

EUROPESE COMMISSIE

COM (1998) 585

**OVERHEIDSINFORMATIE: EEN ESSENTIËLE HULPBRON VOOR EUROPA**

GROENBOEK OVER OVERHEIDSINFORMATIE  
IN DE INFORMATIEMAATSCHAPPIJ

## INHOUDSOPGAVE

<b>Het probleem</b>	<b>1</b>
<b>Hoofdstuk I : Waarom is overheidsinformatie een essentiële hulpbron voor Europa?</b>	<b>3</b>
I.1 Belang van toegang voor de Europese burgers	3
I.2 Overheidsinformatie: mogelijkheden voor economische groei en werkgelegenheid	5
<b>Hoofdstuk II: De informatiemaatschappij en de overheid</b>	<b>9</b>
II.1 Elektronisch bestuur	9
II.2 Elektronisch bestuur en overheidsinformatie	11
II.3 Elektronische toegang voor iedereen?	11
<b>Hoofdstuk III: Vraagstukken in verband met toegang tot en exploitatie van overheidsinformatie</b>	<b>12</b>
III.1 Definities	12
III.2 Voorwaarden voor toegang tot overheidsinformatie	13
III.3 Praktische hulpmiddelen om toegang te vergemakkelijken	14
III. 4 Prijsvraagstukken	15
III.5 Concurrentieregels	18
III.6 Auteursrechtvraagstukken	18
III.6 Privacyvraagstukken	19
III.8 Aansprakelijkheidsvraagstukken	19
III.9 EU-informatie	20
<b>Slotopmerkingen</b>	<b>21</b>
<b>Vragenlijst</b>	<b>22</b>
<b>Bijlage 1: Huidige situatie in de lidstaten met betrekking tot wetgeving en beleid inzake toegang tot overheidsinformatie</b>	<b>23</b>
<b>Bijlage 2: Maatregelen van de Europese Commissie op het gebied van overheidsinformatie - Achtergrond van dit groenboek</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 3: Huidige situatie in de VS: het juridisch kader</b>	<b>32</b>

## Het probleem

1. Overheidsinformatie<sup>1</sup> speelt een fundamentele rol bij het behoorlijk functioneren van de interne markt en het vrije verkeer van goederen, diensten en personen. Zonder gebruikersvriendelijke en gemakkelijk beschikbare informatie op administratief, wetgevend en financieel gebied of andere openbare informatie, kunnen de economische actoren geen volledig geïnformeerde beslissingen nemen.

2. Overheidsinformatie in Europa is vaak gefragmenteerd en verspreid, zodat ze in veel gevallen minder duidelijk is dan bedoeld. Deze situatie is hoofdzakelijk toe te schrijven aan uiteenlopende nationale wetgevingen<sup>2</sup> betreffende de wijzen waarop informatie toegankelijk kan worden gemaakt en geëxploiteerd, en aan diverse praktijken die de beschikbaarheid van gegevens belemmeren. Het gaat er niet om dat de lidstaten meer informatie moeten produceren, maar wel dat de informatie die reeds voor het publiek beschikbaar is, duidelijker en voor potentiële gebruikers toegankelijker moet zijn.

3. De gemakkelijke beschikbaarheid van overheidsinformatie is een absolute vereiste voor het concurrentievermogen van de Europese industrie. In dit opzicht hebben de EU-ondernemingen te kampen met een ernstig concurrentienadeel in vergelijking met hun Amerikaanse tegenhangers, die profiteren van een sterk ontwikkeld, efficiënt overheidsinformatiesysteem op alle niveaus van de administratie<sup>3</sup>. De tijdige beschikbaarheid van overheidsinformatie is ook van toenemend belang om de genetwerkte economie te bevorderen en het economische potentieel ervan ten nutte te maken.

4. In Europa is het thema met name van cruciaal belang voor kmo's, die minder middelen kunnen uittrekken om, vaak in moeilijke omstandigheden, gefragmenteerde informatie bijeen te zoeken. Uiteindelijk heeft dit een negatieve invloed op het scheppen van werkgelegenheid. Hetzelfde geldt voor de moeilijkheden die Europese inhoudbedrijven in vergelijking met hun Amerikaanse tegenhangers

ondervinden bij de exploitatie van overheidsinformatie.

5. Bovendien is in de huidige economie en maatschappij, waarin de euro het integratieproces stimuleert, het feit dat de EU-burgers en -consumenten geen beter gebruik kunnen maken van de in andere EU-lidstaten beschikbare informatie, in zekere zin een anachronisme. Eigenlijk roept deze situatie vragen op met betrekking tot de rechten van de burgers op grond van de EG-Verdragen.

6. Hoewel het toenemende gebruik van elektronische media om overheidsinformatie op te slaan en te verspreiden, van nut kan zijn om deze situatie te verbeteren, leidt dit er ook toe dat de reeds bestaande verschillen tussen de lidstaten nog groter worden. Sommige lidstaten zijn begonnen na te gaan welke effecten de nieuwe technologieën hebben op de overheidsdienst en met name op de toegang tot en de exploitatie van overheidsinformatie<sup>4</sup>.

7. Dit thema is ook belangrijk voor de uitbreiding van de EU, waarbij de kandidaat-lidstaten hun rechtsstelsels en overheidsdiensten zullen moeten aanpassen zodat ze aan de eisen van het EU-lidmaatschap voldoen. Een betere toegang tot overheidsinformatie zal dit proces bevorderen.

8. De noodzaak om een gecoördineerde discussie op Europees niveau op gang te brengen, is nu duidelijker en urgenter dan ooit. Het doel van dit groenboek is breed openbaar overleg te plegen met deelneming van alle betrokken actoren, teneinde de voornaamste problemen te bestuderen en de aanzet te geven tot een politieke discussie op Europees niveau. Het groenboek is gebaseerd op de resultaten van een uitgebreid voorafgaand overlegproces dat in juni 1996 is begonnen en waaraan is deelgenomen door vertegenwoordigers van de lidstaten, van groepen burgers en gebruikers, van de particuliere sector en meer bepaald van de informatie-industrie. Al degenen die werden geraadpleegd, achtten het wenselijk een discussie over dit vraagstuk op gang te brengen.

9. De in het groenboek behandelde thema's zijn gekozen op basis van de resultaten van dit uitgebreide overlegproces. De reacties op dit groenboek en op de daarin gestelde vragen zullen bepalen welke verdere maatregelen op dit gebied zullen worden genomen. Het is duidelijk dat verder besprekingen moeten worden gevoerd en optimale praktijken uitgewisseld met de lidstaten en de andere belangrijke actoren.

<sup>1</sup> De definitie van overheid is een punt van discussie en wordt in hoofdstuk III verder geanalyseerd. Het is echter duidelijk niet de bedoeling dat staatsondernemingen die onder marktvoorwaarden opereren en waarop particuliere en commerciële overwegingen van toepassing zijn, onder dit groenboek vallen.

<sup>2</sup> Zie overzicht van de wetgeving in bijlage 1.

<sup>3</sup> Sinds 1966, toen de 'Freedom of Information Act' werd goedgekeurd, wordt in de Verenigde Staten een zeer actief beleid voor toegang tot en commerciële exploitatie van overheidsinformatie gevoerd. Dit heeft de ontwikkeling van de Amerikaanse informatie-industrie sterk gestimuleerd. In bijlage 3 wordt een overzicht van het huidige wetgevingkader in de VS gegeven.

<sup>4</sup> Bv. het witboek over vrijheid van informatie in het Verenigd Koninkrijk, de Nederlandse nota "Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie" en het Franse actieprogramma "Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information".

10. Voor sommige problemen zullen technische oplossingen moeten worden gezocht; andere zullen door het verbeteren van administratieve procedures kunnen worden aangepakt; en voor enkele problemen zullen politieke oplossingen moeten worden gevonden. Afhankelijk van de resultaten van het openbare overlegproces zouden door de Commissie voorstellen voor actie kunnen worden geformuleerd om de situatie op Europees niveau op specifieke gebieden te verbeteren. Dergelijke voorstellen zullen uiteraard alleen in overweging worden genomen wanneer ze in overeenstemming zijn met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. Elke maatregel moet naar aard en draagwijdte worden beperkt tot wat noodzakelijk is om de doelstellingen van de Verdragen te bereiken.

11. Niets in dit groenboek noch in enige toekomstige actie waartoe het kan leiden, mag worden beschouwd als een poging om afbreuk te doen aan de regeling van het eigendomsrecht in de lidstaten of aan de rol van overheidsorganisaties in de lidstaten.

Alle belangstellenden, zowel uit de openbare als de particuliere sector, wordt met aandrang verzocht hun mening over de in dit document behandelde thema's te kennen te geven. De Commissie zal op verzoek gaarne aanvullende achtergrondinformatie over bestaande beleidsmaatregelen van de Commissie of de lidstaten inzake toegang tot overheidsinformatie verstrekken. Antwoorden, opmerkingen en verzoeken moeten vóór 1 juni 1999 worden toegezonden aan het volgende adres:

Europese Commissie  
T.a.v. de heer Huber  
Hoofd van eenheid DG XIII/E-1  
EUROFORUM-gebouw  
Kamer 1174  
rue Alcide De Gasperi  
L-2920 Luxembourg  
E-mailadres: pubinfo@cec.be

Na het afsluiten van de raadpleging zullen van alle ingezonden stukken exemplaren op papier beschikbaar worden gesteld, tenzij om geheimhouding wordt verzocht. Een website waarop het groenboek en de ontvangen stukken zullen worden geplaatst, is geopend op het volgende adres:

<http://www.echo.lu/legal/en/access.html>

## Hoofdstuk I : Waarom is overheidsinformatie een essentiële hulpbron voor Europa?

### I.1 Belang van toegang voor de Europese burgers

#### Profiteren van EG-rechten

12. Het EG-Verdrag heeft de EU-burgers een aantal fundamentele vrijheden toegekend. Er zijn echter **aanzienlijke praktische moeilijkheden** die kunnen verhinderen dat de mensen deze rechten uitoefenen. Deze moeilijkheden zijn hoofdzakelijk het gevolg van een **gebrek aan transparantie voor burgers, werkgevers en overheidsdiensten op alle niveaus**<sup>5</sup>.

13. In veel gevallen is de informatie misschien over verschillende gegevensbanken of informatiepunten van lokale overheidsdiensten verspreid. Daarom kunnen door een betere transparantie van overheidsinformatie de door het EG-Verdrag verleende rechten worden versterkt omdat aldus de praktische voorwaarden voor de toepassing ervan worden verbeterd.

14. Doordat in Europa verschillende talen worden gebruikt, zal de toegang tot overheidsinformatie in de gehele EU tot op zekere hoogte verder worden belemmerd. De verstrekking van meertalige informatie zou echter met name door het gebruik van ICT-technologieën kunnen worden vergemakkelijkt<sup>6</sup>.

15. De toegang tot overheidsinformatie is **van essentieel belang voor de mobiliteit** van zowel werknemers als categorieën zoals studenten en gepensioneerden in de EU. Een betere kennis van de mogelijkheden, omstandigheden en procedures in landen in geheel Europa kan hen helpen om beter geïnformeerde keuzen inzake mobiliteit te maken en ten volle profijt te trekken van het recht om zich in een ander EU-land te vestigen.

16. Uit het volgende voorbeeld blijkt dat op Europees niveau inspanningen worden gedaan om de informatiestromen te verbeteren en aldus de vooruitzichten inzake mobiliteit voor individuele **werknemers** binnen de Europese Unie te verbeteren.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het Scorebord van de interne markt van mei 1998, blz. 14 e.v.

<sup>6</sup> Met de activiteiten op het gebied van taaltechnologie in het kader van het vierde en vijfde kaderprogramma voor O&TO wordt aan de technologische aspecten van dit thema aandacht besteed. De O&TO-acties worden aangevuld met het marktgerichte MLIS-programma: meerjarenprogramma ter bevordering van de taalverscheidenheid in de Gemeenschap in de informatiemaatschappij, PB L 306 van 28.11.1996, blz. 40.

*De Europese Commissie heeft samen met de lidstaten het EURES-netwerk opgericht met de steun van het EU-programma voor de uitwisseling van gegevens tussen overheidsdiensten (IDA). Doel van dit netwerk is vacaturedatabanken in elk Europees land met elkaar te verbinden tot een gemeenschappelijk Europees netwerk. In dit systeem vinden werkzoekenden niet alleen werkaanbiedingen, maar ook andere nuttige informatie die zij nodig hebben om in een ander land van de EU te gaan werken. Tegelijkertijd stelt het werkgevers in de gelegenheid om in geheel Europa op zoek te gaan naar de mensen met de vereiste vaardigheden.  
<http://europa.eu.int/jobs/eures/>*

17. De toegang tot overheidsinformatie heeft niet alleen te maken met mobiliteitskwesaties. Hij heeft ook een invloed op de wijze waarop de burgers profijt trekken van de **interne markt**. Gebrek aan informatie over administratieve procedures of over prijzen en eisen inzake kwaliteit en veiligheid van producten is een van de belemmeringen die verhinderen dat de consumenten goederen kopen en gebruik maken van diensten uit andere lidstaten. Het is bijvoorbeeld heel moeilijk om informatie te verkrijgen over de invoer van voertuigen met het stuur rechts (of links, naar gelang van het geval) van de Britse Eilanden naar het continent of omgekeerd<sup>7</sup>. Een ander voorbeeld is te vinden op het gebied van belastingen, waar de belastingbetalers het enorm moeilijk hebben om volledige informatie over internationale fiscale regelingen te verkrijgen<sup>8</sup>.

18. Op de Europese Raad in Cardiff werd een programma onder de naam 'Dialoog met de burger en het bedrijfsleven' opgezet. Dit communautaire programma is het vervolg op het initiatief 'Europa binnen bereik/Burgers van Europa'. Het is zowel op de burgers als op het bedrijfsleven gericht met als doel te zorgen voor een sterkere bewustwording van de door de interne markt geboden mogelijkheden. Een betere toegang tot overheidsinformatie is in dit opzicht van het grootste belang.

