
OVERHEIDSINFORMATIE ALS EEN ECONOMISCH GOED

Het beschikken over overheidsinformatie als een comparatief voordeel

Katleen JANSSEN

Wetenschappelijk medewerker, Interdisciplinair Centrum voor Recht en ICT (ICRI), Katholieke Universiteit Leuven – Interdisciplinair Instituut voor BreedBand Technologie (IBBT)

- Overheidsinformatie heeft niet alleen een grote democratische waarde, maar ook een aanzienlijk economisch potentieel. Zij kan dienen als grondstof voor de creatie van informatieproducten en –diensten met een toegevoegde waarde door de informatie-industrie. De Europese richtlijn van 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie creëerde een kader om het hergebruik van documenten in het bezit van de overheid te stimuleren. In deze bijdrage wordt ingegaan op de belangrijkste aspecten van de richtlijn: het toepassingsgebied, de algemene principes en de regels voor de beschikbaarstelling van informatie. Ten slotte wordt de omzetting van de richtlijn in België kort besproken, zowel op federaal als op Vlaams niveau.
- L'information publique n'a pas seulement une grande valeur démocratique, mais aussi un évident potentiel économique. Elle peut servir de matière première à la création de produits et services à valeur ajoutée par l'industrie de l'information. La directive européenne de 2003 concernant le réemploi de l'information publique a créé un cadre pour cette réutilisation. Dans cette contribution, les aspects principaux de cette directive sont développés : domaine d'application, principes généraux, règles de mise à disposition de l'information. Enfin, la transposition de la directive en Belgique est brièvement abordée, aux niveaux fédéral et flamand.

Overheidsinformatie heeft niet alleen een grote democratische waarde, maar ook een aanzienlijk economisch potentieel. Volgens een recente studie uitgevoerd in opdracht van de Europese Commissie ligt de geschatte markt voor overheidsinformatie op een gemiddelde van 27-miljard euro¹. Een andere studie, daterende uit 2000, spreekt zelfs over een totale economische waarde van 68 miljard euro².

Overheidsinformatie heeft een tweevoudig economisch belang. Aan de ene kant dient zij als input voor deelnemers aan de samenleving en de markt om hun beslissingen op een rationele en geïnformeerde wijze te kunnen nemen, wat de werking van de markt enkel ten goede kan komen. Aan de andere kant is overheidsinformatie ook een grondstof voor de creatie van commerciële informatieproducten en –diensten³. Gangbare voorbeelden zijn routepanners, die uiteindelijk gebaseerd zijn op kaarten van het Nationaal Geografisch Instituut. Ook commerciële weersinformatie is vaak gebaseerd op data verzameld door de overheid, namelijk het Koninklijk Meteorologisch Instituut. Talrijke *information brokers* verdienen hun brood door het combineren van informatie van de Nationale Bank van België, de rechtbanken van Koophandel, de Kruispuntbank Ondernemingen, etc.

Overheidsinformatie dient dus reeds als grondstof voor een heel aantal informatiediensten. Toch wordt het economische potentieel ervan nog niet ten volle benut. Een aantal factoren kan hieraan ten grondslag liggen. Ten eerste is het mogelijk dat de informatie die de bedrijfsweld zoekt niet beschikbaar is voor hergebruik. Deze

onbeschikbaarheid kan op zijn beurt verschillende oorzaken hebben. Mogelijks heeft de betrokken overheidsinstelling de gewenste informatie zelf niet. Een ander veelgehoord argument betreft de onmogelijkheid voor de overheid om in te schatten wat er daarna met de informatie gebeurt en het verlies van de controle over de kwaliteit van de informatie. Ook andere, zeer legitieme redenen zijn voorhanden: bescherming van de privacy, de openbare veiligheid, etc. Jammer genoeg heeft de overheid soms ook minder aantoonbare handelswijzen en wordt informatie niet beschikbaar gesteld met het oog op het bewaren van een informatiemonopolie en de verkoop van eigen informatieproducten. Dit kan ook de reden zijn waarom een overheidsinstelling misschien wel informatie ter beschikking stelt voor gebruik, maar tegen hoge prijzen of tegen zeer restrictieve voorwaarden. In 2004 diende *Meteoservices* bijvoorbeeld een klacht in bij de Raad voor de Mededinging tegen het Koninklijk Meteorologisch Instituut met betrekking tot de verschillen in prijsstelling voor *Meteoservices*, tegelijk klant en concurrent, en voor andere klanten. Een uitspraak over deze zaak wordt verwacht in 2007. Dit kan ertoe leiden dat een informatieproducent die overheidsinformatie uit verschillende bronnen wil combineren, grote moeilijkheden heeft om aan alle benodigde informatie te geraken, en daarbij rekening moet houden met veel verschillende prijzen en verschillende gebruiksvoorwaarden.

