

## II

(Mededelingen)

MEDEDELINGEN VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN  
DE EUROPESE UNIE

## EUROPESE COMMISSIE

## MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**Richtsnoeren inzake aanbevolen standaardlicenties, datasets en kostentoerekening voor het  
hergebruik van documenten**

(2014/C 240/01)

## 1. DOEL VAN DE MEDEDELING

Het openstellen van overheidsinformatie (Public Sector Information — PSI) voor hergebruik levert aanzienlijke sociaaleconomische voordelen op. Door de overheidssector gegenereerde data kunnen worden gebruikt als grondstof voor innovatieve diensten en producten die een meerwaarde bieden en een impuls aan de economie geven doordat er werkgelegenheid wordt gecreëerd en investeringen in de datasectoren worden aangemoedigd. Deze data zijn ook van belang voor het verbeteren van de verantwoordingsplicht en transparantie van de overheid. De G-8-leiders hebben deze voordelen onlangs onderkend en opgenomen in het Open Data Charter<sup>(1)</sup>.

Uit studies die in opdracht van de Europese Commissie zijn uitgevoerd, blijkt echter dat het bedrijfsleven en de burgers nog steeds moeilijkheden ondervinden bij het vinden en hergebruiken van deze data. Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie in december 2011 een pakket maatregelen<sup>(2)</sup> vastgesteld dat is gericht op het wegemen van belemmeringen voor hergebruik en het verminderen van de versnippering van datamarkten. Het belangrijkste onderdeel daarvan was de onlangs vastgestelde Richtlijn 2013/37/EU („de herziene richtlijn”) tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie („de richtlijn”).

In de gewijzigde richtlijn wordt de Commissie opgeroepen de lidstaten te helpen bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe regels door richtsnoeren uit te brengen over aanbevolen standaardlicenties, datasets en kostentoerekening voor het hergebruik van documenten. De richtsnoeren vormen een belangrijk deel van de inspanningen van de Commissie om de economie van de EU te helpen een meerwaarde te bereiken met behulp van data (met inbegrip van wetenschappelijke gegevens en grote hoeveelheden gegevens oftewel „big data” uit andere bronnen dan de overheidssector). Met de richtsnoeren wordt tevens het uitrollen van open-data-infrastructuur in het kader van de Connecting Europe Facility (CEF) vergemakkelijkt.

In augustus 2013 is de Commissie met een onlineraadpleging begonnen, waarna een openbare hoorzitting en een bijeenkomst van een groep van nationale deskundigen op het gebied van PSI hebben plaatsgevonden. Het doel was het verzamelen van de standpunten van alle belanghebbende partijen over de werkingssfeer en de inhoud van de door de Commissie te verstrekken richtsnoeren.

Uit de reacties daarop<sup>(3)</sup> bleek een toenemende tendens in de richting van een open en interoperabel licentiestelsel in Europa en instemming met de noodzaak om een aantal hoogwaardige datasets spoedig vrij te geven. Voor de kostentoerekening worden zeer uiteenlopende benaderingen toegepast, maar het merendeel van de respondenten heeft geen bezwaar tegen de onlangs ingevoerde tarifieringsbeginselen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de Europese markt voor hergebruik van PSI zich ontwikkelt en dat er dringend behoefte is aan richtsnoeren over de belangrijkste elementen van de onlangs herziene richtlijn om ervoor te zorgen dat de commerciële en niet-commerciële mogelijkheden van het hergebruik van overheidsdata ten volle worden benut.

<sup>(1)</sup> <http://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>

<sup>(2)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-891\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-891_en.htm?locale=en)

<sup>(3)</sup> Eindverslag waarin de resultaten van de raadpleging worden samengevat: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

De doelstelling van deze mededeling van de Commissie is het verstrekken van niet-bindende richtsnoeren met betrekking tot de beste werkwijzen ten aanzien van de drie voornaamste onderwerpen op het gebied van het hergebruik van overheidsinformatie in Europa.

## 2. RICHTSNOEREN VOOR AANBEVOLEN STANDAARDLICENTIES

In artikel 8, lid 1, van de herziene richtlijn is bepaald dat openbare lichamen toestemming kunnen geven voor onvoorwaardelijk hergebruik van documenten of voorwaarden kunnen opleggen, indien nodig door middel van een licentie. Deze voorwaarden mogen de mogelijkheden tot hergebruik niet nodeloos beperken en mogen ook niet worden gebruikt om de mededinging aan banden te leggen. In overweging 26 van Richtlijn 2013/37/EU worden ter illustratie twee dergelijke aanvaardbare voorwaarden genoemd: bronvermelding en vermelding of het document op enigerlei wijze door de hergebruiker is gewijzigd. Daarnaast wordt vermeld dat licenties in ieder geval zo weinig mogelijk beperkingen moeten leggen op het hergebruik die bijvoorbeeld begrensd blijven tot de verplichting van bronvermelding.