#### Deelneming aan het Europese integratieproces

19. Een **Europa van de burgers** kan alleen tot stand komen als de burgers daadwerkelijk aan de opbouw van de Europese Unie deelnemen. Voor deze deelneming is het nodig dat zij goed geïnformeerd zijn over de problemen betreffende het functioneren van de EU en haar activiteiten. Dit kan sterk in de hand worden

<sup>7</sup> 'Listening to Citizens; The difficulties that people face in exercising their rights within the Single European Market'.

<sup>8</sup> Ibidem. Dit verslag bevat nog meer voorbeelden van gebrek aan informatie waardoor Europese burgers die hun internemarktrechten willen uitoefenen, het leven moeilijk wordt gemaakt.

gewerkt door zowel op Europees als op nationaal niveau toegang tot informatie te bieden.

*Bij de laatste verkiezingen voor het Europees Parlement had het gebrek aan informatie over het nieuwe kiesrecht van de Europese burgers een negatieve invloed: de deelneming van kiezers die geen onderdaan van de lidstaat van verblijf waren, bleef relatief beperkt en slechts één kandidate werd als niet-onderdaan in haar lidstaat van verblijf verkozen<sup>9</sup>.*

20. Een adequate toegang tot informatie van en over de Europese Unie kan immers het Europese integratieproces sterk bevorderen. In de conclusies van de Europese Raad in Cardiff werd nogmaals benadrukt hoe belangrijk het is dat de Europese Unie dichterbij de burgers wordt gebracht door **ze opener en begrijpelijker te maken en meer te laten aansluiten bij het dagelijkse leven** via de toezegging van de EU om de grootst mogelijke toegang tot informatie over haar activiteiten mogelijk te maken<sup>10</sup>. Dit is iets waar de EU en de lidstaten samen werk van moeten maken, daar een aanzienlijk gedeelte van de informatie betreffende de activiteiten van de Europese Unie in feite op nationaal niveau wordt bewaard. Het lijkt dus belangrijk dat de Europese burgers niet alleen recht op toegang tot documenten in het bezit van de instellingen krijgen, maar ook tot op de EU betrekking hebbende informatie, in de ruimste zin, die in de lidstaten beschikbaar is.

21. Om de transparantie van de EU-actie voor de Europese burgers te vergroten, heeft het Verdrag van Amsterdam hun recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie stevig in het EG-Verdrag verankerd<sup>11</sup>. Deze bepalingen zijn bijzonder belangrijk voor de ondersteuning van het democratische proces en voor de verbetering van het begrip van de Europese integratie. Ze

vormen een belangrijke stap, daar een aanzienlijk aantal bij de Europese Ombudsman ingediende klachten verband houdt met transparantie en de toegang tot informatie.

22. De EU-instellingen voeren een **actief beleid op het gebied van de verspreiding van informatie** over de wijze waarop ze functioneren en over de thema's die onder hun verantwoordelijkheid vallen. In bijlage 2 wordt een overzicht van de initiatieven op dit gebied gegeven. De website EUR-Lex is hiervan een voorbeeld.

*In EUR-Lex bijvoorbeeld kan het Publicatieblad gedurende een periode van vijfenveertig dagen na publicatie kosteloos worden geraadpleegd, alsmede de Verdragen, de geldende wetgeving en de jurisprudentie. De gegevensbank wordt dagelijks in 11 talen bijgewerkt met de recentste uitgaven van het Publicatieblad. Deze zijn enkele uren nadat de papieren versie is verschenen, beschikbaar op Internet.*

<http://europa.eu.int/eur-lex>

23. Ondanks deze inspanningen zouden veel Europese burgers meer informatie over de EU willen krijgen. Er is duidelijk een toenemende belangstelling voor EU-thema's die een invloed op het leven van de burgers hebben.

*68% van de geënquêteerde personen vindt meer informatie over de Europese Unie nodig of wenselijk. De Europeanen willen met name meer weten over hun rechten als burgers van de Unie (49%), over de eenheidsmunt (45%) en over de werkgelegenheid (42%), allemaal thema's die absolute prioriteiten voor de Europese Unie zijn.*

*Bron: Eurobarometer nr. 49, september 1998.*

<sup>9</sup> Zie het Tweede verslag van de Europese Commissie over het burgerschap van de Unie, COM(97) 230 def.

<sup>10</sup> Conclusies van de Raad van Cardiff, 15/16 juni 1998.

<sup>11</sup> Het nieuwe artikel 191 A van het EG-Verdrag bepaalt het volgende:

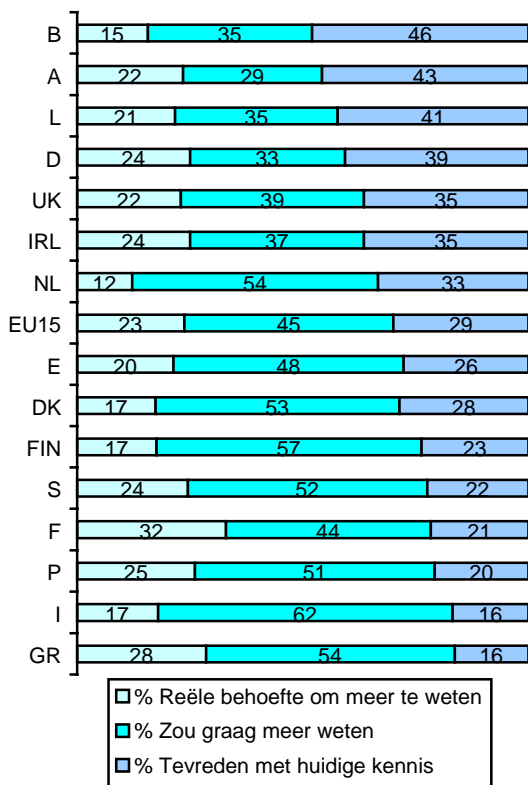
"1. Iedere burger van de Unie en iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft recht op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, volgens de beginselen en onder de voorwaarden die overeenkomstig de leden 2 en 3 worden bepaald.

2. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bepaalt de Raad volgens de procedure van artikel 189 B de algemene beginselen en de beperkingen op grond van openbare of particuliere belangen betreffende dit recht op toegang tot documenten.

3. Elk van bovengenoemde instellingen neemt in haar eigen reglement van orde specifieke bepalingen betreffende de toegang tot haar documenten op."

Met de bij het Verdrag van Maastricht gevoegde Verklaring nr. 17 werd reeds het pad voor deze ontwikkeling geëffend.

**Fig.1: Verlangen om meer over de EU te weten**



Bron: Eurobarometer 49, 1998

24. Een ander aspect van een Europa van de burgers is betere toegang tot informatie over andere lidstaten. Dit zal bijdragen tot de kennis van de burgers over andere Europese landen, wat op zijn beurt een **grotere belangstelling voor het Europese integratieproces** kan wekken. Daartoe zouden overheidsorganisaties in de verschillende lidstaten voor niet-onderdanen de toegang kunnen verbeteren tot informatie waarin deze geïnteresseerd kunnen zijn.

## I.2 Overheidsinformatie: mogelijkheden voor economische groei en werkgelegenheid

### Waarom is de toegang tot overheidsinformatie belangrijk voor ondernemingen?

25. De toegang tot overheidsinformatie in de verschillende lidstaten is een noodzaak om **voordeel te kunnen halen uit de bestaande mogelijkheden voor alle soorten ondernemingen** die in meer dan één lidstaat opereren.

26. De voor het bedrijfsleven relevante informatie is in de eerste plaats van **administratieve** aard. Momenteel is het nog steeds moeilijk om een compleet overzicht van de rechten, plichten en procedures te krijgen die een onderneming in staat stellen om zonder moeilijkheden in andere Europese landen te opereren.

58% van de ondernemingen denkt dat de toegang tot informatie hen in staat zou stellen om hun activiteiten binnen de Europese Unie uit te breiden. Zo gaf bijvoorbeeld 66% van de ondernemingen hun behoefte aan precieze informatie over administratieve procedures te kennen. 25% van de ondernemingen denkt dat het voortbestaan van belemmeringen voor handels- en bedrijfsactiviteiten kan worden toegeschreven aan een gebrek aan informatie over EU-voorschriften.

Bron: Scorebord van de interne markt, oktober 1998

27. Het gebrek aan administratieve informatie brengt met name schade toe aan kmo's, die niet over de middelen beschikken om stukjes informatie bijeen te zoeken die vaak op verschillende plaatsen worden bewaard.

28. Maar ook informatie van **niet-administratieve aard** kan uiterst belangrijk zijn voor de beslissingen van ondernemingen. Statistische, financiële en geografische informatie zijn enige voorbeelden daarvan. Deze informatie speelt een **cruciale rol voor ondernemingen** in alle bedrijfssectoren, met name bij het uitstippelen van bedrijfsstrategieën, het nemen van marketingbeslissingen en het opstellen van export- of investeringsplannen. Snelle en gemakkelijke toegang tot dergelijke informatie helpt ondernemingen om geïnformeerde keuzen te maken. Een gebrek aan informatie kan beslissingen over grensoverschrijdende verrichtingen sterk vertragen.

29. De relevante bedrijfsinformatie over geheel Europa zoals deze door de kamers van koophandel wordt verzameld, is bijvoorbeeld niet gemakkelijk te krijgen. Er is een initiatief op Europees niveau genomen om de situatie op dit gebied te verbeteren (zie kader hieronder).

### EBR II-project

Het project inzake het Europese handelsregister is opgezet omdat het ontbreken van een volledig geïntegreerde informatiedienst over Europese ondernemingen een **potentiële bedreiging voor het doelmatig functioneren van de Europese interne markt vormt**.

Doel van het project is ervoor te zorgen dat basisinformatie over alle ondernemingen in Europa beschikbaar is in geheel Europa zonder dat verschillen in technologieën, talen, registratiesystemen, netwerken enz., daarbij een belemmering vormen.

Het EBR, dat in het kader van het programma Telematicatoepassingen (TAP) van de EU wordt gefinancierd, is in december 1998 volledig operationeel geworden en biedt nu elektronische toegang tot bedrijfsgegevens van 10 EU-lidstaten plus Noorwegen. <http://www.ebr.org>

30. Ook statistische informatie over Europese markten en economische tendensen is in veel gevallen niet tijdig beschikbaar. Dit probleem houdt echter veeleer verband met het verzamelen van nationale statistieken (uiteenlopende nationale methodologieën, termijnen voor indiening bij Eurostat, kwaliteit van indicatoren, verlichting van de last voor kmo's, ...) dan met het probleem van toegang op zich.

31. Door het ontbreken van toegankelijke overheidsinformatie kan een concurrentienadeel ontstaan voor de buitenlandse ondernemingen in vergelijking met lokale ondernemingen die van hun eigen ervaring over de lokale situatie gebruik kunnen maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor verzekeringsdiensten die in grote mate afhangen van specifieke lokale informatie over risico's, enz.

32. Het heeft ook een ongunstig effect op ondernemingen die, gezien hun aard, transnationaal gericht zijn. Internationale transportondernemingen die in geheel Europa hun diensten aanbieden, zijn hiervan een voorbeeld. Precieze lokale informatie - onder meer geografische informatie, verkeersinformatie en weersinformatie - is belangrijk voor hun dagelijkse werkzaamheden.

33. Zowel administratieve als niet-administratieve informatie is ook nuttig voor **overheidsopdrachten**<sup>12</sup>. De transparantie van het optreden van de overheid op dit gebied is een voorwaarde voor de totstandbrenging van een echte interne markt. De toegang tot informatie over de lokale situatie is noodzakelijk om de voorschriften doeltreffend te doen functioneren en aan alle betrokken ondernemingen in optimale omstandigheden eerlijke kansen te bieden. Aangezien de informatie in kwestie niet altijd transparant is, zijn de overheidsopdrachten, niettegenstaande de EU-wetgeving, in de praktijk vaak nog steeds een nationale aangelegenheid.

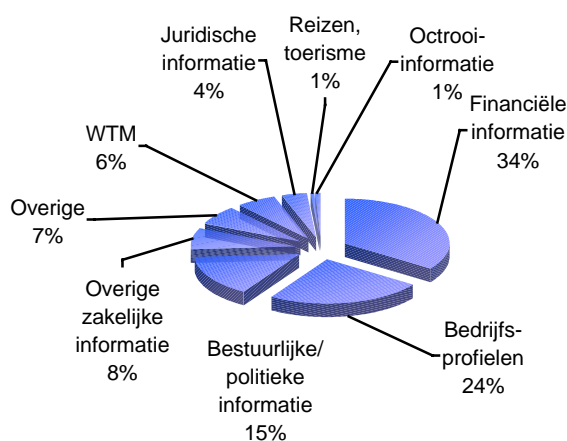
34. Nog een voorbeeld waarbij het gebrek aan transparantie van de informatie tot negatieve resultaten op Europees niveau leidt, is octrooi-informatie. Volgens een raming van het Europees Octrooibureau wordt elk jaar meer dan 18 miljard euro uitgegeven aan onderzoek dat voordien reeds is verricht. Door een betere toegankelijkheid van informatie over de stand van het onderzoek zou dit bedrag kunnen worden verlaagd.

