

Vergaderjaar 2004–2005

30 188

Wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Noodzaak en doelstellingen van het wetsvoorstel¹

De richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (de richtlijn), geeft voorschriften over de wijze waarop hergebruik van overheidsdocumenten door lidstaten dient te worden geregeld. De richtlijn vormt het algemene kader voor hergebruik van overheidsdocumenten en moet ervoor zorgen dat dit hergebruik, voor zover dat krachtens de regels van de lidstaat mogelijk is, geschiedt op basis van eerlijke, evenredige en niet-discriminerende voorwaarden. Het onderhavige voorstel van wet strekt tot de implementatie van deze richtlijn. Bij de implementatie zijn geen additionele nationale maatregelen meegenomen. Nederland dient **uiterlijk op 1 juli 2005** aan deze richtlijn te voldoen.

Aan de richtlijn ligt het uitgangspunt ten grondslag dat overheidsinformatie zo breed mogelijk voor de burger en het bedrijfsleven toegankelijk en beschikbaar dient te zijn. Het ruimhartig ter beschikking stellen van overheidsinformatie verhoogt de welvaart, omdat hierdoor de mogelijkheid wordt geboden met deze informatie commerciële activiteiten te ontplooiën. Ruimere mogelijkheden voor het hergebruik van overheidsinformatie zullen Europese ondernemingen onder meer in staat stellen om de mogelijkheden ervan te benutten en bij te dragen tot economische groei en het scheppen van werkgelegenheid. Aangezien er momenteel grote verschillen zijn tussen de voorschriften en praktijken in de lidstaten van de Europese Unie ten aanzien van de exploitatie van overheidsinformatie, en hierdoor de volledige exploitatie van het economisch potentieel van deze informatie wordt belemmerd, is besloten te komen tot een minimum aan harmonisatie op dit terrein.

De implementatie van de richtlijn zal voornamelijk plaatsvinden in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Uitdrukkelijk wordt in de richtlijn aangegeven dat zij geen inbreuk maakt op de bestaande toegankelijkheids-

¹ Dit voorstel van wet strekt tot de implementatie van richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie. De implementatie van deze richtlijn dient uiterlijk 1 juli 2005 te geschieden. Op pagina 16 van deze toelichting staat de Transponeringstabel.

regimes van de lidstaten. Verder is het zo dat slechts waar volgens de nationale wetgeving hergebruik van overheidsdocumenten is toegestaan, de richtlijn bepaalde eisen stelt aan de wijze waarop de informatie beschikbaar moet worden gesteld.

2. De inhoud van richtlijn 2003/98/EG

Als algemeen beginsel hanteert de richtlijn dat lidstaten er voor dienen te zorgen dat wanneer het hergebruik van documenten toegestaan is, deze documenten kunnen worden hergebruikt voor commerciële of niet-commerciële doeleinden (artikel 3). Een belangrijk punt hierbij is dat de richtlijn voortbouwt op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en deze onverlet laat. Een lidstaat bepaalt ook zelf wanneer hergebruik is toegestaan. Criteria hiervoor worden niet door de richtlijn gegeven.

De richtlijn verstaat onder hergebruik: het gebruik door natuurlijke personen of rechtspersonen van documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd. De uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken is geen hergebruik (artikel 2, tweede lid, onder 4).

Het begrip «document» wordt uitgelegd in de richtlijn. Een document heeft eender welke inhoud, ongeacht het medium (op papier of opgeslagen in elektronische vorm of als geluids-, beeld- of audiovisuele opname). Ook eender welk deel van een dergelijke inhoud is op grond van de richtlijn een document (artikel 2, derde lid). De regels omtrent hergebruik uit de richtlijn gelden voor documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen. Een definitie van «openbaar lichaam» wordt gegeven in artikel 2, eerste lid, van de richtlijn.

Op grond van artikel 1, tweede lid, van de richtlijn zijn bepaalde documenten van de werkingssfeer van de richtlijn uitgezonderd. Het gaat bijvoorbeeld om documenten waarvan de intellectuele eigendomsrechten bij derden berusten en documenten in het bezit van openbare omroepen.

Indien het hergebruik van documenten is toegestaan op grond van nationale regelgeving, dan dienen lidstaten er voor te zorgen dat de documenten kunnen worden hergebruikt overeenkomstig een aantal specifieke regels. Deze worden hieronder behandeld:

– *voorschriften voor de behandeling van verzoeken om hergebruik (artikel 4)*

Openbare lichamen behandelen verzoeken om hergebruik en stellen de verzoeker de documenten ter beschikking waar mogelijk en passend op elektronische wijze. Bij een afwijzende beslissing dienen de gronden voor de afwijzing van het verzoek aan de verzoeker te worden medegedeeld en dient verwezen te worden naar mogelijke rechtsmiddelen.

– *voorschriften voor de formaten waarin documenten beschikbaar gesteld worden (artikel 5)*

De documenten dienen beschikbaar gesteld te worden in eender welk reeds bestaand formaat of eender welke taal, indien mogelijk en passend langs de elektronische weg. Dit behelst echter geen verplichting om documenten te creëren of aan te passen teneinde aan een verzoek te voldoen.

– *tarifieringsbeginselen (artikel 6)*

De richtlijn stelt dat wanneer voor het hergebruik een vergoeding wordt verlangd, de totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik van documenten niet hoger mogen zijn dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen.

– *transparantie (artikel 7)*

De voorwaarden en standaardvergoedingen voor het gebruik van documenten dienen vooraf te worden vastgesteld en bekendgemaakt, indien mogelijk langs elektronische weg.

Tot slot stelt de richtlijn ook dat de voorwaarden voor hergebruik niet discriminerend mogen zijn voor vergelijkbare categorieën van hergebruik (artikel 10) en dat exclusiviteitsrechten dienen te worden voorkomen (artikel 11).

3. De huidige situatie in Nederland

Met de inwerkingtreding van de Wet openbaarheid van bestuur in 1978 werd de noodzaak en het belang van transparantie en openbaarheid van bestuur in de Nederlandse wetgeving erkend. Door gebruikmaking van de mogelijkheden van ICT wordt gestreefd naar een steeds bredere beschikbaarstelling van overheidsinformatie. In de beleidslijn «Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie» zijn de uitgangspunten voor het Nederlandse beleid inzake de exploitatie van overheidsinformatie geformuleerd.¹

Deze beleidslijn bevat met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie de volgende hoofdpunten:

- Overheidsinformatie moet zo ruim mogelijk beschikbaar zijn voor extern gebruik.
- De beschikbaarstelling van overheidsbestanden aan derden dient plaats te vinden tegen uniforme prijzen. Dit houdt in dat er geen onderscheid gemaakt mag worden tussen verschillende typen gebruikers.
- Voor het gebruik van overheidsbestanden mag maximaal de prijs voor verstrekking gevraagd mogen worden.
- Auteursrecht mag alleen dienen ter bescherming van nader te bepalen publieke belangen en ter bescherming van op de informatie rustende rechten van derden, niet voor het exploiteren van de informatie.

