



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 12.12.2011  
SEC(2011) 1551 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*bij*

**Voorstel voor een**

**RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van  
Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik  
van overheidsinformatie**

{COM(2011) 877 definitief}  
{SEC(2011) 1552 definitief}

## 1. TOEPASSINGSGEBIED EN CONTEXT

### 1.1. Toepassingsgebied

Deze effectbeoordeling gaat in op de vraag of er, gezien de ontwikkelingen op de markt voor het hergebruik van overheidsinformatie, behoefte is aan wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (richtlijn Overheidsinformatie), waarin basisvoorwaarden voor het hergebruik van overheidsinformatie in de EU zijn opgenomen. De Commissie heeft rekening gehouden met veranderingen op de markten voor hergebruik, ook die welke in gang zijn gezet door de richtlijn, en zij heeft onderzocht of er nog belemmeringen zijn en, zo ja, welke dat zijn en hoe zij het beste kunnen worden weggenomen.

### 1.2. Context

De richtlijn Overheidsinformatie is vastgesteld op 17 november 2003. Het bij de richtlijn ingestelde rechtskader heeft als doel de ontsluiting van het economisch potentieel van gegevens die eigendom van de overheid zijn door deze gegevens vrij te geven voor commercieel en niet-commercieel hergebruik ter bevordering van innovatie.

De richtlijn Overheidsinformatie is een bouwsteen van de Digitale Agenda voor Europa en de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei<sup>1</sup>. De evaluatie van de richtlijn is een kernactie van de Digitale Agenda (1c). Het economisch belang van het vrij toegankelijk maken van gegevensbronnen, waaronder ook overheidsgegevens, wordt inmiddels algemeen onderkend. Zo zijn volgens een artikel in *The Economist* in 2010 gegevens tegenwoordig “*een economische grondstof geworden die bijna net zo belangrijk is als kapitaal en arbeid*”<sup>2</sup>, en worden ze in het Digital Britain Final Report omschreven als “*een innovatievaluta ... het levensbloed van de kenniseconomie*”<sup>3</sup>. Naast het stimuleren van de innovatie en creativiteit die een impuls geven aan de economische groei, zorgt vrij toegankelijke overheidsinformatie echter ook voor een grotere mate van transparantie, verantwoording en doelmatigheid.

Volgens recent onderzoek bedroeg de totale markt voor overheidsinformatie in de EU in 2008 naar schatting 28 miljard euro<sup>4</sup> maar zou het algehele economisch voordeel bij verdere openstelling van overheidsinformatie, door de gegevens eenvoudig toegankelijk te maken, voor de EU27 40 miljard euro per jaar belopen. De totale directe en indirecte economische winst van het gebruik van overheidsinformatie in de EU27-economie zou ongeveer 140 miljard euro per jaar zijn<sup>5</sup>, hetgeen duidelijk aantoont dat een groter hergebruik van overheidsinformatie gepaard gaat met aanmerkelijk economisch voordeel. De uitdaging is de markt een optimaal rechtskader aan te reiken om het feitelijke commerciële en niet-commerciële hergebruik van overheidsgegevens te vergemakkelijken en te stimuleren.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/index_en.htm)

<sup>2</sup> <http://www.economist.com/node/15557443>

<sup>3</sup> <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/interactive.bis.gov.uk/digitalbritain/report/>

<sup>4</sup> Evaluatie van recente onderzoeken over het hergebruik van overheidsinformatie en daarmee samenhangende marktontwikkelingen, G. Vickery, augustus 2011.

<sup>5</sup> Evaluatie van recente onderzoeken over het hergebruik van overheidsinformatie en daarmee samenhangende marktontwikkelingen, G. Vickery, juli 2011, publicatie verwacht.

Volgens artikel 13 van de richtlijn moest de toepassing van de richtlijn uiterlijk op 1 juli 2008 zijn geëvalueerd. Die evaluatie is uitgevoerd door de Commissie en gepubliceerd in Mededeling COM(2009) 212<sup>6</sup>. De Commissie constateerde dat er ondanks de gemaakte vorderingen nog enkele belemmeringen waren, namelijk pogingen van openbare lichamen om een zo groot mogelijke vergoeding te vragen, zonder oog te hebben voor de belangen van de economie in het algemeen, oneerlijke mededingingspraktijken tussen de openbare en de particuliere sector of openbare lichamen die het economisch potentieel van hergebruik niet onderkennen. De Commissie concludeerde dat zij de richtlijn opnieuw zou evalueren in 2012, wanneer er meer duidelijkheid bestaat over de uitwerking, effecten en toepassing van de richtlijn.

