

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie**

(COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD))

(2012/C 191/22)

Rapporteur: **Isabel CAÑO AGUILAR**

Het Europees Parlement en de Raad hebben respectievelijk op 17 en 18 januari 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de EU te raadplegen over het

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

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD).

De afdeling Vervoer, Energie, Infrastructuur en Informatiemaatschappij, die met de voorbereiding van de werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 11 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480e zitting (vergadering van 25 april) onderstaand advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór en 2 tegen, bij 2 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies

1.1 Het EESC is ingenomen met de herziening van Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie<sup>(1)</sup> (richtlijn Overheidsinformatie). Deze herziening maakt de kans een stuk groter dat overheidsinformatie efficiënter wordt gebruikt, en vormt een van de vele maatregelen die de doelen van de Europa 2020-strategie kunnen helpen verwezenlijken.

1.2 De richtlijn Overheidsinformatie moet gewijzigd worden vanwege de digitale revolutie, het feit dat overheden steeds meer informatie bezitten en de economische voordelen van de informatie, die naar schatting ongeveer 140 miljard euro bedragen. Ook wordt beoogd om de tekortkomingen van de huidige regeling weg te werken en om de door de OESO in 2008 goedgekeurde beginselen in de nieuwe tekst op te nemen.

1.3 De nieuwe regeling, waarin aanbevelingen uit het eerdere EESC-advies zijn verwerkt, maakt deel uit van het maatregelenpakket van de Digitale Agenda, die tot de kernstrategieën van de EU behoort.

1.4 Het recht op toegang tot overheidsinformatie blijft tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoren, maar de nieuwe regeling betekent niettemin een ommekeer doordat de lidstaten verplicht worden om hergebruik van overheidsinformatie mogelijk te maken.

1.5 Volgens het Comité moet het hergebruik van overheidsinformatie geregeld worden in een verordening om homogeniteit in de wetgeving van de lidstaten te waarborgen en een eind

te maken aan de verschillen die bij de omzetting van de richtlijn Overheidsinformatie zijn geconstateerd.

1.6 Met de hervorming wordt het toepassingsgebied van de hergebruiksregels verbreed; ze gelden voortaan ook voor musea, bibliotheken en archieven. Tevens komen er betere praktische regelingen om het zoeken naar gegevens te vereenvoudigen.

1.7 Naar het oordeel van het EESC is de hervorming van de richtlijn Overheidsinformatie ook gerechtvaardigd op grond van het grote (onvoldoende benutte) potentieel dat overheidsinformatie heeft op drie belangrijke terreinen, in die zin dat deze informatie kan helpen om:

— de interne markt te bevorderen, Europese bedrijven te versterken en banen te scheppen;

— de samenhang met andere beleidsterreinen te stimuleren;

— aan te zetten tot een transparant, doelmatig en verantwoordelijk overheidsoptreden.

1.8 In de nieuwe tarifieringsregels wordt verplicht kosteloze toegang tot overheidsinformatie van de hand gewezen. Iedere lidstaat besluit om al dan niet een vergoeding te vragen. Wordt besloten een vergoeding te vragen, dan dient het bedrag beperkt te blijven tot de marginale kosten, hoewel er uitzonderingsgevallen bestaan waarin een hoger tarief kan worden toegepast. Het thans geldende beginsel van kostendekking blijft vooralsnog bestaan. Het EESC is te spreken over deze wijziging.

<sup>(1)</sup> PB L 345 van 31.12.2003, blz. 90.

1.9 Wat betreft de onafhankelijke instantie die zich dient te buigen over beroepszaken tegen een besluit tot afwijzing, is het EESC van mening dat het hierbij niet per se hoeft te gaan om de oprichting van een nieuw orgaan. Ook een reeds bestaande instantie kan met deze taak worden belast, mits zij onpartijdig en onafhankelijk oordeelt.

1.10 In de nieuwe regeling wordt verwezen naar de economische of morele rechten van werknemers van overheidsorganen om in te spelen op bijzondere situaties die zich in bepaalde EU-lidstaten voordoen.

1.11 In de tekst van het voorstel moeten persoonsgegevens beter worden beschermd. Ieder afzonderlijk geval dient zorgvuldig te worden bekeken teneinde een evenwicht te vinden tussen het recht op privacy en het recht op openbare toegang.