Deze moeilijke situatie van de informatie-industrie trok de aandacht van de Europese Commissie, die in 2001 een richtlijn voorstelde die het gebruik van overheidsinformatie door de

private sector moest vergemakkelijken⁴. In 2003 leidde dit initiatief tot een definitieve richtlijn⁵.

Richtlijn 2003/98 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (hierna "richtlijn hergebruik")

Achtergrond

Het belang van overheidsinformatie voor de ontwikkeling van de Europese markt staat bij de Europese Commissie al sinds het einde van de jaren '80 op het programma⁶. Volgens de Commissie lag het beperkte aanbod in pan-Europese informatieproducten en -diensten gebaseerd op overheidsinformatie vooral aan het gebrek aan transparantie over en de grote verschillen tussen de bestaande regels en gebruiken in de verschillende lidstaten. Deze ontmoedigden iedere onderneming die zich op de Europese informatiemarkt wilde wagen⁷. Een bijkomend gevolg was dat de Europese markt zwaar terrein verloor op de Amerikaanse concurrentie. Het wetgevende kader van de Verenigde Staten promoot de vrije beschikbaarheid van federale overheidsinformatie voor eender welk gebruik⁸.

Om aan de noden van de informatie-industrie tegemoet te komen, stelde de Europese Commissie in 2001, na een aantal consultatierondes⁹ ¹⁰, de richtlijn hergebruik voor. De definitieve versie ervan werd aangenomen op 17 november 2003 en moest door de lidstaten worden omgezet tegen 1 juli 2005. Eind 2006 is België, samen met Oostenrijk, Portugal, Luxemburg en Spanje, door de Europese Commissie voor het Hof van Justitie gedaagd, wegens de niet-nakoming van deze verplichting¹¹. Zowel op federaal als op regionaal niveau zijn echter reeds initiatieven genomen voor de omzetting (cf. infra).

Voorwerp en toepassingsgebied

De richtlijn hergebruik stelt een minimumpakket voorwaarden vast voor het hergebruik en de concrete middelen ter vereenvoudiging van het hergebruik van bestaande documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen van de lidstaten (Art. 1.1 richtlijn hergebruik). Een aantal definities is hierbij van belang.

Documenten

Ten eerste betreft de richtlijn documenten, ook al verwijst de titel naar overheidsinformatie. Door de ruime definitie van documenten is de draagwijdte echter hetzelfde: "eender welke inhoud, ongeacht het medium (op papier of opgeslagen in elektronische vorm of als geluids-, beeld- of

audiovisuele opname)" of "eender welk deel van een dergelijke inhoud" (art. 2.3 richtlijn hergebruik). Een aantal categorieën van documenten wordt echter reeds onmiddellijk van het toepassingsgebied uitgesloten.

Het betreft op de eerste plaats documenten "waarvan de verstrekking een activiteit is die niet valt onder de openbare taak van de betrokken openbare lichamen, als bepaald bij wet of ander bindend voorschrift van de lidstaat of, indien een voorschrift terzake ontbreekt, als bepaald overeenkomstig de gangbare bestuurspraktijk van de betrokken lidstaat" (art. 1.2.a) richtlijn hergebruik). Het gaat hierbij voornamelijk om informatieproducten en -diensten met een toegevoegde waarde die door de overheid zelf worden geproduceerd. Zij moet deze producten uiteraard niet ter beschikking stellen aan alle mogelijke concurrenten onder de voorwaarden van de richtlijn. De informatie die zij als grondstof hiervoor heeft gebruikt, zal echter wel onder de richtlijn vallen en dus aan de betrokken regels moeten beantwoorden (cf. infra).

Een tweede uitzonderingscategorie wordt gevormd door documenten waarvan de intellectuele eigendomsrechten bij derden berusten (art. 1.2.b) richtlijn hergebruik). Intellectuele eigendomsrechten van de overheden zelf leiden echter niet tot uitsluiting van het toepassingsgebied. De overheden worden zelfs aangemoedigd om hun auteursrechten "op dusdanige wijze uit te oefenen dat hergebruik wordt vergemakkelijkt" (overweging 22 richtlijn hergebruik). Dit betekent evenwel niet dat afbreuk wordt gedaan aan de bestaande auteursrechten: "(d)e richtlijn heeft geen gevolgen voor het bestaan of bezit van intellectuele eigendomsrechten van openbare lichamen en houdt geen enkele beperking in voor de uitoefening van deze rechten buiten de door de richtlijn gestelde rechten".

De derde categorie documenten lijkt vanzelfsprekend: documenten waartoe de toegang is uitgesloten op basis van de nationale toegangswetgeving (art. 1.2.c) richtlijn hergebruik), in casu de federale en regionale wetgeving op de openbaarheid van bestuur. Documenten waartoe om legitieme redenen, zoals bescherming van de persoonlijke levenssfeer of van de nationale veiligheid, geen toegang kan worden verschaft, kunnen uiteraard ook niet worden hergebruikt.

