

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1338

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 14 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling en verordening Erasmus voor Iedereen (Kamerstuk 22 112, nr. 1332)

Fiche 2: Inzake verordeningen European Venture Capital Funds en Social Entrepreneurship Funds (Kamerstuk 22 112, nr. 1333)

Fiche 3: Mededeling Oplossing van grensoverschrijdende successiebelastingproblemen in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1334)

Fiche 4: Mededeling Actie Plan financiering MKB (Kamerstuk 22 112, nr. 1335)

Fiche 5: Verordening inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) (Kamerstuk 22 112, nr. 1336)

Fiche 6: Richtlijn consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland (Kamerstuk 22 112, nr. 1337)

Fiche 7: Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie, mededeling Open gegevens en het besluit over hergebruik van documenten van de Commissie

Fiche 8: Verordening tot vaststelling van het programma «Europe for Citizens» 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1339)

Fiche 9: Mededeling over mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1340)

Fiche 10: Verordening maatregelen niet-duurzame visserij (Kamerstuk 22 112, nr. 1341)

Fiche 11: Verordening EU-ambtenarenstatuut (Kamerstuk 22 112, nr. 1342)

Fiche 12: Mededeling Eco-innovatie Actie Plan (Kamerstuk 22 112, nr. 1343)

Fiche 13: Richtlijn betreffende de gunning van concessieopdrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 1344)

Fiche 14: Richtlijnen betreffende het gunnen van overheidsopdrachten
(Kamerstuk 22 112, nr. 1345)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie, mededeling Open gegevens en het besluit over hergebruik van documenten van de Commissie

1. Algemene gegevens

Titel voorstellen: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Open gegevens, Motor voor innovatie, groei en transparante governance

Besluit hergebruik van de Commissie betreffende het hergebruik van documenten van de Commissie

Datum Commissiedocumenten: 12 december 2011

Nr. Commissiedocumenten:

COM (2011) 877

COM (2011) 882

(2011/833/EU)

Pre-lex: Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201183

Mededeling Open Gegevens, Motor voor innovatie, groei en transparante governance

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201185

Besluit hergebruik van de Commissie betreffende het hergebruik van documenten van de Commissie

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/>

[LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:330:0039:0042:NL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:330:0039:0042:NL:PDF)

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:

SEC (2011) 1 551

SEC (2011) 1 552

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt behandeld in de Telecomraad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Rechtsbasis:

De richtlijn is vastgesteld op grond van 114 VWEU (voorheen artikel 95 EG) (interne markt) een gebied waarop de gemeenschap een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissingsbevoegdheid Europees Parlement

2. Samenvatting BNC-fiche

De Europese Commissie heeft drie aan elkaar gerelateerde voorstellen gedaan. Het voorstel voor wijziging van de Richtlijn hergebruik van Overheidsinformatie, een mededeling Open Gegevens en een besluit hergebruik eigen Commissiedocumenten. Het voorstel voor wijziging van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie heeft tot doel hergebruik van overheidsinformatie makkelijker te maken door de voorwaarden die aan hergebruik kunnen worden gesteld te verminderen en de verstrekingskosten te maximeren behoudens enkele uitzonderingen. Daarnaast gaat het voorstel, in afwijking van de huidige richtlijn, uit van de verplichting tot beschikbaar stellen van openbare overheidsinformatie voor hergebruik. De mededeling open gegevens bouwt voort op de wijziging van de richtlijn en staat in het teken van het stimuleren van goede voorbeelden en samenwerking tussen lidstaten op het gebied van open data. Het besluit van de Commissie over hergebruik van Commissiedocumenten is een vertaling van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie naar het niveau van de Commissie en geeft het goede voorbeeld richting lidstaten.

De richtlijn is vastgesteld op grond van artikel 114 VWEU voorheen 95 EG (interne markt) een gebied waarop de gemeenschap een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten. De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. De proportionaliteit van het voorstel is deels positief en deels negatief vanwege de uitbreiding van de reikwijdte naar archieven, bibliotheken en musea en het toezichtorgaan.