Van 9 september tot en met 30 november 2010 werd een openbare raadpleging gehouden die 598 reacties opleverde van alle belanghebbenden: overheden, houders van overheidsinformatie (ook in sectoren die op dit moment zijn uitgesloten), commerciële en niet-commerciële hergebruikers, deskundigen, academici en burgers.

Uit de ontvangen reacties blijkt dat er, hoewel de cultuur van hergebruik in vergelijking met de vorige evaluatie in menig lidstaat is vooruitgegaan, nog veel moet worden gedaan om het potentieel van het hergebruik van overheidsinformatie ten volle te benutten. Met name werd door zowel openbare lichamen als hergebruikers gevraagd om een toelichting en richtsnoeren bij de beginselen voor vergoedingen en licenties en bij de gegevensformaten. Voorts waren meer hergebruikers dan houders van overheidsinformatie voorstander van wijziging van de richtlijn om alle toegankelijke informatie herbruikbaar te maken, aanvullende stappen te zetten om overheidsinformatie verder toegankelijk te maken en praktische maatregelen te treffen om hergebruik te vereenvoudigen (bijvoorbeeld middels overzichten van beschikbare documenten, vereenvoudigde of geen licentievoorwaarden en berekening van marginale kosten).

## **2. PROBLEEMSTELLING**

Voor een onderneming die voor de ontwikkeling van een commercieel online product wil putten uit overheidsgegevens in alle EU-lidstaten, zijn de volgende problemen vastgesteld.

### **2.1. Onvoldoende duidelijkheid en transparantie**

- Een belemmering voor hergebruik is nog altijd het gebrek aan informatie over welke gegevens er feitelijk beschikbaar zijn, en van beperkende of onduidelijke voorwaarden voor hergebruik, onder meer inzake de tarieven.
- Het is onvoldoende duidelijk wanneer informatie onder het toepassingsgebied voor hergebruik valt, waarbij sommige openbare lichamen zich te vaak beroepen op het concept "openbare taak" om hergebruik te beperken.
- Voor kleine en middelgrote ondernemingen is de procedure voor het verkrijgen van toestemming voor hergebruik van overheidsinformatie waarschijnlijk te ingewikkeld met als gevolg dat zij hun product in de ijskast zetten wegens gebrek aan middelen om de procedure volledig af te ronden.

---

<sup>6</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0212:FIN:NL:PDF>

## **2.2. Gesloten bronnen**

- De huidige richtlijn is niet van toepassing op gegevens die zijn verzameld of geproduceerd door openbare omroepen, onderwijs- en onderzoeksinstellingen en culturele instellingen. Informatie van sommige daarvan, in het bijzonder cultureel materiaal in het publieke domein, is onderworpen aan hergebruik, zij het onder niet-gereguleerde voorwaarden, zodat de uitzonderingen moeten worden onderbouwd met een nieuwe kosten-batenanalyse.

## **2.3. Te hoge tarieven en een gebrek aan gelijke regels**

- Hergebruikers beklagen zich erover dat de hoogte van de tarieven het hergebruik in feite in de weg staat, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen .
- Openbare lichamen rekenen de kosten voor hun activiteiten inzake niet-verfijnde respectievelijk verfijnde informatie vaak verkeerd toe en kunnen niet waarborgen dat de tarieven die zij voor hun niet-verfijnde informatie aan leveranciers van verfijnde-informatieproducten in rekening brengen overeenkomen met die welke zij intern berekenen.
- Sommige openbare lichamen combineren de uitvoering van hun publieke taken met commerciële activiteiten die opbrengsten genereren, wat op zich niet verboden is volgens de richtlijn Overheidsinformatie. Wanneer zij met de particuliere sector concurreren op de markten voor producten en diensten die zijn gebaseerd op de overheidsinformatie die zij produceren en/of verzamelen, zijn sommige van die openbare lichamen geneigd concurrentieverstorende tarief- en licentievoorwaarden op te leggen.