Een vierde en laatste reeks uitsluitingen is niet gebaseerd op de aard van de documenten, maar op de aard van de overheidsinstellingen. Alle documenten in het bezit van de volgende instellingen worden uitgesloten: openbare omroepen of hun dochterondernemingen en van andere lichamen of hun dochterondernemingen ten be-

hoeve van de vervulling van een publieke omroep taak; onderwijs- en onderzoeksinstituten, zoals scholen, universiteiten, archieven, bibliotheken en onderzoeksinstituten, met inbegrip van, waar toepasselijk, organisaties die zijn opgericht voor de overdracht van onderzoeksresultaten; en culturele instellingen, zoals musea, bibliotheken, archieven, orkesten, operahuizen, balletgezelschappen en theaters (art. 1.2. d), e) en f)). Het gaat hierbij om instellingen die in vele Europese lidstaten ten minste gedeeltelijk in hun eigen financiering moeten voorzien, en dan ook niet geneigd zijn om hun informatie vrij beschikbaar te maken voor de private sector.

Openbare lichamen

De richtlijn is van toepassing op documenten in het bezit van *openbare lichamen*. Openbare lichamen zijn "de staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen" (art. 2.1 richtlijn hergebruik). Een publiekrechtelijke instelling is op haar beurt iedere instelling die "a) is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van commerciële of industriële aard zijn, en b) rechtspersoonlijkheid heeft, en c) waarvan hetzij de activiteiten in hoofdzaak door de staat of zijn territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, hetzij het beheer is onderworpen aan toezicht door deze laatste, hetzij de leden van het bestuursorgaan, het leidinggevend orgaan of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, zijn territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen" (art. 2.2 richtlijn hergebruik). Voor deze definities haalde de richtlijn hergebruik de mosterd bij de sector van de overheidsopdrachten. Hieruit blijkt ook dat de richtlijn vooral een economische beweeggrond heeft, in tegenstelling tot de eerder democratische of politieke achtergrond van de openbaarheid van bestuur. De relatie tussen hergebruik en toegang tot overheidsinformatie wordt trouwens ook elders in de overwegingen bij de richtlijn benadrukt: "[d]e richtlijn bouwt voort op de bestaande toegangsregelingen in de lidstaten en houdt geen wijziging van de nationale regels voor de toegang tot documenten in" (overweging 9 richtlijn hergebruik).

Hergebruik

Hergebruik kreeg in de richtlijn hergebruik een zeer ruime definitie mee: "het gebruik door natuurlijke personen of rechtspersonen van documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijke

doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd" (art. 2.4 richtlijn hergebruik). Het gaat dus niet alleen om commercieel gebruik, maar ook om gebruik voor non-profit doeleinden, ook al is de richtlijn oorspronkelijk vooral ontstaan uit bekommernis om de industrie. De uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken is geen hergebruik. Verder gebruik van een document binnen de instelling die het gecreëerd heeft, voor een ander doel dan het oorspronkelijke, maar nog wel binnen de publieke taak, wordt vreemd genoeg niet uitgesloten. Kunnen we aannemen dat dit echter wel het geval is, aangezien de omgekeerde situatie niet logisch zou zijn¹²?

Bescherming van persoonsgegevens

De richtlijn hergebruik doet geen afbreuk aan de bestaande regels inzake de bescherming van persoonsgegevens: "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" (art. 1.4 richtlijn hergebruik). Indien een openbaar lichaam zou overwegen om documenten die persoonsgegevens bevatten beschikbaar te maken voor hergebruik, zal het dus steeds moeten voldoen aan de verplichtingen van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, met name het finaliteitsbeginsel.

Algemeen principe

Het algemene beginsel van de richtlijn is terug te vinden in artikel 3: "De lidstaten zorgen ervoor dat, wanneer het hergebruik van documenten toegestaan is, deze documenten kunnen worden hergebruikt voor commerciële of niet-commerciële doeleinden" en dit overeenkomstig de voorwaarden van de richtlijn. Er rust dus geen verplichting op de lidstaten of de overheidsinstellingen om hun informatie beschikbaar te maken voor hergebruik. Enkel wanneer zij zelf beslissen om dit te doen, moeten zij de regels van de richtlijn naleven.