Nederland staat op hoofdlijnen positief tegenover de voorstellen van de Commissie. Het Nederlandse beleid is gericht op het makkelijker maken van hergebruik van overheidsinformatie. De voorstellen van de Commissie ondersteunen grotendeels de nationale beleidslijn. Sommige onderdelen gaan minder ver dan het Nederlandse beleid, waaronder het voorstel met betrekking tot verstrekingskosten, uitzonderingsmogelijkheden bij hergebruik en de mogelijkheid tot het voorbehouden van bronvermelding.

Nederland acht aanscherping van de gemeenschappelijke EU regels voor hergebruik van overheidsinformatie legitiem. Lidstaten behouden de verantwoordelijkheid om te bepalen welke overheidsinformatie al dan niet openbaar is; eenmaal openbare informatie is in de hele EU onder gelijke voorwaarden beschikbaar voor hergebruik door derden volgens de (minimum)regels van de richtlijn. Aldus bevordert de richtlijn een gelijk speelveld en meer en grensoverschrijdende diensten op de interne markt. Nederland acht het wenselijk dat organisaties die wettelijk de mogelijkheid hebben hogere tarieven te vragen die mogelijkheid houden.

Uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar archieven, bibliotheken en musea acht Nederland ongewenst. Nederland oordeelt ook negatief over de verplichte instelling van een nationale toezichthouder.

3. Samenvatting voorstel

a) Inhoud voorstel:

In dit fiche worden drie voorstellen van de Europese Commissie besproken.

1. Het eerste voorstel betreft een wijziging van de bestaande richtlijn hergebruik van overheidsinformatie. De voorgestelde wijzigingen ten opzichte van 2003 zijn:
 - Wijziging van het algemeen principe: alle documenten die openbaar zijn komen in aanmerking voor hergebruik door derden, voor elk doel, commercieel of niet commercieel, tenzij er rechten van derden op rusten. Het wordt verplicht om openbare documenten ter beschikking te stellen voor hergebruik, tenzij op de documenten auteursrechten rusten van partijen buiten het overheidsorgaan.
 - Overheidsorganen mogen geen hogere vergoeding vragen voor het verstrekken van documenten dan de kosten van verstrekking bij een individueel verzoek (marginale kosten). Afwijking van dit principe is slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk en moet goed worden onderbouwd.
 - Machine leesbare formats: Documenten worden zoveel mogelijk verstrekt in machine leesbare formats (formats waarmee documenten een dussdanige structuur hebben dat ze makkelijk vindbaar zijn bijvoorbeeld via zoekmachines) zodat hergebruik makkelijker is.
 - Onafhankelijk toezicht: lidstaten zorgen dat een onafhankelijke toezichthouder de naleving van de richtlijn controleert en geschillen beslecht rondom hergebruik van overheidsinformatie.
 - Uitbreiding reikwijdte: De richtlijn gaat ook gelden voor archieven, bibliotheken (waaronder universiteitsbibliotheken), en musea.

Het potentieel van open data en hergebruik van overheidsinformatie heeft nu meer aandacht dan ooit, maar de mogelijkheden zijn volgens de Commissie nog niet uitgeput en de verschillen tussen lidstaten nog te groot. De voorgestelde wijzigingen in de EU richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie moeten ervoor zorgen dat openbare overheidsinformatie in de hele EU beschikbaar wordt gesteld als open data en makkelijker herbruikbaar wordt voor derden.
2. De Europese Commissie is naast de wijziging voor de richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie gekomen met een mededeling over open gegevens. Deze mededeling haakt deels in op de wijziging van de richtlijn. De Europese Commissie roept op tot samenwerking en uitwisseling van goede voorbeelden met betrekking tot open data tussen lidstaten. Daarnaast wordt de lidstaten gevraagd om een bijdrage aan de ontwikkeling van een pan Europees open data portaal en het beschikbaar stellen van datasets voor dit portaal.
3. In het besluit van de Europese Commissie is vastgelegd hoe de Europese Commissie omgaat met het beschikbaar stellen van eigen informatie voor hergebruik. Met het besluit van de Europese Commissie over het hergebruik van de eigen documenten probeert de Commissie het goede voorbeeld te geven.

b) Impact-assessment Commissie:

