

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. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 juni 2005 en het nader rapport d.d. 8 juli 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister president, minister van Algemene Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 8 april 2005, no. 05.001316, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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), met memorie van toelichting.*

*Richtlijn nr. 2003/98/EG (de richtlijn) stelt een minimumpakket (procedure-)voorschriften vast voor het hergebruik van bestaande overheidsinformatie. Ingevolge artikel 3 dienen lidstaten ervoor te zorgen dat hun documenten kunnen worden hergebruikt voor commerciële of niet-commerciële doeleinden; deze verplichting geldt slechts voor documenten waarvan het hergebruik reeds is toegestaan. De Raad van State maakt onder meer opmerkingen over de term «overheidsorgaan» en de verhouding tot bijzondere regelingen. Hij is van oordeel dat enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 april 2005, nr. 05.001316, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 juni 2005, nr. W04.05.0188/I bied ik U hierbij aan.

#### *1. «Overheidsorgaan»*

*De richtlijn heeft betrekking op documenten van «openbare lichamen». Hieronder wordt verstaan: de staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen, en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen. Ook definieert de richtlijn de term «publiekrechtelijke instelling». Het wetsvoorstel introduceert de term «overheidsorgaan», omdat het bestuursorgaanbegrip, dat bijvoorbeeld in de*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*Wet openbaarheid van bestuur (Wob) wordt gebruikt, te smal is voor een juiste omzetting van de richtlijn.*

*In beginsel kan de Raad daarmee instemmen. De omschrijving van de term «overheidsorgaan» in het wetsvoorstel verschilt echter van de definitie van dezelfde term in de Archiefwet 1995, door de toevoeging van een derde onderdeel. De omschrijving is op haar beurt ontleend aan artikel 1:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Om verwarring te voorkomen verdient het aanbeveling de term overheidsorgaan in de verschillende wetten steeds dezelfde omschrijving te geven.*

*Om te verzekeren dat een verzoek om hergebruik ook kan worden ingediend bij een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf, kan – zoals ook artikel 3 Wob doet – artikel 11b, eerste lid, worden aangevuld met «of een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf». Deze constructie laat de bevoegdheid tot het beslissen op een verzoek om hergebruik bij het overheidsorgaan zelf.*

*De Raad adviseert in het wetsvoorstel aan de term «overheidsorgaan» dezelfde omschrijving te geven als in artikel 1 van de Archiefwet 1995 en artikel 11b aan te passen.<sup>1</sup>*

#### 1. «Overheidsorgaan»

Overeenkomstig het advies van de Raad van State, is in het wetsvoorstel aan de term «overheidsorgaan» dezelfde omschrijving gegeven als in artikel 1 van de Archiefwet 1995 en is artikel 11b aangepast om te verzekeren dat een verzoek om hergebruik tevens kan worden ingediend bij een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

#### 2. Verhouding tot bijzondere regelingen

*Op de verstrekking van overheidsinformatie door bestuursorganen is de Wob van toepassing, tenzij daarvoor een bijzonder, exclusief regime geldt. De kosten die voor Wob-informatie in rekening gebracht mogen worden, zijn geregeld in het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur voorzover het bestuursorganen van de rijksoverheid betreft; ook hier geldt dat bij bijzondere wet daarvan kan worden afgeweken. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Kadasterwet en de Wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut. Decentrale overheden kunnen hun eigen prijzenregime vaststellen. Het is de Raad opgevallen dat de toelichting geen aandacht schenkt aan bestaande speciale regimes voor hergebruik van overheidsinformatie. Het is niet duidelijk of het wetsvoorstel gevolgen heeft voor te volgen procedures bij hergebruik van informatie van bij voorbeeld het kadaster, het KNMI, de Kamers van koophandel, het CBS en de Rijksdienst voor het wegverkeer, en voor de in rekening te brengen bedragen. De Raad adviseert toe te lichten wat in dit opzicht de gevolgen van het wetsvoorstel zijn – ook de financiële –, en of aanpassingswetgeving noodzakelijk zal zijn.*

#### 2. Verhouding tot bijzondere regelingen

De Raad van State vraagt zich af wat de verhouding is tussen het voorstel en bestaande speciale regimes voor hergebruik van overheidsinformatie en noemt daarbij met name het kadaster, het KNMI, de Kamers van koophandel, het CBS en de Rijksdienst voor het wegverkeer.