In de herziene richtlijn wordt het gebruik aangemoedigd van standaardlicenties die in digitaal formaat beschikbaar zijn en elektronisch kunnen worden verwerkt (artikel 8, lid 2). In overweging 26 van de richtlijn wordt het gebruik van vrije licenties aangemoedigd die uiteindelijk in de hele Unie gangbare praktijk moeten worden.

In de richtlijn wordt benadrukt dat de mogelijkheden tot hergebruik niet nodeloos mogen worden beperkt en dat vrije licenties gangbare praktijk in de hele EU moeten worden. De lidstaten worden zo aangespoord om in hun beleid inzake het verstrekken van licenties te streven naar openheid en interoperabiliteit.

Let wel: de richtlijn is niet van toepassing op documenten waarvan de intellectuele-eigendomsrechten bij derden berusten. Deze mededeling heeft geen betrekking op dergelijke documenten.

### 2.1. Kennisgeving of licentie

Hoewel overheidsinstanties er vaak de voorkeur aan geven officiële licenties op te stellen om ervoor te zorgen dat zij de controle over de formulering en herzieningen behouden, wordt in de richtlijn het gebruik van formele licenties niet verplicht gesteld, maar is slechts bepaald dat licenties „indien nodig” dienen te worden gebruikt. De lidstaten zouden moeten overwegen of in individuele gevallen en bij bepaalde documenten een kennisgeving kan worden gebruikt (in de vorm van een tekst, een pop-upvenster of een hyperlink naar een externe website).

Een eenvoudige kennisgeving (bijvoorbeeld de „public domain mark” van Creative Commons)<sup>(4)</sup> waarin de juridische status duidelijk is vermeld, wordt specifiek aanbevolen voor documenten in het publieke domein (bijvoorbeeld als de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten is verstreken of in jurisdicties waarin officiële documenten niet bij de wet auteursrechtelijk worden beschermd).

In ieder geval zou op de plek van weergave van de informatie duidelijk moeten worden vermeld onder welke voorwaarden hergebruik is toegestaan, of zou de informatie van deze vermelding vergezeld moeten gaan.

### 2.2. Vrije licenties

Op internet zijn verschillende licenties beschikbaar die voldoen aan de beginselen van „openheid”<sup>(5)</sup> die de Open Knowledge Foundation heeft opgesteld ter bevordering van het onbeperkt hergebruik van online-inhoud. Deze licenties zijn vertaald in talrijke talen, worden centraal bijgewerkt en worden op dit moment wereldwijd op grote schaal gebruikt. Met open standaardlicenties, bijvoorbeeld de meest recente licenties van Creative Commons (CC)<sup>(6)</sup> (versie 4.0), kan PSI worden hergebruikt zonder dat er op nationaal of subnationaal niveau op maat gemaakte licenties hoeven te worden ontwikkeld en bijgewerkt. Van deze licenties is met name de „CC0 public domain dedication”<sup>(7)</sup> van belang. Dit is een juridisch instrument waarmee afstand wordt gedaan van auteurs- en databankrechten ten aanzien van PSI, volledige flexibiliteit voor hergebruikers wordt gewaarborgd en moeilijkheden als gevolg van uiteenlopende licenties met eventueel tegenstrijdige bepalingen worden vermindert. Als de „CC0 public domain dedication” niet kan worden gebruikt, worden overheidsinstanties aangemoedigd open standaardlicenties te gebruiken die in overeenstemming zijn met de nationale wetgeving inzake intellectueel eigendom, het nationale contractenrecht en de hieronder genoemde aanbevolen licentiebepalingen. In het licht van de genoemde aanbevelingen zou ook de mogelijkheid tot het ontwikkelen van een geschikte nationale vrije licentie moeten worden overwogen.

<sup>(4)</sup> <http://creativecommons.org/publicdomain/mark/1.0/>

<sup>(5)</sup> <http://opendefinition.org/>

<sup>(6)</sup> <http://creativecommons.org/licenses/>

<sup>(7)</sup> <http://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>

### 2.3. Aanbevolen licentiebepalingen

#### 2.3.1. Toepassingsgebied

In deze bepaling zouden het tijdsbestek en het geografische toepassingsgebied van de rechten waarop de licentieovereenkomst betrekking heeft, moeten worden vastgelegd, alsmede de soorten rechten die worden verleend en het bereik van het toegestane hergebruik. Ter vergemakkelijking van het vervaardigen van producten en diensten die gebruikmaken van gecombineerde inhoud van verschillende overheidsinstanties die onder verschillende vrije licenties valt (deze kwestie staat ook bekend als de „interoperabiliteit van de licentie”<sup>(8)</sup>), zou een algemene formulering en niet een gedetailleerde lijst met toepassingen en rechten de voorkeur hebben.