## 2. Achtergrond

2.1 Met Richtlijn 2003/98/EG (de richtlijn Overheidsinformatie) is een belangrijke stap gezet om hergebruik van de groeiende hoeveelheid informatie van de overheid te bevorderen, want hiermee werden de grondslagen gelegd voor een Europees rechtskader om de basisvoorwaarden voor hergebruik te harmoniseren en hindernissen voor hergebruik uit de weg te ruimen.

2.2 In artikel 13 van de richtlijn Overheidsinformatie is bepaald dat de Commissie de toepassing van deze richtlijn uiterlijk op 1 juli 2008 evalueert, en dat deze evaluatie met name betrekking heeft „op het toepassingsgebied en de gevolgen van de richtlijn, met inbegrip van de mate waarin het hergebruik van overheidsdocumenten is toegenomen, de gevolgen van de toegepaste tarifieringsbeginselen, het hergebruik van officiële teksten van wetgevende en administratieve aard en de verdere mogelijkheden om de goede werking van de interne markt en de ontwikkeling van de Europese inhoudsindustrie te bevorderen.” Deze evaluatie is uitgemond in de Commissiemededeeling COM(2009) 212, waarin wordt geconstateerd dat er ondanks de gemaakte vorderingen nog steeds grote hindernissen bestaan, zoals pogingen van openbare lichamen om een maximale vergoeding te vragen, zonder oog te hebben voor de belangen van de economie in het algemeen, concurrentie tussen de openbare sector en het bedrijfsleven, praktische problemen die hergebruik in de weg staan, zoals gebrek aan informatie over beschikbare overheidsinformatie, en de denkwijze van openbare lichamen die zich niet bewust zijn van het economisch potentieel.

2.3 Volgens de Commissie pleiten ook nog andere factoren voor een herziening van de richtlijn, nl.:

- de explosief toegenomen hoeveelheid gegevens;
- de voortschrijdende digitale revolutie, waardoor de bronnen van overheidsinformatie in waarde stijgen;

- het toegenomen economische belang van overheidsinformatie: de totale directe en indirecte economische voordelen van toepassingen en gebruik van overheidsinformatie in de EU27 worden geraamd op ongeveer 140 miljard euro per jaar <sup>(2)</sup>;

- de constatering dat het hergebruik van overheidsinformatie nog een groot potentieel heeft. Hoewel sommige lidstaten grote vorderingen hebben gemaakt, is er nog heel wat werk aan de winkel wanneer rekening wordt gehouden met o.a. de wijze waarop het hergebruik van overheidsinformatie in bepaalde internationale omgevingen zich ontwikkelt.

2.4 De voornaamste aspecten die met de voorgestelde richtlijn worden gewijzigd, betreffen: het toepassingsgebied, het algemene beginsel voor hergebruik, de economische of morele rechten van werknemers van overheidsorganen, de tarifieringsbeginselen en de praktische regelingen om het zoeken naar informatie te vereenvoudigen.

## 3. Algemene opmerkingen

### 3.1 Overheidsinformatie en Digitale Agenda

3.1.1 Het EESC is over het algemeen ingenomen met de voorgestelde hervorming waar het gaat om het wegwerken van de erkende tekortkomingen van de richtlijn Overheidsinformatie. Met de wijziging wordt niet alleen gereageerd op het verzoek van de belanghebbende partijen in de EU om de ernstige problemen met de huidige regeling aan te pakken, maar wordt ook een aantal beginselen overgenomen uit de aanbeveling die de OESO op 17/18 juni 2008 in Seoel heeft aangenomen <sup>(3)</sup> om het gebruik van overheidsinformatie te verbeteren en doeltreffender te maken.

3.1.2 De herziening maakt deel uit van een pakket maatregelen uit de Digitale Agenda. Deze maatregelen bestaan uit drie onderdelen: aanpassing van het rechtskader voor hergebruik van gegevens, mobilisering van financieringsinstrumenten en verbetering van de coördinatie tussen de lidstaten <sup>(4)</sup>.

