

Vergaderjaar 2017–2018

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 2577**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juni 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij acht fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening vrijwaringsclausules handelsakkoorden (Kamerstuk 22 112, nr. 2572)

Fiche: Herziening verordening over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven (Kamerstuk 22 112, nr. 2573)

Fiche: Mededeling en richtlijn versterking van bescherming klokkenluiders op EU-niveau (Kamerstuk 22 112, nr. 2574)

Fiche: Mededeling over de digitale transformatie van gezondheid en zorg (Kamerstuk 22 112, nr. 2575)

Fiche: Mededeling naar een gemeenschappelijke Europese gegevensruimte (Kamerstuk 22 112, nr. 2576)

Fiche: Herziening van de Europese richtlijn hergebruik van Overheidsinformatie

Fiche: Mededeling Kunstmatige intelligentie voor Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 2578)

Fiche: Verordening inzake relatie tussen platforms en bedrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 2579)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

## **Fiche: Herziening van de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
25 april 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM (2018)234
- d) *EUR-Lex*  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1525863482540&uri=CELEX:52018PC0234>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD (2018) 127
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Telecomraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gewone wetgevingsprocedure; gekwalificeerde meerderheid in de Raad
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Met de herziening van de richtlijn hergebruik van overheidsinformatie wordt de vigerende richtlijn uit 2013 (in 2015 geïmplementeerd in de Wet hergebruik van overheidsinformatie)<sup>1</sup> gewijzigd. Met deze wijziging wordt beoogd overheidsdata beter en sneller beschikbaar te krijgen obstakels voor mogelijk hergebruik weg te nemen en de verhouding van de richtlijn tot enkele andere Europese wetgeving te verduidelijken. Om dit te bereiken wordt de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid naar publieke informatie van overheidsbedrijven en naar onderzoeksdata, worden bepalingen opgenomen over het beschikbaar stellen van dynamische data en het gebruik van Application Programme Interface (APIs), worden de bepalingen over de mogelijkheid om meer dan de marginale kosten in rekening te brengen beperkt en worden de regels over exclusieve overeenkomsten (informatie die alleen aan één partij ter beschikking wordt gesteld voor hergebruik) aangescherpt. Daarnaast regelt het voorstel dat er een Europese lijst met high value datasets kan worden vastgesteld.

Aanleiding tot herziening is dat evaluatie volgens de Commissie laat zien dat de richtlijn uit 2003 en de herziening ervan in 2013, de snelle ontwikkelingen en vooral het nog onbenutte potentieel van datagebruik bij de totstandkoming van artificiële intelligentie (AI) (zie hierbij het BNC-fiche over AI) en big data-analyse, niet bijhoudt. Daardoor dreigen de econo-

<sup>1</sup> Wet van 24 juni 2015, houdende regels over het hergebruik van overheidsinformatie (Wet hergebruik van overheidsinformatie), Stb. 2015, nr. 271.

mische en sociale kansen die hergebruik van publieke data biedt, te worden gemist.

Het herzieningsvoorstel ziet op een minimum aan harmonisatie van de regelgeving in de lidstaten. Het gaat daarbij om bepalingen ter verbetering van de beschikbaarheid en kwaliteit van het aanbod van data van overheden, gegevens in handen van overheidsbedrijven en om publiek gefinancierde onderzoeksgegevens. Het voorstel heeft in het bijzonder betrekking op de volgende aspecten:

1. Bevordering beschikbaarstelling van dynamische en realtime data met gebruik van API<sup>2</sup>, inclusief onderzoeksdata.
2. Vaststelling van een gemeenschappelijke Europese lijst van high value data sets<sup>3</sup>.
3. Bevordering van het beschikbaar stellen van data van overheidsbedrijven die een publiek belang dienen.
4. Verdere beperking van exclusieve overeenkomsten bij beschikbaarstelling van data.
5. Beperken van de mogelijkheden om een uitzondering te maken op het uitgangspunt waardoor organisaties meer dan de marginale kosten in rekening brengen voor het beschikbaar stellen van hun data.
6. Betere afstemming van de richtlijn op relevante andere regelgeving, zoals de databankenrichtlijn<sup>4</sup> en de INSPIRE-richtlijn<sup>5</sup> (betreffende geo-informatie).