Gecombineerd met alle soorten documenten die worden uitgesloten uit het toepassingsgebied, lijkt dit zeer gematigde beginsel op het eerste gezicht te leiden tot een heel zwakke richtlijn, waarbij het (3x "zeer" achter elkaar) twijfelachtig is of het doel van de ruimere mogelijkheden voor de informatie-industrie wel zal kunnen worden bereikt. Een aantal elementen lijken echter toch

wat hoop te bieden op een grotere impact van de richtlijn. Ten eerste kan geen onderscheid worden gemaakt tussen commercieel en niet-commercieel hergebruik, althans naar de toelaatbaarheid ervan. Wanneer een openbaar lichaam hergebruik van zijn documenten toelaat door de ene categorie, moeten de documenten ook beschikbaar zijn voor alle andere soorten hergebruik. Bovendien heeft de ruime definitie van hergebruik tot gevolg dat de overheid zelf ook "hergebruiker" is van haar eigen informatie, zo gauw zij die gebruikt voor een doeleinde dat buiten haar publieke taak valt. Dit brengt met zich mee dat die informatie dan ook meteen beschikbaar moet zijn voor eender wie uit de private sector die erom verzoekt. Elk overheidsmonopolie op informatieproducten of -diensten met een toegevoegde waarde wordt hierdoor dus zwaar bemoeilijkt, omdat zal moeten worden verantwoord dat het gaat om een publieke taak. Het bepalen van de inhoud van die publieke taak is een beleidskwestie, die niet eenvoudig in regels te vatten is.

Regels voor de beschikbaarstelling van overheidsinformatie

Het principe dat alle regels voor de beschikbaarstelling van overheidsinformatie onderbouwt, is transparantie. Onduidelijkheid over de mogelijkheden tot en voorwaarden voor hergebruik bleek immers één van de grootste problemen voor de Europese informatiemarkt te zijn (overweging 6 richtlijn hergebruik). De nood aan transparantie wordt dan ook in een heel aantal van de bepalingen van de richtlijn geconcretiseerd (cf. infra).

Aangezien de waarde van informatie in elektronische vorm voor de private sector aanzienlijk hoger is dan die van analoge documenten, met het oog op de bewerking en de aggregatie van gegevens, eist de richtlijn dat documenten zo veel mogelijk langs elektronische weg worden ter beschikking gesteld (art. 3 richtlijn hergebruik), en in eender welk bestaand format of eender welke taal (art. 5.1 richtlijn hergebruik). Er mogen echter niet te veel eisen worden gesteld aan de ambtenaren: openbare lichamen hebben geen verplichting "*om documenten te creëren of aan te passen teneinde aan een verzoek te voldoen, of om uittreksels te verstrekken wanneer dit een onevenredig grote inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling*" (art. 5.1 richtlijn hergebruik). Er kan dus niet van de overheid worden verwacht dat zij documenten gaat digitaliseren om aan de verwachtingen van een potentiële hergebruiker tegemoet te komen. Deze bepaling werd ingevoerd om te vermijden dat stimulering van hergebruik gepaard zou gaan met een grote stijging van de werklast van het overheidspersoneel. Daaraan werd nog een andere

expliciete vrijstelling gekoppeld: "*[o]penbare lichamen kunnen op basis van deze richtlijn niet worden verplicht een bepaald soort documenten te blijven produceren met het oog op het hergebruik van deze documenten door een particuliere of publieke organisatie*" (art. 5.2 richtlijn hergebruik). Dit kan natuurlijk de activiteiten van de private afnemers behoorlijk in de war sturen; de overheidsinstelling wordt dan ook aangemoedigd om de betrokken private partijen zo snel mogelijk op de hoogte te brengen (overweging 18 richtlijn hergebruik).

De openbare lichamen moeten een verzoek om hergebruik beantwoorden binnen een redelijke termijn, ofwel door hergebruik te weigeren, ofwel door de documenten ter beschikking te stellen, ofwel, indien een licentie vereist is, door het licentieaanbod over te maken. Deze redelijke termijn moet stroken met de termijnen van de bestaande toegangswetgeving. Wanneer dergelijke wetgeving niet bestaat, zoals in Luxemburg en Malta, stelt de richtlijn een termijn vast van twintig werkdagen na ontvangst van het verzoek (art. 4.1 en 4.2 richtlijn hergebruik). De openbare lichamen moeten bij het beantwoorden van een verzoek wel rekening houden met het eventuele dynamische karakter van de verzochte informatie. In dat geval moeten zij de gegevens ter beschikking stellen binnen een tijdsspanne die het mogelijk maakt hun economisch potentieel volledig te benutten (overweging 12 richtlijn hergebruik). Het gaat bijvoorbeeld om weers- en verkeersinformatie. Deze heeft uiteraard nog zeer weinig waarde indien zij pas na twintig werkdagen wordt verstrekt.