Het impactassessment behandelt vijf opties: niks veranderen, intrekken richtlijn, soft law maatregelen, wetswijzigingen en gecombineerde oplossing. Uitkomst is een combinatie van soft law maatregelen en wetswijzigingen. De combinatie van zowel soft law maatregelen als wetswijzigingen kan Nederland ondersteunen. Momenteel is Nederland zelf ook bezig met de wetswijziging van de Wob.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

De richtlijn is vastgesteld op grond van artikel 114 VWEU voorheen 95 EG (interne markt) een gebied waarop de gemeenschap een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten. Nederland is het met deze rechtsbasis eens.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

• Subsidiariteit:

De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. Nederland deelt de gegeven rechtvaardiging voor EU ingrijpen: verdere aanscherping en harmonisering van de regels voor hergebruik van overheidsinformatie in de EU draagt bij aan een gelijk speelveld op de interne markt en aan de totstandkoming van meer en grensoverschrijdende diensten op basis van overheidsinformatie. Hergebruik van overheidsinformatie en open data zijn internationale en grensoverschrijdende thema's. Daarom is het goed dat over hergebruik van overheidsinformatie gemeenschappelijke afspraken worden gemaakt.

Ook blijft informatie waarop rechten van derden rusten buiten de richtlijn. De Europese Commissie mengt zich niet in het bepalen wat wel en niet openbare overheidsinformatie is. Nederland oordeelt daarom in beginsel positief over de subsidiariteit van het voorstel.

• Proportionaliteit:

De proportionaliteit van het voorstel is deels positief en deels negatief. De wijzigingen die de Commissie voorstelt laten voldoende ruimte aan de lidstaten om een eigen invulling te kiezen. Het belangrijkste is dat lidstaten nog steeds zelf bepalen welke overheidsinformatie wel en niet openbaar is. Uitgezonderd van de richtlijn blijft: informatie over en met betrekking tot persoonsgegevens, staatsveiligheid, bedrijfsvertrouwelijkheid. De categorieën die nu ook uitzonderingen vormen in de Wob en dit is tevens in lijn met het in de Digitale Agenda.nl geformuleerde principe «open tenzij». Daarnaast wordt om het hergebruik te bevorderen machine leesbaarheid van documenten aanbevolen. Hier is geen sprake van een verplichting.

Nederland acht uitbreiding van de reikwijdte naar archieven, bibliotheken en musea niet proportioneel. De bedrijfsvoering van erfgoedinstellingen wordt door de EU richtlijn onnodig zwaar belast en leidt tot procedures bij een nationale toezichthouder en/of de rechter. Verder wordt door het voorstel de nationale beleidsvrijheid op het gebied van cultuur beperkt. Dit klemt te meer omdat het beoogde doel – meer (commercieel) hergebruik van erfgoeddata – op Europees niveau op een minder ingrijpende wijze kan worden bereikt, namelijk door samenwerking in het verband van Europeana (zie paragraaf 9).

Nederland oordeelt negatief over de verplichting tot het instellen van een onafhankelijk toezichtorgaan. Het toezichtorgaan krijgt in het voorstel een aantal bevoegdheden toegekend die niet passen binnen het Nederlandse rechtssysteem. Dat is een inbreuk in het nationale bestuursrecht. Daar komt bij dat verzoekers om hergebruik het recht hebben op grond van artikel 6 EVRM om hun geschillen aan de rechter voor te leggen. Een nieuw toezichtorgaan leidt tot langere procedures, omdat na het toezichtorgaan toch nog een toegang tot de rechter blijft bestaan. In Nederland wordt toezicht op overheidsorganen in beginsel niet aan onafhankelijke toezichtorganen toebedeeld en wordt een dergelijk orgaan niet belast met de beslechting van geschillen tussen burgers en overheid.