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Commissie concludeert in het impact assessment dat hoewel de bestaande richtlijn al goed functioneerde er onderdelen zijn die herziening behoeven zoals: de vergroting van de beschikbaarheid van dynamische en *high-value* data, beperking van de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen en het borgen van vrije mededinging en de uitbreiding naar data bij overheidsbedrijven en onderzoeksgegevens. Deze onderdelen worden als randvoorwaarde beschouwd voor het ten volle benutten van overheidsgegevens als grondstof voor artificiële intelligentie en big-data analyse waarmee in de opkomende data-economie nieuwe en innovatieve informatieproducten kunnen worden ontwikkeld. De Commissie stelt in het impact assessment vier opties voor waarbij het intrekken van de richtlijn en de optie om uitsluitend «soft law» aanbevelingen te doen niet doeltreffend worden geacht. De optie om de bestaande richtlijn in zijn huidige vorm in stand te houden, acht de Commissie niet voldoende. De Commissie kiest er dan ook voor om de bestaande richtlijn uit te breiden en aan te vullen. Daarbij legt de Commissie het accent op relatief beperkte en toegesneden juridische maatregelen met beperkte gevolgen. De Commissie kiest voor deze optie omdat zij verwacht dat daarmee gericht, proportioneel en incrementeel verbetering kan worden aangebracht ten opzichte van het huidige scenario.

---

<sup>2</sup> API staat voor Application Programming Interfaces. Dit is een verzameling definities op basis waarvan een computerprogramma kan communiceren met een ander programma.

<sup>3</sup> Artikel 2, achtste lid, van het voorstel definiëert «high value datasets» als volgt: «documents the re-use of which is associated with important socio-economic benefits, notably because of their suitability for the creation of value-added services and applications, and the number of potential beneficiaries of the value-added services and applications based on these datasets».

<sup>4</sup> Richtlijn 96/9/EC

<sup>5</sup> Richtlijn 2007/2/EC

### 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

#### a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland voert een actief open databeleid en is daarin succesvol. Via [data.overheid.nl](http://data.overheid.nl) worden ruim 12.000 datasets afkomstig van 151 partijen opengesteld. Daarvan worden 97 datasets als *high value* dataset (datasets met hoge sociaaleconomische betekenis of die van hoge waarde zijn voor de samenleving) beschouwd. Van de 15 in het G8 Open Datacharter<sup>6</sup> benoemde *high value* datasets, kunnen er nu 11 real-time worden hergebruikt. Voorbeelden zijn: informatie over nationale statistieken, informatie over aanbestedingen, wetgeving, administratieve grenzen, luchtkwaliteit, nationale kaarten, weersvoorspellingen en verkiezingsuitslagen.

Het accent lag de afgelopen jaren vooral op het beschikbaar maken van meer overheidsdata in de vorm van open data (kwantiteit). De komende tijd zal het accent ook worden gelegd op het beter bruikbaar maken ervan (kwaliteit). Dit gebeurt door te werken aan zaken als standaardisering en verbetering van de interoperabiliteit.

De doelstelling van de richtlijn hergebruik, het zoveel mogelijk voor hergebruik beschikbaar maken van openbare overheidsdata, sluit zonder meer aan op het kabinetsbeleid gericht op het actief beschikbaar stellen van open data, zoals dat ook wordt verwoord in het regeerakkoord: «*De overheid beschikt over veel algemene, openbare informatie. Deze data worden goed vindbaar en toegankelijk gemaakt, in de vorm van open data*». Nederland is voorstander van een goede toegankelijkheid van (semi-) publieke data voor onderzoek en innovatie, binnen de condities voor privacy, Intellectueel Eigendom, concurrentievermogen, nationale veiligheid, etc. Open science is eveneens een prioriteit van de Nederlandse regering. In het regeerakkoord is aangegeven dat «open science» en «open access» de norm worden in wetenschappelijk onderzoek.