De Nederlandse overheid maakt steeds nadrukkelijker gebruik van het internet. Via de diverse websites is de toegankelijkheid van overheidsinformatie toegenomen, hetgeen de transparantie van de overheid heeft vergroot. Deze ontwikkeling heeft ook gevolgen voor het hergebruik van overheidsinformatie en de daarop betrekking hebbende wetgeving. De nieuwe hulpmiddelen van de informatiemaatschappij hebben geleid tot ongekende mogelijkheden bij het combineren van gegevens uit uiteenlopende bronnen.

Overheidsinformatie is essentieel voor een groot aantal (digitale) informatieproducten en kan de basis vormen voor nieuwe diensten met toegevoegde waarde. Betere voorwaarden voor de exploitatie van overheidsinformatie kunnen de bedrijvigheid en de werkgelegenheid een nieuwe impuls geven. Bovendien zal een betere benutting van overheidsinformatie nog andere voordelen voor de burgers hebben, namelijk een reeks van informatieproducten met toegevoegde waarde, die de openbare sector zelf niet kan of wil bieden.

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, 7.

Op dit moment mag basisinformatie van de democratische rechtsstaat – wetten, besluiten en verordeningen door de openbare macht uitgevaardigd, rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen alsmede databanken met de voornoemde informatie waarvan de overheid de producent is – reeds vrijelijk worden hergebruikt (art. 11 Auteurswet 1912 en 8, eerste lid, Databankenwet). Dit betekent dat een bedrijf dat bijvoorbeeld rechterlijke uitspraken zou willen hergebruiken, hiervoor geen toestemming hoeft te vragen. Alle overige door of vanwege de overheid openbaar gemaakte informatie mag eveneens worden hergebruikt, tenzij het auteursrecht nadrukkelijk is voorbehouden (art. 15b Aw). Dat laatste geldt ook mutatis mutandis voor databanken waarvan de overheid de producent is (art. 8 lid 2 Dw).

Wanneer het auteursrecht of databankenrecht is voorbehouden, dan zal om de desbetreffende informatie te kunnen hergebruiken eerst om toestemming moeten worden gevraagd. Toestemming kan daarbij worden geweigerd – te denken valt hierbij aan het gebruik van politielogo's – of aan voorwaarden – bijvoorbeeld de betaling van een vergoeding voor het hergebruik – worden gebonden.

In de praktijk wordt veel informatie hergebruikt. Zo zijn rechterlijke uitspraken, vrij van auteursrecht, direct te hergebruiken (Artikel 11 van de Auteurswet). Deze uitspraken zijn veelal direct toegankelijk via het internet. Een andere soort informatie die interessant kan zijn voor hergebruik is onderzoek uitgevoerd door of in opdracht van ministeries. Informatie die de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden, is niet voor hergebruik beschikbaar, aangezien dergelijke informatie niet openbaar is (artikel 10, eerste lid, onder b). Overheidsorganen die in het bezit zijn van informatie die interessant kan zijn om te hergebruiken, zullen in aanraking komen met dit wetsvoorstel.

In de huidige situatie komt het betrekkelijk vaak voor dat bestuursorganen auteursrechten en databankenrecht voorbehouden op overheidsinformatie. Ten aanzien van openbaar gemaakte informatie waarop het auteursrecht is voorbehouden geldt dat de informatie wel openbaar is, maar dat deze informatie niet zonder toestemming mag worden hergebruikt. In het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur is voor de Rijksoverheid vastgelegd welke kosten in rekening gebracht mogen worden voor Wob-informatie. Lagere overheden mogen echter hun eigen prijsregime vaststellen voor het verstrekken van Wob-informatie. Uit onderzoek naar het hergebruik van elektronische gegevensbestanden van de overheid, blijkt dat in de praktijk 80% van de bestanden voor maximaal de verstrekingskosten wordt verstrekt. Voor de overige 20% wordt een hogere prijs gevraagd dan de verstrekingskosten. Voor de helft van deze bestanden geldt dat de toegang geregeld is in speciale wet- en regelgeving.

4. Implementatie van de richtlijn

a. Algemeen

Dit wetsvoorstel behelst uitsluitend de implementatie van de richtlijn hergebruik overheidsinformatie. Dit betekent dat er in het wetsvoorstel geen extra nationaal beleid is vormgegeven, maar uitsluitend de verplichtingen van de richtlijn. Ook het nationale beleid ten aanzien van hergebruik van overheidsinformatie, zoals dat in hoofdstuk 3 van deze toelichting is uiteengezet, heeft in dit wetsvoorstel geen grondslag gekregen.

Er is voor gekozen om de richtlijn te implementeren in de Wob en niet om bijvoorbeeld een zelfstandige wet te maken waarin de procedure voor hergebruik van overheidsinformatie wordt neergelegd. Hiervoor zijn meer-

dere redenen. Ten eerste is de Wob de wet waarin een algemeen openbaarheidsregime is neergelegd voor bestuursorganen. De Wob is dus van toepassing op bestuursorganen, tenzij die een bijzonder (eigen) openbaarheidsregime hebben. De procedure voor hergebruik ligt dicht tegen de openbaarheid van overheidsinformatie aan. Informatie kan slechts worden hergebruikt, indien het informatie betreft die openbaar is, en meestal zal dit gaan om informatie die openbaar is op grond van de Wob. Of informatie openbaar kan worden gemaakt wordt bepaald op grond van de artikelen 10 en 11 van de Wob.

Om deze reden is er voor gekozen om de richtlijn te implementeren in de wet waarin ook de meest voorkomende openbaarheidsprocedure is opgenomen. Ook verplicht de richtlijn lidstaten om een kenbare procedure voor een verzoek om hergebruik te creëren.

Dit is van belang, omdat het de implementatie van een richtlijn betreft die onder meer een stimulans moet betekenen voor de interne markt van de EU. Deze kenbaarheid is daarom mede van belang voor de toekomstige niet-Nederlandse gebruikers van overheidsinformatie die minder bekend zijn met het Nederlandse systeem van hergebruik. Dit betekent dat niet kan worden volstaan met een praktijksituatie die voldoet aan de richtlijn, maar dat de procedure expliciet dient te worden neergelegd in wetgeving.

Voor de hergebruikprocedure is aangesloten bij de procedure die reeds geldt voor een Wobverzoek. Hiervoor is gekozen om de praktische afhandeling van een hergebruikverzoek zo eenvoudig mogelijk te maken en overheidsorganen niet op te zadelen met twee verschillende procedures met bijvoorbeeld verschillende behandelingstermijnen of wijzen waarop een verzoek moet worden ingediend. Ook vanuit gebruikersoogpunt achten wij het daarom wenselijk dat de openbaarheidsprocedure en de hergebruikprocedure in dezelfde wet zijn neergelegd. Tevens strekt overweging 12 van de richtlijn tot aansluiting van de hergebruikprocedure bij de bestaande procedure voor toegang tot documenten.

