# CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
# V. TRSTENJAK
# van 17 februari 2011[1]

## Inhoud


I — Inleiding ..... I - 3446

II — Rechtskader ..... I - 3447

A — Unierecht ..... I - 3447

1. Overzicht ..... I - 3447

2. Richtlijnen ..... I - 3448

a) Universeledienstrichtlijn ..... I - 3448

b) Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie ..... I - 3451

c) Richtlijn 2002/77 ..... I - 3453

B — Nationaal recht ..... I - 3453

III — Feiten en prejudiciële vragen ..... I - 3455

IV — Procesverloop voor het Hof ..... I - 3457

V — Argumenten van partijen ..... I - 3458

A — Eerste prejudiciële vraag ..... I - 3458

B — Tweede prejudiciële vraag ..... I - 3459

VI — Juridische beoordeling ..... I - 3460


1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

A — Eerste prejudiciële vraag ..... I - 3460

1. Voorwerp van de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn neergelegde verplichting om gegevens door te geven ..... I - 3460

a) Letterlijke uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn ..... I - 3460

b) Systematische uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn ..... I - 3461

c) Teleologische uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn ..... I - 3463

d) Conclusie ..... I - 3465

2. Artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn harmoniseert de verplichting om gegevens door te geven niet volledig ..... I - 3465

3. Verplichting voor de lidstaten om de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties in acht te nemen ..... I - 3467

a) Bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties op de markt van telefoongidsen die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk zijn voor het publiek ..... I - 3468

b) In § 47 TKG neergelegde verplichting om externe gegevens door te geven als nationale maatregel die een invloed heeft op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties ..... I - 3469

c) Beoordeling van de vraag of nationale maatregelen die een invloed op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties hebben, conform de richtlijn zijn ..... I - 3470

d) Conclusie ..... I - 3476

B — Tweede prejudiciële vraag ..... I - 3476

VII — Conclusie ..... I - 3484

## I — Inleiding

1. In het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU stelt het Bundesverwaltungsgericht het Hof twee prejudiciële vragen over de uitlegging van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn)[2] en van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie)[3].

2. Met die prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke de voorwaarden en de omvang zijn van de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn omschreven verplichting voor ondernemingen die telefoonnummers aan abonnees toekennen (hierna: „telefoonondernemingen"), om aanbieders van telefoongidsen die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk zijn voor het publiek, abonneegegevens ter beschikking te stellen.

3. Die vragen rijzen in het kader van een geding tussen Deutsche Telekom AG (hierna: „verzoekster in het hoofdgeding") en de Bondsrepubliek Duitsland (hierna: „verweerster in het hoofdgeding"), vertegenwoordigd door het Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Duits federaal agentschap voor netwerken voor elektriciteit, gas, telecommunicatie, post en spoorwegen; hierna: „Bundesnetzagentur"). Dat geding betreft de rechtmatigheid van een besluit van het Bundesnetzagentur waarbij verzoekster in het hoofdgeding in het kader van een geschillenbeslechtingsprocedure is gelast onder nader bepaalde voorwaarden de abonneegegevens waarover zij beschikt, op verzoek ten behoeve van het verstrekken van openbare telefoongidsen ook ter beschikking te stellen wanneer de abonnees of hun telefoondienstaanbieders willen dat deze gegevens enkel door een of meer bepaalde ondernemingen worden openbaar gemaakt en de verzoekende onderneming niet tot deze „gerechtigde" ondernemingen behoort.

2 — PB L 108, blz. 51.
3 — PB L 201, blz. 37.

## II — Rechtskader

### A — *Unierecht* [4]

#### 1. Overzicht

4. Sinds midden de jaren 80 streeft de Uniewetgever naar een gecontroleerde openstelling en liberalisering van de nationale telecommunicatiemarkten. In een eerste fase, van de jaren 80 tot 2002, hebben de Raad en de Commissie talrijke richtlijnen vastgesteld. Daarbij hadden de door de Commissie vastgestelde (liberaliserings)richtlijnen de openstelling van de markten tot doel. De (harmonisatie)richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad [5] beoogden daarentegen bij te dragen tot het uniform maken van de disparate nationale telecommunicatieregelingen.

5. Dat regelgevingskader voor elektronische communicatie is in 2002 door een nieuw regelgevingskader vervangen. Dat nieuwe kader bestaat in wezen uit een kaderrichtlijn [6] en vier bijzondere richtlijnen [7] van het Europees Parlement en de Raad en uit een (mededingings)richtlijn [8] van de Commissie. Tot de vier bijzondere richtlijnen van het Europees Parlement en de Raad behoren de universeledienstrichtlijn en de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, die in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing aan de orde zijn.

4 — In aansluiting op de in het VEU en het VWEU gebruikte benamingen wordt het begrip „Unierecht" als algemeen begrip voor het gemeenschapsrecht en het Unierecht gebruikt. Voor zover hierna afzonderlijke bepalingen van primair recht aan de orde zijn, worden de ratione temporis geldende voorschriften aangehaald.

5 — Zie bijvoorbeeld richtlijn 97/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 1997 inzake interconnectie op telecommunicatiegebied, wat betreft de waarborging van de universele dienst en van de interoperabiliteit door toepassing van de beginselen van Open Network Provision (ONP) (PB L 199, blz. 32), richtlijn 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector (PB L 24, blz. 1), richtlijn 98/10/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 1998 inzake de toepassing van Open Network Provision (ONP) op spraaktelefonie en inzake de universele telecommunicatiedienst in een door concurrentie gekenmerkt klimaat (PB L 101, blz. 24).

6 — Richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (kaderrichtlijn) (PB L 108, blz. 33).

7 — Richtlijn 2002/19/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten (toegangsrichtlijn) (PB L 108, blz. 7), richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (machtigingsrichtlijn) (PB L 108, blz. 21), de universeledienstrichtlijn (aangehaald in voetnoot 2) en de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie (aangehaald in voetnoot 3).

8 — Richtlijn 2002/77/EG van de Commissie van 16 september 2002 betreffende de mededinging op de markten voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (PB L 249, blz. 21).

2. Richtlijnen

a) Universeledienstrichtlijn

6. De universeledienstrichtlijn is in de plaats gekomen van richtlijn 98/10 [9] en van een deel van richtlijn 97/33 [10].

7. Punt 11 van de considerans van de universeledienstrichtlijn luidt:

„Telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten vormen een essentieel hulpmiddel voor toegang tot openbare telefoondiensten en maken deel uit van de universeledienstverplichting. Gebruikers en consumenten hebben behoefte aan volledige gidsen en inlichtingendiensten die alle in gidsen vermelde telefoonabonnees en hun nummers (waaronder nummers van vaste en mobiele aansluitingen) bestrijken, waarbij deze informatie wordt gepresenteerd op een wijze waaruit geen voorkeur blijkt. Richtlijn 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector waarborgt het recht van abonnees op persoonlijke levenssfeer met betrekking tot de opname van persoonlijke informatie in een openbare gids."

8. In punt 35 van de considerans van de universeledienstrichtlijn staat:

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

9. Artikel 5 van de universeledienstrichtlijn („Telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen") bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat:

a) ten minste één volledige telefoongids beschikbaar is voor de eindgebruikers in een door de betrokken instantie goedgekeurde vorm, gedrukt of elektronisch of beide, en dat die gids regelmatig en ten minste eenmaal per jaar wordt bijgewerkt;

9 — Aangehaald in voetnoot 5.
10 — Aangehaald in voetnoot 5.

b) ten minste één volledige telefooninlichtingendienst beschikbaar is voor alle eindgebruikers, met inbegrip van de gebruikers van openbare betaaltelefoons.

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

3. De lidstaten zorgen ervoor dat ondernemingen die de in lid 1 vermelde diensten aanbieden, bij de behandeling van hun door andere ondernemingen verstrekte informatie het beginsel van niet-discriminatie in acht nemen."

10. Bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van richtlijn 2002/22/EG inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, richtlijn 2002/58/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie en verordening (EG) nr. 2006/2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming [11], is artikel 5, lid 2, van de universeledienstrichtlijn aldus gewijzigd dat de daarin vervatte verwijzing naar artikel 11 van richtlijn 97/66 is vervangen door een verwijzing naar artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie. Deze wijziging is een loutere rectificatie. Luidens artikel 19, lid 2, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie gelden verwijzingen naar richtlijn 97/66 als verwijzingen naar de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

11. Artikel 25 van de universeledienstrichtlijn („Telefonische assistentie en inlichtingendiensten") bepaalt:

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

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

3. De lidstaten zorgen ervoor dat alle eindgebruikers die op het openbare telefoonnetwerk zijn aangesloten, toegang kunnen hebben tot telefonische assistentiediensten

11 — PB L 337, blz. 11. Overeenkomstig artikel 5 van richtlijn 2009/136 treedt deze richtlijn in werking op de dag volgend op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Zij is dan ook op 19 december 2009 in werking getreden. Artikel 4, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten uiterlijk op 25 mei 2011 aan de richtlijn moeten voldoen.

en inlichtingendiensten zoals bedoeld in artikel 5, lid 1, [sub] b.

[...]

5. De leden 1, 2, 3 en 4 gelden met inachtneming van de eisen van de communautaire regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer, inzonderheid artikel 11 van richtlijn 97/66/EG (gegevensbeschermingsrichtlijn)."

12. Bij richtlijn 2009/136 is artikel 25, leden 1, 3 en 5, van de universeledienstrichtlijn als volgt gewijzigd:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat abonnees van openbare telefoondiensten het recht hebben op vermelding in de in artikel 5, lid 1, [sub] a, genoemde openbare telefoongids en dat hun gegevens beschikbaar worden gemaakt voor de verstrekkers van telefooninlichtingendiensten en/of telefoongidsen overeenkomstig lid 2.

[...]

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.

[...]

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)."

13. In punt 38 van de considerans van richtlijn 2009/136 wordt die wijziging als volgt toegelicht:

„Telefooninlichtingendiensten moeten onder concurrerende marktvoorwaarden worden aangeboden, en worden dat ook vaak, op grond van artikel 5 van richtlijn 2002/77 [...]. Wholesalemaatregelen om te zorgen voor opneming van de gegevens van eindgebruikers (zowel vast als mobiel) in gegevensbanken

moeten voldoen aan de waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens, inclusief artikel 12 van richtlijn 2002/58/EG (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie). Er moet een kostengebaseerde levering van die gegevens aan aanbieders van diensten aanwezig zijn met de mogelijkheid dat de lidstaten een gecentraliseerd mechanisme opzetten voor de verstrekking van volledige gebundelde gegevens aan aanbieders van telefoonboeken, en de verlening van toegang tot het net op redelijke en transparante voorwaarden, om te waarborgen dat de eindgebruikers ten volle kunnen profiteren van de mededinging, met als uiteindelijk doel de volledige afschaffing van regulering van deze dienst op retailniveau mogelijk te maken en op redelijke en transparante voorwaarden gidsdiensten aan te bieden."

b) Richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie

14. De richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie komt in de plaats van richtlijn 97/66. [12]

15. Punt 2 van de considerans van die richtlijn luidt:

„Deze richtlijn strekt tot eerbiediging van de grondrechten en beginselen die tot uitdrukking zijn gebracht in met name het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het bijzonder strekt deze richtlijn tot volledige eerbiediging van de in de artikelen 7 en 8 bedoelde rechten van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie."