De richtlijn en de vertaling daarvan in de Nederlandse wet hergebruik van overheidsinformatie fungeert vooral als instrument voor burgers en bedrijven om beschikbaarstelling, waar die er nog niet is maar wel zou kunnen zijn, te bevorderen.

Verdere harmonisatie op Europees niveau kan eraan bij dragen dat Nederlandse burgers en bedrijven vrijelijk de beschikbare data van lidstaten kunnen benutten en hun producten op Europese schaal kunnen ontwikkelen en aanbieden. Om die reden heeft Nederland belang bij een heldere en duidelijke richtlijn hergebruik.

#### b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De ontwikkeling die met de herziening van de richtlijn hergebruik wordt ingezet, namelijk betere kwaliteit van data, betere toegankelijkheid voor met name *high-value* data, beschikbaarstelling van data die relevant zijn in het publieke domein maar in handen van overheidsbedrijven, geen of slechts minimale kosten bij het verkrijgen van toegang tot de data en wegnemen van belemmeringen die voortvloeien uit andere regelgeving, zijn van grote praktische betekenis voor het Nederlandse beleid en verdienen daarom volop steun.

---

<sup>6</sup> Dit is een door de leiders van de G8 op 18 juni 2013 (in Lough Erne) ondertekend document waarin de betekenis, de strategische principes en technische aspecten van open data zijn vastgelegd.

De Commissie wil slagvaardig inzetten op het beschikbaar stellen van openbare overheidsinformatie. Tegelijkertijd lijkt de Commissie in te zien dat vergaande verplichtingen op veel weerstand kunnen stuiten van de lidstaten. Het resultaat is naar de mening van het kabinet echter dat de ambitie die de Commissie met dit herzieningsvoorstel voor ogen heeft waarschijnlijk onvoldoende wordt behaald. Ook het creëren van een gelijk speelveld ten aanzien van het aanbod van overheidsinformatie om hiermee grensoverschrijdend hergebruik van overheidsdata te stimuleren, wordt naar de mening van het kabinet met dit herzieningsvoorstel onvoldoende gerealiseerd. De formuleringen in het voorstel zijn in veel bepalingen niet erg duidelijk, soms tegenstrijdig en vaak onnodig complex. Daarnaast geven de bepalingen voor lidstaten nog de nodige ruimte voor interpretatie. Dit maakt het voorstel dat er nu ligt waarschijnlijk niet alleen lastig te implementeren maar gaat het naar verwachting ook leiden tot grote variatie in implementatie tussen de lidstaten.

Een punt van aandacht vindt het kabinet de mogelijke gevolgen van het beschikbaar maken van persoonsgegevens. Door het koppelen van grote hoeveelheden geanonimiseerde gegevens, bestaat er een mogelijkheid dat deze zijn terug te herleiden tot persoonsgegevens of dat er nieuwe persoonsgegevens ontstaan. Nederland vindt dit een onwenselijke situatie en mogelijk in strijd met de AVG. Het kabinet zal hier daarom bij de Commissie aandacht voor vragen, zodat overheidsinstellingen bij verzoeken om hergebruik duidelijkheid krijgen over hoe de bescherming van persoonsgegevens te waarborgen. Ook dient er serieuze aandacht te zijn voor informatieveiligheid.

Ook moet worden onderkend dat het beschikbaar maken van informatie of data voor hergebruik de nodige investeringen vraagt. Nederland zal de Commissie vragen om inzicht te geven in de verhouding tussen de kosten die lidstaten moeten maken om hun data herbruikbaar aan te bieden en de economische groei die hiermee wordt gerealiseerd.