In het wetsvoorstel zijn twee soorten bepalingen te onderscheiden: procedurele vereisten voor de behandeling van een verzoek om hergebruik en een maximering van de voor hergebruik in rekening te brengen kosten.

Wat het kostenaspect betreft, bepaalt artikel 6 van de richtlijn dat, wanneer een vergoeding wordt verlangd voor het hergebruik van bepaalde documenten, 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. De bijzondere wetten over door de Raad van State genoemde overheidsorganen kennen alle een kostenbepaling die valt binnen het door de richtlijn gestelde maximum. Procedurele vereisten voor de behandeling van een verzoek om hergebruik van overheidsinformatie, zo deze al zijn vastgelegd in bijzondere openbaarmakingsregelingen, zijn vervat in lagere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur en/of ministeriële regelingen). Een aanvang is gemaakt met een sluitend onderzoek naar alle overheidsorganen die een bijzondere openbaarmakingsregeling en of

<sup>1</sup> De tekst van artikel 1 van de Archiefwet 1995 luidt:

«In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder: [...]

b. overheidsorgaan:

1°. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

2°. een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed;  
[...].»

Wel dient de interpunctie te worden aangepast aan die van de «moederbepaling», artikel 1.1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

hergebruikprocedure kennen ten aanzien van hun informatie. Bij dit onderzoek wordt tevens het kostenregime dat aan de openbaarmaking of hergebruik gekoppeld is, inzichtelijk gemaakt. Eventuele aanpassing van bijzondere regelgeving zal tijdig vóór inwerkingtreding ter hand worden genomen.

### *3. Elektronisch beschikbare informatie*

*In artikel 3, tweede volzin, van de richtlijn wordt bepaald dat documenten zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar worden gemaakt. Het wetsvoorstel bevat daarvoor geen voorschrift. In de memorie van toelichting wordt wel aandacht besteed aan de toegenomen toegankelijkheid van overheidsinformatie door het gebruik van het internet. Daarmee is echter artikel 3, tweede volzin, niet voldoende geïmplementeerd.*

*De Raad adviseert te bepalen dat voor hergebruik beschikbare documenten zoveel mogelijk ook langs elektronische weg beschikbaar worden gesteld.*

### 3. Elektronisch beschikbare informatie

In artikel 11d is overeenkomstig het advies van de Raad van State bepaald dat een overheidsorgaan, op verzoek van de indiener van een verzoek voor hergebruik, voor hergebruik beschikbare documenten indien mogelijk langs elektronische weg verstrekt.

### *4. Overgangsrecht*

*Artikel 16 bevat overgangsrecht voor exclusieve rechten tot hergebruik die vóór de inwerkingtreding van deze wet zijn verleend. Na afloop van het contract waarbij exclusieve rechten tot hergebruik zijn verleend, worden deze niet opnieuw verleend of vervallen ze zelfs van rechtswege indien het contract een langere looptijd heeft dan tot en met 31 december 2008 en het geen exclusieve rechten betreft die noodzakelijk zijn voor het verlenen van een dienst van algemeen belang. Volgens de toelichting zal vanuit het ministerie worden bezien op welke wijze de afhandeling van deze contracten zo vlekkeloos mogelijk kan verlopen.<sup>1</sup> De memorie van toelichting gaat niet in op de financiële gevolgen van voortijdige beëindiging van contracten ingevolge deze bepaling.*

*De Raad adviseert in de toelichting hieraan aandacht te schenken.*

### 4. Overgangsrecht

In het voorstel is bepaald dat contracten waarin de overheid een exclusief recht tot hergebruik verleent van rechtswege vervallen indien het contract een langere looptijd heeft dan 31 december 2008. De Raad van State adviseert aandacht te schenken aan de financiële gevolgen hiervan. In de memorie van toelichting is aangekondigd dat voor inwerkingtreding van de wet onderzocht zal worden wat de (omvang van de) gevolgen van deze bepaling zijn. Hierin zal tevens aandacht worden besteed aan de financiële gevolgen.