De Wob wordt uitgebreid met een afzonderlijk hoofdstuk V-A waarin wordt geregeld dat een ieder een verzoek tot hergebruik van overheidsinformatie kan doen. Onder hergebruik wordt verstaan: het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd.

Uit de definitie blijkt dat hergebruik niet alleen informatie betreft die openbaar is op grond van de Wob, maar ook informatie die openbaar is op grond van een andere wet dan de Wob. Informatie die niet openbaar is, kan niet worden hergebruikt. Er zal door het overheidsorgaan altijd eerst moeten worden gezien of het gaat om openbare informatie op grond van de Wob of een bijzondere openbaarmakingsregeling.

In Nederland kan alle informatie worden hergebruikt, tenzij dit wettelijk is uitgezonderd (bijvoorbeeld doordat de informatie niet openbaar is). In algemene zin kan tot slot nog worden opgemerkt dat de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn, tenzij in het nieuwe hoofdstuk afwijkende bepalingen worden opgenomen. Dit geldt uit hoofde van de Awb voor bestuursorganen. Voor overige overheidsorganen bevat dit wetsvoorstel overeenkomstige voorzieningen (zie paragraaf 4c van deze toelichting). Ook de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) blijft volledig van toepassing. Hergebruik brengt geen wijziging in de verplichtingen en rechten die volgen uit richtlijn 95/46/EG die is geïmplementeerd in de Wbp (artikel 1, vierde lid, van de richtlijn). Dat betekent dat, waar bijvoorbeeld raadpleging van in beginsel openbare gegevens is beperkt in verband met bescherming van de persoonlijke

levenssfeer of een ander belang, die beperking onverminderd van toepassing is op een verzoek tot hergebruik.

b. Documentbegrip

De richtlijn heeft betrekking op hergebruik van documenten. In artikel 2, derde lid, wordt onder document begrepen «eender welke inhoud, ongeacht het medium» en «eender welk deel van een dergelijke inhoud». Overweging 9 van de richtlijn voegt daaraan toe dat de definitie van document niet wordt geacht computerprogramma's te bestrijken. Ook in de Wob staat het documentbegrip centraal (artikel 1, onder a).

De reikwijdte van het documentsbegrip in de richtlijn en in de Wob komen grotendeels overeen, echter ons nationale begrip is breder daar waar het computerprogramma's betreft. Deze vallen namelijk ook onder de definitie van artikel 1, onder a, van de Wob.

Wat betreft de implementatie kan dus worden aangesloten bij het nationale documentsbegrip. Om aan te sluiten bij de terminologie van de Wob is echter wel gekozen voor hergebruik van «informatie die is neergelegd in documenten». Vanzelfsprekend wordt niet het document hergebruikt, maar de informatie die in het document is te vinden.

c. Overheidsorgaan

De richtlijn heeft betrekking op hergebruik van documenten van «openbare lichamen». «Openbaar lichaam» wordt gedefinieerd in artikel 2, eerste en tweede lid, van de richtlijn. Het begrip «openbaar lichaam» bepaalt in feite de reikwijdte van de richtlijn. De informatie die voor hergebruik in aanmerking komt, is informatie die toegankelijk is én berust bij een openbaar lichaam. Het begrip is ontleend aan enkele aanbestedingsrichtlijnen en komt niet geheel overeen met het Nederlandse begrip «bestuursorgaan» dat centraal staat in de Wob. Onder de reikwijdte van «openbaar lichaam» vallen niet alleen bestuursorganen en de onder de verantwoordelijkheid van bestuursorganen werkzame instellingen, diensten en bedrijven, maar ook de organen, personen en colleges die niet als bestuursorgaan worden aangemerkt in artikel 1:1, tweede lid, van de Awb (deze uitzonderingen beperken de werking van de Awb tot de uitvoerende macht). Dit betekent dat implementatie van «openbaar lichaam» door «bestuursorgaan» niet afdoende zou zijn, omdat bijvoorbeeld de wetgevende macht, rechtsprekende organen en de Raad van State niet onder de procedure voor hergebruik zouden komen te vallen. Om deze reden hebben wij er voor gekozen aan te sluiten bij de terminologie van de Archiefwet 1995. In de Archiefwet 1995 staat namelijk niet het bestuursorgaan centraal, maar het overheidsorgaan. Onder overheidsorgaan wordt verstaan «een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed» (artikel 1, onder b, van de Archiefwet 1995). Ook de uitzonderingen van artikel 1:1, tweede lid, van de Awb vallen hieronder. In de Archiefwet 1995 is hier bewust voor gekozen, gezien het bredere spectrum van deze wet.¹ Dit heeft tot gevolg dat dit voor de hiervoor genoemde de procedure voor hergebruik ook geldt.

Aangezien het spectrum van de richtlijn hergebruik overheidsinformatie en het wetsvoorstel breder is dan slechts de uitvoerende macht, is er voor gekozen om in dit wetsvoorstel ook uit te gaan van het begrip «overheidsorgaan». In artikel 1, onder i, van de Wob wordt dan ook de definitie van overheidsorgaan uit de Archiefwet 1995 overgenomen. Dit hoeft geen problemen op te leveren voor de overige gebruikers van de Wob, de bestuursorganen (en de onder de verantwoordelijkheid van bestuursorganen werkzame instellingen, diensten en bedrijven), omdat zij volledig onder de reikwijdte van dit begrip vallen.

¹ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 7, p. 8-9.

Ten aanzien van overheidsorganen die geen bestuursorgaan zijn in de zin van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht, is die wet niet van toepassing. Dat betekent dat het bestuursrechtelijke kader voor besluiten inzake hergebruik door zulke organen in het ongeschreven bestuursrecht zou moeten worden gevonden, wat zowel voor die organen als voor de betrokken burgers tot onduidelijkheid kan leiden. Daarom is erin voorzien dat de relevante bepalingen van de Awb voor deze groep organen van overeenkomstige toepassing wordt verklaard bij de toepassing van de hergebruikregeling. Wij verwijzen verder naar de toelichting bij artikel 11i van het wetsvoorstel. Met het van overeenkomstige toepassing verklaren van hoofdstuk 8 Awb is tevens voorzien in een adequate rechtsgang.

Hierboven is reeds kort ingegaan op het feit dat dit wetsvoorstel ook betrekking heeft op de «onder verantwoordelijkheid van overheidsorganen werkzame instellingen, diensten of bedrijven». Deze vallen namelijk onder de reikwijdte van de richtlijn én op deze wijze wordt aangesloten bij het openbaarheidsregime van de Wob (artikel 3, eerste lid). De zinsnede «onder verantwoordelijkheid van» wil zeggen dat de bedoelde instellingen, diensten en bedrijven zich bij hun werkzaamheden moeten richten naar de opdrachten van het overheidsorgaan. De bevoegdheid tot het geven van opdrachten is immers de voorwaarde voor het kunnen dragen van de verantwoordelijkheid.