Ten aanzien van de belangrijkste voorstellen kan het volgende worden opgemerkt:

1. *Uitbreiding van de reikwijdte naar onderzoeksdata:*

Het is van belang in de gaten te houden in hoeverre het herzieningsvoorstel aansluit op, en niet in tegenspraak is met, de Europese en nationale initiatieven, eisen en/ of aanbevelingen op het gebied van «open» en FAIR onderzoeksdata (zoals de European Open Science Cloud). Op het eerste gezicht lijkt er geen tegenstrijdigheid te zijn, maar wat dit voorstel precies wel en niet omvat is met deze concepttekst nog niet helemaal duidelijk. De concepttekst bevat bijvoorbeeld passages die het lastig maken om precies te doorgronden wat de eventuele gevolgen van deze herziening zouden kunnen zijn voor de gehele onderzoeksketen en de onderzoeksinstellingen (voor zowel wetenschappelijk als toegepast onderzoek).

Daarnaast wordt in het voorstel een onderscheid gemaakt tussen data afkomstig uit de publieke sector en wetenschappelijke data. Het in één Richtlijn (juridisch kader) behandelen van deze twee verschillende soorten data is eerder aangemerkt als zorgpunt door o.a. universiteiten. Wetenschappelijke data zijn van een andere aard en zouden daarmee niet hetzelfde behandeld moeten worden als data afkomstig uit de publieke sector. Met betrekking tot dit herzieningsvoorstel stelt het kabinet de vraag wat de gevolgen zijn van de gelijkschakeling van administratieve en wetenschappelijke data. In het voorstel wordt onderscheid gemaakt tussen de publicatie van wetenschappelijke artikelen en die van data zelf. Het is op basis van

het huidige voorstel niet helder of hier ook «onderzoeksoutput» (bv software code) onder valt. Nederland zal hier aandacht voor vragen.

2. *Het vaststellen van een gemeenschappelijke Europese lijst van high value data sets:*  
Het komen tot een Europese high value lijst is een eerste, belangrijke stap naar verdere standaardisatie. Het eindbeeld is een Europese digitale economie waarbij hergebruikers van data geen belemmeringen ondervinden van landsgrenzen. Europese standaardisatie van de high value datalijst is een ingewikkeld proces, dat stapsgewijs vorm kan krijgen. Het kabinet ondersteunt het voornemen van de Commissie om tot een dergelijke lijst te komen. Ten aanzien het voornemen om deze samen te stellen via een gedelegeerde bevoegdheid aan de Commissie staat het kabinet hier in beginsel positief tegenover zolang de betrokkenheid van experts uit de lidstaten daarbij voldoende is geborgd (zie ook onderdeel 6b van dit fiche).
3. *Uitbreiding reikwijdte naar overheidsbedrijven:*  
De reikwijdte van de richtlijn wordt uitgebreid naar overheidsbedrijven. Op basis van het huidige voorstel is onduidelijk welke instellingen dit in Nederland zullen betreffen. Bovendien geldt deze uitbreiding enkel voor informatie vergaard ten behoeve van het algemeen belang. Het is lastig om te bepalen wanneer daar sprake van is. Tegelijkertijd wordt deze instellingen de bevoegdheid gegeven om zelf te bepalen of informatie voor hergebruik beschikbaar moet worden gesteld. Ook de bepalingen ten aanzien van het behandelen van verzoeken om hergebruik zijn op deze instellingen niet van toepassing. Dit maakt het voor de betreffende overheidsbedrijven mogelijk om deze uitbreiding van de reikwijdte naast zich neer te leggen. Het karakter van deze bepaling is naar mening van het kabinet daarom te vrijblijvend en te onduidelijk. Het kabinet zal zich daarom inzetten voor een duidelijker en consequenter kader voor het beschikbaar maken van informatie bij overheidsbedrijven.
4. *Vergroten van transparantie over exclusieve overeenkomsten:*  
De bepalingen om transparantie over exclusieve overeenkomsten te bevorderen, roepen vragen op over de definitie en de reikwijdte ervan. Ten eerste is het de vraag in hoeverre publicatie van de inhoud van dergelijke overeenkomsten mogelijk is zonder schending van bedrijfsgeheime informatie.  
Indien partijen met elkaar een overeenkomst sluiten die de beschikbaarheid van data zou kunnen beperken, zouden deze afspraken gepubliceerd moeten worden. Het is voor het kabinet onduidelijk in welke gevallen er sprake dient te zijn van een dergelijke overeenkomst en in welke specifieke gevallen deze gepubliceerd moeten worden. Verder is het voor het kabinet nog niet helder hoe deze transparantievergroting kan worden afgedwongen. Het kabinet zal op deze punten de Commissie verzoeken om verduidelijking. Nederland acht het van belang dat de administratieve lasten als gevolg hiervan beperkt blijven en zal hier aandacht voor vragen.
5. *Beperking van de mogelijkheid om kosten in rekening te brengen:*  
Het kabinet onderschrijft de doelstelling van de Commissie om de uitzonderingsgronden voor het in rekening mogen brengen van de kosten voor de beschikbaarstelling van data te beperken. Het herzieningsvoorstel is zo geformuleerd dat niet duidelijk is wat dit voor de Nederlandse instellingen met een uitzonderingspositie betekent. Het beperken van uitzonderingsgronden brengt financiële risico's met zich mee voor verschillende overheidsdiensten. De uitzonderingspositie voor de Kamer van Koophandel, de Rijksdienst Wegverkeer en het Kadaster zijn gebaseerd op de uitzonderingsgrond zoals verwoord in artikel 6, tweede lid, onder a, van de Richtlijn. Deze uitzonderingsgrond is verder uitgewerkt op nationaal niveau in artikel 9, derde lid, van de