<sup>12</sup> In het speciaal sectoraal verslag inzake overheidsopdrachten, november 1997, wordt aangetoond hoe belangrijk de toegang tot informatie voor deze kwestie is. Zie het verslag op de website van de Europese Commissie, DG XV, op het adres <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/publproc/>

### Esp@cenet

Samen met de lidstaten van de Europese Octrooiorganisatie en de Europese Commissie heeft het Europees Octrooibureau een nieuwe dienst onder de naam esp@cenet opgezet, die via Internet toegankelijk is. Het hoofddoel van deze nieuwe dienst is de gebruikers een gemakkelijk toegankelijke bron van kosteloze octrooi-informatie (meer dan 30 miljoen octrooidocumenten) aan te bieden. Voorts wordt er met de dienst gestreefd naar een sterkere bewustwording op nationaal en internationaal niveau, met name bij kleine en middelgrote ondernemingen, ten aanzien van het soort informatie die openbaar toegankelijk is. <http://www.european-patent-office.org/>

Fig. 2: Inkomsten uit elektronische informatie-diensten in de Europese Economische Ruimte naar themagebied



Bron: MS Study of the markets for electronic information services in the EEA, 1994

(Totale inkomsten in 1994 : 5517 miljoen ecu)

35. De conclusie dat de **toegang tot overheidsinformatie van zeer groot nut is voor ondernemingen in geheel Europa** wordt geschraagd door het recente verslag 'Omgaan met veranderingen' van de Werkgroep op hoog niveau inzake de economische en sociale gevolgen van de industriële verandering<sup>13</sup>. De werkgroep geeft als onmiddellijke prioriteit aan 'het concurrentievermogen te vergroten door de Europese markt voor telecommunicatie en datadiensten volledig open te stellen, en de vrijheid van toegang tot bestuurlijke en andere informatie in het bezit van de staat te vergroten'.

<sup>13</sup> 'Omgaan met veranderingen': eindrapport van de Werkgroep op hoog niveau inzake de economische en sociale gevolgen van de industriële verandering, november 1998. De Buitengewone Europese Raad van Luxemburg (21-22 november 1997) verzocht deze werkgroep de industriële veranderingen in de EU te analyseren en na te gaan op welke wijze daarop beter kan worden ingespeeld teneinde de economische en sociale gevolgen ervan te voorkomen.



**Overheidsinformatie: een potentieel om verder te onderzoeken en te exploiteren**

36. De overheid is door haar omvang en de draagwijdte van haar activiteiten de **grootste op zichzelf staande bron van informatie-inhoud** voor het creëren van informatie-inhoud en -diensten met toegevoegde waarde. Uit studies is gebleken dat de commerciële informatiediensten op de communautaire informatiemarkt voor het grootste deel bestaan in diensten op gebieden waar de overheid zeer aanzienlijke bronnen in haar bezit heeft.

37. Uit figuur 2 blijkt duidelijk dat overheidsinformatie een **cruciale hulpbron voor een zeer groot deel van de informatiediensten** is, waarbij ze ofwel het kernthema is (bestuurlijke/politieke informatie, juridische informatie), ofwel essentiële grondstof (bedrijfsprofielen, octrooi-informatie, wetenschappelijke, technische en medische informatie (WTM), enz.).

38. Dit betekent dat overheidsinformatie **hoogst belangrijke informatie-inhoud** is, die essentieel is voor de informatie-industrie en van cruciale betekenis om toepassingen van de elektronische handel mogelijk te maken<sup>14</sup>.

39. De informatie-inhoudindustrie kent een indrukwekkende groei en circa vier miljoen mensen hebben werk in de inhoudsector in Europa<sup>15</sup>. Deze groei zal zich voor een groot deel voordoen in kmo's die het potentieel om informatie te beheren en er waarde aan toe te voegen, trachten te exploiteren. De opkomst en de ontwikkeling van deze zeer dynamische ondernemingen moet speciaal worden gestimuleerd, aangezien ze van **essentieel belang zijn voor het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen in de 21e eeuw**.

40. De Europese informatie-industrie concurreert op een wereldmarkt. Tijdens het voorbereidende proces dat tot dit groenboek heeft geleid, hebben vertegenwoordigers van de Europese informatie-industrie met klem en herhaaldelijk hun bezorgdheid geuit over het **concurrentienadeel van de Europese uitgevers ten opzichte van hun tegenhangers buiten Europa**.

41. Door betere **mogelijkheden voor de exploitatie van overheidsinformatie zou deze**

**situatie voor een deel kunnen worden rechtgetrokken** en zouden nieuwe kansen voor het scheppen van werkgelegenheid worden gecreëerd. In de VS hebben de gunstige voorwaarden voor deze vorm van exploitatie de informatie-industrieën reeds flink vooruitgeholpen.

42. Er bestaan in **Europa nauwelijks voorschriften betreffende de voorwaarden voor de exploitatie van overheidsinformatie door de particuliere sector**. In 1989 heeft de Commissie Aanbevelingen ter verbetering van de samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector op de informatiemarkt gepubliceerd. In 1985 heeft het Britse ministerie van Handel en Industrie soortgelijke aanbevelingen geformuleerd. In 1994 werd een circulaire van de Franse premier gepubliceerd en in 1997 heeft de Nederlandse regering een nota goedgekeurd.

43. Hoewel dit goede initiatieven zijn, bestaat er geen duidelijk en samenhangend stel beginselen voor geheel Europa. Als gevolg van dit **gebrek aan duidelijke en samenhangende beginselen** ondervindt de Europese industrie een concurrentienadeel ten opzichte van haar Amerikaanse concurrenten. In enkele gevallen heeft dit ertoe geleid dat vooraanstaande Europese ondernemingen zijn gaan investeren in producten die op Amerikaanse overheidsinformatie zijn gebaseerd.

*De Brits/Nederlandse groep Reed Elsevier plc heeft de in de VS gevestigde onderneming LEXIS-NEXIS overgenomen, een toonaangevende leverancier van online-informatiediensten en managementhulpmiddelen voor een gevarieerde groep professionele gebruikers (1,4 miljard documenten in meer dan 8 692 gegevensbanken, 1,5 miljoen abonnees, 1 200 werknemers over de hele wereld). De onderneming is onder meer gespecialiseerd in juridische informatie.*

44. Uit proefprojecten in het kader van het Europese programma INFO 2000<sup>16</sup> is gebleken dat particuliere partners **belangstelling hebben voor grensoverschrijdende samenwerking met overheidsorganisaties** om overheidsinformatie te exploiteren, en dat er **een reëel potentieel bestaat dat op Europees niveau verder kan worden onderzocht en geëxploiteerd**.

<sup>14</sup> Voor een verdere analyse van de recente tendensen en de cruciale rol van inhoud en de inhoudindustrie in de netwerkeconomie, zie de CONDRINET-studie (CONTENT and COMMERCE DRIVEN STRATEGIES IN GLOBAL NETWORKS, inhoud- en handelsgestuurde strategieën op wereldwijde netwerken), oktober 1998, in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerd door Gemini Consulting, op het adres <http://www2.echo.lu/condrinet/>

<sup>15</sup> Europese Waarnemingspost voor Informatietechnologie, 1998. Inhoudgegevens omvatten de sectoren media, uitgeverij, marketing en reclame.

<sup>16</sup> Programma INFO 2000 (Beschikking van de Raad van 20 mei 1996, PB L 129 van 30.5.1996, blz. 24).

***Het EU-potentieel zoals gebleken uit de oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van INFO 2000***

*In 1998 heeft de Europese Commissie in het kader van het programma INFO 2000 uitgenodigd tot het indienen van voorstellen voor proefprojecten voor gezamenlijke rekening of verkennende projecten. De oproep had tot doel de informatiebronnen in het bezit van de overheid gemakkelijker beschikbaar te maken voor exploitatie in Europese multimedia-inhoudsdiensten.*

*Tegen de uiterste datum voor indiening werden in totaal 141 voorstellen ontvangen. De totale kosten van de voorgestelde werkzaamheden beliepen 109,7 miljoen ecu en de totale aangevraagde EU-bijdrage bedroeg 50,6 miljoen ecu. Er was dus een overaanbod van voorstellen, ongeveer 7 maal te hoog, gezien het indicatieve bedrag van 7 miljoen ecu dat beschikbaar is gesteld.*

45. In sommige gevallen echter kan het commerciële hergebruik van overheidsinformatie vragen doen rijzen met betrekking tot de **grenzen en beperkingen die aan de rol van de verschillende actoren zijn gesteld**. Zodra zich op de markt voor overheidsinformatie particuliere belangen doen gelden, kan het moeilijker worden om de **toegankelijkheid voor alle** burgers te verzekeren. Tegelijkertijd is het zo dat, als de overheid waarde aan haar eigen informatie toevoegt en informatieproducten op een tot nu toe particuliere informatiemarkt brengt, er een probleem in verband met de **eerlijke concurrentie** kan ontstaan.

46. Deze problemen en mogelijke belemmeringen op Europees niveau voor de exploitatie van overheidsinformatie worden in hoofdstuk III behandeld.

## Hoofdstuk II: De informatiemaatschappij en de overheid

47. De discussie over overheidsinformatie moet in de context van de **opkomende informatiemaatschappij** worden gezien. De nieuwe informatie- en communicatietechnologieën brengen in snel tempo veranderingen teweeg in de werkwijzen van overheidsorganisaties, waardoor een **tijdig debat over overheidsinformatie** des te belangrijker wordt.

### II.1 Elektronisch bestuur

48. De opkomende informatiemaatschappij, die grotendeels wordt gedragen door het steeds toenemende en wijder verbreide gebruik van informatie- en communicatietechnologieën, heeft een steeds grotere invloed op de openbare sector. Overheidsdiensten volgen het voorbeeld van de particuliere sector en profiteren van het enorme potentieel van deze technologieën om hun efficiëntie te verbeteren. Deze ontwikkeling wordt vaak met de term 'elektronisch bestuur' bestempeld en betreft zowel de interne als de externe toepassing van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) bij de overheid.

49. Het belang van deze ontwikkeling wordt in veel landen over de hele wereld steeds meer erkend. In Europa worden op alle bestuursniveaus - lokaal, regionaal, nationaal en Europees - experimenten gedaan om het functioneren van overheidsdiensten te verbeteren en hun interactie met de buitenwereld uit te breiden.

50. Het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën zorgt er immers niet alleen voor dat de interne werkzaamheden van overheidsdiensten vlotter verlopen, maar ook dat de communicatie tussen verschillende overheidsdiensten alsmede de interactie met burgers en ondernemingen krachtig wordt ondersteund. Dit is een van de voornaamste elementen van 'elektronisch bestuur': het brengt overheidsorganen dicht bij de burgers en de ondernemingen en leidt tot betere overheidsdiensten. Op EU-niveau wordt de vooruitgang op dit gebied bevorderd door programma's zoals IDA en de op overheidsdiensten gerichte acties in het kader van het vijfde kaderprogramma voor O&TO.

51. Diensten van elektronisch bestuur kunnen in het algemeen worden onderscheiden naar gelang van de drie hoofdfuncties die zij vervullen.

**Informatiediensten** om gesorteerde en geclassificeerde informatie op aanvraag terug te zoeken (bv. WWW-sites).

**Communicatiediensten** om met personen (particulieren of ondernemingen) of groepen mensen te communiceren (bv. via e-mail of discussieforums).

**Transactiediensten** om producten of diensten on line te kopen of gegevens in te dienen (bv. administratieve formulieren, stembiljetten).

In tabel 1 wordt een overzicht van mogelijke diensten en hun toepassingsgebieden gegeven.

## Tabel 1

### Typologie van diensten van elektronisch bestuur

	Informatiediensten	Communicatiediensten	Transactiediensten
<b>Dagelijks leven</b>	Informatie over werk, huisvesting, onderwijs, gezondheid, cultuur, vervoer, milieu, enz.	Discussie gewijd aan problemen van het dagelijkse leven; Prikborden voor werkaanbiedingen of aangeboden woningen	bv. reserveringen, inschrijving voor cursussen
<b>Teleadministratie</b>	Gids van overheidsdiensten Gids inzake administratieve procedures Openbare registers en gegevensbanken	e-mailcontact met ambtenaren	elektronisch indienen van formulieren
<b>Politieke participatie</b>	Wetten, parlementaire stukken, politieke programma's, discussiestukken Achtergrondinformatie bij besluitvormingsprocessen	Discussie gewijd aan politieke thema's e-mailcontact met politici	referendums verkiezingen opiniepeilingen petities

*Bron: Instituut voor technologiebeoordeling, Oostenrijkse Academie voor Wetenschappen en Centrum voor sociale innovatie, achtergronddocument bij de conferentie "Informatiemaatschappij, het dichterbij elkaar brengen van de overheid en de burgers", november 1998 (georganiseerd door het Centrum voor sociale innovatie namens het Forum voor de informatiemaatschappij/Werkgroep 5/Openbare diensten).*

52. Transactiediensten worden over het algemeen beschouwd als de toekomst van elektronisch bestuur, aangezien formulieren een cruciale rol spelen in alle administratieve processen. In een recente Duitse Delphi-studie waren de geïnterviewde deskundigen van oordeel dat transactiediensten de komende tien jaar werkelijkheid zouden worden. Geraamd wordt dat in de VS reeds 40 percent van alle formulieren van de overheid in elektronische vorm beschikbaar zijn. Door deze vorm van interactie met de overheid kan de administratieve last zowel voor burgers als ondernemingen aanzienlijk worden verminderd.

*Doel van het TESS-project (telematica voor de sociale zekerheid), dat onder het IDA-programma wordt gefinancierd, is de administratieve procedures te vereenvoudigen en te versnellen teneinde de burgers de toegang tot hun rechtmatige uitkeringen van sociale zekerheid te garanderen. Het is de bedoeling papieren formulieren voor het verstrekken van informatie te vervangen door de elektronische uitwisseling van gegevens. De twee grote gebieden waarop TESS momenteel gericht is, zijn ouderdomspensioenen (om ervoor te zorgen dat migrerende werknemers het pensioen ontvangen waarop ze recht hebben) en het vergemakkelijken van de terugbetaling van verstrekkingen bij ziekte (wanneer de lidstaat waar de verstrekking werd verleend, een andere is dan die waar de persoon verzekerd is).*

53. De reengineering van openbare diensten kan van overheidsorganen op alle niveaus

aanzienlijke investeringen vergen, alsmede een verandering in cultuur. De resultaten zijn het echter waard. 'Elektronisch bestuur' leidt tot een openbare dienst die beter presteert en dichterbij de burgers staat.