Wanneer zij een verzoek tot hergebruik weigert, moet de overheidsinstelling steeds de gronden voor de afwijzing meedelen, en verwijzen naar de rechtsmiddelen die voor de verzoeker openstaan, indien deze tegen de beslissing in beroep zou willen gaan (art. 4.3 en 4.4 richtlijn hergebruik). Dit klinkt de Vlaamse burger bekend in de oren, gelet op de bestaande wetgevende bepalingen inzake motivering van beslissingen (bv. Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, artikel 6§5 Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur; artikel 35 Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur), maar de waarde van deze bepaling mag toch niet worden onderschat. Voordien heerste er immers grote onzekerheid bij de private bedrijven waar zij terecht konden of moesten wanneer zij zich onterecht bejegend voelden, aangezien zij vaak afhankelijk waren van ad hoc afspraken met de overheid en niet konden terugvallen op een wettelijke regeling. Dit zorgde mede voor een grote terughoudendheid bij de private sector ten aanzien van hergebruik van overheidsinformatie.

Indien het openbaar lichaam zijn informatie wel wil ter beschikking stellen, maar hieraan bepaalde voorwaarden wil verbinden – met betrekking tot bijvoorbeeld het toegelaten gebruik van de gegevens, bronvermelding, aansprakelijkheid, etc. – kan het kiezen om gebruik te maken van een licentie: "*[o]penbare lichamen kunnen toestemming geven voor het onvoorwaardelijk hergebruik van documenten of kunnen voorwaarden opleggen, indien nodig door middel van een licentie, waarin relevante kwesties geregeld worden*" (art. 8.1 richtlijn hergebruik). Opnieuw is slechts een beperkte verplichting opgelegd aan de lidstaten: "*[i]n de lidstaten waar licenties gebruikt worden, zorgen de lidstaten ervoor dat standaardlicenties het hergebruik van overheidsdocumenten, die aan specifieke licentieaanvragen kunnen worden aangepast, in digitaal formaat beschikbaar zijn en elektronisch kunnen worden verwerkt. De lidstaten sporen alle openbare lichamen ertoe aan gebruik te maken van de standaardlicenties*" (art. 8.2 richtlijn hergebruik). De lidstaten moeten dus standaardlicenties voorzien, maar zij moeten het gebruik ervan niet verplichten aan hun openbare lichamen.

Tarifieringsbeginselen

"*Wanneer een vergoeding wordt verlangd, mogen de totale inkomsten uit het verstrekken en het verlenen van toestemming voor hergebruik van documenten niet hoger zijn dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen*" (art. 6 richtlijn hergebruik). De richtlijn laat een zeer grote marge aan de lidstaten en de openbare lichamen bij het vaststellen van de vergoedingen voor hergebruik. Enerzijds is een openbaar lichaam niet verplicht om een vergoeding te vragen, maar kan het ook zijn informatie gratis ter beschikking stellen aan de geïnteresseerde partijen. Anderzijds is de bovengrens gelegd op een redelijk rendement op investeringen. Deze grote marge is te wijten aan de verhitte discussies tussen de delegaties van de lidstaten bij de behandeling van de richtlijn. In sommige lidstaten, zoals het Verenigd Koninkrijk en ook op beperkt vlak in Nederland, wordt van de overheidsinstellingen verwacht of zelfs wettelijk geëist dat zij hun volledige kosten terugverdienen, onder meer door het vragen van een vergoeding die de kostprijs van de informatie dekt. Het was voor hen dan ook onmogelijk om akkoord te gaan met een prijsbepaling die enkel de verstrekingskosten zou omvatten.

De richtlijn moedigt beschikbaarstelling tegen verstrekingskosten wel aan: "*de lidstaten dienen de openbare lichamen te stimuleren documenten beschikbaar te stellen tegen tarieven die*

niet hoger zijn dan de marginale kosten van vermenigvuldiging en verspreiding van de betrokken documenten" (overweging 14 richtlijn hergebruik). Bovendien moeten de vergoedingen kostengeoriënteerd zijn (art. 6 richtlijn hergebruik). Dit zou een probleem kunnen opleveren voor vergoedingen die gebaseerd zijn op royalty's, en een bepaald bedrag per verkocht product eisen. In dat geval is immers de opbrengst bepalend, en niet de kost. In praktijk zal voor sommige categorieën van informatie, bijvoorbeeld geografische of meteorologische data, het betalen van royalty's voordeliger zijn dan een kostengeoriënteerde vergoeding, omdat het verzamelen van dergelijke data zeer duur is.