Wet hergebruik overheidsinformatie<sup>7</sup>. Het voorstel lijkt deze uitzonderingsgrond ongemoeid te laten maar dit is niet geheel duidelijk. Nederland zal bij de Commissie navraag doen voor een nadere concretisering van het beperken van de uitzonderingsgronden. Op basis hiervan zal het kabinet een definitief oordeel vormen over dit onderdeel. Mocht deze uitzonderingsgrond gaande de onderhandelingen toch geraakt worden, dan kan dit aanzienlijke financiële gevolgen hebben voor de bekostiging van deze organisaties. De kosten van het handelsregister van ca. € 105 mln. worden deels gefinancierd met opbrengsten vanuit de Rijksbijdrage (begroting EZK) en deels met opbrengsten uit de verkoop van informatieproducten (ca. € 50 mln). Voor de RDW geldt, dat niet-gevoelige overheidsinformatie via het Open Data kanaal gratis wordt verstrekt, maar dat andere (veelal maatwerk) verstrekkingen van deze zelfde niet-gevoelige overheidsinformatie tegen kostprijs worden geleverd. De RDW levert hier specifieke dienstverlening die door private en publieke partijen wordt gevraagd, en die een significant deel van de inkomsten van de RDW omvatten. Het wegvallen van deze inkomsten zonder andere financiering, levert een significant begrotingsprobleem op als 100% tariefgefinancierde ZBO.

6. *Betere afstemming met andere regelgeving:*

De Commissie bepaalt dat overheidsinstellingen zich niet kunnen beroepen op databankenrecht om het hergebruik van data te voorkomen of te beperken. In het wijzigingsvoorstel staat dat het sui generis databankenrecht door de overheid (als producent cq rechtverkrijgende) niet kan worden ingeroepen tegen derden met betrekking tot documenten. Het databankenrecht beschermt echter geen documenten, maar de databanken zelf, indien daar substantieel in is geïnvesteerd. Nederland zal de Commissie om opheldering vragen.

Momenteel wordt in de TK een wetsvoorstel tot wijziging van de Handelsregisterwet 2007 behandeld waarin het databankenrecht (wettelijk) wordt voorbehouden aan de KvK. In de onderbouwingtoelichting bij dit wetsvoorstel daartoe (MvT)<sup>8</sup> wordt aangegeven dat het databankenrecht een rol kan spelen bij het tegengaan van het door afnemers in bulk of herhaald en systematisch doorleveren van niet verrijkte gegevens uit het handelsregister, die worden gepresenteerd als handelsregistergegevens. Het voorstel van de Commissie raakt mogelijk de bruikbaarheid van het databankenrecht om bovenstaande tegen te gaan.