In dit licht dient ook de laatste volzin van overweging 10 van de richtlijn te worden gezien. Hier wordt gesteld dat overheidsbedrijven niet onder de definitie van «openbaar lichaam» en «publiekrechtelijke instelling» vallen. Onder «overheidsbedrijf» wordt verstaan een zelfstandig bedrijf waarin de overheid een meerderheidsbelang heeft en dat een commercieel doel heeft. Een dergelijk overheidsbedrijf heeft een eigen bestuur en valt derhalve niet «onder de verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan».

d. Auteursrecht, naburige rechten, en databankenrecht

De Auteurswet 1912, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet zijn onverkort van toepassing. Op grond van artikel 11 van de Auteurswet 1912 bestaat er geen auteursrecht op wetten, besluiten en verordeningen, door de openbare macht uitgevaardigd, noch op rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen. Die informatie, ook wel basisinformatie van de democratische rechtsstaat genoemd, kan dus zonder auteursrechtelijke belemmeringen worden hergebruikt. Artikel 15b van de Auteurswet 1912 bepaalt dat als inbreuk op het auteursrecht op een door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakt werk van letterkunde, wetenschap of kunst niet wordt beschouwd verdere openbaarmaking of verveelvoudiging daarvan, tenzij het auteursrecht, hetzij in het algemeen bij wet, besluit of verordening, hetzij in een bepaald geval blijkens mededeling op het werk zelf of bij de openbaarmaking daarvan uitdrukkelijk is voorbehouden. Dit betekent dat alle overige door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakte informatie eveneens zonder auteursrechtelijke belemmeringen kan worden hergebruikt, tenzij een voorbehoud is gemaakt. Dat is op grond van het geldende artikel 15b zelfs het geval wanneer niet de openbare macht, maar een derde het auteursrecht bezit.

In het rapport «Naar ruimere openbaarheid en vrij gebruik van bestuurlijke informatie» wordt in overweging gegeven het bereik van artikel 15b van de Auteurswet 1912 bij de implementatie van de richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie te beperken tot informatie waarop de overheid het auteursrecht bezit.¹ De reden daarvoor is dat wanneer de openbare macht er in lijn met de inhoud en strekking van artikel 5 van de richtlijn in toenemende mate toe overgaat informatie langs elektronische weg openbaar te maken, de nadelen die het artikel voor derden heeft wanneer de openbare macht nalaat ten behoeve van hen een voorbehoud

¹ M. Reinsma & H. van der Sluijs, Naar ruimere openbaarheid en een vrij gebruik van bestuurlijke informatie, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Informatiebeleid Openbare Sector, december 2002.

te maken, nog zwaarder zouden gaan wegen. Die aanbeveling wordt overgenomen. Daarmee wordt artikel 15b van de Auteursrecht ook beter in lijn gebracht met art. 1, tweede lid, onderdeel b, van de richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie op grond waarvan de richtlijn niet van toepassing is op documenten ten aanzien waarvan derden het auteursrecht bezitten.

Volledigheidshalve merken wij op dat artikel 8, eerste en tweede lid, van de Databankenwet reeds in een met de artikelen 11 en 15b van de Auteurswet corresponderende regeling voorziet. De Commissie Auteursrecht heeft in haar advies van 20 december 1999 over een rapport van een interdepartementale werkgroep die de verhouding tussen de Wet openbaarheid van bestuur en de Auteurswet 1912 onderzocht,¹ opgemerkt dat een nabuurrechtelijk equivalent van artikel 15b van de Auteurswet 1912 ten onrechte ontbreekt.

In lijn met het advies van de Commissie Auteursrecht wordt daarin thans alsnog in artikel 9a van de Wet op de naburige rechten voorzien. Het artikel stelt zeker dat ook nabuurrechtelijk beschermde informatie zoals filmfragmenten ten aanzien waarvan de overheid de naburige rechten bezit, vrijelijk mag worden hergebruikt tenzij een voorbehoud is gemaakt.

e. Verzoek om hergebruik

Veel auteurs-, nabuur- en databankrechtelijk beschermde, openbare overheidsinformatie kan zonder dat daartoe een verzoek dient te worden gedaan, al worden hergebruikt. Dit geldt in de eerste plaats voor de zogenoemde basisinformatie van de democratische rechtsstaat. Maar ook alle overige door of vanwege de openbare macht openbaar gemaakte informatie mag vrijelijk worden hergebruikt, tenzij de openbare macht ten behoeve van zichzelf de intellectuele eigendomsrechten heeft voorbehouden. Daarbij moet worden bedacht dat het kabinet stimuleert (1) dat zo veel mogelijk informatie uit eigen beweging openbaar wordt gemaakt en (2) dat daarbij zo min mogelijk auteurs-, nabuur- en databankrechtelijke voorbehouden worden aangetekend. Het internet speelt bij de ontsluiting van informatie uiteraard een belangrijke rol en op deze wijze kan ook invulling worden gegeven aan artikel 5 van de richtlijn. Op grond van artikel 5 van de richtlijn dienen overheidsorganen hun documenten namelijk indien mogelijk en passend langs elektronische weg beschikbaar te stellen.

De hergebruikprocedure behoeft dus alleen te worden benut wanneer een overheidsorgaan informatie openbaar maakt en daarbij aangeeft dat zij op die informatie het auteursrecht, het databankenrecht of het naburig recht voorbehoudt. Het gaat hierbij om zowel actieve openbaarmaking (artikel 8 van de Wob) als passieve openbaarmaking (artikel 3 van de Wob) van overheidsinformatie.

Wanneer het auteursrecht, de naburige rechten of het databankenrecht op overheidsinformatie is voorbehouden, dan zal om de desbetreffende informatie te kunnen hergebruiken de overheid eerst om toestemming moeten worden gevraagd. Die toestemming kan worden geweigerd (zoals ingeval van een verzoek om hergebruik van politielogo's, paspoorten en floppy's van de belastingdienst) of aan voorwaarden worden gebonden, zoals het betalen van een vergoeding al dan niet tegen een kostprijs. De overheid beschikt over een betrekkelijk grote discretionaire bevoegdheid om een afweging te maken tussen de verschillende betrokken belangen en een beslissing te nemen. De richtlijn dwingt blijkens artikel 3 niet tot een aanpassing van die bevoegdheid. Artikel 3 bepaalt als algemeen beginsel niet meer dan dat wanneer hergebruik is toegestaan (op grond

¹ Commissie Auteursrecht, advies over rapportage werkgroep WOB/auteursrecht, 20 december 1999.

van nationaal recht) hergebruik dient te geschieden overeenkomstig de voorwaarden van de hoofdstukken III en IV van de richtlijn.