54. De EU levert momenteel zelf aanzienlijke inspanningen op het gebied van reengineering teneinde profijt te trekken van de door 'elektronisch bestuur' geboden mogelijkheden. De transacties met en de informatie aan de burgers zullen steeds meer een 'elektronisch' karakter hebben. Een voorbeeld: binnenkort zal de Commissie in staat zijn om projectvoorstellen in het kader van het vijfde kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling in elektronische vorm te behandelen. Er moet voor de juridische belemmeringen op het niveau van de EU een oplossing worden gevonden om deze transacties in de praktijk mogelijk te maken.

55. Een aspect van elektronisch bestuur dat vaak wordt vergeten, is het potentiële **effect op de informatiemarkt**. Door nieuwe technologieën en innovatieve concepten toe te passen, kunnen overheidsorganen op alle bestuursniveaus een **rol spelen als stuwende kracht achter de informatiemaatschappij**. In het verslag over werkgelegenheid in de informatiemaatschappij<sup>17</sup>, dat in december 1998 aan de Europese Raad in Wenen werd

<sup>17</sup> "Werkgelegenheid in de informatiemaatschappij: Profiteren van de mogelijkheden van de informatierevolutie" COM(98) 590 def.

gepresenteerd, werd deze rol van de overheid nogmaals beklemtoond. Hun voorbeeld als klant met een voortrekkersrol zal de burgers en de ondernemingen ertoe overhalen zelf nieuwe technologieën in gebruik te nemen en zal de ICT-industrieën uitnodigen nieuwe wegen te verkennen.

## II.2 Elektronisch bestuur en overheidsinformatie

56. Het gebruik van nieuwe technologieën kan de efficiëntie bij het **verzamen van informatie** aanzienlijk verhogen. Het biedt overheidsorganisaties de mogelijkheid om beschikbare informatie gemeenschappelijk te gebruiken wanneer dit in overeenstemming is met de voorschriften inzake gegevensbescherming, in plaats van deze informatie meermaals bij burgers en ondernemingen op te vragen. Daardoor kan de **administratieve last** voor burgers en ondernemingen, en met name voor kmo's, merkbaar **worden verlicht**.

57. Tegelijkertijd leidt het gemeenschappelijke gebruik van informatie tot beter geïnformeerde overheidsorganen, die toegang hebben tot alle gegevens die voor hun functioneren van belang zijn. In de EU-context wordt steeds meer informatie tussen de lidstaten uitgewisseld op gebieden zoals douane, landbouw, milieu, gezondheid, statistieken, enz.

58. De 'elektronische revolutie' heeft ook een grote invloed op de **toegankelijkheid en verspreiding van informatie**. Internet biedt enorme mogelijkheden als platform waar burgers en ondernemingen gemakkelijk overheidsinformatie kunnen vinden. Alle lidstaten in de EU profiteren van deze mogelijkheden.

59. In het kader van hun verspreidingsbeleid maken de EU-instellingen steeds meer gebruik van de door Internet geboden mogelijkheden. Ze onderhouden een reeks websites waarop een grote hoeveelheid informatie over de EU en haar activiteiten wordt aangeboden.

60. Steeds meer mensen vinden hun weg naar deze websites, wat blijkt uit het volgende voorbeeld: in september 1998 werden nagenoeg 7 miljoen documenten van de Commissie in elektronische vorm geraadpleegd, wat meer dan het dubbele van het cijfer voor september 1997 is.

61. De nieuwe technologieën zullen het ook mogelijk maken om informatie en diensten in een **meer geïntegreerde vorm** aan te bieden. Deze integratie is vooral wenselijk wanneer bij een specifieke informatiebehoefte contacten met verschillende bestuursorganen noodzakelijk zijn. Deze doelstelling wordt aangeduid met de term "one stop service" of "one stop shopping", dit wil zeggen één enkel toegangspunt. De website

europa.eu.int is zo een enig toegangspunt voor informatie over alle EU-instellingen.

62. Door de digitalisering van overheidsinformatie wordt niet alleen de toegang vergemakkelijkt, maar worden ook de **mogelijkheden voor de exploitatie ervan** verbeterd. Dankzij een betere toegang tot informatie en het digitale formaat ervan wordt het gemakkelijker om gegevens uit verschillende bronnen te combineren. Zo zullen nieuwe informatieproducten kunnen worden gecreëerd waarin overheidsinformatie als grondstof wordt gebruikt.

63. Het digitaliseringsproces maakt de verschillen die tussen overheidsorganen in Europa bestaan op het gebied van toegang en exploitatie van overheidsinformatie, zichtbaarder en relevanter. Deze verschillen vormen belemmeringen voor het volledige gebruik van de door de nieuwe technologieën geboden mogelijkheden en maken een discussie over overheidsinformatie op Europees niveau des te noodzakelijker.

## II.3 Elektronische toegang voor iedereen?

64. Onze maatschappijen evolueren naar een situatie waarin iedereen toegang tot de nieuwe elektronische hulpmiddelen heeft. De penetratie van Internet gaat in een veel sneller tempo dan de penetratie van andere informatiehulpmiddelen zoals de telefoon of de televisie eerder in deze eeuw. Niettemin **zal het nog enige tijd duren voordat er sprake is van algemene toegang**.

65. De verspreiding van overheidsinformatie via Internet houdt niet automatisch in dat alle burgers gelijke toegang daartoe hebben. Er bestaan aanzienlijke verschillen wat betreft de toegang tot de hulpmiddelen van de informatiemaatschappij (computers, modems, enz.) en de bekwaamheid om er gebruik van te maken. In deze context wordt in het verslag over werkgelegenheid in de informatiemaatschappij<sup>18</sup> beklemtoond dat de toegang tot dergelijke hulpmiddelen en de bekwaamheden om er gebruik van te maken, voorwaarden zijn voor het scheppen van arbeidsplaatsen en prioriteit moeten krijgen.

66. Deze constatering impliceert dat moet worden **geïnvesteed in infrastructuur** die iedereen toegang tot de elektronische netwerken bieden. Bibliotheken lijken bijzonder geschikt om deze publieke rol te vervullen, maar andere mogelijkheden kunnen ook worden bestudeerd.

### Infocid

<sup>18</sup> "Werkgelegenheid in de informatiemaatschappij: Profiteren van de mogelijkheden van de informatierevolutie" COM(98) 590 def.

*In Portugal is over het gehele land een netwerk van "cyberkiosken" opgericht om de burgers toegang tot Internet en met name tot informatie over de overheid te bieden. Het algemeen verspreide, geïntegreerde, multimediale Infocid-systeem verleent toegang tot bestuurlijke informatie over een brede waaier van thema's zoals werkgelegenheid en opleiding, onderwijs, recht en rechtbanken, huisvesting, enz.*

<http://www.infocid.pt/>

67. Bovendien wordt hiermee het belang geaccentueerd van **investeringen in vaardigheden op het gebied van informatie- en communicatietechnologie**. Als deze investeringen niet plaatsvinden, kan dit leiden tot een maatschappij waarin een kloof ontstaat tussen mensen die de nieuwe informatiehulpmiddelen kunnen gebruiken en mensen die dit niet kunnen. Met diverse projecten op Europees niveau wordt dit probleem reeds aan de basis aangepakt.

### Hoofdstuk III: Vraagstukken in verband met toegang tot en exploitatie van overheidsinformatie

69. De toegang tot overheidsinformatie en de commerciële exploitatie daarvan gaan gepaard met talrijke vraagstukken die goed moeten worden bestudeerd. Deze vraagstukken variëren van de definitie van overheidsinformatie tot privacy- en aansprakelijkheidsvraagstukken.

70. De na elk hoofdpunt gestelde vragen zijn alleen als richtsnoer bedoeld. De lezers wordt verzocht hier open en innovatief tegenover te staan en rekening te houden met alle hier besproken gebieden en met andere aspecten die zij belangrijk achten.

#### III.1 Definities

##### Overheidsinformatie

71. Een definitie van overheidsinformatie is belangrijk omdat zij medebepalend zal zijn voor de draagwijdte van de antwoorden op dit groenboek en voor een eventuele follow-up.

72. De definitie van **overheid** verschilt van lidstaat tot lidstaat. Uit de wetgeving en de discussies over toegang tot overheidsinformatie komen drie mogelijke benaderingen naar voren:

- **De functionele benadering**, waarin de overheid de organisaties omvat die staatsgezag uitoefenen of

#### EUN - Het Europese schoolnet

*Het doel van het project, dat door de task force Educatieve multimedia wordt gefinancierd en door het SOCRATES-programma wordt gecoördineerd, is een Europees schoolinformatienetwerk op te richten - het Europese schoolnet - als multimedia- en communicatieplatform ten behoeve van scholen in Europa en als kader voor samenwerking op Europees niveau tussen nationale onderwijsautoriteiten, universiteiten en het bedrijfsleven, teneinde ICT in scholen te ontwikkelen wat betreft inhoud, pedagogische benaderingswijzen en technologie.*

<http://www.eun.org/>

68. Grotere vaardigheden zullen op lange termijn ook tot een **beter gebruik van overheidsinformatie** leiden. Beter geïnformeerde en met computers vertrouwde burgers en ondernemingen zullen om meer en betere informatie vragen en zullen fungeren als stimulans voor de overheid om betere informatiediensten aan te bieden en voor de informatie-industrie om meer informatieproducten en -diensten met toegevoegde waarde te creëren.

openbare-dienstverleningstaken verrichten<sup>19</sup>.

- **De formeel juridische / institutionele benadering:** alleen organisaties die uitdrukkelijk in de desbetreffende wet(ten) zijn genoemd, gelden als overheid.
- **De financiële benadering**, waarbij de overheid alle organisaties omvat die hoofdzakelijk met overheidsmiddelen worden gefinancierd (d.w.z. die niet volgens de normale marktregels functioneren).

Welke methodologische benadering ook wordt gevolgd, er moet met de informatie van overheidsorganisaties op verschillende regeringsniveaus, zowel centraal, regionaal als lokaal, rekening worden gehouden.

In ieder geval vallen staatsondernemingen die onder marktvoorwaarden werken en waarop het

<sup>19</sup> In Richtlijn 90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie worden lichamen die in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid optreden, uitgesloten van de definitie van overheid. In de richtlijn wordt bepaald dat nationale, regionale of plaatselijke overheidsinstanties die op het gebied van het milieu verantwoordelijkheid dragen en over informatie beschikken, deze informatie op verzoek aan iedere natuurlijke of rechtspersoon beschikbaar moeten stellen, ongeacht of deze persoon een rechtmatig belang heeft. Aangezien deze richtlijn tot doel heeft de milieubescherming te bevorderen, worden commerciële thema's buiten beschouwing gelaten. In de desbetreffende delen van hoofdstuk II wordt naar specifieke bepalingen van deze richtlijn verwezen. Eventuele acties die uit dit groenboek voortvloeien, zullen geen afbreuk doen aan de toegang tot milieu-informatie waarin wordt voorzien door deze richtlijn, die mogelijk in 1999 wordt herzien, noch aan de desbetreffende communautaire verworvenheden.

privaatrecht en handelsrecht van toepassing is, niet onder deze definities.

### Soorten overheidsinformatie

73. Overheidsinformatie kan in drie categorieën worden ingedeeld. Een eerste mogelijk onderscheid is tussen **administratieve** en **niet-administratieve** informatie. De eerste categorie houdt verband met de bestuurlijke functie en met de administratie als zodanig en de tweede categorie met informatie over de buitenwereld die bij de uitvoering van overheidstaken wordt verzameld (geografische informatie, informatie over ondernemingen, O&O enz.).

74. Administratieve informatie kan verder worden onderverdeeld in **informatie die essentieel is voor de werking van de democratie** (zoals wetgeving, jurisprudentie, parlementaire informatie) en **informatie die daarvoor niet van essentieel belang is**.

75. Een ander mogelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen informatie die **relevant is voor een groot publiek** (zoals parlementaire informatie) en informatie voor een zeer beperkte groep **personen die er rechtstreeks belang bij hebben**.

76. Uit het oogpunt van de markt kan informatie worden ingedeeld op basis van de (potentiële) **economische waarde** ervan. Hierbij wordt erop gewezen dat zowel administratieve als niet-administratieve informatie een grote marktwaarde kan hebben.

77. Het bovengenoemde onderscheid kan gevolgen hebben voor de manier waarop met de verschillende soorten informatie wordt omgegaan. Het kan van grote betekenis zijn voor vraagstukken die met prijzen en auteursrecht te maken hebben en het kan ook van invloed zijn op delicate onderwerpen als gegevensbescherming.

#### Vraag 1:

Welke definitie van overheid is volgens u het geschiktst?  
Welke categorieën overheidsinformatie moeten in het debat worden gebruikt?

### III.2 Voorwaarden voor toegang tot overheidsinformatie

78. Dat er een toegangsrecht is, betekent niet automatisch dat de toegang tot overheidsinformatie onbeperkt en onvoorwaardelijk is. In dit opzicht worden in diverse lidstaten en de EU verschillende regels toegepast en worden er verschillende praktijken gehanteerd.

79. De verschillende toegangsvoorwaarden werpen een aantal vraagstukken op die zowel voor de **burgers** als voor het concurrentievermogen van **ondernemingen** relevant zijn. Er wordt uitgezien naar standpunten die op beide categorieën betrekking hebben.

#### Aanwezigheid van een belang

80. Veruit de meeste nationale wetten stellen voor toegang tot overheidsinformatie niet als voorwaarde dat een persoon of onderneming een bijzonder belang heeft. Aangezien dit echter onder bepaalde omstandigheden het geval kan zijn, moet deze kwestie worden besproken.