16. In de punten 38 en 39 van de considerans van die richtlijn staat:

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

(39) De verplichting om abonnees in kennis te stellen van de doeleinden van openbare abonneelijsten waarin hun persoonsgegevens

12 — Aangehaald in voetnoot 5.

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

17. Artikel 12 van die richtlijn („Abonneelijsten") bepaalt:

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

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

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

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."

c) Richtlijn 2002/77

18. Artikel 5 van richtlijn 2002/77 („Abonneelijsten") luidt:

„De lidstaten zorgen ervoor, dat alle uitsluitende en/of bijzondere rechten met betrekking tot de totstandbrenging en het verrichten van gidsdiensten, hieronder begrepen de publicatie van telefoongidsen en het verrichten van inlichtingendiensten, op hun grondgebied worden afgeschaft."

B — *Nationaal recht*

19. § 47 van het Telekommunikationsgesetz (Duitse telecommunicatiewet; hierna: „TKG"), met als opschrift „Verstrekking van abonneegegevens", luidt:

„1. Elke onderneming die openbare telecommunicatiediensten levert en telefoonnummers aan eindgebruikers toekent, moet, met inachtneming van de relevante regelingen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, elke andere onderneming op verzoek abonneegegevens in de zin van lid 2, vierde zin, ter beschikking stellen ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen. Dit moet onmiddellijk en op niet-discriminerende wijze gebeuren.

2. Abonneegegevens zijn gegevens die overeenkomstig § 104 in telefoongidsen openbaar worden gemaakt. Daartoe behoren, naast het nummer, zowel de openbaar te maken gegevens zelf als de naam, het adres en bijkomende informatie zoals beroep, vakgebied, aard van de aansluiting en medegebruikers, voor zover de onderneming daarover beschikt. Daartoe behoren ook alle naar de heersende stand van de techniek, met inachtneming van de relevante regelingen inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in op maat gesneden vorm verwerkte informatie, verbindingen, indelingen en classificaties die voor de openbaarmaking van deze gegevens in openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen overeenkomstig de eerste zin noodzakelijk zijn. De gegevens moeten volledig en inhoudelijk zowel als technisch aldus verwerkt zijn dat zij naar de heersende stand van de techniek zonder moeilijkheden in een klantvriendelijk vormgegeven telefoongids of een overeenkomstige inlichtingendienstendatabank kunnen worden opgenomen.

3. Bij geschillen tussen ondernemingen over de uit de leden 1 en 2 voortvloeiende rechten en verplichtingen is § 133 van overeenkomstige toepassing.

4. Voor het verstrekken van abonneegegevens kan een vergoeding worden gevraagd.

Deze vergoeding wordt in de regel achteraf gereguleerd overeenkomstig § 38, leden 2 tot en met 4. Die vergoeding kan alleen aan een vergunningplicht in de zin van § 31 worden onderworpen wanneer de onderneming op de markt voor eindgebruikerdiensten een aanmerkelijke marktmacht bezit."

20. § 104 TKG („Telefoongidsen") bepaalt:

„Abonnees kunnen met hun naam, hun adres en bijkomende informatie zoals beroep, vakgebied en aard van de aansluiting worden opgenomen in openbare gedrukte of elektronische gidsen indien zij daarom verzoeken. Daarbij kunnen de abonnees bepalen welke gegevens in de gidsen worden openbaar gemaakt. Op verzoek van de abonnee kunnen medegebruikers worden opgenomen, op voorwaarde dat deze daarvoor toestemming geven."

21. § 105 TKG („Informatieverstrekking") luidt:

„1. Over de in telefoongidsen opgenomen nummers mag, met inachtneming van de beperkingen van § 104, leden 2 en 3, informatie worden verstrekt.

2. Telefooninlichtingen over abonneenummers mogen enkel worden verstrekt wanneer de abonnees passend op de hoogte zijn gebracht van het feit dat zij bezwaar kunnen maken tegen het doorgeven van hun nummer en zij van die mogelijkheid geen gebruik hebben gemaakt. Andere inlichtingen dan nummers betreffende overeenkomstig § 104 openbaargemaakte gegevens mogen slechts worden verstrekt wanneer de abonnee toestemming heeft gegeven voor een verdergaande informatieverstrekking.

3. Het verstrekken van telefooninlichtingen over de naam of over de naam en het adres van een abonnee van wie alleen het nummer bekend is, is toegestaan wanneer de abonnee die in een telefoongids is opgenomen, daartegen geen bezwaar heeft gemaakt nadat zijn dienstenaanbieder hem op die mogelijkheid om bezwaar te maken heeft gewezen.

4. Een bezwaar in de zin van lid 2, eerste zin, of lid 3, of een toestemming in de zin van lid 2, tweede zin, moet onmiddellijk worden genoteerd in de klantenbestanden van de dienstenaanbieders en van de aanbieders in de zin van lid 1 waarop de gidsen zijn gebaseerd. Ook de overige dienstenaanbieders moeten daarmee rekening houden van zodra zij redelijkerwijs kunnen worden verwacht te weten dat het bezwaar of de toestemming in de gidsen van de dienstenaanbieders en van de aanbieders in de zin van lid 1 is opgenomen."

22. § 133, lid 1, TKG („Andere geschillen tussen ondernemingen") bepaalt:

„Wanneer tussen ondernemingen die openbare telecommunicatienetwerken beheren of openbare telecommunicatiediensten aanbieden, geschillen ontstaan in verband met verplichtingen bij of krachtens de onderhavige wet, neemt de Beschlusskammer [van het Bundesnetzagentur], voor zover de wet daarover niet anders bepaalt, op verzoek van een partij na het horen van de betrokkenen een bindende beslissing. Zij beslist binnen een termijn van ten hoogste vier maanden vanaf de dag dat zij door een van de in geding zijnde partijen is verzocht om het geschil te beslechten."

## III — Feiten en prejudiciële vragen

23. Verzoekster in het hoofdgeding is een telecommunicatieonderneming die eindgebruikers via analoge of ISDN-telefoonaansluitingen toegang tot het openbare telefoonnet biedt en hen in staat stelt dit net voor spraaktelefoniediensten te gebruiken. Als netbeheerder kent zij telefoonnummers aan haar abonnees toe. Verzoekster in het hoofdgeding exploiteert bovendien in de hele Bondsrepubliek Duitsland een telefonische inlichtingendienst en een internetinlichtingendienst. Daarenboven geeft zij via dochterondernemingen telefoongidsen uit. De daarvoor benodigde gegevens beheert verzoekster in het hoofdgeding in een abonneegegevensbestand. Dit bestand bevat niet alleen gegevens van haar eigen klanten, maar ook abonneegegevens van andere telefoondienstaanbieders, in het bijzonder van aanbieders die zelf geen telefoongidsen uitgeven en, om te voldoen aan verzoeken van hun klanten om in een telefoongids te worden opgenomen, op grond van een overeenkomst gebruik maken van de gidsen van verzoekster in het hoofdgeding.

24. Het abonneegegevensbestand van verzoekster in het hoofdgeding bestaat uit een „openbare" en een „niet-openbare" sublijst. In de „openbare" sublijst zijn gegevens opgenomen waarvoor noch de betrokken abonnee, noch diens telefoondienstaanbieder bezwaar heeft gemaakt tegen de openbaarmaking in telefoongidsen van concurrerende aanbieders. Verzoekster in het hoofdgeding stelt deze gegevens ook aan andere ondernemingen ter beschikking met het oog op de openbaarmaking ervan in hun telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten. De diensten van verzoekster in het hoofdgeding zijn de enige die verdere gegevens uit de „niet-openbare" sublijst ontvangen. Deze bestaat uit gegevens waarvan de betrokken abonnee of zijn telefoondienstaanbieder wil dat ze alleen door verzoekster in het hoofdgeding openbaar worden gemaakt, en uit gegevens van de inlichtingendienst van verzoekster in het hoofdgeding die zij zelf heeft gezocht alsook

uit zogenaamde uitgeversgegevens die de telefoonboekuitgevers verstrekken.

25. Tot de ondernemingen aan wie de in de openbare sublijst opgenomen abonneegegevens tegen vergoeding ter beschikking worden gesteld, behoren GoYellow GmbH en Telix AG, interveniëntes in het hoofdgeding (hierna: „interveniëntes in het hoofdgeding"), die een internet- respectievelijk een telefooninlichtingendienst exploiteren. Omdat tussen die ondernemingen en verzoekster in het hoofdgeding meningsverschillen waren ontstaan over de omvang van de gegevens die moeten worden verstrekt, verzochten interveniëntes in het hoofdgeding het Bundesnetzagentur om inleiding van een geschillenbeslechtingsprocedure teneinde verzoekster in het hoofdgeding te gelasten hen eenmalig het gehele abonneegegevensbestand waarover zij beschikt en dat in een inlichtingendienst openbaar mag worden gemaakt, ter beschikking te stellen en hen daarna elke werkdag de mogelijkheid te bieden om het bij te werken.

26. Bij besluit van 11 september 2006 heeft het Bundesnetzagentur verzoekster in het hoofdgeding gelast om interveniëntes in het hoofdgeding onder nader te bepalen voorwaarden ook de abonneegegevens ter beschikking te stellen waarvan de abonnees of hun telefoondienstaanbieders willen dat zij enkel door een of meer bepaalde ondernemingen worden openbaar gemaakt. Dat besluit was gebaseerd op § 47 TKG. Het verdere verzoek van interveniëntes in het hoofdgeding heeft de instantie afgewezen omdat niet bleek dat verzoekster in het hoofdgeding in dat opzicht haar verplichtingen systematisch niet nakwam.

27. Tegen die haar krachtens § 47 TKG opgelegde verplichting om gegevens te verstrekken, heeft verzoekster in het hoofdgeding beroep ingesteld voor zover deze verplichting gegevens van abonnees van andere telefoonondernemingen (hierna: „externe gegevens") betrof. Het Verwaltungsgericht heeft het beroep verworpen. Met het door het Verwaltungsgericht toegestane beroep tot Revision betoogt verzoekster in het hoofdgeding voor de verwijzende rechter dat het op basis van § 47 TKG vastgestelde besluit van het Bundesnetzagentur in strijd is met het recht voor zover het gegevens van abonnees van andere telefoondienstaanbieders betreft. Verzoekster in het hoofdgeding vordert bijgevolg dat het bestreden arrest wordt herzien en het besluit van het Bundesnetzagentur van 11 september 2006 wordt nietig verklaard voor zover de haar opgelegde verplichting ook de gegevens van abonnees van andere aanbieders van openbare spraakcommunicatiediensten betreft. Verweerster in het hoofdgeding en interveniëntes in het hoofdgeding vorderen de verwerping van het beroep tot Revision.

28. Volgens de verwijzende rechter is het beroep tot Revision van verzoekster in het hoofdgeding naar Duits recht ongegrond. Het beroep tegen het besluit van het Bundesnetzagentur is weliswaar ontvankelijk, maar is naar Duits recht ongegrond. De verwijzende rechter twijfelt echter over de vraag of een

krachtens § 47 TKG op verzoekster in het hoofdgeding rustende verplichting om abonneegegevens te verstrekken aan aanbieders van openbare telefoongidsen en inlichtingendiensten die ook voor externe gegevens geldt en niet afhangt van de toestemming of het ontbreken van een bezwaar van de abonnee of zijn telefoondienstaanbieder, verenigbaar is met het Unierecht.