### 3.2 Recht op hergebruik

3.2.1 Een opvallende wijziging in de nieuwe regeling is de invoering van een recht op hergebruik. In de thans geldende regeling wordt het aan de lidstaten overgelaten om hergebruik al dan niet toe te staan. Er heerst momenteel echter rechtsonzekerheid omdat er in de regelgeving van sommige landen een

<sup>(2)</sup> Deze kwestie wordt grondig bestudeerd in het rapport-Vickery: Evaluatie van recente onderzoeken over het hergebruik van overheidsinformatie en daarmee samenhangende marktontwikkelingen – definitieve versie - Graham Vickery, 2010. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final\\_version\\_study\\_psi.docx](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx).

<sup>(3)</sup> Goedgekeurd in Seoel, 17-18 juni 2008.

<sup>(4)</sup> Commissiemededeeling „Open gegevens - Motor voor innovatie, groei en transparante governance”, COM(2011) 882 final, Brussel, 12.12.2011.

expliciete koppeling tussen het recht op toegang en het recht op hergebruik bestaat, terwijl die koppeling in andere landen onvoldoende duidelijk is.

3.2.2 Het EESC steunt in dit verband de desbetreffende verandering die het volgende inhoudt:

- Het **recht op toegang** tot overheidsinformatie blijft tot de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten behoren en valt niet onder het toepassingsgebied van de richtlijn Overheidsinformatie <sup>(5)</sup>.
- Is informatie op grond van de nationale regels openbaar en toegankelijk, dan geldt voortaan - specifieke uitzonderingen daargelaten - dat het **hergebruik** van overheidsinformatie voor lucratieve of niet-lucratieve doeleinden voor de lidstaten **verplicht** is, overeenkomstig de nieuwe formulering van artikel 3, waarin staat dat de lidstaten ervoor zorgen „dat de (...) documenten hergebruikt kunnen worden”. Dit vormt een essentiële stap voorwaarts om tot een homogeen Europees kader te komen.

3.2.3 Het recht op hergebruik is ook een stap vooruit in de richting die het EESC in zijn eerdere advies <sup>(6)</sup> heeft bepleit, in die zin dat verplicht hergebruik van gegevens „niet louter en alleen het passief ter beschikking stellen van informatie” inhoudt, maar ook de plicht om informatieverstrekking „actief te bevorderen”.

3.2.4 Gezien de verschillen die bij de omzetting van de richtlijn Overheidsinformatie zijn ontstaan, is er volgens het EESC behoefte aan meer harmonisatie, die zich moet vertalen in een voorstel voor een verordening.

### 3.3 Uitbreiding van het toepassingsgebied

3.3.1 Zoals het EESC in zijn advies over de richtlijn Overheidsinformatie al voorstelde, is de nieuwe regeling ook van toepassing op de documentatie van musea, bibliotheken en archieven. Dit geldt ook voor universiteitsbibliotheken, behalve waar het gaat om documenten die beschermd worden door intellectuele-eigendomsrechten (nieuwe formulering van punt e) van lid 2 van artikel 1). Dit betekent dat een belangrijke hoeveelheid informatie wordt toegevoegd aan het toepassingsgebied van de richtlijn, zodat deze meer effect zal sorteren.

### 3.4 Beter regelingen voor het zoeken naar informatie

3.4.1 Het EESC kan zich vinden in de voorgestelde bepalingen inzake de praktische regelingen om het zoeken naar informatie te vereenvoudigen (art. 9), waar het gaat om de opname

van metagegevens, de verstrekking van informatie in „machinaal leesbare formaten” en portaalsites met links naar gedecentraliseerde overzichtslijsten.

### 3.5 Het potentieel dat overheidsinformatie heeft, maakt een hervorming noodzakelijk

3.5.1 De documentatie die in het bezit is van openbare lichamen wordt gebruikt op tal van gebieden i.v.m. kennis, sociale omstandigheden, wetenschap, economie, cultuur, enz. Daarbij kan gedacht worden aan informatie op het gebied van geografie, meteorologie, milieu, economie, verkeer en vervoer, toerisme, landbouw, rechtsteksten en jurisprudentie, statistieken, sociale omstandigheden, enz. <sup>(7)</sup> Hieruit volgt dat het benutten van deze informatie de economische groei, de ontwikkeling van de interne markt, de versterking van de bedrijven en het scheppen van banen ten goede komt.

3.5.2 Een groter gebruik van overheidsinformatie sluit ook aan op het beleid op andere EU-terreinen, zoals het mededingingsbeleid, het geïntegreerd maritiem beleid, het gemeenschappelijk vervoersbeleid, het initiatief om wetenschappelijke informatie vrij toegankelijk te maken, en het beleid inzake digitalisering en cultureel erfgoed.