Om ervoor te zorgen dat het hergebruik van het materiaal waarvoor de licentie is verleend proactief wordt bevorderd, is aan te bevelen dat de licentiegever wereldwijde (voor zover dat op grond van nationaal recht is toegestaan), eeuwigdurende, kosteloze, onherroepelijke (voor zover dat op grond van nationaal recht is toegestaan) en niet-exclusieve rechten verleent met betrekking tot de informatie die onder de licentie valt.

Aangeraden wordt de rechten die niet onder de licentie vallen expliciet te vermelden en de soorten rechten die wel worden verleend (auteursrechten, databaserechten en aanverwante rechten) ruim te definiëren.

Tot slot kan het mogelijke gebruik van de data die onder de licentie vallen zo ruim mogelijk worden omschreven (begrippen zoals „gebruik”, „hergebruik” en „delen” kunnen nader worden beschreven aan de hand van een indicatieve lijst met voorbeelden).

#### 2.3.2. Bronvermelding

Indien licenties wettelijk verplicht zijn en niet door eenvoudige kennisgevingen kunnen worden vervangen, wordt aanbevolen ervoor te zorgen dat de licenties alleen verplichtingen inzake de bronvermelding omvatten, aangezien andere verplichtingen een belemmering zouden kunnen vormen voor de creativiteit of de economische activiteit van de licentienemer, hetgeen van invloed zou zijn op de mogelijkheden tot hergebruik van de desbetreffende documenten.

Het doel van de verplichtingen inzake de bronvermelding is de hergebruiker verplicht te stellen de bron van de documenten op een door de licentiegever (overheidsinstantie) bepaalde wijze te vermelden. Het verdient aanbeveling (naargelang van de wetgeving die van toepassing is) de verplichtingen tot een minimum te beperken en ten hoogste het volgende verplicht te stellen:

- a) een verklaring waarin de bron van de documenten wordt vermeld, en
- b) een koppeling naar relevante licentie-informatie (voor zover dit praktisch uitvoerbaar is).

#### 2.3.3. Ontheffingen

Als herbruikbare datasets in combinatie met niet-herbruikbare datasets (bijvoorbeeld indien het verschillende gedeeltes van hetzelfde document of dezelfde tabel betreft) ter beschikking worden gesteld, wordt aangeraden expliciet te vermelden welke datasets niet onder de licentie vallen.

Deze bepaling vergroot de rechtszekerheid voor de hergebruikers en de overheidsinstantie en kan vergezeld gaan van feedbackregelingen waarmee gebruikers kunnen melden dat datasets op grond van de licentie blijkbaar onterecht wel of niet zijn verspreid. Een verklaring van afwijzing van aansprakelijkheid zou in dergelijke gevallen passend zijn.

#### 2.3.4. Definities

Aangeraden wordt de belangrijkste begrippen van de licentie (licentiegever, gebruik, informatie, licentienemer enz.) op beknopte wijze en voor zover mogelijk voor leken begrijpelijk alsmede in overeenstemming met de richtlijn en de nationale wetgeving ter omzetting daarvan te definiëren.

Overeenkomstig de overwegingen in punt 2.3.1 en om te voorkomen dat de interoperabiliteit in het gedrang komt, wordt aanbevolen „gebruik” of „hergebruik” met behulp van een indicatieve en niet met een uitputtende lijst met rechten te definiëren.

<sup>(8)</sup> LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report, [http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5\\_1\\_Licence\\_interoperability\\_Report\\_final.pdf](http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5_1_Licence_interoperability_Report_final.pdf)

### 2.3.5. Uitsluiting van aansprakelijkheid

Deze bepaling zou moeten worden gebruikt (voor zover dat op grond van de toepasselijke wetgeving is toegestaan) om de aandacht te vestigen op het feit dat de licentiegever de informatie in de onderhavige vorm verstrekt en geen aansprakelijkheid aanvaardt wat betreft de juistheid of volledigheid ervan.

Indien de overheidsinstantie niet in staat is voor permanente beschikbaarheid van of toegang tot de desbetreffende informatie te zorgen, zou dit ook duidelijk in de licentie moeten worden vermeld.

### 2.3.6. Gevolgen van niet-naleving

De gevolgen van niet-naleving van de licentievoorwaarden zouden expliciet kunnen worden vermeld, met name als deze automatische en onmiddellijke intrekking van de rechten van de hergebruiker omvatten.