29. Daarop heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 25, lid 2, van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (universeledienstrichtlijn), aldus worden uitgelegd dat een lidstaat ondernemingen die abonnees telefoonnummers toekennen, de verplichting kan opleggen om gegevens van abonnees aan wie deze onderneming niet zelf telefoonnummers heeft toegekend, ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen ter beschikking te stellen, voor zover de onderneming over deze gegevens beschikt?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

Moet artikel 12 van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie), aldus worden uitgelegd dat de nationale wetgever bovenbedoelde verplichting alleen kan opleggen indien de andere telefoondienstaanbieder of zijn abonnees in het doorgeven van de gegevens toestemmen of er in ieder geval geen bezwaar tegen maken?”

## IV — Procesverloop voor het Hof

30. De verwijzingsbeslissing van 28 oktober 2009 is op 22 december 2009 ingekomen ter griffie van het Hof. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoekster in het hoofdgeding, verweerster in het hoofdgeding, interveniënten in het hoofdgeding, de regeringen van het Verenigd Koninkrijk en de Italiaanse Republiek alsmede door de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 2 december 2010 waren verzoekster in het hoofdgeding, verweerster in het hoofdgeding, interveniënten in het hoofdgeding, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie aanwezig.

## V — Argumenten van partijen

A — *Eerste prejudiciële vraag*

31. Volgens de *Commissie* moet de eerste prejudiciële vraag aldus worden beantwoord dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn de lidstaten niet toestaat om ondernemingen die abonnees telefoonnummers toekennen, de verplichting op te leggen om gegevens van andere abonnees, aan wie deze onderneming niet zelf telefoonnummers heeft toegekend, ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen ter beschikking te stellen, ook wanneer de onderneming over deze gegevens beschikt.

32. Bepalend is dat de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn neergelegde verplichting om gegevens door te geven, enkel rust op ondernemingen die telefoonnummers toekennen. Daaruit volgt dat de „relevante informatie" die moet worden doorgegeven, enkel betrekking heeft op gegevens die verband houden met de toekenning van telefoonnummers door de betrokken onderneming. Gelet op de bewoordingen en het doel ervan voorziet dat artikel niet in een ruimere verplichting voor telefoononderneming om hun volledige gegevensbestand, inclusief informatie over abonnees van andere telefoononderneming, door te geven. De regelgeving bevat evenmin een andere bepaling die de rechtsbasis voor een dergelijke ruimere verplichting kan zijn.

33. Evenzo betoogt de *regering van het Verenigd Koninkrijk* dat een ruime uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn in strijd is met de bewoordingen, de opzet en het doel van die richtlijn. De in die richtlijn bepaalde verplichting tot doorgeven heeft dan ook uitsluitend betrekking op de relevante informatie over de eigen abonnees van ondernemingen die telefoonnummers toekennen. Bovendien staat het de lidstaten niet vrij om telefoononderneming een ruimere verplichting op te leggen om gegevens door te geven.

34. Ook *verzoekster in het hoofdgeding* voert om te beginnen aan dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn de lidstaten niet verplicht om in een verplichting tot het doorgeven van externe gegevens te voorzien. Daarmee is echter nog niet bepaald of de lidstaten uit het oogpunt van het Unierecht een dergelijke regeling mogen treffen. Met de eerste prejudiciële vraag wordt dan ook beoogd te vernemen of artikel 25, lid 2, grenzen stelt aan de bevoegdheid van de lidstaten om telecommunicatieondernemingen bijkomende verplichtingen op te leggen. In het bijzonder gelet op de rechtspraak van het Hof in verband met de richtlijnen 98/10, 2002/19 en 2002/22 en op de bewoordingen, het doel

en de structuur van de voorschriften van de richtlijnen 2002/21 en 2002/22 moet deze laatste vraag dan ook bevestigend worden beantwoord.

35. *Verweerster in het hoofdgeding* concludeert daarentegen in het kader van een grammaticale, historische, systematische en teleologische uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn dat de in dat artikel vastgelegde verplichting tot doorgeven in beginsel ook betrekking heeft of kan hebben op de in casu aan de orde zijnde externe gegevens. Ook volgens de *Italiaanse regering* moet de eerste prejudiciële vraag gelet op de bewoordingen en de opzet van de universeledienstrichtlijn bevestigend worden beantwoord.

36. Tot dezelfde conclusie komen *interveniëntes in het hoofdgeding*, volgens welke artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten ondernemingen de verplichting kunnen opleggen om alle abonneegegevens waarover zij beschikken, ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen ter beschikking te stellen.

B — *Tweede prejudiciële vraag*

37. De *Commissie* is van mening dat artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie aldus moet worden uitgelegd dat de nationale wetgever telefoonondernemingen slechts de verplichting kan opleggen om externe gegevens door te geven indien de betrokken abonnee is ingelicht over die mogelijkheid om zijn gegevens door te geven. Wanneer de abonnee daartegen uitdrukkelijk bezwaar heeft gemaakt, mogen zijn gegevens niet worden doorgegeven. Volgens de *regering van het Verenigd Koninkrijk* vereist elke openbaarmaking van gegevens van een abonnee in een bijkomende telefoongids de toestemming van de betrokkene.

38. *Verweerster in het hoofdgeding* concludeert daarentegen in het kader van een grammaticale, historische, systematische en teleologische uitlegging van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie dat het doorgeven van externe gegevens door telefoonondernemingen niet afhangt van de vraag of de betrokken eindgebruiker of de tot doorgeven verplichte telefoononderneming vooraf toestemming heeft gegeven of geen bezwaar heeft gemaakt.

39. Ook naar mening van *interveniëntes in het hoofdgeding* hebben telefoondienstaanbieders en hun abonnees niet het recht om ertegen bezwaar te maken dat hun in een telefoongids openbaar gemaakte gegevens aan derden worden doorgegeven ten behoeve van een inlichtingen- of een telefoongidsdienst of om de openbaarmaking van hun gegevens tot een bepaalde telefoongids of een bepaalde inlichtingendienst te beperken.

40. Tot dezelfde conclusie komt de *Italiaanse regering*, die van mening is dat artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie aldus moet worden

uitgelegd dat een lidstaat telefoonondernemingen de verplichting kan opleggen om externe gegevens door te geven zonder dat daartoe vereist is dat de abonnee toestemt in het doorgeven van de gegevens of daartegen in ieder geval geen bezwaar maakt. Dit geldt voor zover de geplande gids of de geplande inlichtingendienst dezelfde doeleinden heeft als die waarvoor de abonnee heeft toegestemd in het opnemen van zijn gegevens in de door zijn aanbieder uitgegeven telefoongids.

42. Ter beantwoording van die vraag moet eerst worden onderzocht of de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn omschreven verplichting voor telefoonondernemingen om gegevens door te geven, ook betrekking heeft op de externe gegevens waarover zij beschikken. Aangezien die vraag mijns inziens ontkennend moet worden beantwoord, moet vervolgens in de tweede plaats worden onderzocht of artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn de op telefoonondernemingen rustende verplichting om gegevens door te geven, uitputtend regelt en, indien dat niet het geval is, of andere bepalingen van het regelgevingskader voor elektronische communicatie de lidstaten kunnen verbieden om telefoonondernemingen de verplichting op te leggen om externe gegevens door te geven.

## VI — Juridische beoordeling

### A — *Eerste prejudiciële vraag*

#### 1. Voorwerp van de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn neergelegde verplichting om gegevens door te geven

41. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn in de weg staat aan een nationale regeling op basis waarvan telefoonondernemingen de verplichting hebben om niet alleen gegevens van hun eigen klanten ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen ter beschikking te stellen, maar ook de externe gegevens waarover zij beschikken.

##### a) Letterlijke uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn

43. Artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn bepaalt dat de lidstaten ervoor

zorgen 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" beschikbaar te stellen op de in deze bepaling nader beschreven wijze.

44. Uit het oogpunt van de structuur van de zin betreft de „relevante informatie" die moet worden doorgegeven, de abonnees aan wie de ondernemingen op wie de verplichting om gegevens door te geven rust, telefoonnummers toekennen. Onder „abonnee" wordt overeenkomstig artikel 2, sub k, van richtlijn 2002/21 verstaan een natuurlijke of rechtspersoon die partij is bij een overeenkomst met de aanbieder van openbare elektronischecommunicatiediensten voor de levering van die diensten. Bijgevolg slaat de „relevante informatie" op de natuurlijke of rechtspersonen die op grond van een overeenkomst verbonden zijn met de telefoonondernemingen op wie de verplichting om gegevens door te geven rust.

45. Uit een uitlegging op basis van de bewoordingen en de zinstructuur van artikel 25, lid 2, blijkt dus dat de op telefoonondernemingen rustende verplichting om gegevens door te geven, betrekking heeft op de gegevens van de eigen eindgebruikers aan wie zij telefoonnummers hebben toegekend.

b) Systematische uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn

46. Een uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn op basis van de systematiek van die richtlijn bevestigt de uit de letterlijke uitlegging volgende conclusie.

47. In de context van het regelgevingskader voor elektronische communicatie betreft de universeledienstrichtlijn primair de verhouding tussen de aanbieder van elektronischecommunicatienetwerken en -diensten en de eindgebruiker. In dat opzicht heeft de richtlijn drie hoofddoelstellingen, die elk in een apart hoofdstuk worden uitgewerkt.

48. De universeledienstrichtlijn heeft *in de eerste plaats* tot doel, ervoor te zorgen dat in elke lidstaat tegen een betaalbare prijs een het gehele grondgebied bestrijkend minimumaantal communicatiediensten voor de eindgebruikers beschikbaar is, dat aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Dit als „universele dienst" omschreven minimumpakket [13] wordt in hoofdstuk 2 van de universeledienstrichtlijn (artikelen 3-15) geregeld en omvat de in artikel 5 vastgelegde beschikbaarstelling van ten minste één volledige telefoongids en van ten minste één volledige telefooninlichtingendienst. De universeledienstrichtlijn beoogt *in de tweede plaats* onder bepaalde

13 — Zie daartoe de definitie van het begrip „universele dienst" in artikel 2, sub j, van richtlijn 2002/21.

voorwaarden een zekere mededinging te waarborgen op eindgebruikermarkten waarop ten gevolge van de aanwezigheid van een aanbieder met aanmerkelijke marktmacht geen daadwerkelijke mededinging heerst. Daartoe bevat hoofdstuk 3 van de universeledienstrichtlijn (artikelen 16-19) bepalingen inzake de vaststelling van voorschriften door de nationale regelgevende instanties. De universeledienstrichtlijn heeft *in de derde plaats* een component van consumentenbescherming. Daartoe bevat hoofdstuk 4 (artikelen 20-31) een reeks voorschriften ter bescherming van de belangen en rechten van eindgebruikers.

49. Systematisch gezien is artikel 25 opgenomen in hoofdstuk 4 en dus in het hoofdstuk van de universeledienstrichtlijn waarin de belangen van eindgebruikers centraal staan. Tegen die achtergrond gaat artikel 25, lid 1, uit van de rechtspositie van de abonnee van openbare telefoondiensten, die recht heeft op vermelding in een volledige telefoongids. Ook in artikel 25, leden 3 en 4, wordt uitgegaan van de positie van de eindgebruiker, die toegang moet worden verleend tot telefonische inlichtingendiensten (lid 3) en die toegang moeten hebben tot de telefooninlichtingendienst in een andere lidstaat (lid 4).