Een ander argument tegen het toezichtorgaan is meer organisatorisch van aard. Nederland is geen voorstander van het creëren van nieuwe instanties. De bevoegdheden van het toezichtorgaan zouden moeten worden toegevoegd aan de bevoegdheden van een bestaande organisatie.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde of uitvoeringshandelingen:

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting:

De consequenties voor de EU begroting hebben met name betrekking op de mededeling over Open gegevens. Daarin doet de Europese Commissie de uitspraak dat zij activiteiten om overheidsgegevens open te stellen zal blijven stimuleren met behulp van haar financieringsprogramma's. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU begroting.

b) Financiële, consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden:

Voor de rijksoverheid zijn er mogelijk financiële gevolgen. Een prijsverlaging van verstrekking van overheidsinformatie als gevolg van verstrekking met maximaal marginale verstrekkingskosten kan leiden tot een vermindering van overheidsinkomsten voor die overheidsorganen die nu hogere tarieven vragen voor verstrekking. Bij een aantal overheidsorganen is namelijk wettelijk vastgelegd dat tarieven mogen worden gevraagd (Kadaster, handelsregister, RDW, CBS, Hydrografische Dienst van Defensie). Onder de gewijzigde richtlijn blijven uitzonderingen mogelijk, maar deze zijn beperkt en overheidsorganen moeten verantwoorden waarom meer gevraagd kan worden dan verstrekkingskosten. Dit kunnen andere redenen zijn dan Intellectuele eigendomsrechten zoals een wettelijke basis om tarieven te vragen die te maken heeft met het financieren van de eigen bedrijfsvoering. De inzet van Nederland is dat bovengenoemde organisaties uitgezonderd blijven van de richtlijn. Nederland is van mening dat de voorgestelde criteria hiervoor helder en duidelijk moeten worden vastgesteld. Het is niet duidelijk of de Commissie dit doet samen met de lidstaten of dat het de Commissie het over laat aan de lidstaten. Dat laatste zou niet bevorderlijk zijn voor het gelijke speelveld, omdat er dan aanzienlijke verschillen kunnen ontstaan tussen lidstaten voor wat betreft overheidsorganisaties die uitgezonderd worden van de richtlijn.

Voor het Nederlandse beleid wordt voorgesteld het maximum op maximaal marginale verstrekkingskosten te leggen omdat uitgegaan wordt van het verstrekken van reeds verzamelde/geproduceerde informatie. Behalve de bovengenoemde uitzondering voor wat betreft wettelijke tarieven van een aantal overheidsorganen, zal de enige uitzondering op de marginale verstrekkingskosten kunnen zijn dat hergebruikers specifieke eisen stellen aan de beschikbare informatie. Op dat moment zouden overheidsorganisaties een hogere vergoeding mogen doorberekenen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

De precieze baten voor de samenleving zijn niet voor de Nederlandse situatie berekend. Wel zijn hier studies naar gedaan in diverse andere Europese landen. Op grond hiervan kan een grove schatting worden

gemaakt voor de Nederlandse situatie. Zo kan bijvoorbeeld de Deense economie een basis vormen voor een grove schatting van wat het de Nederlandse economie kan opleveren. Een Deense studie verwacht een indirecte waarde van 80 miljoen euro. De Deense economie is ongeveer 2,5 keer kleiner. Voor de Nederlandse economie zou dit dan een waarde van commercieel hergebruik 200 miljoen euro opleveren. Daarnaast worden de opbrengsten van commercieel hergebruik voor de hele Europese economie geschat op 28 miljard euro.¹

Er zijn ook financiële gevolgen voor (decentrale) overheden. Deze kosten zitten niet zozeer in de informatieverzameling. Het gaat immers om het verstrekken van openbare informatie die reeds is verzameld voor of als bijproduct van de uitvoering van een publieke taak. Overheden zijn niet verplicht informatie te produceren of te verzamelen alleen voor het doel van hergebruik. Aanbevolen wordt de informatie beschikbaar te stellen in machine leesbare formaten. Ondanks dat het hier niet gaat om een resultaatsverplichting, maar een inspanningsverplichting zullen steeds meer overheden systemen moeten aanpassen om documenten volgens machine leesbare formats aan te bieden. Tegelijk zullen veel van dergelijke investeringen toch al gedaan moeten worden om als overheid goed in een moderne vernetwerkte informatiesamenleving te functioneren.

In deze vorm van de richtlijn kan niet worden uitgesloten dat beperkte investeringen bij overheidsorganisaties noodzakelijk zijn, maar deze zijn lastig te kwantificeren. De investeringen die worden gedaan zijn echter niet in alle gevallen direct toe te rekenen aan de richtlijn zelf, maar bijvoorbeeld gerelateerd aan het op het op orde brengen van de informatiehuishouding binnen overheidsorganisaties of verbetering van dienstverlening. Dit draagt bij aan het makkelijker beschikbaar maken van documenten voor hergebruik.