### 2.3.7. Informatie over compatibiliteit en versies van licenties

Deze bepaling kan worden gebruikt om aan te geven met welke andere licenties de desbetreffende licentie compatibel is, dat wil zeggen dat uit andere bronnen afkomstige informatie die onder andere, compatibele licenties valt in combinatie met de desbetreffende informatie kan worden hergebruikt, mits er aan één van de licenties is voldaan.

Tot slot is het van belang de verschillende versies en data van licenties duidelijk bij te houden en te vermelden dat deze zijn bijgewerkt.

## 2.4. Persoonsgegevens

Nuttige richtsnoeren en goede werkwijzen op het gebied van het hergebruik van persoonsgegevens zijn opgenomen in Advies 06/2013 (over open gegevens en hergebruik van overheidsinformatie) van de Groep gegevensbescherming artikel 29<sup>(9)</sup> en in aanverwante documenten van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS)<sup>(10)</sup>.

In Advies 06/2013 wordt nadrukkelijk aanbevolen dat, indien herbruikbare informatie persoonsgegevens omvat, de hergebruikers onmiddellijk worden gewezen op de regels inzake de verwerking van dergelijke gegevens. Daartoe kan een geschikte bepaling in de licentie worden opgenomen, waardoor wordt gewaarborgd dat de bescherming van persoonsgegevens een contractuele verplichting is en de heridentificatie van geanonimiseerde datasets wordt voorkomen. Een andere optie is het vaststellen van een bepaling op basis waarvan persoonsgegevens volledig worden uitgesloten van het toepassingsgebied van vrije licenties. Indien de overheidsinstantie toestaat dat persoonsgegevens onder licenties vallen, zijn er nog andere oplossingen beschikbaar, zoals „slimme kennisgevingen”<sup>(11)</sup>. Dergelijke kennisgevingen kunnen los van de licentie staan, online worden opgeslagen op een permanente locatie, vermelden wat het oorspronkelijke doel van de verzameling en verwerking van de persoonsgegevens was en dienen als herinnering aan de verplichtingen in het kader van de EU-regels inzake de bescherming van persoonsgegevens en de nationale wetgeving waarin die regels zijn omgezet. Aangezien de kennisgevingen geen deel uitmaken van de licentie, zouden zij geen belemmering vormen voor het combineren van overheidsinformatie die onder verschillende licenties valt.

## 3. RICHTSNOEREN INZAKE DATASETS

Overheidsdata op bepaalde thematische gebieden zijn zeer waardevol voor de economie en de maatschappij in het algemeen. In internationale initiatieven omtrent de openstelling van overheidsinformatie (bijvoorbeeld het Open Data Charter van de G-8<sup>(12)</sup> en het Open Government Partnership<sup>(13)</sup>) wordt daarom de nadruk gelegd op strategische datasets. Welke datasets dat zijn, wordt vastgesteld via feedback van het publiek of met behulp van deskundigen.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207\\_nl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_nl.pdf)

<sup>(10)</sup> EDPS-advies van 18 april 2012 over het „open gegevens”-pakket van de Europese Commissie en EDPS-opmerkingen van 22 november 2013 naar aanleiding van de openbare raadpleging over de geplande richtsnoeren inzake aanbevolen standaardlicenties, datasets en toerekening voor het hergebruik van overheidsinformatie, <http://edps.europa.eu>

<sup>(11)</sup> Zie voetnoot 8: LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report, Recommendation No 5, blz. 17.

<sup>(12)</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>(13)</sup> <http://www.opengovpartnership.org/>

Toegang tot en hergebruik van dergelijke datasets bespoedigen niet alleen de ontwikkeling van informatieproducten en -diensten die een meerwaarde toevoegen, maar zijn ook bevorderlijk voor de participatieve democratie. Bovendien leidt de bredere toepassing van dergelijke datasets binnen overheidsdiensten tot tastbare efficiëntieverbeteringen bij de uitvoering van overheidstaken.

### 3.1. Datacategorieën — prioriteiten voor de vrijgave

Op basis van de bovengenoemde internationale initiatieven en de voorkeuren die uit de openbare raadpleging naar voren zijn gekomen, kan worden geconcludeerd dat de vraag naar de volgende vijf thematische datasetcategorieën bij de hergebruikers in de hele EU het grootst is. Deze zouden derhalve met voorrang voor hergebruik ter beschikking moeten worden gesteld:

Categorie	Voorbeelden van datasets
1. Geospaatiale data	Postcodes, nationale en lokale kaarten (kadastrale kaarten, topografische kaarten, zeekaarten, kaarten met administratieve grenzen enz.)
2. Aardobservatie en milieu	Ruimte- en in-situdata (monitoring van het weer, bodem- en waterkwaliteit, energieverbruik, emissieniveaus enz.)
3. Vervoersdata	Dienstregelingen voor het openbaar vervoer (alle vervoerswijzen) op nationaal, regionaal en lokaal niveau, wegwerkzaamheden, verkeersinformatie enz. (*)
4. Statistiek	Nationale, regionale en lokale statistische data die de belangrijkste demografische en economische indicatoren omvatten (bbp, leeftijd, gezondheid, werkloosheid, inkomen, opleiding enz.)
5. Bedrijven	Vennootschaps- en handelsregisters (lijsten met geregistreerde bedrijven, data met betrekking tot eigendom en management, registratienummers, balansen enz.)