50. Hoewel artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn niet rechtstreeks op de abonnee betrekking heeft, maar op het eerste gezicht enkel de op telefoononderneming rustende verplichting om gegevens door te geven lijkt te regelen, volgt uit de systematische positie ervan dat ook deze bepaling in de eerste plaats de rechtspositie van de abonnee in verhouding tot de telefoononderneming met wie hij een overeenkomst heeft gesloten betreft. Uit dat oogpunt moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn ervoor zorgen dat telefoononderneming op verzoek ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen de relevante informatie over hun abonnees beschikbaar stellen.

51. Een belangrijke aanwijzing dat die systematische beoordeling juist is, volgt uit de wijziging van artikel 25, lid 1, van de universeledienstrichtlijn bij richtlijn 2009/136. In de nieuwe versie bepaalt artikel 25, lid 1, niet alleen dat abonnees van openbare telefoondiensten het recht hebben op vermelding in een telefoongids, maar thans bijkomend dat die abonnees ook het recht hebben dat hun gegevens beschikbaar worden gemaakt voor de verstrekkers van telefooninlichtingendiensten en/of telefoongidsen overeenkomstig artikel 25, lid 2. Daarmee wordt de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn omschreven verplichting voor telefoononderneming om eigen abonneegegevens door te geven aan aanbieders van

telefooninlichtingendiensten en/of telefoongidsen geherformuleerd als een recht van die abonnee en dus uitdrukkelijk bevestigd.

c) Teleologische uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn

52. De considerans van de universeledienstrichtlijn biedt weinig uitsluitsel over de doelstellingen van de in artikel 25, lid 2, omschreven verplichting om gegevens door te geven. In dit verband staat in punt 35 van de considerans alleen dat alle aanbieders van diensten die telefoonnummers aan hun abonnees toekennen, verplicht zijn de desbetreffende informatie op een eerlijke, kostengeoriënteerde en niet-discriminerende wijze ter beschikking te stellen.

53. Wanneer de universeledienstrichtlijn in haar geheel wordt beschouwd, blijkt dat de wetgever twee doelstellingen had met de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn neergelegde verplichting om gegevens door te geven.

54. In de eerste plaats beoogt die verplichting tot doorgeven ervoor te zorgen dat het minimumpakket dat overeenkomstig artikel 5, lid 1, als universele dienst moet worden gewaarborgd op de markt van openbare telefoongidsen ook in de praktijk kan worden verstrekt. Doordat telefoonondernemingen de verplichting wordt opgelegd om de relevante gegevens van hun eindgebruikers op verzoek door te geven, wordt ervoor gezorgd dat ten minste één volledige telefoongids kan worden samengesteld. [14]

55. In de tweede plaats waarborgt de verplichting om gegevens door te geven dat het thans uitdrukkelijk in artikel 25, lid 1, van de universeledienstrichtlijn vastgestelde recht van de abonnee dat zijn gegevens worden doorgegeven aan aanbieders van openbare telefooninlichtingendiensten en/of telefoongidsen ten behoeve van de samenstelling van de daartoe benodigde gegevensbestanden, wordt geëerbiedigd.

56. Beide hoofddoelstellingen verlangen dat telefoonondernemingen de relevante informatie over hun eigen abonnees overeenkomstig artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn op verzoek ten behoeve van het verstrekken van openbare telefoongidsen doorgeven. Om die doelstellingen te bereiken, is echter niet noodzakelijk dat telefoonondernemingen ook de verplichting wordt opgelegd om de externe gegevens waarover

14 — Die doelstelling kwam in de voorloper van deze bepaling, artikel 6, lid 3, van richtlijn 98/10, bijzonder duidelijk tot uitdrukking. Daarin werd benadrukt dat de in die bepaling vastgelegde verplichting voor telefoonondernemingen om gegevens door te geven, onder meer beoogde te waarborgen dat volledige telefoongidsen konden worden verstrekt. Zie in dit verband arrest van 25 november 2004, KPN Telecom (C-109/03, Jurispr. blz. I-11273, punt 20).

zij beschikken op verzoek ten behoeve van het verstrekken van telefoongidsen mee te delen.

57. Volgens verweerster in het hoofdgeding beoogde de wetgever met artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn ook een functionerende mededinging op de markt van aanbieders van telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten tot stand te brengen. Die doelstelling vereist dat de krachtens artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn op telefoonondernemingen rustende verplichting om gegevens door te geven, aldus wordt uitgelegd dat zij ook de externe gegevens van derden waarover deze ondernemingen beschikken betreft. Solide mededingingsstructuren kunnen op dat gebied immers slechts worden bereikt wanneer de aanbieders van die diensten eenvoudig, effectief en volledig gegevens kunnen ontvangen. Indien abonneegegevens van de verschillende telefoonondernemingen afzonderlijk moeten worden verkregen, wordt niet aan die vereisten voldaan.

58. Dat argument van verweerster in het hoofdgeding kan niet slagen.

59. Hoewel niet kan worden betwist dat het regelgevingskader voor elektronische communicatie in zijn geheel ook tot doel heeft eindgebruikers op de markt van inlichtingendiensten ten volle van de mededinging te laten profiteren, rechtvaardigt dat algemene doel de door verweerster in het hoofdgeding voorgestelde uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn niet. Bepalend is in dit verband namelijk dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn niet behoort tot de voorschriften die in de context van het regelgevingskader voor elektronische communicatie in zijn geheel concreet tot doel hebben solide mededingingsstructuren op de markt van inlichtingendiensten te bevorderen en te waarborgen.

60. Het is juist dat ook de — tot eigen abonnees beperkte — verplichting van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn om gegevens door te geven, positieve gevolgen voor de mededinging op de markt van inlichtingendiensten kan hebben, aangezien daardoor alle aanbieders van inlichtingendiensten en telefoongidsen de mogelijkheid wordt geboden om volledige gegevensbestanden samen te stellen. Die mededingingsbevorderende functie moet echter als een — in beginsel toe te juichen — nevenwerking worden beschouwd, die in het kader van een teleologische uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn minder belangrijk is dan beide voormelde doelstellingen.

61. Gelet op het voorgaande bevestigt ook een teleologische uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn dat alleen de eigen abonneegegevens van telefoonondernemingen moeten worden doorgegeven in de zin van die bepaling.

d) Conclusie

62. Op basis van een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn stel ik vast dat de in die bepaling omschreven verplichting voor telefoonondernemingen om gegevens door te geven, alleen betrekking heeft op de relevante informatie over abonnees aan wie deze telefoonondernemingen een telefoonnummer hebben toegekend.

2. Artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn harmoniseert de verplichting om gegevens door te geven niet volledig

63. Uit het voorgaande volgt dat telefoonondernemingen overeenkomstig artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn in beginsel niet de verplichting moet worden opgelegd om de externe gegevens waarover zij beschikken door te geven. Ter beantwoording van de vraag of het de lidstaten ingevolge die bepaling verboden is om in een wettelijke verplichting om dergelijke externe gegevens door te geven te voorzien, moet worden bepaald welke mate van harmonisatie de wetgever met artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn beoogde te bereiken. Indien die bepaling de op telefoonondernemingen rustende verplichting om gegevens door te geven, volledig beoogde te harmoniseren, kan namelijk geen wettelijke verplichting om externe gegevens door te geven worden ingevoerd of gehandhaafd die verder gaat dan de voorschriften van de richtlijn.

64. Mijns inziens heeft artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn niet tot doel de op telefoonondernemingen rustende verplichting om gegevens door te geven volledig te harmoniseren. [15]

15 — Met betrekking tot de voorloper van deze bepaling, artikel 6, lid 3, van richtlijn 98/10, heeft het Hof in het arrest KPN Telecom (aangehaald in voetnoot 14, punt 35) reeds vastgesteld dat de wetgever niet de bedoeling had om alle daarin omschreven gegevens die moesten worden doorgegeven, volledig te harmoniseren, zodat de lidstaten bevoegd bleven om vast te stellen of bepaalde extra gegevens in de nationale context ter beschikking van derden moeten worden gesteld. In het arrest van 11 maart 2010, Telekomunikacja Polska (C-522/08, Jurispr. blz. I-2079, punt 29) heeft het Hof bovendien algemeen vastgesteld dat de kaderrichtlijn en de universeledienstrichtlijn niet voorzien in volledige harmonisatie van de aspecten van de consumentenbescherming.

65. Zoals ik reeds heb uiteengezet, is een van de hoofddoelstellingen van de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn neergelegde verplichting om gegevens door te geven, ervoor te zorgen dat het minimumpakket dat overeenkomstig artikel 5, lid 1, als universele dienst moet worden gewaarborgd op de markt van openbare telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten ook in de praktijk kan worden verstrekt.

66. Luidens artikel 5, lid 1, van de universeledienstrichtlijn zorgen de lidstaten ervoor dat *ten minste* één volledige telefoongids en *ten minste* één volledige telefooninlichtingendienst beschikbaar is voor de eindgebruikers. Uit de bewoordingen van die bepaling vloeit rechtstreeks voort dat het daarbij om een door de lidstaten na te komen minimumvoorwaarde gaat. Het staat de lidstaten dan ook in beginsel vrij om verdergaande regelingen te treffen teneinde een aanbod van verscheidene volledige telefoongidsen of telefooninlichtingendiensten op de desbetreffende eindgebruikermarkten te waarborgen.

67. In het bijzonder gelet op de systematische samenhang tussen artikel 5, lid 1, en artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn heeft de omstandigheid dat artikel 5, lid 1, als een minimum-harmonisatiebepaling wordt aangemerkt, noodzakelijkerwijs gevolgen voor de beantwoording van de vraag of artikel 25, lid 2, de op telefoononderneming rustende verplichting om gegevens door te geven volledig harmoniseert.

68. Aangezien de lidstaten overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de universeledienstrichtlijn de algemene voorwaarden kunnen bepalen om ervoor te zorgen dat verscheidende volledige telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten van verscheidene aanbieders beschikbaar worden gesteld voor de eindgebruikers, leidt een systematische en teleologische uitlegging van de universeledienstrichtlijn tot de conclusie dat de lidstaten daartoe in beginsel ook verder kunnen gaan dan de voorschriften van artikel 25, lid 2.

69. Met de invoering van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verplichting voor telefoononderneming om externe gegevens door te geven, heeft de Bondsrepubliek Duitsland juist van die beoordelingsmarge gebruik gemaakt. Zij heeft namelijk getracht om gelet op de bijzonderheden van de Duitse eindgebruikermarkt voor telefoongidsen een marktsituatie te creëren waarin het bestaan van verscheidene aanbieders van telefoongidsen die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk zijn voor het publiek, afdoend wordt bevorderd. [16]

70. Gelet op het voorgaande stel ik vast dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn de op telefoononderneming rustende verplichting om gegevens door te geven, niet volledig harmoniseert.

16 — Zie punten 83 e.v. van onderhavige conclusie.

3. Verplichting voor de lidstaten om de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties in acht te nemen

71. Dat de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn omschreven verplichting voor telefoonondernemingen om gegevens door te geven, als een minimum-harmonisatiebepaling wordt aangemerkt, houdt in dat de lidstaten in beginsel verdergaande maatregelen mogen treffen. Indien de lidstaten van die beoordelingsmarge gebruik maken, blijven zij echter verplicht om de overige voorschriften en bepalingen van de universeledienstrichtlijn en van de andere richtlijnen van het regelgevingskader voor elektronische communicatie in acht te nemen.