3.5.3 Bevordering van hergebruik draagt ook bij tot een transparant, doelmatig en verantwoordelijk overheidsoptreden.

## 4. Specifieke opmerkingen

### 4.1 Tarifiering <sup>(8)</sup>

4.1.1 Het meest omstreden aspect van de thans geldende regeling is de prijs die belangstellenden moeten betalen om toegang te krijgen tot informatie. Het heffen van buitensporige tarieven en het gebrek aan transparantie bij de vaststelling daarvan hebben aanleiding gegeven tot klachten van gebruikers en maken het lastig om het hergebruik van overheidsinformatie te bevorderen.

4.1.2 Sommige belanghebbenden hebben voor verplicht kosteloze toegang tot overheidsinformatie gepleit, maar dat wordt in het voorstel afgewezen. De Commissie opteert daarentegen voor nieuwe tarifieringsbeginselen die het volgende behelzen:

- Iedere lidstaat besluit om al dan niet een vergoeding te vragen.
- Wordt besloten een vergoeding te vragen, dan dient het bedrag beperkt te blijven tot de **marginale kosten** voor de vermenigvuldiging en verspreiding.

<sup>(5)</sup> Artikel 1, lid 3.

<sup>(6)</sup> EESC-advies „Commerciële exploitatie van overheidsdocumenten”, PB C 85 van 8.4.2003, blz. 25.

<sup>(7)</sup> In het rapport-Vickery worden 13 gebieden genoemd, die op hun beurt talrijke terreinen bestrijken.

<sup>(8)</sup> Zie „Deloitte Pricing of PSI Study”, Luxemburg 2011. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes\\_psi\\_group\\_meetings/presentations/15th/03\\_01\\_study\\_economic\\_deloitte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf)

- In de uitzonderingsgevallen die genoemd worden in het nieuwe lid 2 van artikel 6, kan een vergoeding worden gevraagd die de marginale kosten overstijgt: met name wanneer openbare lichamen een aanzienlijk deel van hun bedrijfskosten dekken met behulp van hun intellectuele-eigendomsrechten. Deze uitzondering is aan strenge eisen gebonden: met inachtneming van het algemeen belang moeten de tarieven worden vastgesteld „op grond van objectieve, transparante en controleerbare criteria en onder voorbehoud van goedkeuring door de (...) onafhankelijke instantie” die in de herziene richtlijn is voorzien.
- Ook „bibliotheken (met inbegrip van universiteitsbibliotheken), musea en archieven” mogen een vergoeding verlangen die de marginale kosten overstijgt.
- Het is aan het openbare lichaam dat de informatie aan de gebruiker verstrekt, om aan te tonen dat de vergoeding in overeenstemming is met de richtlijnvereisten.

4.1.3 Aldus wordt als algemeen beginsel ingevoerd dat **marginale kosten** in rekening worden gebracht, maar blijft het beginsel van **kostendekking** van artikel 6 vooralsnog bestaan, ook al wordt dit „als ongeschikt beschouwd voor het geven van impulsen tot activiteiten gebaseerd op hergebruik van overheidsinformatie” (hoofdstuk 3 „Juridische elementen van het voorstel”, paragraaf 3.2 „Subsidiariteit en evenredigheid”, vijfde alinea).

4.1.4 Het EESC juicht deze wijziging toe, maar vindt dat de voorgestelde wijziging m.b.t. de tarifieringsbeginselen van artikel 6 duidelijker zou moeten worden geformuleerd, waarbij expliciet moet worden aangegeven dat het beginsel van kostendekking alleen in uitzonderlijke gevallen van toepassing is.

4.1.5 Volgens het EESC zou het beginsel van kosteloze verstrekking kunnen worden ingevoerd, ten minste voor bepaalde gevallen van hergebruik zonder winst oogmerk.

## 4.2 Onafhankelijke instantie

4.2.1 Wordt een verzoek om hergebruik afgewezen, dan zou op grond van de nieuwe regeling de volgende bepaling gelden: „De rechtsmiddelen omvatten de mogelijkheid tot een herziening door een onafhankelijke instantie waaraan specifieke toezichtsbevoegdheden zijn toegekend met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie en waarvan de beslissingen bindend zijn voor het betreffende openbare lichaam” (tekst toegevoegd aan art. 4, lid 4).