Discriminatieverbod en eerlijke handel

Artikel 10 van de richtlijn bevat een aantal waarborgen in het kader van de eerlijke behandeling van de mogelijke afnemers van informatie. Op de eerste plaats mogen de voorwaarden voor hergebruik van overheidsinformatie niet discriminerend zijn voor vergelijkbare categorieën van hergebruik (art. 10.1 richtlijn hergebruik). Verschillen tussen commercieel en niet-commercieel hergebruik zijn dus perfect mogelijk, al moeten wel steeds beide mogelijk zijn. Een tweede situatie die geïmagineerd wordt, is het hergebruik van documenten door het openbare lichaam zelf: "*[i]ndien documenten door een openbaar lichaam worden hergebruikt als basismateriaal voor commerciële activiteiten van dat openbare lichaam die buiten de openbare taak vallen, zijn op de verstrekking van documenten voor deze activiteiten dezelfde vergoedingen en andere voorwaarden van toepassing als die welke gelden voor andere gebruikers*" (art. 10.2 richtlijn hergebruik). In praktijk zal dit echter niet zo eenvoudig te realiseren zijn: het zal vereisen dat aparte rekeningstelsels worden ingevoerd voor de verschillende activiteiten van de overheidsinstellingen, of zelfs dat de commerciële activiteiten volledig worden afgesplitst van de openbare functies van de instellingen. Hierbij komt ook een meer fundamentele beleidsvraag aan het licht. Het criterium van onderscheid is de publieke taak. Maar wat houdt deze publieke taak precies in? Dat is een discussie die op politiek niveau moet worden gevoerd.

Een vergelijkbaar probleem betreft het verbod op exclusieve overeenkomsten op het hergebruik van overheidsinformatie. Dit verbod is niet absoluut: een exclusief recht verlenen is toegelaten wanneer het noodzakelijk is voor het verlenen van een dienst van algemeen belang. We kunnen ons echter de vraag stellen of een dienst van algemeen belang niet per definitie als een onderdeel van de publieke taak kan worden gezien, en dus eigenlijk helemaal niet als hergebruik moet worden beschouwd.

Omzetting van de richtlijn hergebruik in België

De richtlijn hergebruik moest omgezet zijn tegen 1 juli 2005 (art. 12 richtlijn hergebruik). Zoals hierboven werd vermeld, heeft België de richtlijn in december 2006 nog steeds niet geïmplementeerd. Het wordt hiervoor dan ook door de Europese Commissie voor het Hof van Justitie op het matje geroepen. Sindsdien is echter hard gewerkt aan de omzetting. De federale wet werd gepubliceerd in april 2007¹³, de decreten van de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest reeds eerder¹⁴ en het Vlaamse Decreet werd in april behandeld in het Vlaamse Parlement. We schetsen hieronder kort de situatie op het federale niveau en in Vlaanderen.

Omzetting van de richtlijn hergebruik op federaal niveau

Het federale wetsontwerp werd op 12 juli 2006 bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers ingediend¹⁵. Het werd zo goed als ongewijzigd goedgekeurd door de Kamer op 25 januari 2007 en niet geëvoceerd door de Senaat. De finale versie van de wet werd afgekondigd op 7 maart 2007. De wet volgt het algemene principe van de richtlijn: *"de bestuursdocumenten die door de overheden ter beschikking worden gesteld, mogen hergebruikt worden voor commerciële of niet-commerciële doeleinden overeenkomstig de in deze wet omschreven voorwaarden"* (art. 5 wet hergebruik). De overheden krijgen dus ook de keuze om hun documenten ter beschikking te stellen voor hergebruik.

Op sommige vlakken gaat de wet echter verder dan de richtlijn. Aan de ene kant stimuleert hij ruimer hergebruik door lagere prijzen voor te stellen: *"in het geval dat kosten worden aangerekend voor de reproductie en verspreiding van bestuursdocumenten, zijn die kosten gelijk aan de marginale kosten voor de reproductie en verspreiding. Wanneer het gebruiksklaar maken van het bestuursdocument bijkomende handelingen vergt, mogen de totale kosten niet meer bedragen dan de kosten die zijn gemaakt om de bestuursdocumenten te verzamelen, te produceren, te vermenigvuldigen en te verspreiden, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen"* (art. 8 wet hergebruik). De overheden mogen dus enkel de verstrekingskosten aanrekenen, tenzij zij bijkomende bewerkingen moeten uitvoeren.

Die bijkomende verwerkingen verwijzen naar een ander aspect waarin de wet verder gaat dan de richtlijn, maar dan in de omgekeerde richting – het beperken van de mogelijkheden tot herge-

bruik omwille van de bescherming van de privacy: *"Bestuursdocumenten die persoonsgegevens bevatten, komen pas in aanmerking voor hergebruik, nadat de betrokken overheid de nodige voorzorgsmaatregelen heeft genomen om de identiteit te verbergen van de personen op wie de persoonsgegevens betrekking hebben, inzonderheid door de informatie die de bestuursdocumenten bevatten te anonimiseren overeenkomstig de definitie voorzien in artikel 1, 5° van het koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens"* (art. 4 wet hergebruik). Documenten die persoonsgegevens bevatten, mogen dus nooit worden beschikbaar gemaakt voor hergebruik. Dit lijkt op het eerste gezicht veeleisender te zijn dan de verplichting van de richtlijn om de bestaande wetgeving in het kader van de bescherming van persoonsgegevens te respecteren. Het houdt immers in, aldus de Privacycommissie, dat geen enkele vorm van hergebruik van documenten die persoonsgegevens bevatten in overeenstemming kan zijn met de vereisten van de Wet van 8 december 1992¹⁶.