#### Uitzonderingen op het recht van toegang

81. Alle nationale regelgevingskaders voorzien in uitzonderingen op het recht van toegang. Deze uitzonderingen kunnen ruwweg in vier categorieën worden ingedeeld:

- uitzonderingen in het **belang van de staat**, bijvoorbeeld met betrekking tot de nationale veiligheid, de openbare orde, economische belangen, internationale betrekkingen, wetgevingsprocedures enz.; daarvoor zijn meestal uitsluitend de lidstaten bevoegd;
- uitzonderingen in het **belang van derden**, bijvoorbeeld met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer, intellectuele eigendom, bedrijfsgeheimen, gerechtelijke procedures enz.;
- uitzonderingen ter **bescherming van het besluitvormingsproces**, bijvoorbeeld voorbereidende informatie of informatie 'voor intern gebruik' enz.;
- uitzonderingen **ter vermindering van onredelijke kosten of werkbelasting** in de desbetreffende overheidsdiensten, bijvoorbeeld eerder gepubliceerde informatie, buitensporige verzoeken.

Richtlijn 90/313/EEG bevat een lijst van mogelijke uitzonderingen waarin alle bovengenoemde punten zijn opgenomen<sup>20</sup>.

82. De uitzonderingen en de interpretatie ervan verschillen tot op zekere hoogte van lidstaat tot lidstaat. Volgens sommige commentatoren kan dit voor ondernemingen en burgers een belemmering vormen om op pan-Europese basis toegang tot de benodigde informatie te krijgen.

#### Tijd, hoeveelheid, formaat

83. Door de opkomst van nieuwe technologieën en snellere netwerken worden aspecten als tijd, hoeveelheid en formaat minder relevant. Als informatie via elektronische netwerken onmiddellijk beschikbaar is, kunnen

<sup>20</sup> Zie voetnoot 19.

de burgers de informatie downloaden waar en wanneer zij die nodig hebben.

84. Daar echter niet alle overheidsinformatie in de nabije toekomst in elektronische vorm beschikbaar zal zijn, blijft de vraag hoe snel overheidsdiensten op verzoeken moeten reageren en hoeveel informatie zij moeten verstrekken. Deze kwesties hangen samen met de noodzaak om onredelijke verzoeken en overdreven werkbelasting te vermijden.

#### **Tijd**

85. De nationale toegangswetten variëren wat de termijnen betreft waarbinnen de overheid aan een verzoek om toegang moet voldoen. De Franse wet voorziet in een termijn van twee maanden, terwijl volgens de Zweedse wet een "prompt antwoord" wordt verlangd. In sommige gevallen worden geen termijnen vastgesteld. Richtlijn 90/313/EEG geeft een termijn van twee maanden aan.

#### **Hoeveelheid en formaat**

86. De vraag of er beperkingen moeten gelden voor de hoeveelheid gevraagde informatie is complexer. In principe kunnen kwantitatieve beperkingen worden opgelegd indien voor de samenvoeging van informatie in manueel formaat een buitensporige inspanning vereist is. De noodzaak om de burger tegen lage kosten toegang tot informatie te bieden, moet worden afgewogen tegen de noodzaak om bovenmatige lasten voor de overheidsdiensten te vermijden. Wanneer overheidsinformatie in elektronisch formaat beschikbaar en toegankelijk is, zijn kwantitatieve beperkingen moeilijker te rechtvaardigen.

87. Bij de uitvoering van haar voornaamste taken produceert de overheid een grote hoeveelheid ruwe gegevens. Het formaat van deze overheidsinformatie kan vaak onaantrekkelijk en moeilijk toegankelijk zijn. Veel overheidsorganisaties die dit punt ter harte nemen, doen moeite om ruwe gegevens op de behoeften van de klanten af te stemmen.

88. Hierdoor wordt de aandacht ook gevestigd op een andere interessante kwestie, namelijk het recht van de burger op toegang tot de ruwe gegevens en tot gegevens in tussenstadia en niet alleen tot de gedetailleerde gegevens in hun definitieve vorm.

#### **Vraag 2:**

Leiden verschillende voorwaarden voor toegang tot overheidsinformatie in de lidstaten tot belemmeringen op Europees niveau?

Zo ja, welke elementen spelen daarbij een rol: aanwezigheid van een belang, uitzonderingen, tijd, hoeveelheid en formaat?

Aan welke oplossingen kan worden gedacht?

#### **III.3 Praktische hulpmiddelen om toegang te vergemakkelijken**

89. Zowel burgers als ondernemingen kunnen worden beschouwd als 'klanten' van de informatiediensten die de overheid aanbiedt. Het begrip klant houdt in dat met de behoeften van burgers en ondernemingen rekening wordt gehouden bij het ontwerpen van de diensten en dat **gebruiksvriendelijke zoekmechanismen** beschikbaar worden gesteld.

90. De overheid beschikt over talrijke gegevensbestanden.

*Volgens een recente schatting van het aantal openbare databanken waren dat er alleen in Nederland al circa 36 000<sup>21</sup>.*

Om de 'informatieklanten' in deze massa gegevens hun weg te helpen vinden, kan de invoering van metagegevens en gidsen nuttig zijn. De volgende vraag kan dan ook worden gesteld:

<sup>21</sup> BDO Consultants, Elektronische bestanden van het bestuur, 1998.



### Vraag 3:

Kan de totstandbrenging van Europese metagegevens (informatie over de beschikbare informatie) de Europese burgers en ondernemingen helpen om in de overheidsinformatie in geheel Europa hun weg te vinden?

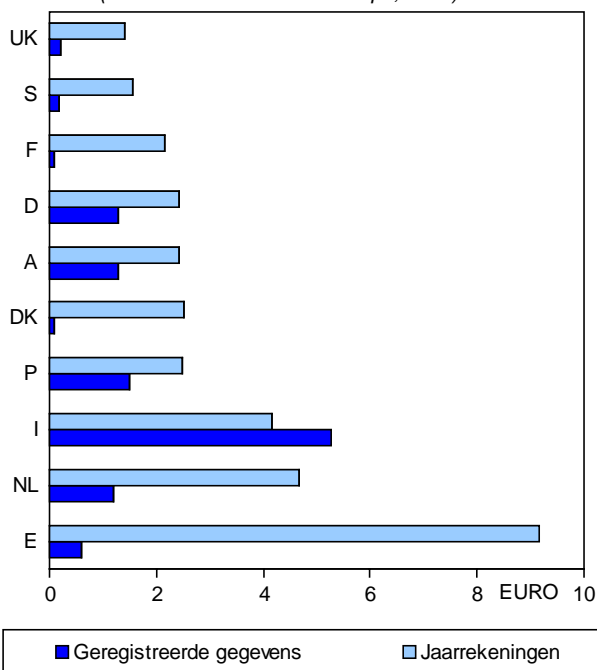
Zo ja, hoe kan dit het best gebeuren?

Welke inhoudscategorieën moeten gidsen van overheidsinformatiebronnen bevatten?

### III. 4 Prijsvraagstukken

91. Prijsbepaling en prijsbepalingsmodellen lopen in verschillende lidstaten en in verschillende overheidsorganisaties binnen een en dezelfde lidstaat zeer sterk uiteen. Figuur 3 laat bijvoorbeeld zien welke uiteenlopende

**Fig. 3: Eenheidsprijs voor informatie over ondernemingen in diverse landen**  
(Bron: Dun & Bradstreet Europe, 1998)



prijzen Dun & Bradstreet, een leverancier van zakelijke informatie, moet betalen om toegang te krijgen tot geregistreerde gegevens en jaarrekeningen van ondernemingen in geheel Europa.

### Prijsbepalingsmodellen

In de **Franse circulaire** uit 1994 wordt een onderscheid gemaakt tussen de kosten van het verzamelen en het produceren van informatie (die niet worden aangerekend) en de overige kosten, zoals die van het afdrukken, bijwerken, terugzoeken en de overdracht (die wel kunnen worden aangerekend). Bovendien wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten informatie en soorten doeleinden.

De **richtsnoeren** uit 1985 van het **Britse** ministerie van Handel en Industrie gaan uit van een marktgerichte benadering: "Wanneer er een gevestigde markt is voor verhandelbare informatie in overheidsbezit die reeds door ministeries wordt aangeboden, brengen deze ministeries daarvoor een redelijke marktprijs in rekening. Voor verhandelbare informatie die niet eerder is geëxploiteerd, kan contractueel alleen dat gedeelte van de kosten worden aangerekend dat uitgaat boven de kosten die normaal voor de behandeling van de gegevens of de informatie voor eigen gebruik worden gemaakt."

In de **Aanbevelingen van de Commissie ter verbetering van de samenwerking** tussen de openbare en de particuliere sector op de informatiemarkt uit 1989 wordt gepleit voor een benadering die uitgaat van de distributiekosten: "Het prijsbeleid kan verschillen volgens de aard van de informatie. Er zou een prijs moeten worden bepaald die een weerspiegeling is van de kosten die voortvloeien uit het voorbereiden van de informatie en het doorgeven ervan aan de particuliere sector, maar waarin niet noodzakelijk de totale kostprijs van het dagelijks verzamelen en verwerken van informatie door de administratie wordt doorberekend. De prijs kan worden verlaagd indien de aldus gecreëerde informatiedienst vanuit het oogpunt van het openbaar belang noodzakelijk wordt geacht." Volgens de **Amerikaanse** wet kan een vergoeding worden gevraagd voor het opzoeken, vereenvoudigen en bijwerken van informatie, maar niet voor de waarde die door de overheid aan de ruwe gegevens wordt toegevoegd. De Amerikaanse overheid mag de toevoeging van waarde alleen zien als een middel om de efficiëntie te vergroten, niet als een middel om winst te maken.

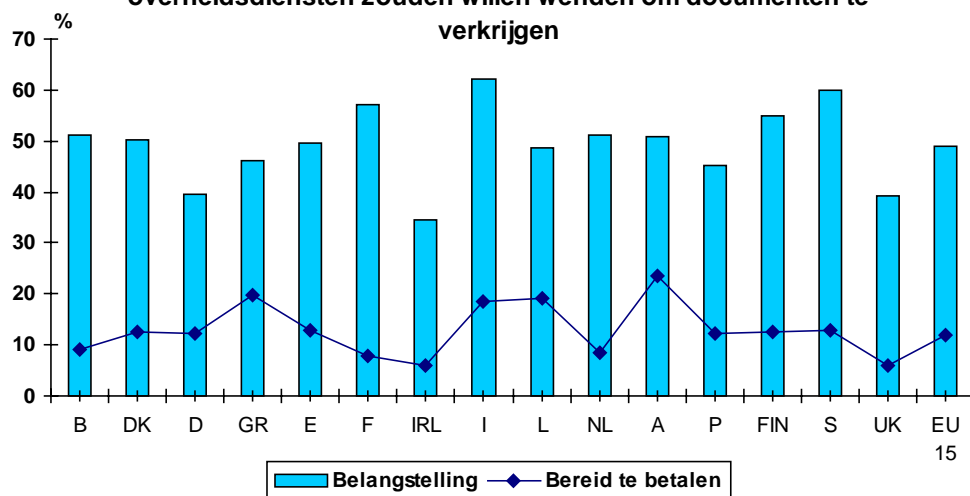
92. Op lange termijn kan de huidige tendens om overheidsinformatie steeds meer gratis via Internet beschikbaar te stellen, gevolgen hebben voor de prijzen en de prijsbepalingsmodellen.

93. Uit studies en discussies is gebleken dat gezien het tweeledige doel van een overheidsinformatiebeleid - toegang en exploitatie - een prijsbeleid vereist is waarin met diverse belangen rekening wordt gehouden.

- **betaalbare toegang voor iedereen**

- **exploitatiemogelijkheden**
- **eerlijke concurrentie** (wordt behandeld in punt III.5).

**Fig. 4: Personen die zich thuis via de computer tot lokale overheidsdiensten zouden willen wenden om documenten te verkrijgen**



Bron: Eurobarometer 47

94. De prijsvoorwaarden zijn in de eerste plaats belangrijk voor de discussie over **toegang**. Overheidsinformatie wordt op kosten van de belastingbetaler geproduceerd. De vraag kan dan ook worden gesteld of overheidsorganisaties het recht hebben voor de verstrekking van informatie te doen betalen. Daartegen kan worden ingebracht dat gewoonlijk slechts een klein gedeelte van het publiek van bepaalde overheidsinformatie gebruik wil maken en dat deze groep niet door de rest van de bevolking hoeft te worden gesubsidieerd. In feite zijn mensen bereid onder bepaalde omstandigheden voor de aangeboden (informatie)diensten te betalen. Dit blijkt duidelijk uit figuur 4.

95. De prijsbepaling mag echter geen beletsel vormen voor de toegang voor iedereen. In dit verband moet melding worden gemaakt van het Franse initiatief om categorieën overheidsinformatie te bepalen die met het oog op de uitoefening van de democratische rechten van de burgers als "essentieel" worden beschouwd. In principe wordt dergelijke overheidsinformatie gratis verstrekt.

96. Bij de **exploitatie** is het belangrijk dat de inspanningen van de overheid om informatie toegankelijk te maken voor commerciële exploitatie, worden erkend en beloond. Daartegenover staat dat de particuliere sector, om op basis van overheidsinformatie concurrerende producten te kunnen ontwikkelen, tegen een redelijke prijs over het nodige basismateriaal moet kunnen beschikken.

97. De prijsbepaling is voor de exploitatie van overheidsinformatie door de inhoudindustrieën dan ook van cruciaal belang. Voor een groot deel hangt het daarvan af of deze industrieën er belang bij zullen hebben te investeren in producten en diensten met toegevoegde waarde

die op overheidsinformatie zijn gebaseerd. Amerikaanse ondernemingen profiteren van het feit dat zij gratis over Amerikaanse overheidsinformatie kunnen beschikken.