Er kan van maatregelen worden afgezien indien de middelen daartoe ontbreken.

Archieven, bibliotheken en musea mogen voor hergebruik van hun data meer vragen dan het marginale tarief. Dit betekent dat zij naast subsidies eigen inkomsten kunnen blijven verwerven.

Mededeling over Open gegevens

Belangrijk is dat de inspanningen voor lidstaten beperkt blijven en dat het eigen nationale portaal uitgangpunt blijft.

c) Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger:

Voor burgers en bedrijven zijn de financiële gevolgen positief. De informatie komt tegen zo min mogelijk kosten beschikbaar en burgers en bedrijven kunnen de informatie gebruiken om nieuwe producten en diensten te ontwikkelen waarmee mogelijk winst kan worden gemaakt. Uit diverse onderzoeken blijkt dat er een groei is voorzien wat betreft de bedrijvigheid van burgers en bedrijven.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Het voorstel van de Europese Commissie zal in zijn algemeenheid niet leiden tot een vergroting van de administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden en bedrijfsleven en burger. Voor alle partijen zal het makkelijker moeten worden om informatie van elkaar te gebruiken en daardoor zijn alle partijen minder tijd kwijt aan het zoeken naar informatie. Er is dus eerder sprake van een vermindering van administratieve lasten. Overigens bestaat er voor burgers en bedrijven geen verplichting tot hergebruik.

¹ (Studie Vickery september 2011).

Voor het verantwoordelijke ministerie en het toezichtorgaan vormt de jaarrapportage wel een extra administratieve verplichting.

Ook de introductie van onafhankelijk toezicht vormt een verhoging van de administratieve lasten, met name voor de overheden die een hoger tarief rekenen dan de marginale kosten. De uitbreiding van de reikwijdte betekent verder dat archieven, bibliotheken en musea procedures moeten inrichten voor de afhandeling van verzoeken van derden om hergebruik van metadata en werken in hun collecties. Dit resulteert in een verhoging van de administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid inclusief consequenties voor in nationale wetgeving ingevoerde vergunningen waar lex silencio positivo op van toepassing is: Indien de richtlijn door Raad en Parlement wordt aangenomen, dient Nederland deze te implementeren, waarschijnlijk door aanpassing van de Wet openbaarheid van bestuur (waarin de huidige richtlijn is geïmplementeerd).

Het voorstel van de Commissie past in het Nederlandse beleid ten aanzien van hergebruik. Wel meent de regering dat bij het verlenen van het recht op hergebruik van openbare overheidsinformatie moet worden bezien of op dit beginsel geen uitzonderingen noodzakelijk zijn.

Dit gaat dan met name om gevallen waarin de informatie openbaar is (bijvoorbeeld ten behoeve van rechtszekerheid), maar waarbij hergebruik bijvoorbeeld kan leiden tot inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. De regering bepleit de mogelijkheid voor een (beperkte) lijst uitzonderingen (waarvan privacy er één is) op grond waarvan een verzoek om hergebruik mag worden geweigerd. Daarnaast wordt aandacht gevraagd voor de positie van derden, wier gegevens voor hergebruik ter beschikking worden gesteld tegen hun wil (bijvoorbeeld bij direct mail). Deze omstandigheid is onvoldoende om het hergebruik te weigeren, maar er zou een verplichting kunnen worden opgenomen om de wensen van de derden te honoreren, zodat ze gevrijwaard blijven van direct mail of een vergelijkbare vorm van hergebruik.

Voor de handhaving van de richtlijn moeten lidstaten een onafhankelijke toezichthouder instellen. Deze toezichthouder moet bindende uitspraak kunnen doen in het geval van geschillen over hergebruik van overheidsinformatie. Deze bevoegdheid dient bij wet geregeld te worden. Een dergelijk orgaan bestaat nog niet in Nederland. Dit orgaan moet opgezet worden of er moet worden aangesloten bij een bestaand orgaan. Het toezichtorgaan krijgt in het voorstel een aantal bevoegdheden toegekend die niet passen binnen het Nederlandse rechtssysteem en het recht dat verzoekers om hergebruik hebben op grond van artikel 6 EVRM om hun geschillen aan de rechter voor te leggen. Dat is een inbreuk in het nationale bestuursrecht.