Eén van de grote verdiensten van de richtlijn was dat zij zorgde voor duidelijke beroepsmogelijkheden in het geval een aanvrager tot hergebruik zich onterecht behandeld voelde. In de federale wet werd dit vertaald door de oprichting van een *"federale Commissie van het hergebruik van de bestuursdocumenten"* (art. 9 wet hergebruik). Deze Commissie kan een uitspraak doen over beroepen tegen een beslissing van de overheid over het al dan niet beschikbaar maken van documenten, over een onwillige uitvoering van een beslissing of over enige andere moeilijkheid die men ondervindt bij het uitoefenen van het recht op hergebruik van overheidsinformatie.

Omzetting van de richtlijn op Vlaams niveau

De Vlaamse regering koos, net als de federale overheid, om de richtlijn niet om te zetten als deel van de wetgeving op de openbaarheid van bestuur, maar als een aparte wet. Het ontwerp van decreet werd op 24 januari 2007 ingediend bij het Vlaams Parlement¹⁷. Het werd eind maart zonder opmerkingen aangenomen door de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Bestuurszaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en Decreetevaluatie en in april ook zonder enige commentaar door de plenaire zitting van het Parlement gelooft¹⁸. De meegaandheid van het Parlement staat in schril contrast met de commentaren van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur¹⁹, de Sociaal-

Economische Raad van Vlaanderen en de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen²⁰.

Ook de Vlaamse regering koos ervoor om het principe van de richtlijn te volgen: de bestuursinstanties mogen zelf beslissen of zij hun bestuursdocumenten beschikbaar stellen voor hergebruik. Dit kadert ook in de afspraken met de lokale overheden dat aan hun autonomie niet te veel zal worden geraakt. Voor de terminologie, de aanvraagprocedure en de beroepsprocedure werd zo veel mogelijk aangesloten bij het Decreet van 26 maart 2004 betreffende openbaarheid van bestuur, om zo veel mogelijk de overzichtelijkheid en de uniformiteit te bewaren.

De beroepsprocedure werd toevertrouwd aan de bestaande beroepsinstantie voor openbaarheid van bestuur. De reden hiervoor is terug te vinden in de Memorie van Toelichting: *"het bestaan van grote raakvlakken tussen openbaarheid en hergebruik, te meer omdat met betrekking tot een beroep dat ingesteld wordt tegen een beslissing tot weigering van hergebruik op basis artikel 2, tweede lid, van voorliggend decreet – namelijk als hergebruik is uitgesloten op basis van het feit dat de documenten zelfs niet openbaar gemaakt worden volgens het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur – je sowieso voor deze categorie van beslissingen op het domein komt van de beroepsinstantie openbaarheid"*²¹.

De aanvrager kan onder meer een beroep instellen tegen weigeringen tot beschikbaarstelling, tegen beslissingen omtrent de vergoedingen of de voorwaarden voor het hergebruik, of het niet naleven van termijnen (art. 15 ontwerp van decreet).

Besluit

Overheidsinformatie heeft niet alleen een democratische, maar ook een economische waarde. De richtlijn hergebruik probeert dit economische potentieel tot bloei te brengen door een geharmoniseerd kader te scheppen voor de regels inzake hergebruik van overheidsinformatie. Het algemene beginsel dat de lidstaten of de openbare lichamen zelf mogen beslissen of zij hergebruik van hun documenten toelaten, vormt echter maar een beperkte harmonisering. Toch heeft de richtlijn een aantal verdiensten, namelijk op het vlak van het transparanter maken van de voorwaarden en de vergoedingen voor het hergebruik en van de mogelijke beroepsmogelijkheden tegen onterecht geachte beslissingen van de overheid.

België heeft de richtlijn anno 2006 nog steeds niet volledig omgezet, en wordt hiervoor dan ook ter verantwoording geroepen door de Europese Commissie. Vlaanderen en Brussel blijken deze keer de slechtste leerlingen te zijn. In 2008 wordt de impact van de richtlijn op Europees niveau voor het eerst geëvalueerd. Gelet op de beperkte tijdspanne die ons nog rest, zal deze evaluatie waarschijnlijk nog niet veel uitwijzen voor ons land.