*Een Amerikaans softwarebedrijf brengt binnenkort cartografische software voor het bedrijfsleven op de markt waarmee gebruikers punten op de kaart kunnen zoeken en illustreren, kaarten in hun documenten kunnen opnemen en de tendensen van hun sector op de kaart kunnen aflezen. Op die manier zal het voor zakelijke gebruikers in grote en kleine organisaties gemakkelijk zijn om aan de hand van kaarten gefundeerde beleidsbeslissingen te nemen. Er zijn meer dan 15 miljoen geadresseerde segmenten op straatniveau voor de gehele VS en gebieden op landsniveau voor de hele wereld in opgenomen. De detailhandelsprijs van het product zal vermoedelijk 109 dollar bedragen.*

*Ter vergelijking levert een in cartografische informatie gespecialiseerde Duitse onderneming voor in totaal 9 728 DM + 16% BTW geodata voor slechts een Duitse deelstaat.*

*Een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde milieugroep heeft een klacht ingediend omdat de Ordnance Survey, de Britse topografische dienst, haar meer dan 365 000 pond voor digitale cartografische basisgegevens van het land wilde aanrekenen.*

#### Vraag 4:

Welk effect heeft een verschillend prijsbeleid op de toegang tot en de exploitatie van overheidsinformatie?

Leidt dit tot ongelijke kansen voor burgers en ondernemingen op Europees niveau?

### III.5 Concurrentieregels

98. De kostenstructuren van overheidsorganisaties kunnen verschillen van die van particuliere ondernemingen. Onder bepaalde omstandigheden kunnen zij producten aanbieden tegen prijzen die onder de marktprijs liggen, of met de opbrengst van de verkoop van informatie andere terreinen van hun werkzaamheden subsidiëren.

99. Wanneer overheidsorganisaties informatieproducten met toegevoegde waarde op de markt aanbieden, kan dit een nadelig effect op de eerlijke concurrentie hebben. Dit kan ook het geval zijn wanneer exploitatierechten of exclusieve overeenkomsten aan semi-particuliere of particuliere organisaties worden toegekend. Er kunnen ook situaties van oneerlijke concurrentie ontstaan wanneer informatie niet even vlug aan verschillende partijen wordt verstrekt.

#### **Nationale wetgeving**

100. Alle lidstaten zien toe op de naleving van enkele algemene concurrentieregels. Sommige wetteksten handelen specifiek over concurrentievraagstukken met betrekking tot de commerciële exploitatie van overheidsinformatie. In de Britse richtlijnen is bepaald dat de ministeries niet mogen trachten met de particuliere sector te concurreren. Volgens de Franse voorschriften mag een overheidsorganisatie niet rechtstreeks op de markt optreden en mag zij alleen informatiediensten met toegevoegde waarde verstrekken als dit in overeenstemming is met haar wettelijke opdracht. De ongelijke toepassing van de concurrentieregels in de verschillende lidstaten kan tot marktverstoringen leiden.

#### **EU-concurrentieregels**

101. De concurrentieregels van de EU worden bepaald in de artikelen 85 tot 94 van het EG-Verdrag. Daarbij zijn diverse concurrentievraagstukken met elkaar verbonden:

- staatssteun<sup>22</sup>: marktverstoring door overheidssubsidies moet worden vermeden;
- misbruik van machtspositie<sup>23</sup>: de toegang tot elders niet beschikbare gegevens moet onder redelijke voorwaarden plaatsvinden volgens een op de kosten gebaseerde methode (theorie van de essentiële voorziening);
- overeenkomsten tussen ondernemingen<sup>24</sup>;
- monopolies<sup>25</sup>.

102. In het kader van de voorschriften inzake staatssteun kunnen openbare

<sup>22</sup> Artikel 92.

<sup>23</sup> Artikel 86.

<sup>24</sup> Artikel 85.

<sup>25</sup> Artikel 90.

informatieleveranciers zich onder bepaalde omstandigheden in een concurrentiesituatie ten opzichte van de particuliere sector bevinden. Overheidsfinanciering zou dan kunnen neerkomen op staatssteun<sup>26</sup> waarvoor bepaalde afwijkingen kunnen gelden<sup>27</sup>. Artikel 6 van het EG-Verdrag, dat discriminatie op grond van nationaliteit verbiedt, is eveneens relevant. Bovendien wordt in de in 1989 door de Commissie gepubliceerde aanbevelingen ter verbetering van de samenwerking naar de concurrentieregels verwezen.

103. In verband met het concurrentiebeleid wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen informatie waarvoor slechts één bron bestaat, die in het algemeen tegen redelijke voorwaarden beschikbaar moet worden gesteld, en informatie uit verschillende bronnen (diversiteitsbeginsel), waarvoor marktprijzen kunnen worden aangerekend.

104. Concurrentie is ook een essentieel beginsel bij overheidsopdrachten. Dit geldt voor uitgeverijopdrachten (waarbij de overheidsinstelling voor publicatie betaalt of deze subsidieert) en voor distributieopdrachten (in die gevallen waar beperkingen gelden voor het aantal distributeurs met het oog op bepaalde doelstellingen, zoals geografische dekking).

105. De nieuwe technologieën veranderen de vaste en variabele kosten, nieuwe nationale en multinationale spelers komen op de markt, wat mogelijkheden creëert om de prijzen te verlagen of de distributiedoelstellingen te verhogen. Dit kan veranderingen in het aanbestedingsbeleid en in de aanbestedingsvoorwaarden vergen.

#### **Vraag 5:**

In hoever en onder welke omstandigheden kunnen de activiteiten van overheidsorganisaties op de informatiemarkt tot oneerlijke concurrentie op Europees niveau leiden?

### III.6 Auteursrechtvraagstukken

106. De Berner Conventie (artikel 2, lid 4) laat de lidstaten de vrijheid om zelf te bepalen hoe

<sup>26</sup> Overeenkomstig artikel 92, lid 1.

<sup>27</sup> Niet alleen op grond van artikel 92, lid 2, en artikel 92, lid 3 (categorieën van steun die met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn of als verenigbaar kunnen worden beschouwd), maar ook op grond van artikel 90, lid 2, indien de onderneming belast is met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang. In het laatstgenoemde geval moeten alle voorwaarden van artikel 90, lid 2, zijn vervuld: de onderneming moet belast zijn met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang; het steunbedrag mag niet hoger zijn dan de nettokosten die met het verzekeren van de dienst van algemeen economisch belang gepaard gaan; en de ontwikkeling van het handelsverkeer mag niet worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap.

officiële teksten van wetgevende, bestuursrechtelijke of juridische aard en de officiële vertalingen daarvan worden beschermd.

107. Veruit de meeste lidstaten hebben van deze bepaling gebruik gemaakt om deze teksten van elke auteursrechtelijke bescherming uit te sluiten. Wat de door de overheid geproduceerde informatie van een andere aard betreft, hebben de meeste lidstaten de bovengenoemde uitsluiting ook voor dit informatiemateriaal laten gelden. De mate waarin auteursrecht op dit materiaal wordt verleend, beperkt op zich echter niet de toegang van het publiek tot de informatie.

108. De overheid heeft twee belangrijke redenen om haar informatie te beschermen. In de eerste plaats kan het een bron van inkomen zijn. Dit kan echter tot concurrentieproblemen leiden. Het kan aanleiding geven tot marktverstoringen tussen ondernemingen in de verschillende lidstaten die de informatie opnieuw willen gebruiken.

109. Een tweede reden waarom overheidsorganisaties hun informatie beschermen, kan zijn dat zij de integriteit van de inhoud willen bewaren. Dit is uit het oogpunt van aansprakelijkheid relevant.

#### Vraag 6:

Belemmeren verschillende auteursrechtelijke regelingen in Europa de exploitatie van overheidsinformatie?

### III.6 Privacyvraagstukken

110. Een deel van de commercieel interessante informatie in overheidsbezit is van persoonlijke aard, dit wil zeggen dat zij betrekking heeft op personen of hun identificatie mogelijk maakt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bevolkings-, bedrijfs-, voertuig- of kredietregisters. Het geldt eveneens voor informatie over medische, werkgelegenheids- en socialezekerheidsgegevens. De toegang tot dergelijke informatie kan nuttig zijn voor de particuliere sector, die ze voor marketing, onderzoek of andere doeleinden kan gebruiken. In dergelijke gevallen moet een evenwicht worden gezocht tussen het recht op informatie en het recht van het individu op privacy. Uit alle nationale toegangswetten blijkt dat men zich ervan bewust is dat een dergelijk evenwicht noodzakelijk is.

111. Op 24 oktober 1995 werd Richtlijn 95/46/EG<sup>28</sup> betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens

goedgekeurd. Deze richtlijn stelt zowel voor de overheidssector als de particuliere sector bindende regels vast en brengt het noodzakelijke evenwicht tussen het beginsel van toegang tot overheidsinformatie en de bescherming van persoonsgegevens tot stand. De richtlijn moet volledig in acht worden genomen in gevallen waarin de overheid in het bezit is van persoonsgegevens.

112. Het is de taak van de verantwoordelijke overheidsorganisaties om het overeengekomen evenwicht tussen de noodzaak van open toegang voor commerciële of andere doeleinden enerzijds en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer anderzijds in acht te nemen, rekening houdend met de in de EG-richtlijn vastgestelde beginselen, met name het beginsel van de beperking van de doeleinden. Bovendien is een belangrijke rol weggelegd voor nationale toezichhoudende instanties en in geval van geschillen wordt van de rechtbanken verwacht dat zij een beslissing nemen.

113. In het specifieke geval van statistische gegevens worden de gegevens nog beter beschermd dankzij het algemeen aanvaarde statistische geheimhoudingsbeginsel. Statistische geheimhouding verhindert niet alleen toegang door andere privé-gebruikers maar verhindert ook de overbrenging van vertrouwelijke gegevens naar andere overheidsdiensten dan de bureaus voor de statistiek.

114. Door de totstandkoming van de informatiemaatschappij zouden nieuwe risico's voor de privacy van het individu kunnen ontstaan als openbare registers in elektronische vorm (met name on line en op Internet) en in grote hoeveelheden toegankelijk worden gemaakt.

#### Vraag 7:

Moet specifieke aandacht worden besteed aan privacyoverwegingen in verband met de exploitatie van overheidsinformatie?

Hoe kunnen commerciële belangen toegang tot persoonsgegevens in overheidsbezit rechtvaardigen?

### III.8 Aansprakelijkheidsvraagstukken

115. Duidelijkheid over aansprakelijkheidsvraagstukken kan een positief effect hebben op de toegang tot en de exploitatie van overheidsinformatie. Aansprakelijkheid kan in feite een reden zijn waarom de overheid een voorzichtig informatiebeleid voert. Als de overheidsorganisatie rechtstreeks informatie aan een aanvrager verstrekt, kan zij in principe (overeenkomstig de nationale aansprakelijkheidswetten) aansprakelijk zijn voor schade die de betrokken burger wordt berokkend.

<sup>28</sup> PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31-50.

116. De zaak wordt ingewikkelder wanneer meer dan twee partijen (overheidsorganisatie, aanvrager) bij de verwerking en de verspreiding van informatie betrokken zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de overheid de informatie aan een privé-onderneming heeft afgestaan. In dat geval kunnen overheidsorganisaties voor de verstrekte informatie aansprakelijk blijven, tenzij zij hun aansprakelijkheid contractueel hebben beperkt.

117. Hoe meer actoren erbij betrokken zijn, hoe moeilijker het bij geschillen wordt om uit te maken wie een fout heeft begaan of onwettelijk heeft gehandeld. Sommige commentatoren zijn van oordeel dat een gecoördineerde Europese aanpak van dit probleem bijzonder belangrijk is aangezien het moeilijk uit te maken is welke nationale wet van toepassing is in gevallen waarbij verschillende landen betrokken zijn<sup>29</sup>.

#### Vraag 8:

In hoever kunnen de aansprakelijkheidsregelingen van de diverse lidstaten een hinderpaal vormen voor toegang tot of exploitatie van overheidsinformatie?

### III.9 EU-informatie

118. Zoals vermeld in punt I.1 en in bijlage 2 van dit groenboek werkt de EU momenteel aan beleidsmaatregelen die erop gericht zijn de toegang tot en de verspreiding van haar informatie te verbeteren. Alle EU-instellingen onderhouden bijvoorbeeld een aantal zeer informatieve websites die via een enkele gateway (<http://europa.eu.int>) toegankelijk zijn.

119. Het zou bevorderlijk zijn voor deze beleidsmaatregelen indien naar aanleiding van dit groenboek commentaar zou worden geleverd op en meningnen geformuleerd over de acties op dit gebied. De volgende vraag kan dan ook worden gesteld:

#### Vraag 9:

In hoever zijn de beleidsmaatregelen die de EU-instellingen op het gebied van toegang tot en verspreiding van informatie beogen, geschikt?

Hoe kunnen zij verder worden verbeterd?

<sup>29</sup> In het door de Commissie op 18 november 1998 ingediende voorstel voor een richtlijn betreffende bepaalde juridische aspecten van de elektronische handel in de interne markt, wordt erkend dat het noodzakelijk is de aansprakelijkheid van on-linedienstenaanbieders in het kader van commerciële communicatie te verduidelijken wat de transmissie en opslag van informatie van derden betreft (m.a.w. wanneer dienstenaanbieders als "tussenpersoon" optreden). Om de bestaande juridische onzekerheid weg te werken en voor coherentie te zorgen tussen de verschillende benaderingen die de lidstaten volgen, kan volgens het voorstel een dienstenaanbieder niet aansprakelijk worden gesteld als hij alleen als doorgeefluik voor derden fungeert en wordt de aansprakelijkheid van de dienstenaanbieder voor andere "bemiddelingsactiviteiten" beperkt.