(\*) Sectorspecifieke regels (bijvoorbeeld de EU-spoorwegwetgeving) kunnen prevaleren.

Ook andere categorieën kunnen „kerndata” of „hoogwaardige data” omvatten, naargelang van de omstandigheden (relevantie met betrekking tot strategische doelstellingen, marktontwikkelingen, maatschappelijke tendensen enz. <sup>(14)</sup>). Aangeraden wordt daarom dat de verantwoordelijke overheidsinstanties van tevoren, bij voorkeur in overleg met de desbetreffende belanghebbenden, beoordelen welke datasets prioritair zouden moeten worden vrijgegeven. Daarbij zou moeten worden bepaald welk effect er wordt verwacht op de reeds genoemde drie gebieden: innovatie en de oprichting van nieuwe bedrijven, verantwoordingsplicht en transparantie binnen de overheid alsmede verhoging van de administratieve efficiëntie.

### 3.2. Overige aanbevelingen

Om ervoor te zorgen dat deze datasets waarnaar de vraag het grootst is optimaal worden benut, dient er met name aandacht te worden besteed aan de beschikbaarheid, kwaliteit, bruikbaarheid en interoperabiliteit ervan.

Zowel voor de aanbod- als voor de vraagzijde van datahergebruik gelden echter technische beperkingen. Of de waarde van overheidsdata al of niet optimaal kan worden benut ten behoeve van de maatschappij en de economie, hangt in hoge mate van deze beperkingen af.

Om het gebruik van data in de overheidssector te vergemakkelijken en ervoor te zorgen dat de waarde van datasets bij daaropvolgend hergebruik aanzienlijk stijgt, wordt aanbevolen dat datasets:

- a) online in de oorspronkelijke, ongewijzigde vorm worden gepubliceerd, zodat deze vlot kunnen worden vrijgegeven;

<sup>(14)</sup> Het ISA-verslag over hoogwaardige datasets kan als referentie worden gebruikt: [http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action_en.htm)

- b) met de hoogst mogelijke granulariteit worden gepubliceerd en bijgewerkt om ervoor te zorgen dat deze volledig zijn;
- c) op een stabiele locatie worden gepubliceerd en onderhouden, bij voorkeur op het hoogste organisatie-niveau binnen de overheidsdienst, zodat deze gemakkelijk toegankelijk en langdurig beschikbaar zijn;
- d) in machinaal leesbare<sup>(15)</sup> en open formaten<sup>(16)</sup> (CSV, JSON, XML, RDF enz.) worden gepubliceerd om de toegankelijkheid te verbeteren;
- e) in semantisch verrijkte metadataformaten zijn beschreven en aan de hand van standaardvocabulaires (DCAT, EUROVOC, ADMS enz.) zijn geclassificeerd om het zoeken te vergemakkelijken en de interoperabiliteit te verbeteren;
- f) beschikbaar zijn via „data dumps” (grootschalige output van data) en via interfaces voor applicatieprogrammering (API's) om de automatische verwerking te vergemakkelijken;
- g) worden vergezeld van documenten met een toelichting over de metadata en de gecontroleerde vocabulaires die zijn gebruikt om de interoperabiliteit van databases te bevorderen, en
- h) regelmatig door hergebruikers van feedback worden voorzien (door middel van openbare raadplegingen, vakjes voor opmerkingen, blogs, geautomatiseerde verslaglegging enz.) om ervoor te zorgen dat de kwaliteit in de loop van de tijd gehandhaafd blijft en de betrokkenheid van het publiek wordt bevorderd.

#### 4. RICHTSNOEREN INZAKE KOSTENTOEREKENING

Deze sectie heeft betrekking op situaties waarin documenten van overheidsinstanties tegen betaling voor hergebruik beschikbaar worden gesteld, mits de desbetreffende activiteiten onder de richtlijn vallen, dat wil zeggen dat de documenten overeenkomstig het in artikel 1 vastgestelde toepassingsgebied van de richtlijn voor een overheidstaak zijn geproduceerd. Bovendien dienen de documenten door een externe hergebruiker of de overheidsinstantie zelf buiten het toepassingsgebied van de overheidstaak te worden gebruikt<sup>(17)</sup>.

Uit onderzoek<sup>(18)</sup> en de resultaten van openbare raadplegingen door de Commissie<sup>(19)</sup> is gebleken dat het zinvol is de kosten te verlagen.