Het feit dat de overheid over een grote discretionaire bevoegdheid beschikt, betekent overigens niet dat deze onbeperkt of ongenormeerd is. Meer in het algemeen geldt dat de uitoefening van het auteursrecht, de naburige rechten en het databankenrecht in overeenstemming moet zijn met de regels die het mededingingsrecht blijkt jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie daaraan stelt. Misbruik van machtspositie is bijvoorbeeld niet toegestaan. De overheid dient zich verder bij de uitoefening van het auteursrecht, de naburige rechten en het databankenrecht steeds te conformeren aan normen die in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn vervat. Bij een verzoek om hergebruik dient met het voorgaande rekening te worden gehouden door het overheidsorgaan.

Met overheidsorganen zal door middel van een uitvoeringscirculaire worden gecommuniceerd over de consequenties van dit wetsvoorstel. Bij deze communicatie zal ook aan de bestaande discretionaire bevoegdheid van overheidsorganen bij het al dan niet verlenen van toestemming voor hergebruik aandacht worden besteed. In dit kader zullen overheidsorganen ook gewezen worden op hun verantwoordelijkheid om de voorwaarden waaronder hergebruik van hun informatie mogelijk is, inzichtelijk te maken. Het spreekt voor zich dat het internet hierbij een belangrijke rol zal spelen.

Er zijn enkele gevallen bekend waarbij gebruik gemaakt wordt van standaardlicenties die gelden voor hergebruik van overheidsinformatie. Zo kan het bij de verstrekking en hergebruik van geografische informatie voorkomen dat er een gebruikersovereenkomst gesloten wordt waarin door partijen wordt vastgelegd wat de voorwaarden zijn waaronder de informatie mag worden hergebruikt. Deze voorwaarden mogen de mogelijkheden tot hergebruik niet nodeloos beperken noch mogen ze worden gebruikt om de mededinging aan banden te leggen. Deze gebruikersovereenkomsten zullen zo veel mogelijk in digitaal format beschikbaar worden gesteld.

Het zoeken naar voor hergebruik beschikbare documenten zal zo eenvoudig mogelijk worden gemaakt. Het rijk beschikt sinds twee jaar over een producten- en dienstencatalogus. In navolging van het rijk zullen ook de provincies en de waterschappen catalogi op hun sites beschikbaar stellen. Binnen afzienbare tijd zal het gehele pakket van subsidies, vergunningen, heffingen, uitkeringen en dergelijke van alle overheden online staan. Op deze wijze kunnen verzoekers om hergebruik zich op de hoogte stellen van de bij de verschillende overheidsorganen beschikbare informatie. Daarnaast is het mogelijk op www.wetten.overheid.nl kosteloos alle Nederlandse formele wetten, algemene maatregelen van bestuur en koninklijke besluiten te raadplegen.

f. Tarifiering

Artikel 6 van de richtlijn geeft aan dat wanneer een vergoeding wordt verlangd voor hergebruik, de totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik niet hoger mogen zijn dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen. Met deze bepaling wordt een bovengrens aangegeven en de tarieven van overheidsorganen mogen dan ook lager zijn. In de beleidslijn «Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie» wordt aangegeven dat het het streven is om bij hergebruik slechts de marginale kosten door te berekenen.¹ Stappen op dit gebied worden bij deze implementatie nog

¹ Kamerstukken II, 1999–2000, 26 387, nr. 7, p. 16.

niet gezet. Bij het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de Wob zal hier wel aandacht aan worden besteed. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen op grond van artikel 11h, tweede lid, nadere regels gesteld worden over de hoogte van en de controle op de totale inkomsten. Hierbij zal uiteraard voor de verstrekking van de informatie geen verschil worden gemaakt tussen een Wobverzoek en verzoek om hergebruik. Ook geldt dat voor overheidsinformatie die niet auteursrechtelijk beschermd is en openbaar is gemaakt, geen verdere kosten verschuldigd zijn (net als onder het huidige regime).

g. Bevoegde rechters

Er zullen bij de gehele procedure, afhankelijk van het besluit dat een overheidsorgaan neemt ten aanzien van een verzoek om hergebruik, één dan wel twee rechters betrokken kunnen zijn. Indien er tussen het overheidsorgaan en de gebruiker een verschil van mening mocht ontstaan dat leidt tot een juridische procedure, dan hangt het van de fase van de procedure af welke rechter bevoegd is. Allereerst is er de beslissing op het verzoek tot hergebruik. Deze procedure speelt zich af in het administratieve recht: de bestuursrechter toetst het besluit van een overheidsorgaan op verzoeken om hergebruik van bepaalde informatie, al dan niet onder bepaalde voorwaarden. Een overheidsorgaan kan bepaalde voorwaarden stellen aan het hergebruik van overheidsinformatie. Deze voorwaarden kunnen financieel zijn, maar ook bijvoorbeeld betrekking hebben op het doel van het gebruik. Zoals is aangegeven in de volgende paragraaf heeft op dit punt een overheidsorgaan een heel ruime discretionaire bevoegdheid: het is gebonden aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur, het gelijkheidsbeginsel, de regels van markt en overheid, maar niet veel meer. Tegen een gehele of gedeeltelijke weigering van een overheidsorgaan om bepaalde documenten beschikbaar te stellen voor hergebruik staat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open. Het initiatief ligt hier bij degene die om hergebruik heeft verzocht.

Het kan voorkomen dat overheidsinformatie ten aanzien waarvan de overheid het auteursrecht heeft voorbehouden, wordt hergebruikt zonder dat de vereiste toestemming is gegeven. Of het hergebruik geschiedt niet volgens de overeengekomen voorwaarden. In die gevallen kan beroep worden ingesteld bij de civiele rechter. Er is dan sprake van een onrechtmatige daad waarvoor de overheid de inbreukmaker civielrechtelijk aansprakelijk kan stellen. Het initiatief ligt hier bij de overheid.

h. Financiële gevolgen en bestuurlijke lasten van het wetsvoorstel

Op grond van artikel 2 van de Financiële-verhoudingwet is het Rijk gehouden stil te staan bij de financiële gevolgen van nieuw rijksbeleid voor de gemeenten en provincies en daarbij aan te geven hoe eventuele extra lasten door gemeenten en provincies kunnen worden opgevangen. De verwachting is dat dit voorstel van wet geen noemenswaardige extra lasten voor gemeenten en provincies zal opleveren. Ditzelfde geldt ook voor andere overheidsorganen. De mogelijkheid van gebruik van overheidsinformatie bestaat reeds. Dit voorstel van wet regelt, zoals hierboven is beschreven, daarvoor slechts de procedure. Het is natuurlijk niet ondenkbaar dat deze procedure een (beperkte) aanzuigende werking zal hebben op burgers en bedrijven om overheidsinformatie te gaan hergebruiken. Enerzijds kan dit een stimulans zijn voor overheidsorganen om zoveel mogelijk informatie vrij van auteursrechten, databankenrechten en naburige rechten openbaar te maken. Het internet is hierbij een relatief eenvoudig en goedkoop middel. Deze informatie valt dan, zoals is aangegeven in paragraaf 4e, niet onder de hergebruikprocedure. Anderzijds kunnen overheidsorganen, zoals zij dat nu ook kunnen, de lasten van

hergebruik dekken binnen de ruime discretionaire bevoegdheid die zij nu ook hebben met betrekking tot de te stellen voorwaarden (bijvoorbeeld een financiële vergoeding) aan het hergebruik. Het is overigens wel onze intentie om in de komende jaren de effecten van de hergebruikprocedure te meten, zowel wat betreft de doelstelling als de administratieve lasten. Hiertoe is Nederland ook verplicht; in artikel 13 van de richtlijn is opgenomen dat de toepassing van de richtlijn uiterlijk op 1 juli 2008 geëvalueerd zal worden door de Commissie.

