het CBP van de rechtmatigheid van het verwerken van persoonsgegevens bij “omgekeerd zoeken” binnen de kaders van de Wbp kan tot een andere conclusie leiden.

Besluit Openbaar

- 5.6. Het college concludeert uit het voorgaande dat de ernst van overtreding van artikel 11.6, derde lid, van de Tw in dit verband als gering kan worden beschouwd.

Ten aanzien van de noodzaak tot handhaving

- 5.7. Het handhavingsverzoek van DTG heeft betrekking op het bieden van de mogelijkheid tot “omgekeerd zoeken” via internet. Het college stelt vast dat het zoeken (en vinden) van informatie (over natuurlijke personen) via internet in meerdere opzichten onbegrensd is. Gegeven deze situatie is het de vraag welke toegevoegde waarde een bepaling als artikel 11.6, derde lid, van de Tw biedt, mede gelet op het thans bestaande systeem van het opt-in systeem voor telefoongidsen.
- 5.8. Het college stelt verder vast dat het gezamenlijk onderzoek van het CBP en het college al een zeker handhavend effect heeft gehad. Een aantal aanbieders heeft zijn activiteiten gestaakt, dan wel de doorverwijzing naar “omgekeerd zoeken” diensten verwijderd. Een andere aanbieder heeft het doorzoekbaar maken van (bestanden van) zijn website inmiddels onmogelijk gemaakt, waarmee hij de facto een einde heeft gemaakt aan een “omgekeerd zoeken” dienst.
- 5.9. Daarnaast blijkt uit het gezamenlijk onderzoek van het college en het CBP dat in beginsel sprake is van overtreding van artikel 11.6, derde lid, van de Tw door een aantal (nu nog onbekende) aanbieders. Vast staat dat mogelijk onderzoek en het daaropvolgend nemen van handhavende maatregelen (het opleggen van de door DTG beoogde last onder dwangsom) aanzienlijke inspanningen zullen vergen. Het voorgaande leidt tot het oordeel van het college dat het belang van handhaving van artikel 11.6, derde lid van de Tw in dit verband niet opweegt tegen de voor handhaving noodzakelijke inspanning, zoals de inzet van (onderzoeks)bevoegdheden.
- 5.10. Alles overwegende ziet het college onvoldoende aanleiding om tot verder onderzoek en mogelijke handhaving van artikel 11.6, derde lid, van de Tw over te gaan voor zover het gaat om het aanbieden van mogelijkheden tot “omgekeerd zoeken” via internet. Het college wijst om die reden het verzoek van DTG af.

Besluit Openbaar

6. Besluit

- I. Het college wijst het verzoek van DTG af.

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,
plv. Sectorleider Integriteitstoezicht en Post

mr. D. Molenaar

Belanghebbenden die zich met dit besluit niet kunnen verenigen, kunnen binnen zes weken na de dag waarop dit besluit is bekendgemaakt bezwaar maken bij het College van de OPTA.

Het postadres is: College van de OPTA, Postbus 90420, 2509 LK Den Haag.

Het bezwaarschrift 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 bezwaar is gericht bevatten. Voorts moet het bezwaarschrift de gronden van het bezwaar bevatten.

Het college wijst u op de mogelijkheid die de Algemene wet bestuursrecht de indiener van een bezwaarschrift biedt, om in dat geschrift het college te verzoeken de bezwaarschriftenfase over te slaan. Indien het college uw verzoek inwilligt, zal uw bezwaarschrift worden doorgezonden naar de rechtbank en daar als beroepschrift worden behandeld. De procedure kan daardoor worden verkort. Indien het college uw verzoek niet inwilligt, staat tegen deze beslissing geen beroep open en zal uw bezwaarschrift door het college worden behandeld.