##### 4.1. Methode voor toerekening op basis van marginale kosten

In artikel 6, lid 1, van de herziene richtlijn zijn de tarifieringsbeginselen vastgelegd die van toepassing zijn op alle vormen van kostentoerekening voor het hergebruik van overheidsinformatie in de EU, met uitzondering van de in artikel 6, lid 2, bepaalde situaties: openbare lichamen mogen voor de vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding van documenten geen hoger tarief berekenen dan de marginale kosten<sup>(20)</sup>.

##### 4.1.1. Kostenposten

In de praktijk is gebleken dat de drie belangrijkste kostencategorieën bij hergebruik van PSI verband houden met:

- a) de productie van data (met inbegrip van het verzamelen en onderhouden);
- b) datadistributie, en
- c) verkoop en marketing of het aanbieden van diensten die een meerwaarde bieden.

Als deze categorieën worden vergeleken met hetgeen volgens de richtlijn als marginale kosten kan worden beschouwd, is duidelijk dat a) en c) verder gaan dan vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding. Het beginsel van kostentoerekening op basis van marginale kosten sluit het beste aan op de ruime categorie „datadistributie” die in het kader van hergebruik zou kunnen worden gedefinieerd als kosten die rechtstreeks verband houden met en gemaakt moeten worden voor de vervaardiging van een extra exemplaar van een document en met het daarvan beschikbaar stellen aan de hergebruikers.

<sup>(15)</sup> Zie overweging 21 van Richtlijn 2013/37/EU voor een definitie van „machinaal leesbaar formaat”.

<sup>(16)</sup> Zie artikel 2, lid 7, van Richtlijn 2013/37/EU.

<sup>(17)</sup> Het precieze toepassingsgebied van de richtlijn is vastgelegd in artikel 1; het begrip „hergebruik” is gedefinieerd in artikel 2, lid 4.

<sup>(18)</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/economic-analysis-psi-impacts>

<sup>(19)</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 1552 final; zie voetnoot 3.

<sup>(20)</sup> In de economie betekent „marginaal” het verschil op basis van één extra eenheid.

Het niveau van de kostentoe rekening kan ook worden afgestemd op de toegepaste verspreidingsmethode (offline/online) of het dataformaat (digitaal/niet-digitaal).

Bij het berekenen van tarieven zouden de volgende kosten in aanmerking kunnen komen:

- infrastructuur: kosten van ontwikkeling, software-onderhoud, hardware-onderhoud en connectiviteit, beperkt tot hetgeen noodzakelijk is om documenten voor toegang en hergebruik beschikbaar te stellen,
- kopiëren: kosten van een extra exemplaar van een dvd, usb-key, SD-kaart enz.,
- handling: verpakkingsmateriaal, voorbereiding van de order,
- overleg: telefoongesprekken en uitwisseling van e-mails met hergebruikers, kosten van de klantendienst,
- levering: portokosten, met normale post of koerier, en
- speciale verzoeken: kosten van het op verzoek voorbereiden en formatteren van data.

#### 4.1.2. Berekening van tarieven

Artikel 6, lid 1, van de richtlijn sluit niet uit dat documenten gratis voor hergebruik ter beschikking worden gesteld. Vergoedingen zijn op grond van dit artikel in ieder geval beperkt tot de marginale kosten voor de vermenigvuldiging, verstrekking en verspreiding van documenten.

Indien niet-digitale documenten fysiek worden verspreid, mag de vergoeding op basis van alle bovengenoemde kostencategorieën worden berekend. In een online-omgeving zou de totale vergoeding echter kunnen worden beperkt tot de kosten die rechtstreeks verband houden met het onderhoud en de werking van de infrastructuur (elektronische database), waarbij kan worden uitgegaan van hetgeen is vereist om de documenten te vermenigvuldigen en deze aan één extra hergebruiker te verstrekken. Aangezien de gemiddelde exploitatiekosten voor een database laag zijn en permanent afnemen, ligt het desbetreffende bedrag waarschijnlijk in de buurt van nul.

Aangeraden wordt daarom dat overheidsinstanties de mogelijke kosten en baten van gratis verstrekking enerzijds en toerekening van marginale kosten anderzijds regelmatig beoordelen, waarbij rekening moet worden gehouden met het feit dat kostentoe rekening op zich ook kosten met zich meebrengt (facturatie-beheer, controle en handhaving van betalingen enz.).

Afrondend kan worden gesteld dat de methode voor toerekening op basis van marginale kosten kan worden toegepast om kosten terug te verdienen die zijn gemaakt voor aanvullende vermenigvuldiging en fysieke verspreiding van niet-digitale documenten, maar dat wordt aanbevolen de elektronische verspreiding (downloaden) van digitale documenten (bestanden) gratis plaats te laten vinden.