Het voorstel van de Europese Commissie gaat minder ver dan het nationale beleid op het punt van de verstrekingskosten en voorwaarden die gesteld mogen worden. Het Nederlandse beleid is erop gericht dat alle openbare overheidsinformatie tegen maximaal marginale verstrekingskosten (kosten van informatiedrager zoals papier, dvd etc.) beschikbaar wordt gesteld met daarbij de uitzondering voor organisaties die wel tariefgefinancierd zijn. Voornemen is om deze uitzondering op termijn ook te laten verdwijnen als er een andere financiële constructie kan worden gevonden voor deze organisaties. De richtlijn zegt deels hetzelfde maar biedt daarbij een uitzonderingsmogelijkheid voor overheden die voor een belangrijk deel van hun financiering afhankelijk zijn van tarieven. Hiervoor

dienen heldere criteria te worden bepaald. Het Nederlands beleid is erop gericht een gelijk speelveld te creëren en duidelijkheid richting hergebruikers met het voorstel de tarieven te maximaliseren op maximaal marginale verstrekingskosten. Het Nederlandse beleid gaat op dit punt dus verder dan het Europese voorstel.

De Commissie geeft in haar voorstel ook de ruimte om voorwaarden te kunnen blijven stellen bij hergebruik, zoals bronvermelding. Het Nederlandse standpunt is dat aan hergebruik van openbare overheidsinformatie geen voorwaarden worden gesteld (behoudens de wettelijk vast te leggen voorwaarde dat een hergebruiker gehouden is persoonsgegevens te verwerken overeenkomstig de voorkeuren van de betrokkenen (direct mail, google maps)

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:
18 maanden is een korte implementatietermijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:
Nederland verkiest een eenmalige evaluatie boven de jaarlijkse rapportage die nu wordt voorgesteld in de richtlijn.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid:

De richtlijn stelt dat alle openbare overheidsinformatie voor hergebruik in aanmerking zou moeten komen. Overheden verzamelen en produceren informatie in het kader van een publieke taak. Deze informatie is dus reeds beschikbaar, zij het nog niet meteen voor hergebruik. In de richtlijn is een aanbeveling opgenomen ten aanzien van de manier waarop de data en informatie worden aangeboden, machine-leesbaar, meertalig en met gebruik van standaarden. Dit kan extra werk en kosten met zich meebrengen voor overheidsorganen. Daarom kan in deze vorm van de richtlijn niet worden uitgesloten dat beperkte investeringen bij overheidsorganisaties noodzakelijk zijn. Deze zijn echter lastig te kwantificeren, en niet in alle gevallen direct toe te rekenen aan de implementatie van deze richtlijn maar aan het op orde brengen van de informatiehuishouding binnen overheidsorganisaties.

Daarnaast vraagt de Europese Commissie van de lidstaten een jaarlijkse rapportage over de stand van zaken met betrekking tot hergebruik van overheidsinformatie en het werk van het toezichtorgaan. Dit leidt tot administratieve lasten bij zowel het toezichtorgaan als het verantwoordelijke ministerie.

b) Handhaafbaarheid:

Voor de toezichthoudende instantie zou dit een nieuwe bevoegdheid betekenen. De manier waarop deze bevoegdheid moet worden ingevuld en de praktische gevolgen daarvan zijn nog niet bekend. De handhaafbaarheid van de richtlijn is lastig gezien de hoeveelheid overheidsorganen waarvoor de richtlijn geldt en de hoeveelheid openbare informatie die in aanmerking komt voor hergebruik.

Het open data portaal van de Nederlandse overheid maakt inzichtelijk wat er beschikbaar is.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden:

Niet van toepassing.

9. Nederlandse positie

Herziening Richtlijn hergebruik van overheidsinformatie

Nederland steunt het voorstel van de Commissie, dat zal leiden tot scherpere en meer eenduidige regels voor hergebruik van overheidsinformatie in de EU. Het voorstel van de Commissie sluit op hoofdlijnen goed aan bij het nationale beleid om hergebruik en open data verder te stimuleren om zo het economisch en maatschappelijk potentieel beter te benutten zoals opgenomen in de brief Hergebruik en Open data en de Digitale Agenda.nl. Nederland is voorstander van aanscherping van de richtlijn als het gaat om overheidsinformatie omdat het potentieel van hergebruik van overheidsinformatie in Nederland nog niet ten volle is benut.