72. In dit verband moet onder meer rekening worden gehouden met de voorschriften van artikel 3, lid 2, van de universeledienstrichtlijn. Volgens die bepaling moeten de lidstaten de beginselen van objectiviteit, transparantie, niet-discriminatie en evenredigheid in acht nemen bij het treffen van regelingen om de universele dienst te waarborgen, en trachten zij ook verstoring van de markt tot een minimum te beperken en daarbij het algemeen belang te beschermen. In casu zijn echter geen argumenten aangevoerd waaruit zou kunnen worden afgeleid dat die voorschriften niet zijn nagekomen bij de vaststelling van de in § 47 TKG vervatte verplichting om externe gegevens door te geven.

73. Met betrekking tot de invoering van een nationale verplichting om externe gegevens door te geven als die van § 47 TKG, rijst gelet op de feiten van het hoofdgeding echter de vraag of de nationale wetgever met de vaststelling van die maatregel in strijd met de richtlijnen inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties in de context van het regelgevingskader voor elektronische communicatie op de eindgebruikermarkt voor telefoongidsen die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk zijn voor het publiek. [17]

74. Ter beantwoording van die vraag zal ik om te beginnen de taken en bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties op die eindgebruikermarkt beschrijven en uiteenzetten hoe de invoering van een wettelijke verplichting om externe gegevens door te geven als die van § 47 TKG, op die bevoegdheden inwerkt. Vervolgens zal ik ingaan op de vraag onder welke voorwaarden de lidstaten invloed mogen uitoefenen op de

17 — Ter terechtzitting heeft verzoekster in het hoofdgeding ook aangevoerd dat de vaststelling van een verplichting om externe gegevens door te geven als die van § 47 TKG, een ongeoorloofde inbreuk op de thans in het Handvest van de grondrechten uitdrukkelijk bepaalde grondrechten van de ondernemersvrijheid en van het eigendomsrecht vormt. Uit het dossier blijkt echter niet dat er van een dergelijke ongeoorloofde inbreuk sprake is. In dit verband heeft de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing (punten 23 e.v.) bovendien uitdrukkelijk benadrukt dat de door artikel 14, lid 1, artikel 12, lid 1, en artikel 2, lid 1, van het Grundgesetz (Duitse grondwet) gewaarborgde vrijheden van verzoekster in het hoofdgeding door de verplichting om alle gegevens waarover zij beschikt — ook gegevens van abonnees van andere aanbieders — te verstrekken, niet onevenredig zijn geschonden. Evenmin was volgens de verwijzende rechter sprake van schending van het door artikel 3, lid 1, van het Grundgesetz gewaarborgde gelijkheidsbeginsel.

bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties en of de Bondsrepubliek Duitsland met de vaststelling in § 47 TKG van de verplichting om externe gegevens door te geven, de in die context na te leven voorschriften van Unierecht heeft geschonden.

a) Bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties op de markt van telefoongidsen die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk zijn voor het publiek

75. Met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties in de context van het regelgevingskader voor elektronische communicatie heeft het Hof in het arrest van 3 december 2009, Commissie/Duitsland [18], benadrukt dat de kaderrichtlijn een geharmoniseerd kader voor de regulering van elektronischecommunicatiediensten en -netwerken en bijbehorende faciliteiten en diensten vaststelt en daarbij de taken van de nationale regelgevende instanties vastlegt.

76. In dat verband moet het aanbieden van openbare inlichtingendiensten en telefoongidsen als een „bijbehorende dienst" in de zin van de kaderrichtlijn worden aangemerkt [19], waarvan de regulering een taak is van de nationale regelgevende instanties bij de uitoefening van de in de kaderrichtlijn en de universeledienstrichtlijn vastgestelde bevoegdheden.

77. De bevoegdheden van de regelgevende instanties met betrekking tot de vaststelling van voorschriften voor eindgebruikermarkten voor inlichtingendiensten en telefoongidsen zijn in wezen in artikel 17 van de universeledienstrichtlijn bepaald. [20]

78. Overeenkomstig artikel 17, lid 1, legt de nationale regelgevende instantie ondernemingen die op een — overeenkomstig

18 — C-424/07, Jurispr. blz. I-11431, punt 53.

19 — Overeenkomstig artikel 2, sub e bis, van de kaderrichtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/140/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 tot wijziging van richtlijn 2002/21/EG inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, richtlijn 2002/19/EG inzake de toegang tot en interconnectie van elektronischecommunicatienetwerken en bijbehorende faciliteiten, en richtlijn 2002/20/EG betreffende de machtiging voor elektronischecommunicatienetwerken en -diensten (PB L 337, blz. 37), zijn „bijbehorende diensten" de bij een elektronischecommunicatienetwerk en/of een elektronischecommunicatiedienst behorende diensten die het aanbieden van diensten via dat netwerk en/of dienst mogelijk maken en/of ondersteunen of het potentieel hiertoe bezitten. Daarbij gaat het volgens die bepaling onder meer om diensten zoals identiteit, locatie en presentie-informatiediensten. Die juridische definitie is ingevoerd bij richtlijn 2009/140, die luidens punt 12 van de considerans onder meer bepaalde definities wil verduidelijken om dubbelzinnigheden uit de weg te ruimen.

20 — In de oorspronkelijke versie van richtlijn 2002/22 stelde artikel 18 de regelgevende taken van de nationale regelgevende instanties met betrekking tot het minimumpakket van huurlijnen vast. Artikel 19 bevatte voorschriften over de verwezenlijking van een vrije carrier(voor)keuze ten gunste van de eindgebruiker. Beide bepalingen zijn bij richtlijn 2009/136 geschrapt. Ter verduidelijking van de beweegredenen van die wijziging, zie punten 19 en 20 van de considerans van richtlijn 2009/136.

artikel 15 van de kaderrichtlijn aangewezen — eindgebruikermarkt zijn aangewezen als ondernemingen met een aanmerkelijke marktmacht in de zin van artikel 14 van de kaderrichtlijn, passende wettelijke verplichtingen op indien zij na een marktanalyse overeenkomstig artikel 16 van de kaderrichtlijn vaststelt dat er op die markt geen sprake is van daadwerkelijke mededinging, en indien zij vaststelt dat de verplichtingen die worden opgelegd door richtlijn 2002/19/EG niet leiden tot het verwezenlijken van de doelstellingen zoals bepaald bij artikel 8 van richtlijn 2002/21/EG.

79. Artikel 17, lid 2, van de universeledienstrichtlijn bepaalt in dat verband onder meer dat verplichtingen die worden opgelegd krachtens lid 1 moeten gebaseerd zijn op de aard van het geconstateerde probleem, en evenredig en verantwoord zijn in het licht van de doelstellingen van artikel 8 van de kaderrichtlijn.

80. Daaruit volgt dat nationale regelgevende instanties die — met inachtneming van de relevante voorschriften van de richtlijn — hebben vastgesteld dat op een eindgebruikermarkt voor telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten geen sprake is van daadwerkelijke mededinging, ondernemingen die een aanmerkelijke marktmacht op die markt bezitten, passende wettelijke verplichtingen moeten of moeten kunnen opleggen.

b) In § 47 TKG neergelegde verplichting om externe gegevens door te geven als nationale maatregel die een invloed heeft op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties

81. Mijns inziens kan niet overtuigend worden betwist dat de vaststelling van een wettelijke verplichting om externe gegevens door te geven als die van § 47 TKG, een invloed heeft op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties.

82. In dat verband wijst de verwijzende rechter er in het kader van zijn analyse van de ontstaansgeschiedenis en van de systematische positie van § 47 TKG op dat de Duitse wetgever bij de invoering van de verplichting om externe gegevens door te geven duidelijk het model van verzoekster in het hoofdgeding voor ogen stond als een verticaal geïntegreerde onderneming die zelf door de toekenning van telefoonnummers aan eigen klanten gegevens produceert en bovendien telefoongidsen uitgeeft en inlichtingendiensten exploiteert. [21]

83. Volgens de verwijzende rechter dient gelet op de ratio legis van § 47 TKG deze bepaling bovendien aldus te worden uitgelegd dat de daarin vastgestelde verplichting om gegevens door te geven, niet enkel beoogt te voldoen aan de minimumverplichtingen tot waarborging van de universele dienst.

21 — Verwijzingsbeslissing, punt 16.

De beweegredenen van de wetgever moeten aldus worden uitgelegd dat door de in § 47 TKG neergelegde verplichting om gegevens te verstrekken een netwerk- en dienstenoverkoepelend aanbod van inlichtingendiensten en telefoongidsen mogelijk wordt gemaakt. Daarmee werd niet alleen beoogd de doelstellingen van de universeledienstbepalingen, maar ook de reguleringsdoelstellingen van § 2, lid 2, TKG te bereiken. [22] Tot die doelstellingen behoort de waarborging van een eerlijke mededinging en de bevordering van duurzaam door concurrentie gekenmerkte telecommunicatiemarkten op het gebied van telecommunicatiediensten en -netwerken en bijbehorende faciliteiten en diensten, ook in landelijke gebieden. [23]

84. In het kader van zijn teleologische uitlegging van § 47 TKG stelt de verwijzende rechter tegen die achtergrond vast dat de in § 47 TKG neergelegde verplichting om gegevens door te geven een instrument vormt om de mededinging actief te bevorderen en dus meer dan een louter instrument voor toezicht op misbruik is. De wetgever heeft mededingingsverstorende obstakels daarom niet alleen voor zover strikt noodzakelijk, maar zo veel mogelijk uit de weg geruimd. [24]

85. Gelet op die overwegingen van de verwijzende rechter is zonder meer duidelijk dat de in § 47 TKG neergelegde verplichting om externe gegevens door te geven, een structureel optreden op de eindgebruikermarkt voor telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten vormt, die op die markt solide mededingingsstructuren beoogt tot stand te brengen. Wanneer die doelstelling wordt bereikt, kunnen de in artikel 17 van de universeledienstrichtlijn bepaalde voorwaarden voor een mogelijk later optreden van de nationale regelgevende instanties op die markt niet langer worden vervuld. Tot die voorwaarden behoort onder meer de omstandigheid dat er geen daadwerkelijke mededinging op de betrokken eindgebruikermarkt heerst. [25] In die zin heeft de Duitse wetgever met de vaststelling van de wettelijke verplichting om externe gegevens door te geven, een actieve invloed op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties uitgeoefend.

c) Beoordeling van de vraag of nationale maatregelen die een invloed op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties hebben, conform de richtlijn zijn

86. Gelet op mijn bovenstaande uiteenzettingen moet ervan worden uitgegaan dat de vaststelling van een verplichting om externe gegevens door te geven als die van § 47 TKG,

22 — Verwijzingsbeslissing, punt 15.

23 — § 2, lid 2, punt 2, TKG, waarnaar de verwijzende rechter in punt 19 van het verzoek om een prejudiciële beslissing uitdrukkelijk verwijst.

24 — Verwijzingsbeslissing, punt 22.

25 — Zie in dit verband artikel 17, lid 5, van de universeledienstrichtlijn.

een invloed heeft op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties.

87. Hoewel in beginsel niet kan worden uitgesloten dat ook een nationale wetgever als nationale regelgevende instantie kan optreden [26], blijkt niet uit het dossier dat de Duitse wetgever bij de vaststelling van § 47 TKG is opgetreden als nationale regelgevende instantie.

88. Bijgevolg moet hierna worden bepaald of en, zo ja, onder welke voorwaarden een nationale wetgever in de context van het gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatie normerend kan optreden op gebieden waarvoor de nationale regelgevende instanties bevoegd zijn.