Concluderend is het kabinet van mening dat de gestelde doelen in de herziening de juiste zijn en dat de herziening van de richtlijn de mogelijkheid biedt om de bestaande richtlijn op enkele punten te verduidelijken en heldere keuzes te maken. Nederland heeft bij de evaluatie van de huidige richtlijn hierop gewezen. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld naar voren gebracht dat er in de uitvoering grote behoefte bestaat aan verduidelijking van de inspanningsverplichting uit artikel 5 van de richtlijn. Het kabinet constateert dat de Commissie dit onvoldoende heeft opgepakt. De inzet van Nederland is er daarom, juist met het oog op het beter bereiken van het doel (versterking van de data-economie) op gericht dit herzieningsvoorstel zodanig vorm te geven dat er een slag wordt gemaakt naar duidelijker en beter werkbare

<sup>7</sup> Artikel 9, derde lid, van de Wet hergebruik overheidsinformatie: «In afwijking van het eerste lid kan een met een publieke taak belaste instelling, ter bestrijding van de kosten van de uitvoering van de publieke taak, voor het hergebruik van informatie ten hoogste de gemaakte kosten voor verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, in rekening brengen, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen, indien dat bij wet is bepaald. De berekening van de kosten geschiedt op basis van objectieve, transparante en controleerbare criteria.»

<sup>8</sup> Memorie van toelichting bij de Wijziging van de Handelsregisterwet 2007 e.v., Kamerstuk 34 687, nr. 3.

regelgeving. Dit zal uiteindelijk moeten bijdragen aan meer zekerheid en daarmee meer soepelheid in de uitvoeringspraktijk.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Verwacht kan worden dat instellingen met een publieke taak die (nu nog) belang hebben bij inkomsten uit het verstrekken van publiek gefinancierde data, zich te weer zullen stellen tegen verdere maatregelen waardoor zij hun gegevens tegen niet meer dan marginale kosten mogen verstrekken. Hetzelfde geldt mogelijk voor organisaties die (nu nog) het datagebruik en de toepassing ervan zien als hun domein. Mogelijkheden om af te wijken van het uitgangspunt: «*open, tenzij.*» zullen door die partijen worden aangegrepen, terwijl vanuit de samenleving de druk toeneemt om deze wel beschikbaar te stellen.

Ook kan worden verwacht dat organisaties die niet onder de reikwijdte vallen, maar mogelijk in de toekomst wel, zullen proberen dit te voorkomen. Daarnaast ligt hergebruik van overheidsinformatie in het verlengde van de openbaarmaking van deze informatie (hergebruik is alleen mogelijk als de betreffende informatie openbaar is of openbaar zou moeten zijn). Er bestaat bij veel organisaties vrees dat zij langs de weg van een hergebruikverzoek kunnen worden verplicht hun informatie openbaar te maken.

De mate waarin door lidstaten aan die belangen gehoor gegeven wordt, dan wel open databeleid wordt gevoerd, is in hoge mate bepalend voor de vormgeving van de uitvoeringspraktijk. Voor het bedrijfsleven, en met name het midden- en kleinbedrijf is er een groot belang om *high value* data in alle lidstaten in herbruikbare vorm beschikbaar te hebben.

Verwacht mag worden dat met NL een aantal likeminded lidstaten zal pleiten voor doorpakken en verdergaande harmonisatie. Deze landen hebben ver uitgewerkt beleid of zelfs dedicated open datawetgeving.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

De richtlijn is vastgesteld op grond van artikel 114 VWEU (interne markt) een rechtsgebied waarop de gemeenschap een gedeelde bevoegdheid heeft met de lidstaten. Het kabinet is het met deze rechtsbasis eens.

#### *b) Subsidiariteit*

De subsidiariteit van het voorstel wordt positief beoordeeld. Het kabinet deelt de gegeven rechtvaardiging voor EU ingrijpen: verdere aanscherping en harmonisering van de regels voor hergebruik van overheidsinformatie in de EU draagt bij aan een gelijk speelveld op de interne markt en aan de totstandkoming van meer en grensoverschrijdende diensten op basis van openbare overheidsinformatie. Hergebruik van overheidsinformatie en open data zijn internationale en grensoverschrijdende thema's. Daarom is het goed dat over hergebruik van overheidsinformatie gemeenschappelijke afspraken worden gemaakt. De vraag in hoeverre informatie openbaar is en op grond daarvan voor hergebruik in aanmerking kan komen, blijft nadrukkelijk voorbehouden aan de lidstaten. Het kabinet oordeelt daarom positief over de subsidiariteit van het voorstel.



### *c) Proportionaliteit*

De proportionaliteit van het voorstel is deels positief deels negatief. Het voorstel laat lidstaten de ruimte om invulling te geven aan het hergebruikbeleid en biedt tegelijkertijd een uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn. Het biedt een versterking van het beschikbaar stellen van data voor hergebruik binnen lidstaten, waarbij de vrijheid van de lidstaten hier invulling aan te geven wordt gerespecteerd. Dit is een positief onderdeel van de proportionaliteit.

Anderzijds, zorgt de vrijblijvendheid van het wijzigingsvoorstel en de minimumharmonisatie ervoor dat niet overal dezelfde overheidsinformatie of datasets onder de reikwijdte zullen vallen. Bovendien bevat de richtlijn nog enkele onduidelijkheden. Het is in sommige gevallen voor instellingen met een publieke taak niet op voorhand duidelijk of de richtlijn op hen van toepassing is en aan welke eisen ze wel en aan welke ze niet hoeven te voldoen. Hierdoor kunnen vraagtekens worden gesteld in hoeverre op basis van deze richtlijn de doelen in voldoende mate behaald kunnen worden. De uitwerking van de voorstellen staat slechts in beperkte mate in verhouding tot de doelstelling om meer data, beter herbruikbaar ter beschikking te krijgen en om een gelijk speelveld ten aanzien van het aanbod van overheidsinformatie binnen de Europese Unie te creëren.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Er worden geen kosten voorzien voor de EU-begroting.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De richtlijn zet in op het tegen geen of lage kosten toegankelijk maken van data. In artikel 6 lid 2 blijft echter een uitzonderingsgrond staan die (overheids-)organisaties die voor het voortbestaan afhankelijk zijn van inkomsten uit het verstrekken van de data de mogelijkheid biedt om voor deze data een vergoeding te blijven vragen.

De Commissie stelt voor om zoveel mogelijk data herbruikbaar beschikbaar te stellen. Aangezien met het beschikbaar stellen van data bepaalde activiteiten nodig kunnen zijn waarvan de kosten aanzienlijk kunnen zijn, is het gratis («om niet») beschikbaar stellen een bewuste keuze die genomen moet worden met in achtneming van de (budgettaire) gevolgen voor de betreffende instellingen en organisaties. De uitvoerbaarheid van wettelijke regels over open data is in hoge mate afhankelijk van de informatiehuishouding. Hier moet bij het voorstel rekening mee worden gehouden. Nederland zal de Commissie vragen om inzicht te geven in de verhouding tussen de kosten die lidstaten moeten maken om hun data herbruikbaar aan te bieden en de baten/ economische groei die hiermee wordt gerealiseerd.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

De richtlijn zet in op het tegen geen of lage kosten toegankelijk maken van data. Dat is met name voor het MKB en voor startups een belangrijke stimulans. Voor hen betekent het kostenreductie en daarmee een

positieve invloed op het ontwikkelen van het verdienmodel dat samenhangt met het ontwikkelen en vermarkten van informatieproducten.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Doordat de richtlijn hergebruik een zeer uitgebreide reikwijdte heeft, is deze van toepassing op veel en uiteenlopende organisaties. Het is daarom niet mogelijk een volledige inschatting te maken van de administratieve lasten en kosten. De mate waarin een verzoek om hergebruik voor deze organisaties lasten met zich brengt is er naast de exacte inhoud van het verzoek voor een groot deel van afhankelijk hoe zij hun informatiebeheer hebben georganiseerd. Dit houdt in dat bekend is welke openbare data zij hebben, of er I.E.-rechten op de data berusten, of er persoonsgegevens in zitten en daarnaast speelt mee in hoeverre de informatie in machine leesbare vorm beschikbaar kan worden gesteld.

Voor bedrijfsleven en burger zijn de effecten positief in de zin dat de kosten voor het hergebruik van overheidsgegevens omlaaggaan (zie ook hierboven bij c.). Tegelijkertijd zijn juist het bedrijfsleven en burgers erbij gebaat dat duidelijk is wat zij op grond van de richtlijn van de organisatie met een publieke taak mogen verwachten.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Het beschikbaar stellen van data kan bijdragen aan verbetering van de efficiency en effectiviteit van dienstverlening in de private sector en hergebruik van (onderzoeks)data kan leiden tot innovaties en nieuwe producten zoals bijvoorbeeld in de maakindustrie. Ontwikkeling van kunstmatige intelligentie is economisch een opkomende sector waarin Nederland een belangrijke speler is (landbouw, logistiek, gezondheidszorg etc.) en ook potentieel ziet. Het beschikbaar komen van data voor hergebruik kan daarnaast ook een toegevoegde waarde bieden bij de ontwikkeling van kunstmatige intelligentie. Het is daarbij wel van belang mogelijke mededingingsrechtelijke vragen in ogenschouw te nemen.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

De volgende nationale wetgeving zal naar verwachting moeten worden gewijzigd:

- Wet hergebruik van overheidsinformatie
- Archiefwet 1995

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Artikel 13 van het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om bij gedelegeerde handeling (ex artikel 290 VWEU) de lijst met *high value* datasets vast te stellen en de wijze waarop deze gepubliceerd en voor hergebruik ter beschikking moeten worden gesteld. De richtlijn zelf legt vast wat onder *high value* datasets wordt verstaan, welke criteria van toepassing zijn bij het bepalen ervan en de voorwaarden die gelden ten aanzien van het hergebruik van deze datasets. Het vaststellen van deze lijst doormiddel van een gedelegeerde bevoegdheid ligt juridisch gezien voor de hand omdat het gaat om een bevoegdheid om de richtlijn aan te vullen met nadere regelgeving. Wel zal het aanwijzen van datasets als *high value* dataset verstreckende gevolgen kunnen hebben. Deze datasets moeten immers kosteloos, machineleesbaar en beschikbaar via APIs ter

beschikking worden gesteld aan hergebruikers. Voor de beslissing welke datasets zich hiervoor lenen, is het oordeel van de experts uit de lidstaten en niet dat van experts van de Commissie cruciaal. De voorgestelde procedure voorziet wel in consultatie van nationale experts (artikel 14, lid 4), maar specificceert niet hoe deze consultatie vorm zal krijgen en op welke frequentie overleg met nationale experts is voorzien. Nederland ziet dit onderdeel graag beter uitgewerkt, voordat het met delegatie kan instemmen.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Er staat geen implementatietermijn in het voorstel (artikel 15). Nederland gaat ervan uit dat een gebruikelijke implementatietermijn is beoogd en kan akkoord gaan met een termijn van minimaal twee jaar na inwerkingtreding van de richtlijn.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Artikel 16 regelt een evaluatie vanaf vier jaar na implementatie van de richtlijn. Gezien de beoogde uitbreiding van de richtlijn naar overheidsbedrijven en onderzoeksinstellingen, de bevoegdheid om bij gedelegeerde handeling een lijst van *high value* datasets vast te stellen en de nog nauwelijks meetbare effecten van de wijzigingsrichtlijn uit 2015 is Nederland voorstander van een ruimere periode waarin de effecten van de richtlijn en de gedelegeerde handeling zichtbaar en meetbaar kunnen worden. Een periode van minimaal vijf jaar of meer na implementatie van wijzigingsrichtlijn en gedelegeerde handeling ligt meer voor de hand.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Zie voor implicaties voor de uitvoering hierboven (onderdeel 5 d). De wijzigingsrichtlijn zal naar verwachting weer worden omgezet in de Wet Hergebruik Overheidsinformatie. De Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op verzoeken om hergebruik.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden voorzien.