## 4.2. Terugverdienmethode

In artikel 6, lid 2, is bepaald dat het beginsel van de toerekening van marginale kosten niet van toepassing is op bepaalde openbare lichamen of bepaalde categorieën documenten. In dergelijke gevallen is het terugverdienen van gemaakte kosten op grond van de richtlijn toegestaan.

### 4.2.1. Kostenposten

In de richtlijn is bepaald dat de totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik van documenten niet hoger mogen zijn dan de kosten die zijn gemaakt om documenten te verzamelen, te produceren, te vermenigvuldigen en te verspreiden; vermeerderd met een redelijk rendement op de investering.

In de praktijk is gebleken dat de volgende rechtstreekse kosten in aanmerking kunnen komen:

#### A) Kosten in verband met het creëren van data

- productie: genereren van data en metadata, kwaliteitscontrole, coderen,
- verzamelen: vergaren en sorteren van data,
- anonimiseren: verwijdering, afscherming, verarming van databases;

B) Kosten in verband met „verspreiding”

- infrastructuur: ontwikkeling, software-onderhoud, hardware-onderhoud, media,
- kopiëren: kosten van een extra exemplaar van een dvd, usb-key, SD-kaart enz.,
- handling: verpakkingsmateriaal, voorbereiding van de order,
- overleg: telefoongesprekken en uitwisseling van e-mails met hergebruikers, kosten van de klantendienst,
- levering: portokosten, met normale post of koerier;

C) Specifieke kosten voor bibliotheken (inclusief universiteitsbibliotheken), musea en archieven

- conservering: kosten voor het bewaren en opslaan van data,
- rechtenvereffening: tijd en mankracht die wordt ingezet voor het bepalen en verkrijgen van toestemming van rechthebbenden.

Van de overheadkosten zouden alleen de kosten in aanmerking komen die rechtstreeks verband houden met de bovenstaande categorieën.

4.2.2. Berekening van tarieven

Op grond van de richtlijn moet bij de berekening van vergoedingen een reeks objectieve, transparante en controleerbare criteria worden toegepast. De verantwoordelijkheid voor het definiëren en vaststellen daarvan ligt echter geheel bij de lidstaten.

De eerste fase van de kostenberekening is het optellen van alle relevante kostenposten die in aanmerking komen. Het verdient aanbeveling alle inkomsten uit het verzamelen of produceren van documenten, bijvoorbeeld uit registratiekosten of -belastingen, af te trekken van de totale gemaakte kosten om te komen tot de „nettokosten” van de verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding <sup>(21)</sup>.

Aangezien de beperking ten aanzien van de vergoeding geldt voor de totale inkomsten die op het moment van berekening niet bekend zijn, moeten tarieven eventueel worden vastgesteld op basis van de geraamde potentiële vraag naar hergebruik gedurende een bepaalde periode (en dus niet op basis van het daadwerkelijke aantal verzoeken tot hergebruik die zijn ontvangen).

Kostenberekening per individueel document of individuele dataset is weliswaar moeizaam, maar het is van essentieel belang dat een kwantificeerbare output van overheidsactiviteiten als referentie wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat tarieven op correcte en verifieerbare wijze worden berekend. Aan deze vereiste wordt bij voorkeur op database- of catalogusniveau voldaan; het wordt aangeraden een dergelijke totaalwaarde als referentie voor de berekening van vergoedingen te gebruiken.

Overheidsinstanties wordt aanbevolen de kosten en de vraag regelmatig te beoordelen en de vergoedingen op basis daarvan aan te passen. In de meeste gevallen kan ervan uit worden gegaan dat de in de richtlijn genoemde „desbetreffende berekeningsperiode” één jaar bedraagt.

De berekening van de totale inkomsten zou daarom kunnen worden gebaseerd op kosten die:

- a) onder een van de categorieën van de bovenstaande lijst vallen (zie punt 4.2.1);
- b) betrekking hebben op een kwantificeerbare reeks documenten (bijvoorbeeld een database);
- c) zijn gezuiverd voor inkomsten die tijdens de productie of verzameling zijn gegenereerd;
- d) elk jaar worden beoordeeld en aangepast, en
- e) zijn vermeerderd met een redelijk rendement op de investering.

<sup>(21)</sup> Zie voor meer informatie het arrest van het EVA-Hof van 16 december 2013 in de zaak E-7/13 Creditinfo Lánstraust hf. tegen þjóðskrá Íslands og Íslenska.