## **2.4. Verschillen in aanpak in de lidstaten**

- De uitvoering en toepassing van de richtlijn en de vorderingen met het hergebruik van overheidsinformatie lopen per EU-lidstaat uiteen.
- Aangezien de lidstaten hun beleid voor het hergebruik van overheidsinformatie niet even snel uitvoeren, ontstaat het risico dat de interne markt verder versnipperd, ten nadele van bedrijven, consumenten en burgers.

## **2.5. Ontoereikende handhaving van bepalingen inzake hergebruik**

- Hoewel de lidstaten in algemene zin beschikken over goed werkende mogelijkheden van beroep, is het slechts in een enkele lidstaat voor bepaalde autoriteiten mogelijk klachten te behandelen tegen openbare lichamen die de regels voor het hergebruik van overheidsinformatie hebben overtreden.
- In de meeste lidstaten hebben hergebruikers te maken met omslachtige, lange procedures die niet geschikt zijn voor hun klachten. Het ontbreken van een doeltreffend beroepsmechanisme in sommige lidstaten (tijd tot de uitspraak, doeltreffende bevoegdheden van instanties) leidt op sommige markten tot ondoelmatigheid, hetgeen een negatieve uitwerking heeft op de mededinging, de innovatie en, in laatste instantie, het welzijn van de consumenten.

### **3. REDENEN VOOR EU-ACTIE, TOEGEVOEGDE WAARDE VAN EU-ACTIE EN SUBSIDIARITEIT**

De richtlijn Overheidsinformatie is aangenomen op grond van artikel 114 van het VWEU (95 VEG), aangezien het onderwerp betrekking heeft op het vrije verkeer van diensten en de goede werking van de interne markt betreft. Daarom moeten wijzigingen op de richtlijn dezelfde rechtsgrond hebben.

Het economisch belang van de vrije toegankelijkheid van gegevens, in het bijzonder overheidsgegevens, als uitgangspunt voor nieuwe informatiediensten, wordt nu meer algemeen erkend. Hoewel het basiskader voor het hergebruik van overheidsinformatie op communautair niveau is geharmoniseerd, moeten er nog enkele kwesties worden opgelost.

Ten eerste heeft de richtlijn als doel de versnippering van de interne markt tegen te gaan en grensoverschrijdende producten en diensten op basis van overheidsinformatie te stimuleren, aangezien verschillen tussen de nationale regelgeving op dit gebied de goede werking van de interne markt voor hergebruik van die informatie kunnen beletten.

Zo is actie op EU-niveau nodig, in de vorm van een wijziging van het toepassingsgebied van de richtlijn, om te waarborgen dat materiaal in het publieke domein dat in het bezit is van culturele instellingen in de hele EU op dezelfde wijze beschikbaar wordt gesteld en niet alleen binnen de afzonderlijke lidstaten.

Ten tweede dient het bij de richtlijn ingestelde rechtskader te voorzien in de voorwaarden om de potentiële voordelen van hergebruik van overheidsinformatie in Europa ten volle te benutten. Met de ontwikkeling van op overheidsinformatie gebaseerde activiteiten is die doelstelling echter niet terug te vinden in sommige van de huidige inhoudelijke regels. Zo wordt het huidige tariefstelsel bijvoorbeeld ongeschikt geacht als prikkel voor activiteiten op basis van het hergebruik van overheidsinformatie. Bovendien zijn diverse lidstaten uit eigen beweging overgegaan op een stelsel waarbij zij alleen de marginale kosten berekenen, terwijl andere lidstaten nog altijd alle kosten willen terugverdienen. Alleen met communautaire actie middels bindende harmonisatie kan worden bereikt dat de standaardregels voor vergoedingen en de uitzonderingen daarop in heel de EU gelijk zijn teneinde hergebruikactiviteiten te stimuleren.

### **4. BELEIDSDOELSTELLINGEN**

Overheidsinformatie vormt een belangrijke grondstof voor op digitale inhoud gebaseerde producten en diensten en biedt grote, tot nu toe onbenutte mogelijkheden. De algemene doelstelling van deze EU-actie is bij te dragen tot economische groei en werkgelegenheid door betere voorwaarden te scheppen voor de benutting van overheidsinformatie en voor de verdere ontwikkeling van de interne markt voor het hergebruik van die informatie. Door hun informatie beschikbaar te stellen voor hergebruik, verbeteren overheden bovendien hun transparantie, doelmatigheid en verantwoording en vergroten zij de mogelijkheden voor de burger. De algemene doelstelling sluit volledig aan op de horizontale strategieën op EU-niveau, met name de Europa 2020-strategie van de Commissie, die op 3 maart 2010 van start is gegaan met als doel om *“van de EU een slimme, duurzame en inclusieve economie te maken met een hoog niveau van werkgelegenheid, productiviteit en sociale cohesie”*.