Deze meting zal in ieder geval uit twee delen bestaan: bij de inwerkingtreding van deze wet wordt gemeten in hoeverre er hergebruik plaatsvindt van overheidsinformatie. Dit zal uiterlijk in 2008 opnieuw gebeuren, zodat een goed beeld kan worden verkregen van de invloed van dit wetsvoorstel op Nederlandse overheidsorganen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

A

Artikel 1, onder h, van de Wob

In artikel 1 van de Wob wordt de definitie van hergebruik opgenomen. Deze definitie is geënt op artikel 2, vierde lid, van de richtlijn. Uit de voorgestelde definitie blijkt dat hergebruik alleen betrekking heeft op informatie die openbaar is op grond van de Wob of een wet met een bijzonder openbaarheidsregime. Dit betekent dat een verzoek tot hergebruik niet alleen betrekking kan hebben op informatie die onder het verstrekkingregime van de Wob valt, maar ook op informatie die onder het openbaarheidsregime van een bijzondere wet valt. De richtlijn verplicht hier ook toe. Op grond van welke wet informatie openbaar is, maakt niet uit. Een punt van belang hierbij is dat hergebruik ook betrekking heeft op informatie die geen «bestuurlijke aangelegenheid» is. De richtlijn heeft betrekking op alle informatie die bij een overheidsorgaan berust. Op dit punt is er dus een verschil tussen de reikwijdte van informatie die in het kader van een Wob-verzoek kan worden vrijgegeven en informatie die voor hergebruik in aanmerking komt.

Verzoeken om hergebruik kunnen worden ingediend bij een overheidsorgaan of een onder de verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf (zie het voorgestelde artikel 11b). Voor de formulering is aangesloten bij artikel 3, eerste lid, van de Wob. Dat de reikwijdte gelijk is, is uiteraard van belang voor zowel de verzoekers tot hergebruik als voor de betrokken overheidsorganen. Verschillende procedures zouden in de praktijk tot lastig werkzame situaties kunnen leiden. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting reeds is opgemerkt, zal in het geval dat de toegang tot in beginsel openbare gegevens in de praktijk is beperkt met het oog op bijvoorbeeld het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die beperking van toepassing blijven. Ingeval informatie bij meerdere overheidsorganen berust en deze overheidsorganen niet alle verplicht zijn tot openbaarmaking van deze informatie, dienen hergebruikverzoeken afgehandeld te worden door het orgaan dan wel de organen die op grond van een wettelijke bepaling verplicht zijn deze informatie openbaar te maken, behoudens andersluidende afspraken tussen deze overheidsorganen.

In de situatie dat informatie zowel openbaar is op grond van de Wob als op grond van een bijzondere openbaarmakingsplicht van een overheidsorgaan, ligt het, gezien de in paragraaf 4a van deze toelichting weergegeven verhouding tussen de implementatie van de hergebruikrichtlijn en

het algemene openbaarheidsregime van de Wob, voor de hand dat verzoeken om hergebruik worden gericht tot het overheidsorgaan dat als bestuursorgaan aan de Wob onderworpen is. In voorkomende gevallen zal een overheidsorgaan dat geen bestuursorgaan is, een verzoek om hergebruik toe te staan kunnen doorverwijzen naar een bestuursorgaan, als de gevraagde gegevens ook dáár berusten. Dit draagt er ook toe bij de administratieve lasten voor overheidsorganen die geen bestuursorgaan zijn, en die dus weinig ervaring opdoen in het hanteren van de bepalingen van de Wob, zo veel mogelijk te beperken.

Uit de richtlijn volgt ook dat hergebruik betrekking heeft op informatie «voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd». Deze formulering is gekozen om aan te sluiten bij de richtlijn. Dit betekent echter niet dat overheidsinformatie niet kan worden gebruikt voor hetzelfde doel als het oorspronkelijke doel waarvoor de informatie is geproduceerd. Dit gebruik valt echter niet onder het nieuwe hoofdstuk V-A. De passage «commerciële of niet-commerciële» is niet overgenomen, omdat deze voor Nederland niet noodzakelijk is.

Om kruissubsidiëring te voorkomen omvat hergebruik tevens het verdere gebruik van documenten binnen de eigen organisatie voor activiteiten die buiten de openbare taak vallen. Dit betekent dat op hergebruik van informatie binnen een overheidsorgaan dezelfde vergoedingen en overige voorwaarden van toepassing zijn als die welke gelden voor andere gebruikers.

Artikel 1, onder i, van de Wob

In dit artikel is de definitie van overheidsorgaan opgenomen. Deze definitie wordt ontleend aan de Archiefwet 1995. In paragraaf 4c van het algemeen deel van de toelichting wordt ingegaan op de keuze voor dit begrip.

B

Artikel 11a

Dit artikel geeft in het eerste lid een limitatieve opsomming van onderwerpen waarop hoofdstuk V-A niet van toepassing is. Onderdeel a van het eerste lid van dit artikel heeft betrekking op informatie ten aanzien waarvan niet de overheid maar derden het auteursrecht, de naburige rechten of het databankenrecht bezitten. Deze informatie komt op grond van artikel 1, tweede lid, onderdeel b, van de richtlijn niet voor hergebruik in aanmerking. Een hergebruikverzoek zal op deze grond worden afgewezen.

In het eerste lid van het nieuwe artikel 11a wordt in de onderdelen b, c en d gevolg gegeven aan artikel 1, tweede lid, onder d, e en f van de richtlijn. Ook dit zijn afwijzingsgronden voor de betrokken organen en instanties. Het nieuwe hoofdstuk V-A is niet van toepassing op informatie in het bezit van openbare omroepen of hun dochterondernemingen en van andere overheidsorganen of hun dochterondernemingen ten behoeve van de vervulling van een publieke omroepaak. Het nieuwe hoofdstuk is ook niet van toepassing op informatie in het bezit van onderwijs- en onderzoeksinstellingen, zoals scholen, universiteiten, bibliotheken en onderzoeksinstellingen met inbegrip van, waar toepasselijk, organisaties die zijn opgericht voor de overdracht van onderzoeksresultaten. Tot slot valt ook informatie in het bezit van culturele instellingen, zoals musea, orkesten, operahuizen, balletgezelschappen, theaters, archieven en bibliotheken niet onder hoofdstuk V-A. Er is voor gekozen hoofdstuk V-A niet van toepas-

sing te verklaren op bovengenoemde organen, omdat anders niet meer sprake zou zijn van uitsluitende implementatie, de richtlijn zondert deze organen immers uit.