## Slotopmerkingen

120. Het gebrek aan transparantie van overheidsinformatie in geheel Europa vormt een wezenlijke belemmering voor burgers en ondernemingen die de rechten willen uitoefenen die het EG-Verdrag hen toekent en die van de voordelen van de interne markt willen profiteren.

121. Tegelijkertijd wordt de Europese informatie-industrie geconfronteerd met een overvloed aan wetten en praktijken die haar volgens de Commissie kunnen verhinderen het informatiepotentieel in Europa ten volle te benutten.

122. Afhankelijk van de antwoorden op dit groenboek en met name van de opmerkingen op de door regelgeving of andere factoren veroorzaakte belemmeringen en hinderpalen die de toegang tot en de exploitatie van overheidsinformatie in de weg kunnen staan, kan worden nagegaan welke maatregelen eventueel op Europees niveau vereist zijn.

123. Dergelijke maatregelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- **wetgeving** (bv. behoefte aan aanbevelingen, richtsnoeren of bindende maatregelen);
- **informatie-uitwisseling** in geheel Europa, zodat overheidsorganisaties van elkaars ervaringen kunnen leren;
- **bewustmaking** op alle niveaus (burgers, ondernemingen en overheidsdiensten) wat de bestaande informatiebronnen betreft;
- uitvoering van **demonstratie- en proefprojecten** met het oog op de verspreiding van technologieën die nieuwe informatiediensten ondersteunen en van experimenten met nieuwe vormen van samenwerkingsverbanden tussen de openbare en de particuliere sector;
- **onderwijs- en opleidingsinitiatieven** om de kwalificaties op het gebied van informatiebeheer zowel bij overheidsdiensten als individueel te verbeteren.

124. Er wordt commentaar ingewacht op deze mogelijke actiegebieden of op alle andere soorten maatregelen die geschikt worden geacht.

### Vraag 10:

Aan welke acties moet op Europees niveau prioriteit worden verleend?

## Vragenlijst

De volgende lijst bevat de in hoofdstuk III gestelde vragen.

- 1** Welke definitie van overheid is volgens u het geschiktst?  
Welke categorieën overheidsinformatie moeten in het debat worden gebruikt?
- 2** Leiden verschillende voorwaarden voor toegang tot overheidsinformatie in de lidstaten tot belemmeringen op Europees niveau?  
Zo ja, welke elementen spelen daarbij een rol: aanwezigheid van een belang, uitzonderingen, tijd, hoeveelheid en formaat?  
Aan welke oplossingen kan worden gedacht?
- 3** Kan de totstandbrenging van Europese metagegevens (informatie over de beschikbare informatie) de Europese burgers en ondernemingen helpen om in de overheidsinformatie in geheel Europa hun weg te vinden?  
Zo ja, hoe kan dit het best gebeuren?  
Welke inhoudscategorieën moeten gidsen van overheidsinformatiebronnen bevatten?
- 4** Welke gevolgen heeft een verschillend prijsbeleid op de toegang tot en de exploitatie van overheidsinformatie?  
Leidt dit tot ongelijke kansen voor burgers en ondernemingen op Europees niveau?
- 5** In hoever en onder welke omstandigheden kunnen de activiteiten van overheidsorganisaties op de informatiemarkt tot oneerlijke concurrentie op Europees niveau leiden?
- 6** Belemmeren verschillende auteursrechtelijke regelingen in Europa de exploitatie van overheidsinformatie?
- 7** Moet specifieke aandacht worden besteed aan privacyoverwegingen in verband met de exploitatie van overheidsinformatie?  
Hoe kunnen commerciële belangen toegang tot persoonsgegevens in overheidsbezit rechtvaardigen?
- 8** In hoever kunnen de aansprakelijkheidsregelingen van de diverse lidstaten een hinderpaal vormen voor toegang tot of exploitatie van overheidsinformatie?
- 9** In hoever zijn de beleidsmaatregelen die de EU-instellingen op het gebied van toegang tot en verspreiding van informatie beogen, geschikt?  
Hoe kunnen zij verder worden verbeterd?
- 10** Aan welke acties moet op Europees niveau prioriteit worden verleend?



## **Bijlage 1: Huidige situatie in de lidstaten met betrekking tot wetgeving en beleid inzake toegang tot overheidsinformatie**

### Oostenrijk

Er bestaat constitutioneel recht (1987/287) van 15.5.1987 waarin een algemeen recht van toegang is vastgelegd. Hiermee is in een minimaal kader voorzien: alle ambtenaren op federaal, regionaal of lokaal niveau aan wie administratieve taken zijn opgedragen, alsmede de ambtenaren van andere publiekrechtelijke lichamen moeten informatie verstrekken over aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen, in zover dit niet in strijd is met een wettelijke verplichting tot geheimhouding. De toegang is gewoonlijk gratis voor de burgers, maar in sommige gevallen wordt een vergoeding aangerekend, onder andere voor de reproductie- en verspreidingskosten. Elk departement bepaalt onder toezicht van de bevoegde minister zijn eigen beleid inzake commerciële exploitatie, waarbij elk geval afzonderlijk wordt bekeken. Er zijn gevallen van samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector, bijvoorbeeld op het gebied van telecommunicatie, schuldinvordering, gerechtelijke informatie en bestuurlijke informatie.

### België

Er zijn wetten op federaal (11.4.1994) en regionaal niveau (Vlaams Gewest 23.10.1991 en 13.6.1996) betreffende transparantie voor de burger, waarbij een algemeen recht van toegang tot documenten in het bezit van overheidsdiensten wordt verleend. Deze wetten bepalen echter dat de aldus verkregen administratieve documenten niet verder mogen worden verspreid of voor commerciële doeleinden gebruikt. Er bestaat geen algemene wet op de commerciële exploitatie van overheidsinformatie. In het kader van de wet inzake transparantie voor de burger wordt kosteloos of tegen vergoeding van de marginale kosten toegang verleend. Sommige departementen voeren een commercialiseringsbeleid waarbij per geval afzonderlijk contractuele relaties worden aangegaan. Er zijn vormen van samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector tot stand gekomen, bijvoorbeeld op het gebied van voertuigregistratie, statistiek en geografische informatie. Met betrekking tot de laatstgenoemde sector zijn er echter ook processen gevoerd waarbij de desbetreffende overheidsorganisatie betrokken was.

Wat actieve verspreiding betreft verspreidt Postbus 3000 informatie van de federale regering via radio en televisie en door middel van advertenties in kranten en tijdschriften. Deze communicatievormen bevatten wijzers naar gratis brochures voor het publiek. De brochures bevatten contactgegevens en bijkomende informatie over de behandelde onderwerpen en diensten. Bovendien kunnen de burgers bijkomende informatie verkrijgen via Postbus 3000, een dienst die door de Federale Voorlichtingsdienst wordt verstrekt.

Sinds 24 maart 1995 onderhoudt de federale regering een uitgebreide Internetwebsite in vier talen (Nederlands, Frans, Engels en Duits) op het volgende adres: <http://belgium.fgov.be>. Deze overkoepelende website bevat wijzers naar alle federale departementen. Er is een grote verscheidenheid aan informatie beschikbaar, waaronder algemene informatie over België, besluiten van de ministerraad, nuttige adressen van overheidsorganisaties en initiatieven inzake overheidsinformatie. De gemeenschappen en gewesten onderhouden ook eigen websites. Deze zijn via de federale website toegankelijk door middel van hyperlinks.

Momenteel wordt (op federaal niveau) de oprichting voorbereid van een call centre waar de burgers vragen aan de regering kunnen stellen. De Vlaamse Gemeenschap werkt aan een soortgelijk centrum, terwijl dit in het Waalse Gewest al operationeel is.

In het kader van een aanbeveling van de Raad van Europa is de Raad van State sinds 1997 wettelijk verplicht de meeste genomen beslissingen te publiceren; deze worden via cd-rom en Internet beschikbaar gesteld.

### Denemarken

Er is een wet in de maak ter vervanging van twee bestaande wetten op de vrijheid van informatie, die een algemeen recht van toegang tot overheidsdocumenten verlenen. Het wetsvoorstel betreft de gehele maatschappij en staat dicht bij de bepalingen van EG-Richtlijn 95/46. Er zijn proefprojecten gepland betreffende open publieke verzendlijsten; er wordt een norm inzake elektronisch publiceren bekendgemaakt en alle openbare publicaties zullen geleidelijk elektronisch toegankelijk worden gemaakt. Alle openbare instellingen hebben e-mail en worden via Internet voorgesteld. Er worden steeds meer openbare, op elektronische informatie gebaseerde zelfbedieningsmogelijkheden aangeboden. Juridische gegevens en informatie in elektronische vorm zijn vrij toegankelijk.

Wat de toegang van de burgers tot gedrukte documenten betreft, geldt het principe dat de burgers alleen hoeven te betalen voor de toegangskosten, die op 10 DKR voor de eerste pagina en 1 DKR voor elke bijkomende pagina zijn vastgesteld. Er bestaat weliswaar geen specifieke wet op de commerciële exploitatie van overheidsinformatie, maar dit punt wordt in het programma Informatiemaatschappij 2000 vermeld. Voorts is in 1992 een Begrotingsgids van het ministerie van Financiën uitgebracht waarin aan de overheid in het algemeen aandacht wordt besteed en "gemiddelde kosten op lange termijn" en beginselen voor "eerlijke concurrentie" worden vastgesteld. Aangezien de Deense markt voor elektronische informatiediensten vrij klein is, wordt de verspreiding van overheidsinformatie, zowel in gedrukte als in elektronische vorm, voor het grootste deel door de overheid zelf gerealiseerd. Er werd commerciële belangstelling getoond voor bevolkings- en handelsregisters, kadaster, recht en statistiek, op welke gebieden zich gevallen van samenwerking en concurrentie tussen de openbare en de particuliere sector hebben voorgedaan.

Er wordt nu in de Begrotingsgids betreffende de overheid een nieuw prijsbepalingsmodel voor de verkoop van openbare gegevens opgenomen en er is een besluit genomen over beginselen inzake de kwaliteit van en de toegang tot openbare gegevens en de lopende ontwikkelingsactiviteit. De tendens is dat vlug nieuwe stappen worden gedaan om de open informatiemaatschappij tot stand te brengen.

#### Finland

Er is een wet op de openbaarheid van officiële documenten (83/9.2.1951), die een algemeen recht van toegang verleent tot elk document dat door een overheidsdienst is opgesteld en uitgegeven, alsmede tot elk document dat aan een overheidsdienst is toegezonden of gegeven en in zijn bezit is. In 1987 werd dit recht uitgebreid tot documenten die zijn geproduceerd "door ponsen, magnetisering of met andere vergelijkbare middelen en die zijn bedoeld om te worden gelezen, beluisterd of op andere wijze ter kennis te worden genomen door middel van technische apparaten". De wet wordt momenteel herzien en gemoderniseerd. De nieuwe wet zal het gebruik van informatiemateriaal van bestuursorganen buiten de overheid stimuleren.

Voor het overige is in Finland de markt en de situatie op het gebied van commerciële

exploitatie vergelijkbaar met die in Denemarken. De belangstelling van de particuliere sector is nog steeds vrij beperkt en de voornaamste initiatieven op het gebied van verspreiding worden nog steeds door de overheid zelf genomen.

In een rapport van 1995 "Ontwikkeling van een Finse informatiemaatschappij" wordt de aanmoediging van het commerciële hergebruik door de particuliere sector kort onder de aandacht gebracht. Het prijsbeleid werd vastgesteld bij de wet van 1992 op de tarifieringscriteria voor de staat, waarin drie soorten overheidsgoederen en -diensten worden onderscheiden: a) die welke in het openbaar belang zijn en kosteloos worden verstrekt, b) die welke door organisaties met een monopolie of ingevolge een wettelijke vereiste worden verstrekt en tegen de kostprijs worden aangeboden, en c) overige, die tegen de commerciële prijs worden verstrekt.

#### Frankrijk

Er bestaat een algemene wet op de toegang tot administratieve documenten (deel van een ruimere wet betreffende de relaties tussen overheidsdiensten en het publiek, 78-753/17.7.1978, gewijzigd in 1979), die de mogelijkheid van verveelvoudiging, verspreiding of commerciële exploitatie van de desbetreffende documenten uitsluit. Toegang ter plaatse is kosteloos, terwijl kopieerkosten aan de aanvrager worden aangerekend. Er is ook een circulaire van de eerste minister van 14.2.1994 betreffende de verspreiding van overheidsgegevens. Daarin worden enkele beleidsbeginselen voor de commerciële exploitatie van dergelijke gegevens vastgesteld, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen ruwe gegevens (waartoe vrije toegang wordt verleend) en gegevens met toegevoegde waarde (die in sommige gevallen auteursrechtelijk beschermd zijn). Voorts wordt in deze circulaire aandacht besteed aan de rol die de openbare en de particuliere sector op het gebied van verspreiding moeten spelen, alsmede aan problemen inzake concurrentie en prijsbepaling.

Er is een ruime deelneming van de particuliere sector aan de markt voor overheidsinformatie. Op sommige gebieden (geografische informatie, bedrijfsinformatie) is deze beter geslaagd dan op andere (landbouwinformatie, juridische informatie). Er is een beleid om overheidsconcessies aan particuliere ondernemingen toe te kennen, hetgeen volgens sommige commentatoren concurrentieproblemen doet rijzen.

In het actieprogramma van de regering "Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information", dat op 16 januari 1998 werd gepubliceerd, kondigde de Franse regering aan

dat "essentiële overheidsgegevens" op Internet vrij beschikbaar zullen zijn. Met dit initiatief wordt erkend dat door de ontwikkeling van de netwerken het traditionele onderscheid tussen toegang tot overheidsinformatie en de verspreiding ervan grondig veranderd is. Bovendien wordt aldus beklemtoond dat de mogelijkheid om toegang te krijgen tot overheidsinformatie, van vitaal belang is voor de ontwikkeling van de informatiemarkt en bijgevolg van de informatie-industrie.