Deze algemene doelstelling is onderverdeeld in de volgende specifieke doelen:

- (1) **Concurrentieverstoring op de EU-markt voorkomen:** gelijke regels voor hergebruikers en bevoegde openbare lichamen die naast niet-commerciële ook commerciële activiteiten ontplooiën.
- (2) **De markt voor digitale inhoud voor op overheidsinformatie gebaseerde producten en diensten stimuleren:** om economische groei en werkgelegenheid via hergebruik van overheidsinformatie te stimuleren zal moeten worden voldaan aan diverse voorwaarden voor zowel het commerciële als het niet-commerciële hergebruik van die informatie.
- (3) **Grensoverschrijdende benutting van overheidsinformatie stimuleren:** van een echte, bloeiende interne markt voor hergebruik van overheidsinformatie kan pas sprake zijn nadat de belemmeringen in de regelgeving en praktische hinderpalen voor hergebruik in heel de EU zijn verwijderd.

## 5. BELEIDSOPTIES

In het verslag over de effectbeoordeling worden de volgende opties onderzocht (hoofdstukken 4 en 5): (i) geen wijziging van de richtlijn (referentiescenario), (ii) intrekking van de richtlijn, (iii) soft law-maatregelen, (iv) wetswijzigingen en (v) een gecombineerde oplossing met soft law-maatregelen en wetswijzigingen.

*Geen beleidswijziging: geen wijziging van de richtlijn (referentiescenario)*

In 2009, na de eerste evaluatie van de richtlijn, concludeerde de Commissie dat de vorderingen en uitvoering van de richtlijn ongelijk waren, en constateerde zij dat er nog een aantal belemmeringen resteerden. Wegens een gebrek aan gegevens over het effect en de toepassing van de richtlijn besloot de Commissie de richtlijn in 2012 opnieuw te evalueren om vast te stellen of wetswijzigingen nodig zijn, met inachtneming van de vorderingen die de lidstaten tegen die tijd hebben gemaakt. Voor het hergebruik van overheidsinformatie zou deze optie van "geen beleidswijziging" betekenen dat de huidige bepalingen van de richtlijn en de nationale omzettinginstrumenten van kracht blijven.

*Staken van bestaande EU-actie: intrekking van de richtlijn Overheidsinformatie*

De richtlijn Overheidsinformatie bevat basisvoorwaarden voor het hergebruik van overheidsinformatie in de EU en heeft geleid tot beleids- en wetswijzigingen in de lidstaten. Zonder de richtlijn zou het de lidstaten vrij staan hun nationale uitvoeringsmaatregelen voor het hergebruik van overheidsinformatie in te trekken of te wijzigen. Deze optie heeft in feite tot gevolg dat alle huidige wettelijke verplichtingen uit hoofde van de richtlijn en de omzettinginstrumenten zouden ophouden te bestaan.

*Soft law-maatregelen*

Deze instrumenten, bijvoorbeeld richtsnoeren of aanbevelingen van de Commissie, bieden aanvullende informatie en/of uitleg met betrekking tot sommige bepalingen van de richtlijn Overheidsinformatie.

Tijdens de raadpleging werd door respondenten in alle categorieën voorgesteld soft law-maatregelen goed te keuren voor licentiemodellen, technische formaten en prijsberekeningen

(ook voor de berekening van de marginale kosten). Ook verzochten zij in het algemeen om bewustmakingsacties (uitwisseling van beste praktijken, deskundigheid en ervaring).