Het feit dat hergebruik in de zin van dit wetsvoorstel op bovengenoemde organen en instanties niet van toepassing is, betekent uiteraard niet dat het niet toegestaan is hun informatie te hergebruiken. Het hergebruik verloopt alleen niet volgens de regels van dit wetsvoorstel, maar volgens de reeds bestaande regels van de Auteurswet, de Wet op de naburige rechten en de Databankenwet (voor zover die uiteraard van toepassing zijn).

De uitzondering in onderdeel e van het eerste lid komt tegemoet aan artikel 2, vierde lid, van de richtlijn. De uitwisseling van informatie tussen overheidsorganen (en de onder de verantwoordelijkheid van overheidsorganen werkzame instellingen, diensten en bedrijven) vormt geen hergebruik, indien dit binnen de openbare taak valt. Om kruissubsidiëring te voorkomen omvat hergebruik wel het verdere gebruik van informatie binnen de eigen organisatie voor activiteiten die buiten de openbare taak vallen. Bij deze activiteiten kan gedacht worden aan informatie die geproduceerd wordt op een commerciële basis door een overheidsorgaan en in concurrentie op de markt wordt gebracht. Belangrijk is om vast te stellen dat eigen informatie die door een overheidsorgaan commercieel wordt hergebruikt openbaar is en dus ook door derden kan worden hergebruikt. Voorts gelden voor het commercieel hergebruik door het eigen overheidsorgaan dezelfde vergoedingen en voorwaarden als die welke gelden voor derden.

In het tweede lid van artikel 11a wordt bepaald, dat hoofdstuk V-A van toepassing is op de bestuursorganen die zijn uitgezonderd van de Wob op grond van artikel 1a, eerste lid, onder d, van de Wob. Zij vallen namelijk onder de reikwijdte van de richtlijn. Informatie die bij deze bestuursorganen berust, kan op grond van het nationale recht van Nederland worden hergebruikt en daarom dienen deze bestuursorganen onder hoofdstuk V-A te vallen.

Artikel 11b en 11c

In de artikelen 11b en 11c wordt de procedure voor de beslissing op een verzoek om hergebruik geregeld. Die procedure loopt parallel aan de procedure van de artikelen 3 tot en met 7 van de Wob. Zie voor de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht de toelichting op artikel 11h.

Artikel 11d

Artikel 3, tweede volzin, van de richtlijn bepaalt dat voor hergebruik beschikbare documenten zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar moeten worden gemaakt. Artikel 11d is hiervan de vertaling. Overheidsinformatie vormt een belangrijke grondstof voor digitale informatieproducten en -diensten en zal een nog belangrijkere hulpbron worden voor de ontwikkeling van draadloze informatiediensten. De mogelijkheden tot hergebruik kunnen worden verbeterd door de gevallen te beperken waarin papieren documenten moeten worden gedigitaliseerd of waarin digitale bestanden moeten worden gemanipuleerd om deze voor hergebruik geschikt te maken. Openbare lichamen dienen daarom hun documenten in alle door hen gebruikte formaten, indien mogelijk en passend langs elektronische weg beschikbaar te stellen.

Artikel 11e

Een overheidsorgaan is niet verplicht de vervaardiging van documenten voort te zetten, enkel met het oog op hergebruik. Hiermee wordt voorkomen dat een overheidsorgaan bepaalde documenten dient te blijven produceren. Artikel 11e komt inhoudelijk overeen met artikel 5, tweede lid, van de richtlijn. Het recht van een overheidsorgaan om de vervaardiging van documenten stop te zetten, wordt op geen enkele wijze beperkt indien het overheidsorgaan weet dat derden deze informatie hergebruiken.

Artikel 11f

Artikel 10 van de richtlijn bevat een discriminatieverbod. Het is het algemene gelijkheidsbeginsel, geëxpliciteerd voor het hergebruik van overheidsinformatie. Het gelijkheidsbeginsel verbiedt ongelijke behandeling van gelijke gevallen en is meer algemeen verankerd in artikel 1 van de Grondwet. Voor vergelijkbare categorieën van hergebruik mogen geen ongelijke voorwaarden worden gesteld. Zo is het niet toegestaan dat voor de ene burger een hoger tarief wordt gevraagd voor hergebruik van overheidsinformatie dan voor de andere burger. Ook voor verschillende bedrijven of (mede)overheden moeten de voorwaarden gelijk zijn. Dit belet niet dat openbare lichamen bij de uitoefening van hun openbare taak zonder vergoeding informatie uitwisselen, terwijl andere partijen voor het hergebruik van dezelfde documenten wel dienen te betalen. Dit belet evenmin dat voor commercieel en niet-commercieel hergebruik een verschillende tarifiering wordt gehanteerd.

Artikel 11g

In dit artikel wordt geregeld, zoals in artikel 11 van de richtlijn staat, dat exclusieve rechten tot hergebruik niet worden verleend, tenzij dat noodzakelijk is voor het verlenen van een dienst van algemeen belang. Van een dienst van algemeen belang kan sprake zijn, indien bijvoorbeeld geen enkele commerciële uitgever bereid wordt gevonden de betrokken informatie te publiceren zonder het exclusieve recht daarop te verwerven. Indien een exclusief recht wordt verleend, dient elke drie jaar te worden bezien of de reden voor het verlenen van het exclusieve recht nog aanwezig is. De richtlijn verplicht hiertoe in artikel 11, tweede lid. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal onderzocht worden wat de gevolgen van deze maatregel zijn: een exclusief recht kan slechts blijven bestaan, indien het een dienst van algemeen belang betreft én het exclusieve recht noodzakelijk is in de zin van deze bepaling. Instanties die op dit moment een exclusief recht hebben op bepaalde overheidsinformatie zullen op deze wijze tijdig op de hoogte zijn van de gevolgen van dit wetsvoorstel voor hun organisatie.

Artikel 11h

In het nieuwe artikel 11h vindt de regeling van de vergoeding plaats die een overheidsorgaan kan vragen voor hergebruik. Hierbij is de uitleg van «redelijk rendement op investeringen» van belang. Deze aanduiding dient te worden bezien in het licht van het doel van de richtlijn, namelijk het stimuleren van de interne markt van de Europese Unie door onder meer ondernemingen in staat te stellen optimaal gebruik te maken van overheidsinformatie en op die wijze bij te dragen tot economische groei en het scheppen van werkgelegenheid. Dit houdt in dat bestuursorganen buitensporige tarieven moeten voorkomen. Onder de reikwijdte van «redelijk rendement» wordt in ieder geval wel de vereiste zelffinanciering van bestuursorganen in acht genomen. Van belang om op te merken is dat dit artikel niet een algemene bevoegdheid creëert voor bestuurs-

organen om onder de in dit artikel gestelde voorwaarden kosten te berekenen voor hergebruik van hun informatie. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen overigens nog nadere regels worden gesteld met betrekking tot de totale inkomsten voor hergebruik. Zoals reeds is aangegeven in paragraaf 4e worden in het kader van de implementatie van deze richtlijn geen regels gesteld in verband met mogelijke ontwikkelingen naar het slechts in rekening brengen van de marginale kosten voor hergebruik.