### *5. Transponeringstabel en toelichting*

*De transponeringstabel verschaft geen informatie over de vraag hoe artikel 4, vierde en vijfde lid, van de richtlijn wordt omgezet. Verder wordt in de transponeringstabel bij verschillende bepalingen van de richtlijn vermeld dat deze geen implementatie behoeven. De toelichting geeft hiervoor niet steeds een verklaring. De Raad acht het noodzakelijk dat de memorie van toelichting zulke informatie verschaft. Dit kan van belang zijn indien bestaande wetgeving reeds in de vereiste regeling voorziet, maar ook in andere gevallen.*

*Voorts wijst de Raad erop dat implementatie van artikel 1, tweede lid, onder a en c, plaatsvindt door de definitie van de term «hergebruik».*

*Zo is niet duidelijk waarom artikel 5 van de richtlijn – waarin wordt bepaald dat informatie slechts hoeft te worden verstrekt in bestaande formaten – niet behoeft te worden geïmplementeerd. Ook wordt niet toegelicht hoe wordt geregeld dat bij hergebruik door een openbaar lichaam voor een ander doel dan de eigen publieke taak de zelfde vergoeding en dezelfde voorwaarden gelden als voor andere gebruikers. De tabel verwijst hier ten onrechte naar artikel 11a, eerste lid, onder e, van de Wob.*

*De Raad adviseert de tabel en de toelichting aan te vullen.*

### 5. Transponeringstabel en toelichting

In de transponeringstabel was ervoor gekozen alleen nieuwe wetgeving op te nemen. Daar waar huidige wetgeving of de praktijk reeds voorzorg in het

---

<sup>1</sup> Toelichting op artikel 16.

onderwerp van bepalingen van de richtlijn, was «behoeft geen implementatie» opgenomen. Overeenkomstig het advies van de Raad van State is de tabel en waar nodig de memorie van toelichting aangepast dan wel aangevuld. Artikel 5 van de richtlijn bepaalt onder meer dat informatie slechts hoeft te worden verstrekt in bestaande formaten. De Raad van State is niet duidelijk waarom niet tot implementatie van dit artikel is overgegaan. Artikel 7 van de Wob is in het voorgestelde artikel 11c van overeenkomstige toepassing verklaard op verzoeken om hergebruik. Artikel 7 regelt limitatief de verschillende verstrekingsvormen van informatie. De daar genoemde vormen van verstrekking zoals het geven van een kopie of een uittreksel, komen overeen met de in de richtlijn aangeduide verstrekingsvormen. Een afzonderlijke bepaling met de bovengenoemde strekking is daarom niet nodig. In artikel 10, tweede lid, van de richtlijn is geregeld dat bij hergebruik door een openbaar lichaam voor een ander doel dan de eigen publieke taak dezelfde vergoeding en dezelfde voorwaarden gelden als voor andere gebruikers. Dit zogenoemde verbod op kruissubsidiering is vervat in de definitie van «hergebruik». Abusievelijk is in de transponeringstabel verwezen naar artikel 11a, eerste lid, onder e. Dit moet zijn artikel 1, onderdeel h, van de Wob.

#### *6. Toepasselijkheid Algemene wet bestuursrecht*

*Op de overheidsorganen die niet tevens bestuursorgaan zijn, is de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing. Tegen beslissingen van deze overheidsorganen staat geen beroep bij de administratieve rechter open. De motiveringsplicht en de verplichting tot vermelden van rechtsmiddelen (artikel 4, derde en vierde lid, van de richtlijn) zijn met betrekking tot deze overheidsorganen niet geïmplementeerd.*

*De Raad adviseert de hoofdstukken 2, 3, 4, 6, 7, 8 en 10, in elk geval afdeling 10.1.1 daarvan, van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing te verklaren op de overheidsorganen die niet tevens bestuursorgaan zijn en voorzover hoofdstuk V-A van de Wob op hen van toepassing is.*

#### **6. Toepasselijkheid Algemene wet bestuursrecht**

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die de Awb van overeenkomstige toepassing verklaart op hergebruikbesluiten, genomen door overheidsorganen, die niet tevens bestuursorgaan zijn. Hierdoor zijn naast bepalingen over bezwaar en beroep, ook bepalingen die zien op de motivering van een besluit en de verplichting om te verwijzen naar rechtsmiddelen van overeenkomstige toepassing. Tevens is de regeling over mandaat van overeenkomstige toepassing verklaard op hergebruikbesluiten van overheidsorganen die geen bestuursorgaan zijn.