### *Wetswijzigingen*

Deze optie behelst een inhoudelijke wijziging van de richtlijn, te weten de rechten en verplichtingen die in de richtlijn zijn bepaald. Dergelijke wetswijzigingen betreffen: i) uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn tot de sectoren die op dit moment zijn uitgesloten; ii) opstelling van een regel voor het berekenen van een vergoeding op basis van de marginale kosten, mogelijk met uitzonderingen; iii) wijziging van het algemene beginsel om toegankelijke documenten herbruikbaar te maken; iv) verplichte publicatie van gegevens in machinaal leesbare formaten; v) verplichte aanwijzing van een onafhankelijk regelgevend orgaan; vi) omkering van de bewijslast voor naleving van de tariefvereisten; vii) invoering van de verplichting om het toepassingsgebied van ‘openbare taak’ alleen door wetgevingsmiddelen te bepalen.

### *Gecombineerde oplossing*

Volgens deze optie worden inhoudelijke wijzigingen van het kader voor hergebruik (optie van wetswijzigingen) gecombineerd met aanvullende richtsnoeren over de beginselen die de nationale autoriteiten dienen te volgen bij de uitvoering op nationaal niveau (optie van soft law-maatregelen).

## **6. VERGELIJKING VAN BELEIDSOPTIES EN EFFECTEN**

**Optie 1** (*status quo*) vergroot de kans op verschillen in aanpak op nationaal niveau, wat leidt tot onzekerheid ten aanzien van de regelgeving en concurrentievervalsing op de interne markt.

**Optie 2** (*intrekking van de richtlijn*) betekent dat het EU-vangnet van de minimumregels voor het hergebruik van overheidsinformatie ophoudt te bestaan, wat leidt tot meer rechtsonzekerheid en verschillen in nationale aanpak, hetgeen nadelig is voor de concurrentie en de interne markt voor het hergebruik van overheidsinformatie. Intrekking van de richtlijn zou ook haaks staan op verwante initiatieven die op EU- en nationaal niveau worden genomen om gegevens beter toegankelijk en herbruikbaar te maken.

**Optie 3** (*soft law-maatregelen*) alleen maakt het toepassen van de licentie- en tariefregels van de richtlijn Overheidsinformatie eenvoudiger, maar vergroot desondanks de kans op verschillen in aanpak op nationaal niveau, wat leidt tot onzekerheid ten aanzien van de regelgeving en concurrentievervalsing op de interne markt.

**Optie 4** (*wetswijzigingen*) betekent de instelling van een rechtskader dat bevorderlijk is voor hergebruik: het toepassingsgebied van de richtlijn wordt uitgebreid met culturele informatie, er ontstaat een afdwingbaar communautair recht op het hergebruik van overheidsgegevens, de tarieven voor het hergebruik van overheidsinformatie dalen en het beroepsmechanisme voor uitoefening van het recht op hergebruik wordt doeltreffender.

**Optie 5** (*combinatie van soft law-maatregelen en wetswijzigingen*) biedt naast de voordelen van optie 4 tevens een vereenvoudigde toepassing van de licentie- en tariefregels van de richtlijn Overheidsinformatie. Optie 5 zorgt voor convergentie van de regelgeving op nationaal niveau in heel de interne markt, zodat er meer rechtszekerheid ontstaat en er meer prikkels en minder belemmeringen voor het hergebruik van overheidsinformatie zijn.

Bij vergelijking van deze verschillende beleidsopties blijkt dat **optie 5** (*combinatie van soft law-maatregelen en wetswijzigingen*) het beste evenwicht biedt tussen bevordering van hergebruik van overheidsinformatie, harmonisatie en rechtszekerheid in het licht van nationale omstandigheden en uitvoeringskosten.

## **7. MONITORING EN EVALUATIE**

De belangrijkste indicator van vooruitgang naar de gestelde doelen is de juiste omzetting en toepassing van de richtlijn Overheidsinformatie.

De vooruitgang met het beleid inzake het hergebruik van overheidsinformatie en daarmee samenhangend beleid wordt ook gemeten volgens indicatoren, hetgeen in samenwerking met de lidstaten nader gestalte kan krijgen (zoals voorzien in het actieplan voor de elektronische overheid 2011-2015).

De Commissie verzamelt gegevens middels een rapportageverplichting voor de lidstaten, inbreng van belanghebbenden in het kader van een regelmatige dialoog en onafhankelijk onderzoek.

Drie jaar nadat de termijn voor omzetting is verstreken, evalueert de Commissie de toepassing van de richtlijn en deelt zij de resultaten mee aan het Europees Parlement en de Raad.