Ingevolge artikel 7 van de richtlijn is het van belang dat de hoogte van de vergoedingen transparant is en van tevoren wordt bekendgemaakt. Dit zal onder de aandacht van bestuursorganen worden gebracht. Het tweede lid creëert de mogelijkheid om op het niveau van de algemene maatregel van bestuur nog nadere invulling te geven aan de totale inkomsten, genoemd in het eerste lid.

Artikel 11i

Het ruime toepassingsbereik van de richtlijn (zie paragraaf 4c van deze toelichting) maakt het nodig een aparte voorziening te treffen voor de toepasselijkheid van de algemene regels van bestuursrecht op besluiten die worden genomen op grond van het hoofdstuk V-A door overheidsorganen die geen bestuursorgaan in de zin van de Awb zijn. Dit is geregeld in artikel 11i. In lijn met artikel 4 van de richtlijn geldt in de hergebruikprocedure dus ook dat een afwijzende beslissing dient te worden gemotiveerd. Afdeling 3.1 van de Awb is namelijk van toepassing. Zo wordt onder andere verzekerd dat de motiveringsplicht en de verplichting tot het vermelden van rechtsmiddelen (artikel 4, derde en vierde lid, van de richtlijn) gelden voor alle overheidsorganen die op grond van hoofdstuk V-A beslissen op verzoeken om hergebruik.

Omdat de vragen die in beroep zullen moeten worden beantwoord in het algemeen nauw verwant zullen zijn aan de toetsing van beslissingen die door bestuursorganen ingevolge de overige bepalingen van de Wob vrijwel dagelijks worden genomen, is ervoor gekozen de toetsing op te dragen aan de gewone bestuursrechter, die hiermee immers een ruime ervaring heeft. Ook draagt de keuze voor deze beroepsweg bij aan het beperken van de werklastgevolgen voor de rechterlijke macht. Ten slotte wordt hierdoor verzekerd dat de jurisprudentie die zich over verzoeken tot hergebruik van overheidsinformatie zal ontwikkelen, aansluit bij de rechtspraak inzake de overige bepalingen van de Wob.

C

Artikel 16 van de Wob

Het nieuwe artikel 16 van de Wob bevat het overgangsrecht voor op het moment van inwerkingtreding van de wet bestaande exclusieve rechten van hergebruik, dat ook volgt uit artikel 11, derde lid, van de richtlijn. Bestaande exclusiviteitsregelingen, die niet onder de uitzondering van artikel 11e, tweede lid, vallen, dienen aan het einde van het contract of in elk geval uiterlijk op 31 december 2008 te worden beëindigd. Ook hieraan zal uiteraard uitgebreid aandacht worden besteed in de communicatie met bestuursorganen over de gevolgen van het wetsvoorstel. Vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal tevens worden onderzocht op welke wijze de afhandeling van deze contracten zo vlekkeloos mogelijk kan verlopen.

De huidige tekst van artikel 16 behelst een overgangsbepaling die ziet op ingestelde beroepen van vóór 1991. Dit overgangsrecht kan komen te vervallen.

Artikelen II en III

Artikel 15b van de Auteurswet 1912 en artikel 9a van de Wet op de naburige rechten

De werkingsfeer van artikel 15b van de Auteurswet 1912 wordt in lijn met artikel 1, tweede lid, onder deel b, van de richtlijn beperkt tot werken van letterkunde, wetenschap of kunst waarvan de overheid de maker of rechtverkrijgende is. Artikel 9a van de Wet op de naburige rechten bevat een nabuurrechtelijk equivalent van artikel 15b van de Auteurswet 1912.

Transponeringstabel richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie

Artikel(lid) richtlijn	Implementatie in Nederlandse regelgeving
Artikel 1 (voorwerp en toepassingsgebied)	
Artikel 1, eerste lid (voorwerp)	Behoeft geen wetgeving; zie toelichting, algemeen deel
Artikel 1, tweede lid, sub a	Artikel 1, onder h, Wob
Artikel 1, tweede lid, sub b	Artikel 11a, eerste lid, aanhef en onder a van de Wob, 15b Aw en 9a WNR
Artikel 1, tweede lid, sub c	Artikel 1, onder h, Wob
Artikel 1, tweede lid, onder d, e en f	Artikel 11a, eerste lid, aanhef en onder b, c en d
Artikel 1, derde lid	Behoeft geen wetgeving; zie toelichting, algemeen deel
Artikel 1, vierde en vijfde lid	Behoeft geen wetgeving; zie toelichting, paragraaf 4a
Artikel 2 (definities)	
Artikel 2, eerste en tweede lid	Artikel 1, onder h, Wob
Artikel 2, derde lid	Artikel 1, onder a, Wob
Artikel 2, vierde lid	Artikel 1, onder h en artikel 11a, tweede lid, Wob
Artikel 2, vijfde lid	Artikel 1, onder a, Wbp
Artikel 3 (algemeen beginsel)	Artikel 1, onder h, en artikel 11c juncto artikel 7 Wob en afdeling 2.3 Awb
Artikel 4 (voorschriften hergebruikverzoek)	
Artikel 4, eerste lid	Artikel 11b, Wob
Artikel 4, tweede lid	Implementatie in bijzondere openbaarmakingsregelingen
Artikel 4, derde lid	Afdeling 3.7, Awb
Artikel 4, vierde lid	Artikel 3:45, Awb
Artikel 4, vijfde lid	Artikel 11a, eerste lid, aanhef en onder b, c en d
Artikel 5 (beschikbare formaten)	
Artikel 5, eerste lid	Artikel 11c juncto artikel 7 Wob
Artikel 5, tweede lid	Artikel 11d van de Wob
Artikel 6 (tarifieringsbeginselen)	Artikel 11f van de Wob
Artikel 7 (transparantie)	Behoeft geen wetgeving; zie toelichting, paragraaf 4d en 4e
Artikel 8 (licenties)	
Artikel 8, eerste lid	Behoeft geen wetgeving; zie toelichting, algemeen deel
Artikel 8, tweede lid	Behoeft geen wetgeving, zie toelichting, algemeen deel
Artikel 9 (praktische regelingen)	Behoeft geen wetgeving, zie toelichting, algemeen deel
Artikel 10 (discriminatieverbod)	
Artikel 10, eerste lid	Artikel 11f van de Wob
Artikel 10, tweede lid	Artikel 1, onder h, Wob
Artikel 11 (verbod van exclusiviteit)	Artikel 11e en artikel 16 Wob

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. P. Balkenende

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,
A. Pechtold