89. Mijns inziens moeten de ter zake reeds gewezen arresten van het Hof aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten verboden is om de bevoegdheden die de regelgevende instanties overeenkomstig de richtlijnen van het gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatie moeten worden verleend, *rechtstreeks* uit te oefenen of te beperken. Dit betekent echter niet dat de lidstaten de hun resterende bevoegdheden reeds niet meer mogen uitoefenen wanneer de bij de uitoefening van die bevoegdheden vastgestelde nationale maatregelen de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties *indirect* kunnen raken. [27]

90. Een voorbeeld van het feit dat de richtlijnen van het gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatie niet toestaan dat de lidstaten rechtstreeks optreden op gebieden waarvoor de nationale regelgevende instanties bevoegd zijn, is te vinden in het arrest Commissie/Duitsland van 3 december 2009. [28] In die niet-nakomingsprocedure diende het Hof uitspraak te doen over de vraag of een nationale regeling op basis waarvan bepaalde markten in beginsel waren vrijgesteld van regulering door een nationale regelgevende instantie en de discretionaire bevoegdheid van de nationale regelgevende instanties bij de uitoefening van de hun resterende reguleringsmogelijkheden werd beperkt, verenigbaar was met het Unierecht. Aangezien die regeling er uiteindelijk toe leidde dat de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties overeenkomstig de richtlijnen 2002/19, 2002/21

26 — Arrest van 6 oktober 2010, Base e.a. (C-389/08, Jurispr. blz. I-9073, punt 30).

27 — Zie in dit verband ook de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón van 22 juni 2010 in zaak C-389/08 (arrest aangehaald in voetnoot 26), punt 46, waarin op soortgelijke wijze wordt betoogd dat de nationale wetgever weliswaar beslissingen kan nemen die rechtstreeks invloed hebben op de taken van de nationale regelgevende instanties, maar dergelijke beslissingen slechts mag nemen wanneer hij zich daardoor niet de hoedanigheid van nationale regelgevende instantie aanmatigt en voor zover die beslissingen de taken die de richtlijnen uitdrukkelijk aan de nationale regelgevende instanties hebben opgedragen, niet worden beperkt of tenietgedaan.

28 — Aangehaald in voetnoot 18.

en 2002/22 in strijd met de richtlijnen werden beperkt, stelde het Hof schending van de relevante bepalingen van die richtlijnen vast.

91. Ook het arrest Commissie/België van 6 oktober 2010 [29] dient uiteindelijk aldus te worden uitgelegd dat de lidstaten niet rechtstreeks mogen optreden op gebieden waarvoor de nationale regelgevende instanties bevoegd zijn. In die niet-nakomingsprocedure moest het Hof uitspraak doen over de vraag of een wettelijke regeling waarin onder meer was bepaald dat iedere deficitaire toestand die bij een onderneming ontstond door de verstrekking van een bepaalde universele dienst, als een „onredelijke last" in de zin van artikel 12 van de universeledienstrichtlijn moest worden aangemerkt, zodat degene die de betrokken universeledienstverplichting moest vervullen, op basis daarvan recht op compensatie had, in strijd was met de richtlijnen. Die regeling was vooral problematisch omdat de artikelen 12 en 13 van de universeledienstrichtlijn de nationale regelgevende instanties in de context van de berekening en de financiering van de „onredelijke lasten" die rusten op degenen die universeledienstverplichtingen moeten vervullen, ruime bevoegdheden toekennen.

92. Op basis van een genuanceerde analyse van de betrokken nationale bepalingen merkte het Hof om te beginnen op dat de wetgever in artikel 12 van de universeledienstrichtlijn niet zelf de voorwaarden beoogde te bepalen waaronder de nationale regelgevende instanties dienen vast te stellen dat de levering van een universele dienst een onredelijke last kan vormen. Het staat dan ook aan de nationale wetgever om voorwaarden vast te stellen aan de hand waarvan de nationale regelgevende instanties moeten uitmaken of een concrete last onredelijk in de zin van artikel 12 van de universeledienstrichtlijn is. [30] Die voorwaarden moeten echter in overeenstemming zijn met de dwingende voorschriften van de universeledienstrichtlijn. [31] Bovendien mag de nationale wetgever niet zo ver gaan dat hij de onredelijke last die moet worden gecompenseerd, in de plaats van de nationale regelgevende instantie en zonder de in de universeledienstrichtlijn bepaalde regels in acht te nemen totaal vaststelt. [32] Aangezien de Belgische wetgever die voorschriften niet had nageleefd, stelde het Hof uiteindelijk vast dat de universeledienstrichtlijn was geschonden.

93. Hoewel het Hof in dat arrest heeft geoordeeld dat het in beginsel met de universeledienstrichtlijn verenigbaar is dat de nationale wetgever bepaalt aan de hand van welke voorwaarden de nationale regelgevende instanties moeten uitmaken of van een „onredelijke last" in de zin van artikel 12 van de universeledienstrichtlijn sprake is, is het daarbij van

29 — Arrest van 6 oktober 2010, Commissie/België (C-222/08, Jurispr. blz. I-9017).

30 — Ibid., punten 44 e.v. en 55 e.v.

31 — Ibid., punt 84.

32 — Ibid., punten 57 e.v.

de basisveronderstelling uitgegaan dat de lidstaten daarmee een bevoegdheid uitoefenen die hun in het kader van de universeledienstrichtlijn toekomt. Tegen die achtergrond is dus in het arrest Commissie/België bevestigd dat de nationale wetgever van de hem resterende bevoegdheden gebruik kan maken om het begrip „onredelijke last" in de zin van artikel 12 van de universeledienstrichtlijn te concretiseren, binnen de in die richtlijn bepaalde grenzen en zonder dat hij de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties rechtstreeks mag uitoefenen. Aangezien de Belgische wetgever die voorschriften niet had nageleefd, stelde het Hof derhalve vast dat de richtlijn was geschonden.

94. In dat verband dienen de lidstaten er volgens de rechtspraak van het Hof bovendien op toe te zien dat de nationale regelgevende instanties organisatorisch en functioneel de taken kunnen vervullen die de kaderrichtlijn en de universeledienstrichtlijn hun opleggen. [33]

95. Het verbod op rechtstreekse inbreuken op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties betekent echter niet dat de lidstaten helemaal geen maatregelen mogen treffen die gevolgen kunnen hebben voor het werk van de regelgevende instanties en voor de uitoefening van de bevoegdheden van deze instanties op de markten waarop zij toezicht moeten uitoefenen. Er moet integendeel van worden uitgegaan dat nationale maatregelen die de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties louter *indirect* raken, toegestaan zijn. In de algemene structuur van het gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatie en in het samenspel tussen het Unierecht en het nationale recht liggen de bevoegdheden van de lidstaten en van de nationale regelgevende instanties immers in dezelfde lijn [34], zodat indirecte tussenkomsten van de lidstaten in de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties in de context van het gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatie niet alleen toegestaan is, maar juist geprogrammeerd is.

96. Die analyse wordt bevestigd door het arrest Telekomunikacja Polska. [35] In dat prejudicieel arrest diende het Hof uitspraak te doen over de vraag of de richtlijnen van het gemeenschappelijke regelgevingskader voor elektronische communicatie in de weg staan aan een nationale wettelijke regeling op basis waarvan het verboden is om aan het sluiten van een overeenkomst voor het verrichten van openbare telecommunicatiediensten — met

33 — Arrest Base e.a. (aangehaald in voetnoot 26, punten 27 e.v.).

34 — Dit naast elkaar bestaan van de bevoegdheden van de lidstaten en van de nationale regelgevende instanties komt op meerdere plaatsen in de universeledienstrichtlijn voor, bijvoorbeeld in artikel 25, lid 3, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136.

35 — Aangehaald in voetnoot 15.

inbegrip van de levering van een aansluiting op het openbare telecommunicatienet — de voorwaarde te verbinden dat de abonnee een overeenkomst voor het verrichten van andere diensten sluit. In het bijzonder was aan de orde of daarbij inbreuk was gemaakt op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties. Met die nationale regeling werd immers een bepaalde praktijk van de telecommunicatieondernemingen verboden, hoewel ook de nationale regelgevende instantie regulerend had kunnen optreden tegen die praktijk indien aan alle voorwaarden van de artikelen 15 e.v. van de kaderrichtlijn en artikel 17 van de universeledienstrichtlijn was voldaan.

97. Volgens het Hof maakte de betrokken nationale maatregel niet in strijd met de richtlijnen inbreuk op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties. Daartoe stelde het in de eerste plaats vast dat geen sprake was van een rechtstreekse inbreuk op de bevoegdheden van die regelgevende instanties. [36] In de tweede plaats merkte het op dat met de betrokken nationale maatregel werd gestreefd naar betere bescherming van de consument in zijn betrekking met de exploitanten van telecommunicatiediensten en preciseerde het dat de kaderrichtlijn en de universeledienstrichtlijn de aspecten van de consumentenbescherming niet volledig harmoniseren. [37]

98. Voorts vindt de stelling dat indirecte nationale tussenkomsten in de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties verenigbaar zijn met het Unierecht, steun in de considerans van richtlijn 2009/136, waarbij onder meer artikel 25 van de universeledienstrichtlijn is gewijzigd. Met betrekking tot de verstrekking van telefooninlichtingendiensten wijst punt 38 van de considerans er uitdrukkelijk op dat een kostengebaseerde levering van eindgebruikergegevens (voor vaste en mobiele aansluitingen) aan aanbieders van diensten aanwezig moet zijn met de mogelijkheid dat de lidstaten een gecentraliseerd mechanisme opzetten voor de verstrekking van volledige gebundelde gegevens aan aanbieders van telefoonboeken, en de verlening van toegang tot het net op redelijke en transparante voorwaarden, om te waarborgen dat de eindgebruikers ten volle kunnen profiteren

36 — Ibid., punt 28.

37 — Ibid., punt 29. Daartoe heeft het Hof verwezen naar artikel 20, lid 1, van de universeledienstrichtlijn, dat bepaalt dat de leden 2, 3 en 4 gelden onverminderd de voorschriften van de Unie inzake consumentenbescherming, in het bijzonder de richtlijnen 97/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 1997 betreffende de bescherming van de consument bij op afstand gesloten overeenkomsten (PB L 144, blz. 19) en 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB L 95, blz. 29), en de nationale voorschriften die met het recht van de Unie in overeenstemming zijn. In het kader van de wijziging van de universeledienstrichtlijn bij richtlijn 2009/136 is die bepaling uit artikel 20 geschrapt. In plaats daarvan is in artikel 1 van de universeledienstrichtlijn een nieuw lid 4 ingevoerd, volgens hetwelk de bepalingen in deze richtlijn betreffende de rechten van eindgebruikers gelden onverminderd de communautaire voorschriften inzake consumentenbescherming, met name de richtlijnen 93/13 en 97/7, en de nationale voorschriften die met het gemeenschapsrecht in overeenstemming zijn.

van de mededinging, met als uiteindelijk doel de volledige afschaffing van regulering van deze dienst op retailniveau mogelijk te maken en op redelijke en transparante voorwaarden gidsdiensten aan te bieden.