1. Tarieven

Daarnaast zouden de kosten voor overheidsinformatie zich moeten beperken tot maximaal marginale verstrekingskosten. Het voorstel van de Europese Commissie gaat minder ver dan het nationale beleid op het punt van de verstrekingskosten en voorwaarden die gesteld mogen worden. Het Nederlandse beleid is erop gericht alle openbare overheidsinformatie tegen maximaal marginale verstrekingskosten beschikbaar te stellen, behalve wanneer hiervoor wettelijke uitzonderingen zijn gemaakt. De voorgestelde EU richtlijn hanteert hetzelfde uitgangspunt maar maakt een uitzondering mogelijk voor overheidsorganen die voor een belangrijk deel van hun financiering afhankelijk zijn van hogere tarieven. Nederland steunt derhalve deze lijn. Nederland zal bij de onderhandelingen inzetten op heldere criteria voor het toestaan van uitzonderingen op het marginaal tarief. Het formuleren van eenduidige criteria is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van lidstaten en Commissie om te komen tot een gelijk speelveld.

2. Voorwaarden

De Commissie geeft in haar voorstel ook de ruimte om voorwaarden te kunnen blijven stellen bij hergebruik, zoals bronvermelding. De ervaring met de Wettenbank in Nederland is dat het weglaten van bronvermelding geen nadelige gevolgen heeft. De Europese Commissie geeft geen toelichting bij deze keuze en geeft lidstaten nu de ruimte om toch voorwaarden te hanteren. Het Nederlandse standpunt is dat aan hergebruik van openbare overheidsinformatie geen voorwaarden worden gesteld. (behoudens de wettelijk vast te leggen voorwaarde dat een hergebruiker gehouden is persoonsgegevens te verwerken overeenkomstig de voorkeuren van de betrokkenen (direct mail, google maps).

3. Uitzonderingen bij hergebruik van openbare overheidsinformatie

Nederland juicht het toe dat openbare overheidsinformatie in beginsel zonder voorwaarden voor hergebruik ter beschikking wordt gesteld. De vraag is echter of een dergelijk beginsel absoluut moet zijn, of dat uitzonderingen noodzakelijk zijn. Het gaat hier om uitzonderingen op hergebruik bij reeds openbare overheidsinformatie, niet om extra uitzonderingen op openbaarheid. Hierbij valt te denken aan de mogelijkheid een verzoek om hergebruik te weigeren omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy) ondanks dat de informatie openbaar is vanwege rechtszekerheid. Mogelijk zijn nog andere uitzonderingen noodzakelijk. Dergelijke uitzonderingen zouden in de herziene EU richtlijn voor hergebruik van overheidsinformatie moeten worden opgenomen.

Tot slot is aandacht nodig voor de positie van burgers of bedrijven wiens gegevens voor hergebruik ter beschikking worden gesteld tegen hun wil (bijvoorbeeld voor direct mail). Deze omstandigheid is onvoldoende om

hergebruik van overheidsinformatie door derden te weigeren, maar hergebruikers zouden wel verplicht moeten worden om de voorwaarden waaronder burgers of bedrijven gegevens hebben afgestaan, te respecteren en te honoreren.

4. Toezichthouder

Nederland staat afwijzend tegenover de verplichting om een nationale onafhankelijke toezichthouder op te richten of aan te wijzen voor handhaving van de richtlijn en beslechting van geschillen omdat dit een inbreuk vormt op het Nederlandse (bestuursrechtssysteem). In Nederland wordt toezicht op overheidsorganen in beginsel niet aan onafhankelijke toezichtorganen toebedeeld en wordt een dergelijk orgaan niet belast met de beslechting van geschillen tussen burgers en overheid.

5. Uitbreiding reikwijdte naar archieven, bibliotheken en musea

De voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte brengt de grotere en door de overheid gefinancierde erfgoedinstellingen onder de EU richtlijn over hergebruik van overheidsinformatie.