#### 4.2.3. Uitzondering voor bibliotheken (inclusief universiteitsbibliotheken), musea en archieven

De bovengenoemde instellingen zijn vrijgesteld van de verplichting tot toepassing van de kostentoekening op basis van marginale kosten. De onder punt 4.2.2 genoemde stappen zijn wel van toepassing, maar er zijn drie belangrijke uitzonderingen:

- a) deze instellingen zijn niet verplicht rekening te houden met de „objectieve, transparante en controleerbare criteria” die door de lidstaten moeten worden vastgesteld, en
- b) bij de berekeningen van de totale inkomsten mag rekening worden gehouden met twee aanvullende kostenposten: kosten voor de conservering van data en kosten met betrekking tot rechtenvereffening. Dit vloeit voort uit de speciale rol die de culturele sector vervult. Daaronder valt het behoud van cultureel erfgoed. De rechtstreekse en onrechtstreekse kosten van het onderhoud en de opslag van data en de kosten van het identificeren van derden bij wie rechten berusten, exclusief de daadwerkelijke kosten van het verlenen van licenties, zouden in aanmerking moeten kunnen komen;
- c) bij het berekenen van een redelijk rendement op de investering mogen deze instellingen rekening houden met tarieven die de particuliere sector in rekening brengt voor het hergebruik van identieke of soortgelijke documenten.

#### 4.2.4. Redelijk rendement op de investering

In de richtlijn is niet specifiek bepaald wat er onder een „redelijk rendement op de investering” moet worden verstaan, maar de belangrijkste kenmerken ervan zouden kunnen worden opgemaakt uit de reden waarom van het beginsel van de toerekening van marginale kosten is afgeweken, namelijk het waarborgen van de normale werking van overheidsinstanties die met aanvullende budgettaire beperkingen kunnen worden geconfronteerd.

Het „rendement op de investering” kan daarom worden opgevat als een percentage dat bovenop de in aanmerking komende kosten komt en dat het mogelijk maakt:

- a) de kapitaalkosten terug te verdienen, en
- b) een reëel rendementsniveau (winst) op te nemen.

Bij commerciële spelers op een vergelijkbare markt zou voor het rendementsniveau rekening worden gehouden met het zakelijke risico. Het is echter niet passend om het zakelijke risico te betrekken bij PSI-hergebruik, aangezien de productie van PSI deel uitmaakt van de opdracht van overheidsinstanties. Op grond van de richtlijn moet het rendementsniveau „redelijk” zijn. Dat zou iets hoger dan de huidige kapitaalkosten kunnen zijn, maar aanzienlijk lager dan het gemiddelde rendementsniveau voor commerciële spelers, dat waarschijnlijk veel hoger is als gevolg van de grotere risico's die worden genomen.

Aangezien de kapitaalkosten nauw verband houden met de rentevoeten van kredietinstellingen (die op hun beurt zijn gebaseerd op de vaste rentevoet voor basisherfinancieringstransacties van de ECB) zou van het „redelijke rendement op de investering” niet kunnen worden verwacht dat het meer dan 5 % boven de vaste rentevoet van de ECB ligt. Met deze verwachting waren de respondenten van de openbare raadpleging van de Commissie het grotendeels eens: in slechts één op de tien antwoorden was sprake van een niveau van meer dan 5 %<sup>(22)</sup>. Voor lidstaten die niet bij de eurozone horen, zou een „redelijk rendement” aan moeten sluiten bij de toepasselijke vaste rentevoet.

### 4.3. Transparantie

In artikel 7 van de richtlijn is bepaald dat de volgende informatie vooraf wordt vastgesteld en indien mogelijk en passend langs elektronische weg wordt bekendgemaakt, waarbij een visuele en functionele verbinding met de documenten voor hergebruik tot stand wordt gebracht:

- a) de eventuele voorwaarden, de berekeningsgrondslag en de bedragen van de standaardvergoedingen (dat wil zeggen vergoedingen die automatisch van toepassing kunnen zijn op van tevoren bepaalde documenten of reeksen documenten, waarbij een beoordeling van geval tot geval niet nodig is);

<sup>(22)</sup> Zie voor de resultaten van de raadpleging blz. 14 van het eindverslag: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- b) factoren waarmee rekening moet worden gehouden bij de berekening van niet-standaardvergoedingen, en
- c) vereisten om voldoende inkomsten te genereren ter dekking van een aanzienlijk deel van de kosten met betrekking tot de verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding van documenten waarvoor op grond van artikel 6, lid 2, onder b), een hoger tarief dan de marginale kosten mag worden toegerekend.

Overeenkomstig de resultaten van de openbare raadpleging worden de overheidsinstanties ook aangemoedigd de inkomsten bekend te maken die zij hebben ontvangen uit vergoedingen voor het hergebruik van hun documenten. Dergelijke informatie zou op overkoepelend niveau (per database of voor de hele instantie) moeten worden samengesteld en jaarlijks moeten worden bijgewerkt.

---