99. Uit dat punt 38 blijkt dus duidelijk de opvatting van de wetgever dat de lidstaten binnen de werkingssfeer van de universeledienstrichtlijn nationale maatregelen kunnen vaststellen om de verstrekking van klantgegevens aan aanbieders van telefooninlichtingendiensten te vereenvoudigen, om daardoor *indirect* de afschaffing van regulering van deze diensten op retailniveau mogelijk te maken.

100. Gelet op het voorgaande stel ik vast dat de richtlijnen van het gemeenschappelijke kader voor elektronische communicatie rechtstreekse inbreuken van de lidstaten op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties verbieden. Indirecte tussenkomsten van de lidstaten in de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties zijn daarentegen toegestaan.

101. Tegen die achtergrond hangt het antwoord op de vraag of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde verplichting om externe gegevens door te geven als bedoeld in § 47 TKG, verenigbaar is met de universeledienstrichtlijn, uiteindelijk af van de vraag of de vaststelling door de nationale wetgever van die verplichting om externe gegevens door te geven, kan worden beschouwd als een rechtstreekse inbreuk op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties. Dit hangt op zijn beurt af van de doelstelling van de in § 47 TKG neergelegde verplichting om externe gegevens door te geven en van de kenmerken daarvan in de context van de nationale eindgebruikermarkt voor telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten.

102. Indien de Duitse wetgever met de in § 47 TKG neergelegde verplichting om externe gegevens door te geven doelbewust een maatregel tegen een of meer op de eindgebruikermarkt voor telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten actieve ondernemingen heeft vastgesteld omdat op die markt geen daadwerkelijke mededinging heerste en die ondernemingen een aanmerkelijke marktmacht bezaten en daardoor andere aanbieders de toegang tot de markt werd bemoeilijkt, dient die nationale maatregel als een rechtstreekse en dus ongeoorloofde inbreuk op de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties te worden aangemerkt. In dat geval heeft de Duitse wetgever met de vaststelling van de aan de orde zijnde verplichting om externe gegevens door te geven immers rechtstreeks de bevoegdheden uitgeoefend die overeenkomstig artikel 17 van de universeledienstrichtlijn toekomen aan de

nationale regelgevende instanties indien aan de in die bepaling vastgestelde voorwaarden is voldaan.

103. Indien de Bondsrepubliek met de vaststelling van de verplichting om externe gegevens door te geven als bedoeld in § 47 TKG, daarentegen zuiver objectief en algemeen de algemene voorwaarden voor een verdere vereenvoudiging van de verstrekking van klantgegevens aan aanbieders van telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten heeft bepaald, is sprake van een indirecte en dus geoorloofde tussenkomst in de bevoegdheden van de nationale regelgevende instanties.

104. In dat verband staat het aan de verwijzende rechter om de doelstelling van de in § 47 TKG neergelegde verplichting om externe gegevens door te geven te bepalen en om de kenmerken van die verplichting in de context van de nationale eindgebruikermarkt voor telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten te beoordelen.

d) Conclusie

105. Gelet op het voorgaande dient de eerste prejudiciële vraag aldus te worden beantwoord dat artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn niet in de weg staat aan een nationale regeling als die van § 47 TKG, op basis waarvan ondernemingen die abonnees telefoonnummers toekennen, verplicht zijn om gegevens waarover zij beschikken van abonnees aan wie zij niet zelf telefoonnummers hebben toegekend, ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen ter beschikking te stellen.

106. De vaststelling van een dergelijke regeling door een nationale wetgever vormt echter een inbreuk op de bevoegdheden die de nationale regelgevende instanties overeenkomstig de universeledienstrichtlijn moeten worden verleend, wanneer deze verplichting doelbewust met betrekking tot een of meer op de eindgebruikermarkt voor telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten actieve ondernemingen is vastgesteld omdat die onderneming(en) een aanmerkelijke marktmacht bezitten en daardoor andere aanbieders de toegang tot de markt wordt bemoeilijkt, en op die markt geen daadwerkelijke mededinging heerst. Het staat aan de verwijzende rechter om vast te stellen of dit de doelstelling en de kenmerken van de nationale regeling zijn.

B — *Tweede prejudiciële vraag*

107. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale regeling op basis waarvan telefoonondernemingen die ten behoeve van het

verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen zijn verzocht om de gegevens van abonnees van andere telefoonondernemingen waarover zij beschikken door te geven, die gegevens ook moeten verstrekken wanneer de betrokken abonnees of de telefoonondernemingen die de telefoonnummers hebben toegekend, daarin niet hebben toegestemd of daartegen zelfs bezwaar hebben gemaakt, verenigbaar is met artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

108. De verwijzende rechter wenst dus in de eerste plaats te vernemen of abonnees in de context van het regelgevingskader voor elektronische communicatie het recht hebben om toestemming te geven voor of bezwaar te maken tegen het doorgeven van hun persoonsgegevens ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen. De verwijzende rechter wenst voorts te vernemen of ondernemingen die abonnees telefoonnummers hebben toegekend, kunnen verbieden dat deze abonneegegevens worden doorgegeven om te worden opgenomen in telefoongidsen die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk zijn voor het publiek.

109. Voor de beantwoording van de tweede prejudiciële vraag is artikel 5, lid 2, van de universeledienstrichtlijn het uitgangspunt. Overeenkomstig die bepaling worden in telefoongidsen die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk zijn voor het publiek, alle abonnees van openbare telefoondiensten vermeld, onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie. [38]

110. Die verwijzing naar artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie bevestigt dat de aspecten in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij het samenstellen van telefoongidsen die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk zijn voor het publiek, primair moeten worden beoordeeld op basis van die richtlijn en dus niet op basis van de „algemene" gegevensbeschermingsrichtlijn 95/46. [39] Ten opzichte van de „algemene" gegevensbeschermingsrichtlijn 95/46 moet de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie immers worden beschouwd als lex specialis, die op de gebieden die zij uitdrukkelijk regelt, voorrang op de algemene gegevensbeschermingsrichtlijn heeft. [40]

38 — In de oorspronkelijke versie van artikel 5, lid 2, van de universeledienstrichtlijn wordt verwezen naar artikel 11 van richtlijn 97/66. Die richtlijn is per 31 oktober 2003 ingetrokken bij de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie (artikel 19, eerste alinea). Overeenkomstig artikel 19, tweede alinea, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie gelden verwijzingen naar richtlijn 97/66 als verwijzingen naar die richtlijn. Bij richtlijn 2009/136 zijn de bewoordingen van artikel 5, lid 2, van de universeledienstrichtlijn aangepast aan die nieuwe rechtssituatie.

39 — Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281, blz. 31.

40 — Dit volgt rechtstreeks uit artikel 1, leden 1 en 2, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie en uit punt 10 van de considerans van deze richtlijn.

111. Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie zorgen de lidstaten 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.

112. Luidens artikel 12, lid 2, van die richtlijn zorgen de lidstaten 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.

113. Artikel 12, lid 4, bepaalt dat de leden 1 en 2 van dat artikel gelden voor abonnees die natuurlijke personen zijn. Volgens die bepaling zorgen de lidstaten er, in het kader van het Unierecht 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.

114. Uit artikel 5, lid 2, van de universeledienstrichtlijn juncto artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie volgt dus in de eerste plaats dat abonnees die natuurlijke personen zijn, steeds zelf mogen beslissen over de opneming van hun gegevens in een openbare gids. Daartoe moeten zij eerst zijn geïnformeerd over het doel van de betrokken gids en over de beschikbare zoekfuncties. Na de opneming van die gegevens in een openbare gids kunnen abonnees bovendien vrij beslissen dat hun gegevens worden verwijderd.

115. Uit artikel 5, lid 2, van de universeledienstrichtlijn juncto artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie volgt in de tweede plaats duidelijk dat ondernemingen die abonnees telefoonnummers hebben toegekend, in dit verband geen invloed kunnen uitoefenen op de beslissing of en, zo ja, in hoeverre persoonsgegevens van hun abonnees worden opgenomen in telefoongidsen die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk zijn voor het publiek.

116. Die ondernemingen zijn echter in beginsel gehouden om de hun abonnees toekomende beslissingen over de openbaarmaking van hun gegevens in voor het publiek toegankelijke gidsen te respecteren. In het bijzonder gelet op het systematische verband tussen artikel 5 en artikel 25 van de universeledienstrichtlijn moet er namelijk van worden uitgegaan dat ook de krachtens artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn op telefoononderneming rustende verplichting om gegevens door te geven geldt onder voorbehoud van de bepalingen in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, wat in artikel 25, lid 5, van de universeledienstrichtlijn uitdrukkelijk wordt bevestigd. [41] Diezelfde regel moet gelden voor een nationale verplichting om externe gegevens door te geven als die van § 47 TKG, die verder gaat dan de in artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn vastgestelde verplichting om gegevens door te geven. Ook die verplichting strekt er immers toe volledige telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen in de zin van artikel 5 van de universeledienstrichtlijn samen te stellen en moet dus aan de voorschriften van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie worden getoetst.

117. Daaruit volgt dat een telefoononderneming die overeenkomstig artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn respectievelijk § 47 TKG wordt verzocht om de abonneegegevens waarover zij beschikt te verstrekken ten behoeve van de openbaarmaking van deze gegevens in een telefoongids die toegankelijk is voor het publiek, steeds de bepalingen in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie moet naleven. Zo mogen die telefoonondernemingen slechts gevolg geven aan dat verzoek om gegevens door te geven indien de betrokken abonnee voor deze openbaarmaking van zijn gegevens in die openbare telefoongids zijn geïnformeerde toestemming heeft gegeven.

118. Gelet op de achtergrond van de feiten van het hoofdgeding moet in dit verband in het bijzonder antwoord worden gegeven op de vraag of abonnees hun toestemming voor het opnemen van hun persoonsgegevens in een telefoongids die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk is voor het publiek, tot een bepaalde aanbieder van dergelijke gidsen kunnen beperken dan wel of de toestemming om hun gegevens in een concrete openbare telefoongids op te nemen,

41 — Zie in dit verband ook artikel 20, lid 1, sub c, van de universeledienstrichtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136, volgens hetwelk in de schriftelijke overeenkomst die tussen de telefoononderneming en haar abonnee moet worden gesloten, de uitdrukkelijke beslissing van de abonnee met betrekking tot de vraag of zijn persoonsgegevens al dan niet in een gids zullen worden opgenomen en zo ja welke gegevens, moet worden vermeld. In dezelfde zin dienen de lidstaten er overeenkomstig artikel 21, lid 3, van de universeledienstrichtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136, voor te zorgen dat de nationale regelgevende instanties die telefoonondernemingen kunnen verplichten om abonnees te informeren over hun recht om te bepalen of, en zo ja welke, persoonsgegevens in een abonneelijst worden opgenomen.

onder bepaalde voorwaarden ook voor andere openbare telefoongidsen van dezelfde aard geldt.

119. In dat opzicht kan geen eenduidige conclusie worden getrokken uit de bewoordingen van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie. De punten 38 en 39 van de considerans van die richtlijn bevatten echter duidelijke aanwijzingen over de grenzen van de beslissingsvrijheid die de abonnees die hun gegevens in een openbare telefoongids willen laten opnemen, overeenkomstig artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie moet worden verleend bij de keuze van het medium waarmee die gegevens openbaar worden gemaakt.

120. In punt 38 van de considerans staat dat abonnees zelf kunnen bepalen of hun persoonsgegevens in een abonneelijst worden vermeld. In punt 39 van de considerans wordt verduidelijkt dat ondernemingen die abonneegegevens verzamelen met het oog op de opneming ervan in een openbare abonneelijst, abonnees in kennis moeten stellen van de doeleinden van die lijsten. Indien de gegevens aan derden worden doorgezonden, moet de abonnee van deze mogelijkheid en van de ontvanger of categorieën mogelijke ontvangers in kennis worden gesteld en de gegevens mogen niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan die waarvoor ze zijn verzameld. Indien degene die de gegevens van de abonnee verzamelt of een derde aan wie de gegevens zijn doorgezonden, die gegevens voor een ander doel wenst te gebruiken, moet opnieuw de toestemming van de abonnee worden verkregen.

121. In wezen staat in die punten van de considerans dat het aan de abonnees toekomt te beslissen of hun gegevens in een openbare telefoongids worden opgenomen en dat zij daarvoor eerst moeten worden geïnformeerd over de doeleinden van die gids. Indien de aanbieders van dergelijke gidsen of de verzamelaars van die gegevens de verzamelde gegevens voor dezelfde doeleinden als die waarvoor zij zijn verzameld aan derden kunnen doorgeven, moeten de abonnees over die mogelijkheid en over de ontvanger of de categorie van ontvangers worden ingelicht. Van een recht van de abonnee om tegen dat doorgeven bezwaar te maken, wordt op die plaats geen gewag gemaakt. Alleen wanneer de gegevens voor een ander doel worden doorgegeven, moet een bijkomende toestemming worden verkregen.

122. Uit die punten van de considerans volgt dus dat het de wil van de wetgever is dat het in beginsel aan de abonnee toekomt te beslissen of zijn gegevens voor een bepaald doel in een openbare gids worden opgenomen. In dit verband heeft de toestemming echter primair betrekking op het doel van de openbaarmaking van de gegevens in een openbare gids, en niet op de aanbieder van die gids. Dit

verklaart waarom abonnees volgens punt 39 van de considerans enkel moeten worden geïnformeerd wanneer zijn gegevens aan een derde kunnen worden doorgegeven om voor eenzelfde doel te worden gebruikt, en een bijkomende toestemming alleen moet worden verkregen wanneer de ontvanger van de gegevens die gegevens voor een ander doel wil gebruiken.

123. Uit die punten van de considerans kan bijgevolg worden afgeleid dat artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie aldus moet worden uitgelegd dat het in beginsel weliswaar aan de abonnees staat te beslissen of hun persoonsgegevens in een openbare telefoongids worden opgenomen, maar dat die toestemming niet willekeurig tot een bepaalde aanbieder kan worden beperkt. Wanneer er dus meerdere gelijkwaardige aanbieders van openbare telefoongidsen op een markt zijn en die gidsen hetzelfde doel hebben en met vergelijkbare zoekfuncties zijn uitgerust, kunnen de abonnees hun toestemming voor de openbaarmaking dan ook niet willekeurig tot een bepaalde aanbieder beperken.

124. Die uitlegging vindt steun in een systematisch-teleologische analyse van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie in de algemene context van het regelgevingskader voor elektronische communicatie.

125. Artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie heeft tot doel de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen en de rechtmatige belangen van rechtspersonen met betrekking tot de opneming van hun gegevens in openbare telefoongidsen te beschermen. Dit doel moet in overeenstemming worden gebracht met de in artikel 5 van de universeledienstrichtlijn vastgestelde verplichting om ten minste één volledige telefoongids en ten minste één volledige telefooninlichtingendienst beschikbaar te stellen en met de daartoe in artikel 25, lid 2, van die richtlijn neergelegde verplichting voor telefoonondernemingen om gegevens door te geven.

126. Indien de aan abonnees te verlenen beslissingsvrijheid met betrekking tot de openbaarmaking van hun gegevens zo ver ging dat zij toestemming zouden kunnen geven voor de opneming van hun gegevens in de openbare telefoongids van een bepaalde aanbieder en tegelijk een verdere openbaarmaking in een gids van een gelijkwaardige concurrent die eenzelfde doel heeft en met vergelijkbare zoekfuncties is uitgerust, zouden kunnen verbieden, zou het bereiken van de in artikel 5 van de universeledienstrichtlijn vastgelegde doelstelling dat ten minste één volledige telefoongids beschikbaar wordt gesteld die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk is voor het publiek, sterk in gevaar worden gebracht. Indien in een bepaalde lidstaat waar meerdere aanbieders van openbare telefoongidsen op de markt actief zijn, abonnees zich ongeacht de omstandigheid dat die gidsen hetzelfde doel hebben en de aanbieders ervan

gelijkwaardig zijn, vrij konden beslissen om hun gegevens in slechts één gids te laten opnemen, zou geen van die aanbieders nog kunnen waarborgen dat een volledige telefoongids beschikbaar wordt gesteld.

127. Gelet op het voorgaande stel ik vast dat artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie aldus moet worden uitgelegd dat de toestemming van abonnees voor opneming van hun persoonsgegevens in een telefoongids van een bepaalde aanbieder die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk is voor het publiek, ook moet gelden voor de opneming van die gegevens in gidsen van gelijkwaardige aanbieders die hetzelfde doel hebben en met vergelijkbare zoekfuncties zijn uitgerust, op voorwaarde dat de abonnees geïnformeerd zijn over het bestaan van die aanbieders en van de omstandigheid dat hun gegevens in die bijkomende gidsen kunnen worden openbaar gemaakt.

128. Die uitlegging van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie is overigens ook in overeenstemming met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, tot de concretisering waarvan die richtlijn wil bijdragen. [42] Zoals het Hof recent nog in het arrest Volker en Markus Schecke [43] heeft bevestigd, heeft het in artikel 8, lid 1, van het Handvest vastgestelde grondrecht op bescherming van persoonsgegevens, dat nauw verband houdt met het in artikel 7 van het Handvest verankerde grondrecht op eerbiediging van het privé-leven, immers geen absolute gelding. Het moet daarentegen worden beschouwd, en dus ook uitgelegd, in relatie tot de functie ervan in de maatschappij.

129. Samenvattend stel ik dan ook vast dat telefoononderneming die overeenkomstig

42 — Zie in dit verband punt 2 van de considerans van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

43 — Arrest van 9 november 2010 (C-92/09 en C-93/09, Jurispr. blz. I-11063, punten 47 e.v.).

artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn respectievelijk § 47 TKG worden verzocht om de abonneegegevens waarover zij beschikken te verstrekken, de bepalingen in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie in acht moeten nemen. Op basis van die bepalingen staat het aan de abonnees te beslissen of hun gegevens worden opgenomen in een telefoongids die rechtstreeks of via inlichtingendiensten toegankelijk is voor het publiek. Wanneer een abonnee echter beslist om zijn gegevens in een dergelijke openbare gids te laten opnemen, heeft hij overeenkomstig artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie niet het recht om toestemming te geven voor of bezwaar te maken tegen het doorgeven van die gegevens aan gelijkwaardige aanbieders van openbare telefoongidsen of telefooninlichtingendiensten die hetzelfde doel hebben en met vergelijkbare zoekfuncties zijn uitgerust, op voorwaarde dat hij over die mogelijkheid en over de ontvanger of de categorieën mogelijke ontvangers is ingelicht [44] en dat die gegevens door de ontvanger niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan die waarvoor de abonnee ze voor openbaarmaking ter beschikking heeft gesteld.

130. Gelet op het voorgaande moet de tweede prejudiciële vraag aldus worden beantwoord dat een nationale regeling op basis waarvan ondernemingen die abonnees telefoonnummers toekennen, gegevens van abonnees aan wie zij niet zelf telefoonnummers hebben toegekend op verzoek ter beschikking moeten stellen ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen, met artikel 12 van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie verenigbaar is indien ervoor wordt gezorgd dat de abonnees zowel over die verplichting om de gegevens aan aanbieders van openbare telefoongidsen door te geven als over de groep aanbieders van die gidsen alsook over de inhoud, het doel en de zoekfuncties van de gidsen zijn ingelicht, en toestemming hebben gegeven voor de openbaarmaking van hun gegevens in de betrokken gidsen. Wanneer er meerdere gelijkwaardige aanbieders van dergelijke openbare telefoongidsen op een markt zijn en die gidsen hetzelfde doel hebben en met vergelijkbare zoekfuncties zijn uitgerust, kunnen de abonnees hun toestemming voor de openbaarmaking niet willekeurig tot een van die aanbieders beperken.

44 — Aangezien telefoonondernemingen, die overeenkomstig artikel 25, lid 2, van de universeledienstrichtlijn respectievelijk § 47 TKG verplicht zijn om abonneegegevens aan aanbieders van openbare telefoongidsen te verstrekken, slechts aan die verplichting kunnen voldoen wanneer de betrokken abonnee daarvoor toestemming geeft, zijn zij in beginsel gehouden om de abonnee over die verplichting om gegevens respectievelijk gegevens van derden door te geven, in te lichten of te laten inlichten en in dit verband vast te stellen of de abonnee toestemt in het doorgeven van zijn gegevens ten behoeve van de openbaarmaking in een openbare gids; zie artikel 20, lid 1, sub c, van de universeledienstrichtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136.

## VII — Conclusie

131. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Bundesverwaltungsgericht als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 25, lid 2, van richtlijn 2002/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 inzake de universele dienst en gebruikersrechten met betrekking tot elektronischecommunicatienetwerken en -diensten, staat niet in de weg aan een nationale regeling als die van § 47 van het Telekommunikationsgesetz, op basis waarvan ondernemingen die abonnees telefoonnummers toekennen, verplicht zijn om gegevens waarover zij beschikken van abonnees aan wie zij niet zelf telefoonnummers hebben toegekend, ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen ter beschikking te stellen.

De vaststelling van een dergelijke regeling door een nationale wetgever vormt echter een inbreuk op de bevoegdheden die de nationale regelgevende instanties overeenkomstig richtlijn 2002/22 moeten worden verleend, wanneer deze verplichting doelbewust met betrekking tot een of meer op de eindgebruikermarkt voor telefoongidsen en telefooninlichtingendiensten actieve ondernemingen is vastgesteld omdat die onderneming(en) een aanmerkelijke marktmacht bezitten en daardoor andere aanbieders de toegang tot de markt wordt bemoeilijkt, en op die markt geen daadwerkelijke mededinging heerst. Het staat aan de verwijzende rechter om vast te stellen of dit de doelstelling en de kenmerken van de nationale regeling zijn.

2) Een nationale regeling op basis waarvan ondernemingen die abonnees telefoonnummers toekennen, gegevens van abonnees aan wie zij niet zelf telefoonnummers hebben toegekend op verzoek ter beschikking moeten stellen ten behoeve van het verstrekken van openbare telefooninlichtingendiensten en telefoongidsen, is met artikel 12 van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie verenigbaar indien ervoor wordt gezorgd dat de abonnees zowel over die verplichting om de gegevens aan aanbieders van openbare telefoongidsen door te geven als over de groep aanbieders van die gidsen alsook over de inhoud, het doel en de zoekfuncties van de gidsen zijn ingelicht, en toestemming hebben gegeven voor de openbaarmaking van hun gegevens in de betrokken gidsen. Wanneer er meerdere gelijkwaardige aanbieders van dergelijke openbare telefoongidsen op een markt zijn en die gidsen hetzelfde doel hebben en met vergelijkbare zoekfuncties zijn uitgerust, kunnen de abonnees hun toestemming voor de openbaarmaking niet willekeurig tot een van die aanbieders beperken."