Nederland deelt de opvatting van de Commissie dat hergebruik van digitaal erfgoed door particulieren en bedrijven aanmoediging verdient. Dit moet allereerst een nationale verantwoordelijkheid blijven. Daarnaast steunt Nederland vrijwillige samenwerking van nationale erfgoedinstellingen in Europeana. Dit standpunt wordt hieronder toegelicht.

Volgens Nederland hoort cultuur ten principale niet thuis in de richtlijn over hergebruik van overheidsinformatie. De staat wordt door subsidie voor productie, vertoning of beheer geen eigenaar van culturele werken en het daarop rustende auteursrecht. Verder moeten culturele organisaties en makers altijd zeggenschap houden over de exploitatie van hun werken, omdat dit essentieel is voor het verwerven van publiek en van eigen inkomsten. Ook culturele organisaties en makers die subsidie van de overheid ontvangen zijn deels aangewezen op eigen inkomsten uit de markt.

Het voorstel van de Commissie houdt in een aantal opzichten rekening met de specifieke kenmerken van cultuurbeleid. Zo wordt de richtlijn niet uitgebreid naar «levende cultuur». Ook archieven, bibliotheken en musea hoeven geen jongere werken vrij te geven waarop (nog) auteursrecht rust. Verder mogen de erfgoedinstellingen meer dan een marginaal tarief rekenen voor hergebruik, wat hen helpt de kosten van digitale collecties te dragen.

Niettemin heeft het kabinet bezwaren tegen het voorstel. Deze zijn:

- Afgezien van overheidsinformatie in het Nationaal Archief (die al onder de Archiefwet valt) kwalificeren collecties in archieven, musea en bibliotheken niet als overheidsinformatie.
- De bedrijfsvoering van erfgoedinstellingen wordt door de EU richtlijn zwaar belast. Bovendien krijgen de erfgoedinstellingen te maken met controle door een nationale toezichthouder en met bezwaar- en beroepsprocedures.
- Met het voorstel wordt de nationale beleidsvrijheid op het gebied van cultuur beperkt. Het kabinet vreest ook het precedent. Bij een volgende herziening van deze EU richtlijn kan de reikwijdte verder worden uitgebreid naar levende cultuur en/of voor hergebruik van erfgoeddata ook het marginaal tarief gaan gelden.

Het kabinet staat ook kritisch tegenover het middel van EU wetgeving omdat er een andere minder ingrijpende route is om hergebruik van erfgoeddata op Europese schaal stimuleren, namelijk samenwerking van de lidstaten rondom Europeana. Europeana koppelt metadata over en

links naar gedigitaliseerde werken van nationale erfgoedinstellingen. Deze (gekoppelde) Europese database vormt een goede basis voor de ontwikkeling van digitale diensten van derden. Daartoe zullen nationale erfgoedinstellingen vanaf 2012 in de metadata ook de auteursrechtelijke status van werken vermelden. Dit is belangrijk omdat hergebruik van een groot deel van de erfgoedcollecties uit de 20^{ste} eeuw alleen mogelijk is met toestemming van de achterliggende rechthebbenden.

Al met al acht Nederland uitbreiding van de reikwijdte van de EU richtlijn over hergebruik van overheidsinformatie naar archieven, bibliotheken en musea onwenselijk en niet proportioneel en (zonder aanvullende auteursrechtelijke overeenkomsten) weinig effectief.

Mededeling Open Gegevens

Nederland sluit zich aan bij de open data mededeling van de Commissie. Nederland heeft al een open data portaal en organiseert wedstrijden om gebruik van data te stimuleren. Wel heeft Nederland bedenkingen bij het pan Europees data portaal. Nederland wil niet dat data in dat portaal wordt overgenomen maar dat het pan Europees dataportaal doorverwijst naar de nationale dataportalen. Op deze manier blijft informatie bij de bron en blijven ook de inspanningen voor lidstaten beperkt.

De onderhandelingen over de mededeling «Open gegevens» maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020.

Nederland hecht eraan dat besprekingen hierover niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland ten aanzien van de mededeling «Open gegevens» zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Besluit hergebruik Commissiedocumenten

Nederland ondersteunt dat de Commissie zelf het goede voorbeeld geeft om het hergebruik van haar eigen documenten makkelijker te maken.