4.2.2 De kenmerken en samenstelling van deze „onafhankelijke instantie” worden in het voorstel niet gespecificeerd. Terecht wordt het aan de afzonderlijke lidstaten overgelaten om hierover te beslissen. Het EESC is van mening dat het hierbij niet per se hoeft te gaan om de oprichting van een nieuw orgaan. Ook een reeds bestaande instantie kan hiervoor worden

aangewezen, mits zij onpartijdig en onafhankelijk oordeelt. Gelet op de ervaringen die sinds de inwerkingtreding van de richtlijn Overheidsinformatie zijn opgedaan – waarbij de regeling voor de toegankelijkheid en verspreiding van overheidsinformatie soms restrictief is uitgelegd – zou het nieuwe lid als volgt moeten komen te luiden: „De rechtsmiddelen omvatten de mogelijkheid tot een herziening door een onafhankelijke instantie waaraan specifieke toezichtsbevoegdheden zijn toegekend met betrekking tot het hergebruik van overheidsinformatie, vooral waar het gaat om het toepassingsgebied van het algemene beginsel van artikel 3, en waarvan de beslissingen bindend zijn voor het betreffende openbare lichaam”.

4.2.3 Het EESC benadrukt dat hoe dan ook rekening moet worden gehouden met wat het Europees Hof van Justitie heeft opgemerkt over het begrip onafhankelijkheid, dat niet alleen elke beïnvloeding door de organen waarop toezicht wordt uitgeoefend uitsluit, maar ook elk bevel of elke andere beïnvloeding van buitenaf, zij het rechtstreeks of indirect, die de taakvervulling van dergelijke onafhankelijke instanties in het gedrang zou kunnen brengen <sup>(9)</sup>.

## 4.3 Intellectuele eigendom en economische en morele rechten van werknemers

4.3.1 Naargelang de nationale en internationale regels inzake intellectuele eigendom laten de bepalingen van de voorgestelde herziene richtlijn „eventuele economische of morele rechten van werknemers van overheidsorganen op grond van de nationale voorschriften, onverlet” (toevoeging aan lid 5 van artikel 1). Dit aspect kwam in de richtlijn Overheidsinformatie niet ter sprake, maar is in het voorstel voor een herziene richtlijn wel opgenomen om tegemoet te komen aan bijzondere situaties die zich in sommige lidstaten voordoen rond de vraag wie de rechten op gegevens van de overheid bezit.

4.3.2 Gezien de complexiteit van kwesties in verband met intellectuele eigendom en de beginselen van subsidiariteit en minimale interventie, wordt in onderhavig Commissiedocument terecht voorgesteld om de beslechting van eventuele geschillen over te laten aan de nationale rechtsstelsels.

## 4.4 Bescherming van persoonsgegevens

4.4.1 In de richtlijn Overheidsinformatie is over de behandeling van persoonsgegevens (art. 1, lid 4) het volgende bepaald: „Deze richtlijn laat het niveau van de bescherming van individuen met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens krachtens de bepalingen van het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgeving intact en heeft daar geen enkele invloed op, en houdt met name geen wijziging in van de verplichtingen en rechten in Richtlijn 95/46/EG” <sup>(10)</sup>.

<sup>(9)</sup> Arrest van 9 maart 2010 (C-518/07)

<sup>(10)</sup> Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

4.4.2 Deze bepaling is correct, maar vanwege het belang van de zaak en de voortdurende technologische vernieuwingen moet er meer nadruk op worden gelegd, want er komen vraagstukken bij kijken zoals: de legitimiteit van publieke verspreiding, speciale bescherming van gevoelige gegevens, overdracht naar derde landen en het beginsel van doelbinding. Wat de behandeling van persoonsgegevens betreft, acht het EESC het net als de Groep Gegevensbescherming zaak om te vereisen dat overheidsinstanties „een zorgvuldige geval-per-geval beoordeling [maken], teneinde het evenwicht te vinden tussen het recht op privacy en het recht op publieke toegang” <sup>(1)</sup>.

Brussel, 25 april 2012

*De voorzitter*  
*van het Europees Economisch en Sociaal Comité*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf)