

Onlangs diende de Minister van BZK een voorstel in voor een Wet hergebruik van overheidsinformatie (*Kamerstukken II 2014/15, 34 123, nr. 2*). Hergebruik is nu nog primair in de Wet openbaarheid van bestuur geregeld. Tegelijkertijd is het initiatiefwetsvoorstel Open overheid – onderwerp van het *Mediaforum*-themanummer 2014-4 – nog in behandeling bij de Tweede Kamer. Dat voorstel regelt ook hergebruik van openbare informatie. Is er een wedloop aan concurrerende voorstellen?

De kaders voor hergebruik komen uit Brussel. Op 18 juli 2015 moet de aangescherpte Richtlijn hergebruik overheidsinformatie (Richtlijn 2013/37/EU, *PbEU 2013 L175/1*) omgezet zijn in nationaal recht. Doel van de richtlijn is de markt voor grensoverschrijdende informatiediensten en -producten te stimuleren, met overheidsdata als grondstof. Dat is niet veranderd ten opzichte van de oorspronkelijke richtlijn (2003/98/EG). De publieke sector wordt straks daadwerkelijk verplicht gebruik van (openbare) overheidsinformatie voor commerciële en niet-commerciële doelen toe te staan en daarbij zo min mogelijk voorwaarden opleggen. Voorwaarden mogen het hergebruik ‘niet nodeloos beperken, noch gebruikt worden om de mededinging te beperken [...]’ (art. 8(1) Herziene richtlijn). De sindsdien door de Europese Commissie gepubliceerde richtsnoeren (*PbEU 2014 C240/01*) voor licenties en tarieven getuigen van een duidelijke voorkeur voor het gebruik van open licenties en dan met name de *no rights reserved*-variant van Creative Commons (CCo).

Ook het initiatiefwetsvoorstel Open Overheid zat aanvankelijk op die lijn, zo strak dat instellingen met publieke taken nooit voorwaarden aan hergebruik zouden *mogen* stellen behalve het opleggen van een plicht tot bronvermelding. In de aan het voorstel gewijde *Mediaforum*-special 2014-4 besprak ik wat nadelen van de *one size fits all*-benadering in het initiatiefwetsvoorstel. Inmiddels ligt er een tweede Nota van wijziging (*Kamerstukken II 2014/15, 33 328 nr. 14*) waarin het verbod sneuvelt, tenminste voor informatie die op verzoek wordt verstrekt. In plaats daarvan verbiedt de voorgestelde bepaling net als de richtlijn het opleggen van ‘nodeloos beperkende’ condities. Dat is ook terminologie die het wetsvoorstel hergebruik van overheidsinformatie bezigt.

Maar waarom ligt dat nieuwe wetsvoorstel er eigenlijk? De Memorie van Toelichting zwijgt erover. De vaste commissie van BZK krabde zich ook achter de oren en vroeg de minister om de relatie tussen beide voorstellen toe te lichten (*Kamerstukken II 2014/15, 34 123, nr. 5*). Het is speculeren, maar ik vermoed dat het antwoord van de minister kort zal zijn: de implementatietermijn moet gehaald, dus er is geen tijd de behandeling van de ‘nieuwe Wob’ af te wachten.

De indieners van het voorstel Wet open overheid lezen *Mediaforum* goed, maar ook de Raad van State en de minister. In november 2014 adviseerde de Raad de hergebruikregels in een aparte

wet onder te brengen (*Kamerstukken II 2014/15, 34 123, nr. 4*). Dat de keuze voor implementatie in de Wob ongelukkig was betoogde De Vries (*NJB 2004, 39, p. 2038-2043*) en ondergetekende (*Mediaforum 2005-9, p. 291*) al eerder. De minister heeft het advies van de Raad van State overgenomen en stelt voor hoofdstuk V-A uit de Wob te lichten. Een aparte wet dus. Hoewel de wettekst vrij trouw de richtlijn volgt (wat geen verbazing wekt gezien de grote haast die er is), is de Memorie van Toelichting aanmerkelijk ambitieuzer. Als publieke instellingen niet de letter van de wet volgen maar de geest van de Memorie van Toelichting, zouden overheidsdata als regel zonder enige beperking voor hergebruik beschikbaar worden gesteld.

Dat niet alle marktpartijen dat kunnen waarderen blijkt uit de rechtszaak die aanbieder van *location enabled services* Andes/Falkplan tegen de Staat begon, in kort geding al in 2011, en later in bodemprocedure. Inzet was de beschikbaarstelling van het ‘nationaal wegenbestand’ als open data aan zowel publieke sector als markt. Rijkswaterstaat bouwde en beheert die landsdekkende geografische database met gegevens over 145.000 km verharde wegen. Lokale overheden leveren er in hun hoedanigheid van wegbeheerder gegevens aan, en krijgen in ruil om niet de beschikking over het NWB. Volgens Andes verpest de Staat daarmee de markt, omdat (potentiële) afnemers en dan met name gemeenten minder wegproducten uit de private sector afnemen. Rechtbank en hof oordelen dat de Staat niet onrechtmatig handelt. Er is geen sprake van een mededingingsrechtelijk relevante economische activiteit en Rijkswaterstaat handelt in overeenstemming met het beleid voor marktactiviteiten door de rijksoverheid (Hof Den Haag 25 november 2014, *ECLI:NL:GHD-HA:2014:3702*). Het staat Rijkswaterstaat dus vrij om het bestand kosteloos en zonder uitoefening van intellectuele eigendomsrechten aan iedereen te verstrekken. Er zit wel een rare kronkel in de redenering van het Hof. De verstrekking aan lagere overheden zou geen economische activiteit zijn mede omdat dat op basis van de richtlijn hergebruik gebeurt. Maar de richtlijn is echter helemaal niet van toepassing op gegevensuitwisseling die plaats vindt tussen overheden in het kader van publieke taken (art. 2(4) Richtlijn hergebruik, art. 1(h) Wob). Dat komt ook uitdrukkelijk terug in het wetsvoorstel Hergebruik van overheidsinformatie (art. 1(b)).

De rap naderende implementatiedatum voor de herziene richtlijn hergebruik overheidsinformatie veroorzaakt logistieke problemen voor de GroenLinks/D66-indieners van het initiatief wetsvoorstel Open overheid. Bij de behandeling van het implementatievoorstel vroegen Kamerleden zich weliswaar af hoe de twee zich tot elkaar verhouden, maar er kwam geen weerstand tegen het plan van de regering toegang tot (bestuurs)informatie en gebruik daarvan te splitsen. Mogen we daar uit afleiden dat er een derde Nota van wijziging aankomt, waarbij hergebruik uit de wet open overheid wordt geschrapt? Of komt er eerst een Wet hergebruik van overheidsinformatie, die dan weer wordt ingetrokken mocht de Wet open overheid in werking treden? Geen van beide wegen verdient een schoonheidsprijs.

\* Prof. mr. M.M.M. van Eechoud is hoogleraar informatierecht aan het IVIR, Universiteit van Amsterdam.