#### *7. Afzonderlijke wet toegankelijke en beschikbare overheidsinformatie?*

*Het wetsvoorstel implementeert de richtlijn door uitbreiding van de Wet openbaarheid van bestuur en een enkele aanpassing van de Auteurswet 1912 en de Wet op de naburige rechten. Volgens de memorie van toelichting is gekozen voor aanpassing van de Wob omdat deze wet een algemeen openbaarheidsregime voor bestuursorganen bevat en er voor de vereiste kenbare procedure voor verzoeken om hergebruik goed kan worden aangesloten bij de reeds bestaande Wob-procedure voor verzoeken om openbaarheid. Gezien deze argumenten en de zeer nabije afloop van de implementatietermijn (1 juli 2005) is deze keuze naar het oordeel van de Raad te rechtvaardigen. Wel herinnert de Raad aan zijn eerder gemaakte opmerking dat het belang voor burgers en overheden bij de tot dusver niet als zodanig geregelde zorgplicht zeer wel gediend kan zijn met een afzonderlijke wettelijke regeling voor de toegankelijkheid en beschikbaarheid van overheidsinformatie.<sup>1</sup> Hij geeft in overweging, op den duur een afzonderlijke wet te ontwerpen waarin deze onderwerpen tezamen worden geregeld, en daarvan gewag te maken in de memorie van toelichting.*

#### **7. Afzonderlijke wet toegankelijke en beschikbare overheidsinformatie?**

Ten aanzien van de eerder door de Raad gemaakte opmerking over een afzonderlijke wettelijke regeling voor de toegankelijkheid en beschikbaarheid van overheidsinformatie merken wij op dat dit punt aan de orde zal komen in de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur.

---

<sup>1</sup> Advies van 19 juli 2002, Bijvoegsel Stcrt. 13 januari 2004, nr. 7 Dit wetsvoorstel is niet bij de Tweede Kamer ingediend.

*8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

8. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn overgenomen, met uitzondering van de eerste twee. Ten aanzien van het opnemen van de documenten van bibliotheken en van organisaties die zijn opgericht voor de overdracht van onderzoeksresultaten kan worden opgemerkt dat deze reeds vallen binnen de definitie van onderwijs- en onderzoeksinstellingen van artikel 11a, eerste lid, onderdeel c. In de memorie van toelichting worden bovengaande instellingen vermeld bij de toelichting van de «onderwijs- en onderzoeksinstellingen» uit het artikel. Voorts is het voorstel van de Raad van State om in artikel 11c tevens de artikelen 10 en 11 van de Wob van overeenkomstige toepassing te verklaren, niet overgenomen. Artikel 11c verklaart artikel 4 tot en met 7 van de Wob van overeenkomstige toepassing op een verzoek om hergebruik van informatie. De artikelen 4 tot en met 7 van de Wob zijn procedurele bepalingen die gelden ten aanzien van een verzoek om informatie op grond van de Wob. De artikelen 10 en 11 van de Wob bevatten gronden waarop de verstrekking van bepaalde informatie geheel of gedeeltelijk kan worden geweigerd. Informatie geschikt voor hergebruik betreft – gelet op de definitie van hergebruik in artikel 1, onder h, van de Wob – openbare informatie. Hierop zijn de uitzonderingsgronden van de Wob niet (meer) van toepassing.

Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt de redactie van enkele artikelen, alsmede de toelichting op sommige punten te verbeteren.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
A. Pechtold

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.05.0118/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- in artikel 11a, eerste lid, onderdeel c, ook opnemen de documenten van bibliotheken en van organisaties die zijn opgericht voor de overdracht van onderzoeksresultaten.
- In artikel 11c ook de artikelen 10 en 11 van overeenkomstige toepassing verklaren.
- In artikel 11e, eerste lid, «een exclusief recht» vervangen door: dat.
- Bij artikel 16 het opschrift «artikel 16» opnemen.<sup>1</sup>
- In de transponeringstabel de volgende aanvullingen opnemen:
- In de regel van artikel 2, vierde lid, richtlijn, na «Artikel 1, onder h,» toevoegen: en artikel 11a, tweede lid,.
- In de regel van artikel 11, van de richtlijn, toevoegen na «Artikel 11e»: en artikel 16.

---

<sup>1</sup> Aanwijzing 233 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.