Katleen Janssen
Katholieke Universiteit Leuven
Onderzoekseenheid Recht en
Informatica
Sint-Michielsstraat 6 - bus 3443
3000 Leuven
katleen.janssen@law.kuleuven.be

april 2007

Referenties

- ¹ Mepsir Consortium. *Final Report on Study on Exploitation of Public Sector Information – Benchmarking of EU Framework Conditions*, 2006, p. 35.
<http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/final_report.pdf> (bezoekt op 30 december 2006).
- ² Pira Ltd. *Commercial exploitation of Europe's Public Sector Information*, 2006, p. 9,
<http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/pira_study/commercial_final_report.pdf> (bezoekt op 30 december 2006).
- ³ Janssen, Katleen ; Kabel, Jan. Commercialisering van overheidsinformatie door de overheid: rechtspraak en wetgeving in België en Nederland. De honden blaffen, maar de karavaan trekt voort. *Computerrecht*, 2005, p. 117.
- ⁴ Commissie van de Europese Gemeenschappen. *Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik en de commerciële exploitatie van overheidsdocumenten*,
<http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/directive_proposal/nl.pdf> (bezoekt op 30 december 2006).

- 5 Europees Parlement en de Raad. *Richtlijn 2003/98/EG van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie*, <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/nl/oj/dat/2003/l_345/l_34520031231nl00900096.pdf> (bezoekt op 30 december 2006).
- 6 Commissie van de Europese Gemeenschappen. *Guidelines for improving the synergy between the public and the private sectors in the information market*, 1989, <http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/brochure/1989_public_sector_guidelines_en.pdf> (bezoekt op 30 december 2006).
- 7 Janssen, Katleen ; Kabel, Jan. *op. cit.*, p. 125.
- 8 Weiss, Peter. *Borders in Cyberspace: Conflicting Public Sector Information Policies and their Economic Impacts*. 7th Global Special Data Infrastructure Conference, Bangalore, 2004. <<http://gsdidocs.org/gsdiconf/GSDI-7/papers/TSIpPW.pdf>> (bezoekt op 30 december 2006).
- 9 Commissie van de Europese Gemeenschappen. *Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa. Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij*. 1998, <<http://cordis.europa.eu/econtent/publicsector/greenpaper.html>> (bezoekt op 30 december 2006).
- 10 Commissie van de Europese Gemeenschappen. *Mededeling aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. eEurope 2002: de realisatie van een EU-kader voor de exploitatie van overheidsinformatie*. 2001, <http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/docs/pdfs/eeurope/2001_607_nl.pdf> (bezoekt op 30 december 2006).
- 11 Commissie van de Europese Gemeenschappen. *Press release: Commission takes 5 countries to Court of Justice for failure on EU rules to re-use public information – a resource worth up to €48 billion*, 22 December 2006, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1891&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> (bezoekt op 30 december 2006).
- 12 Janssen, Katleen. *Hergerbruik van overheidsinformatie – binnenkort ook bij u in de winkel? Privacy en Informatie*, 2006, p. 60.
- 13 Wet van 7 maart 2007 tot omzetting van de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, B.S. 19 april 2007.
- 14 Decreet van 14 december 2006 houdende omzetting van Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie en betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S. 27 december 2006; Decreet van 25 januari 2007 houdend omzetting van de Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie, B.S. 19 februari 2007.
- 15 Federale regering. *Wetsontwerp tot omzetting van de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie*, <<http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/51/2634/51K2634001.pdf>> (bezoekt op 30 december 2006).
- 16 Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer. *Advies van 8 februari 2006 betreffende het voorontwerp van wet tot omzetting van de richtlijn 2003/98 van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik van overheidsinformatie*. <www.privacycommission.be> (bezoekt op 30 december 2006).
- 17 Vlaamse Regering. *Ontwerp van decreet betreffende het hergebruik van overheidsinformatie* <<http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2006-2007/g1077-1.pdf>> (bezoekt op 18 april 2007).
- 18 Vlaams Parlement. *Ontwerp van decreet betreffende het hergebruik van overheidsinformatie. Procedureverloop*, <<http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=484750&tabId=-1671462220>> (bezoekt op 18 april 2007).
- 19 Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur. *Advies 6-2006 over het voorontwerp van decreet betreffende het hergebruik van overheidsinformatie*, 15 september 2006, <<http://www.binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/hergebruik/hergebruik.html>> (bezoekt op 30 december 2006).
- 20 Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen en Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen. *Advies hergebruik van overheidsinformatie*, 20 september 2006, <http://www.minaraad.be/nieuwsbrieven/news1_2006/elektronische-nieuwsbrief-2006-9/resolveUid/518408a61f4200b5d175ab88f1d4f386> (bezoekt op 30 december 2006).
- 21 Vlaamse Regering. *Ontwerp van decreet betreffende het hergebruik van overheidsinformatie. Memorie van Toelichting*, p. 7, <<http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2006-2007/g1077-1.pdf>> (bezoekt op 18 april 2007).