#### Duitsland

Duitsland heeft noch een algemene toegangswet, noch een wet op de commerciële exploitatie van overheidsinformatie. Een groot aantal sectorale wetten biedt toegang tot specifieke soorten informatie (bv. administratieve klachten, milieu-informatie). Sommige deelstaten hebben constitutionele bepalingen terzake en zijn bezig met het opstellen van algemene toegangswetten. Verschillende overheidsdiensten hebben afzonderlijk praktijken voor commerciële exploitatie ontwikkeld. In enkele gevallen (bv. financieel-commerciële statistieken) zijn er voorbeelden van geslaagde samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector, terwijl in andere gevallen (bv. bedrijfsinformatie) moeilijkheden gerezen zijn. Ook wat het prijsbeleid betreft zijn er grote verschillen, afhankelijk van de rechtsgrond van het verzoek, de overheidsdienst in kwestie, en het beoogde gebruik van de informatie. Deze verschillen in beleid worden door de federale structuur van het land versterkt.

#### Griekenland

Griekenland heeft een wet die voorziet in algemene toegang (1599/1986), maar de commerciële exploitatie van de desbetreffende overheidsdocumenten niet toestaat. Hoewel er geen algemene wet of algemeen beleid betreffende de commerciële verspreiding van overheidsinformatie bestaat, werkt het ministerie van Binnenlandse Zaken en Ambtenarenzaken momenteel aan het juridische kader ervan. De elektronische informatiemarkt is zeer klein en het marktpotentieel van overheidsinformatie is nog niet in kaart gebracht (op enkele uitzonderingen na op het gebied van cultuur, toerisme, landbouw en recht). Diverse overheidsorganisaties zijn begonnen met de ontwikkeling van informatiesystemen om hun inhoud zowel voor de ondernemingen als de burgers toegankelijk te maken.

#### Ierland

De wet op de vrijheid van informatie uit 1997 is de eerste belangrijke wettekst die ministeries en overheidsdiensten ertoe verplicht gegevens uit hun informatiebezit te publiceren. De wet bevestigt het recht van de leden van het publiek om de ruimst mogelijke toegang tot officiële informatie te krijgen voor zover dit verenigbaar is met het algemeen belang en het recht op privacy.

Op grond van de wet moeten overheidsorganisaties bepaalde informatie over zichzelf publiceren en moeten zij gegevens beschikbaar stellen betreffende hun huishoudelijk reglement, hun procedures, interpretaties enz., die bij de besluitvorming worden gebruikt. Veel ministeries en overheidsdiensten publiceren deze informatie op Internet. Deze informatie moet er in de eerste plaats voor zorgen dat het publiek gemakkelijker kan nagaan welke informatie elke organisatie in haar bezit heeft en hoe er toegang toe kan worden verkregen.

Met betrekking tot niet-persoonsgebonden informatie kunnen op basis van vaste uurtarieven vergoedingen worden aangerekend voor de tijd die werd besteed aan het op efficiënte wijze lokaliseren en opvragen van gegevens. Ook voor fotokopieën kunnen vergoedingen worden verlangd. Voor persoonsgebonden gegevens mogen alleen kopieerkosten worden aangerekend, behalve wanneer het om een grote hoeveelheid informatie gaat. Er mogen geen kosten worden aangerekend voor de tijd die door overheidsdiensten aan het onderzoeken van aanvragen wordt besteed.

Bovendien produceren de meeste ministeries en overheidsdiensten publicaties over hun belangen. Deze worden in het algemeen gratis verspreid wanneer dit ten behoeve van het overheidsbeleid wenselijk is, of tegen een prijs waarmee de kosten worden terugverdiend.

Ofschoon er geen algemene wet of algemeen beleid inzake de commerciële exploitatie van overheidsinformatie bestaat, verkopen sommige organisaties (bv. het kadaster, de topografische dienst enz.) informatie. In deze gevallen wordt in het algemeen een marktgestuurd prijsbeleid toegepast, waarbij het commerciële tarief wordt aangerekend. Commerciële exploitatie en samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector komen vooral voor op het gebied van recht en statistiek.

In het rapport "Information Society Ireland - Strategy for Action" van 1996 wordt overwogen kosteloos of tegen een lage prijs toegang tot openbare databanken en informatiediensten te verlenen, in combinatie met het gebruik van

informatie- en communicatietechnologie bij de overheid om op de burger gerichte toepassingen aan het publiek aan te bieden. Alle nieuw gepubliceerde overheidsinformatie moet vanaf een vastgestelde datum tegelijkertijd elektronisch en op papier beschikbaar worden gesteld; de telefonische toegang tot ministeries en overheidsdiensten tegen een laag tarief ("lo-call") is reeds ingevoerd en zal verder worden verbeterd met zelfbediening via Internet, fax op aanvraag enz.; er zullen websites van de overheid worden ontwikkeld om de interactiviteit en de mogelijkheden voor de verlening van diensten te vergroten.

#### Italië

Er is een algemene toegangswet (241/7.8.1990), maar in veel gevallen hangt de toegang af van het bestaan van een rechtmatig belang. Er is geen algemene wet of algemeen beleid betreffende de commerciële exploitatie van overheidsinformatie. De toegang op basis van de voormelde wet is kosteloos. De verschillende overheidsorganisaties hebben hun eigen prijsbeleid voor het commerciële gebruik van overheidsinformatie. Er zijn voorbeelden van samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector op gebieden zoals bedrijfsinformatie en statistiek. In enkele gevallen werden klachten met betrekking tot de concurrentieregels ingediend.

#### Luxemburg

Er bestaat geen algemene toegangswet en evenmin zijn er algemene voorschriften betreffende de commerciële exploitatie van overheidsinformatie, maar er is een werkgroep opgericht om dit thema te bestuderen. In de praktijk wordt de beschikbare overheidsinformatie ofwel kosteloos, ofwel tegen de distributiekostprijs verstrekt. Tot dusver zijn er geen voorbeelden van samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector. De geringe omvang van de markt vormt waarschijnlijk een belemmering voor strikt nationale initiatieven.

#### Nederland

Er is een Wet openbaarheid van bestuur (in werking getreden in 1980, gewijzigd in 1992) die bestuursorganen verplicht actief bestuurlijke informatie te verspreiden en op verzoek informatie te verstrekken. Er gelden echter vrijstellingen en beperkingen ten aanzien van deze verplichtingen. Deze vrijstellingen en beperkingen zijn vergelijkbaar met die welke op grond van andere algemene toegangswetten worden toegestaan (bv. vrijstellingen in het belang

van de staat, derden en de bescherming van het besluitvormingsproces).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken vervult een coördinerende rol met betrekking tot het beleid inzake overheidsinformatie. Tot dusver is er geen algemeen beleid inzake de exploitatie of het commerciële hergebruik van overheidsinformatie. Bijgevolg bepalen de bestuursorganen hun eigen beleid. Er zijn echter stappen gedaan om een algemeen beleid te ontwikkelen.

Een eerste stap in die richting is de nota "Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie. Beleidskader voor het vergroten van de toegankelijkheid van overheidsinformatie met informatie- en communicatietechnologie", die het kabinet in juni 1997 heeft gepubliceerd. Het centrale thema in de nota is welke overheidsinformatie elektronisch toegankelijk moet worden gemaakt, voor wie, waarom, hoe en tegen welke prijs. Volgens het kabinet moet de zogenaamde basisinformatie van de democratische rechtsstaat (wet- en regelgeving, uitspraken van de rechterlijke macht en parlementaire informatie) zo toegankelijk mogelijk worden gemaakt, daar deze categorie informatie principieel openbaar is. ICT kan daarbij een belangrijk instrument zijn. Met betrekking tot elektronische gegevensbestanden van bestuursorganen heeft het kabinet in de nota gesteld dat een beleid voor de toegang tot bestandsgegevens voor met name het bedrijfsleven moet worden ontwikkeld.

Als follow-up op de nota worden momenteel elektronische bestanden van bestuursorganen onderzocht op type, gebruik, oorsprong van de gegevens en juridisch statuut. Het doel daarvan is elektronische bestanden te categoriseren teneinde beleidsmaatregelen voor de toegang tot specifieke typen gegevensbestanden te ontwikkelen. Dergelijke maatregelen worden noodzakelijk geacht, aangezien het onwaarschijnlijk is dat de exploitatie of het commerciële hergebruik van elektronische bestanden van overheidsinformatie, gezien de diversiteit ervan, met een algemeen voorschrift kunnen worden geregeld.

#### Portugal

Er is een wet op de algemene toegang tot overheidsinformatie (65/26.8.1993), maar algemene regels of beleidsmaatregelen betreffende commerciële exploitatie zijn er niet. In het algemeen wordt, met het oog op de openbare dienstverlening die de overheid als taak heeft, voor informatie de laagst mogelijke prijs aangerekend. Er is een project inzake publieke toegang voor de burgers, waarbij toegang van het kiosktype tot specifieke gebieden van overheidsinformatie wordt verleend en waarvan de technische uitvoering

tot op zekere hoogte aan de particuliere sector is toevertrouwd. Er zijn nog andere voorbeelden van samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector op het gebied van bedrijfsinformatie en juridische informatie. De beperkte omvang van de markt en het feit dat de overheid over relatief weinig elektronische databanken beschikt, vormen echter geen stimulans voor de ontwikkeling van dergelijke commerciële initiatieven.

### Spanje

Spanje heeft een algemene toegangswet (30/26.11.1992) die momenteel niet op elektronische informatie van toepassing is. Van de aanvrager wordt vereist dat hij een rechtmatig belang bij de aangevraagde informatie heeft. Onlangs is een koninklijk besluit aangenomen tot regeling van het gebruik van elektronische informatietechnieken door de centrale algemene overheidsdiensten. Daarin wordt gewezen op de relatie tussen overheidsdienst en burger. Uit recente studies is gebleken dat informatie over 34% van de overheidsdiensten voor het publiek toegankelijk is, waarbij de toegang in sommige gevallen in samenwerking met de particuliere sector wordt verleend. Er is geen algemeen commercialiseringsbeleid. De toegepaste tarieven variëren van nul (in 40% van de gevallen) tot de marktprijzen. Er zijn veel voorbeelden van samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector, vooral op regionaal en lokaal niveau op gebieden zoals handel, financiën, cultuur, onderwijs en wetenschappen, terwijl de samenwerking op gebieden zoals bedrijfsinformatie en statistiek ofwel volledig ontbreekt, ofwel is mislukt.

### Zweden

Zweden heeft de oudste toegangswet ter wereld (de wet op de persvrijheid van 1766, laatst gewijzigd in 1994). Deze wet verleent toegang tot door overheidsdiensten bewaarde documenten, inclusief elektronische documenten. Dit omvat alle documenten die door een overheidsdienst worden opgesteld of ontvangen. De toegang tot de documenten is kosteloos, hoewel voor documenten van meer dan negen pagina's een vergoeding wordt gevraagd. Er is geen verplichting om gegevens voor elektronische informatieverwerking in enige andere vorm dan op papier beschikbaar te stellen.

De toegang kan alleen worden geweigerd op grond van een specifieke bepaling in wetgeving die geheimhouding gebiedt (de geheimhoudingswet).

In principe is deze wetgeving ook van toepassing op informatie die in databanken en registers van overheidsdiensten is opgeslagen. De toegang tot informatie in gegevensverwerkende systemen en registers is in de praktijk beperkt tot de gegevens die met behulp van routineprocedures kunnen worden opgevraagd en afgeleverd. De wet op de gegevensbescherming bevat speciale bepalingen op grond waarvan de burger informatie kan krijgen over de aard van de gegevens die over hem/haar in openbare registers worden bewaard.

In oktober 1998 treedt een nieuwe wet op de persoonsgegevens in werking. De wet is grotendeels gebaseerd op de EU-Richtlijn betreffende de bescherming van persoonsgegevens. De nieuwe wetgeving maakt geen inbreuk op het grondwettelijke recht van algemene toegang tot officiële documenten.

Voor een beperkt aantal grote nationale databanken en openbare registers wordt bij wet de toestemming verleend ze te gebruiken voor commerciële informatiediensten (adressen van personen en ondernemingen, kadastrale en vastgoedinformatie, informatie over voertuigen enz.). De tarieven voor overheidsinformatie zijn normaalgesproken gebaseerd op het principe dat de kosten moeten worden terugverdiend. Er wordt geen andere commerciële verkoop van informatie uit openbare registers toegestaan.

De centrale en gemeentelijke overheidsorganen organiseren hun informatiebronnen op zodanige wijze dat zij meer informatie in elektronische vorm kunnen verstrekken, en dit niet alleen op grond van de wet op de persvrijheid, die momenteel alleen de toegang tot documenten op papier garandeert, maar als dienstverlening aan het publiek en aan de ondernemingen.

Een comité werd belast met de taak de grondwettelijke bepalingen inzake het recht van het publiek op toegang tot officiële documenten uit het oogpunt van IT te bestuderen.

Uit het IT-wetsvoorstel van de regering, dat in het voorjaar 1996 door het Parlement werd goedgekeurd, blijkt dat het regeringsbeleid gaat in de richting van verdere openstelling van de openbare sector voor elektronische toegang. In het wetsvoorstel wordt de nadruk gelegd op de door IT geboden mogelijkheden om de transparantie te vergroten, de democratie te versterken en economische voordelen voor de maatschappij te creëren, en worden algemene richtsnoeren gegeven betreffende de toegang tot informatie voor de openbare en de particuliere sector en voor de burgers.

In het in 1998 door de regering ingediende wetsvoorstel betreffende de overheidsdienst is de verlening van informatiediensten in de openbare sector een van de voornaamste

thema's. Het basisprincipe bij het bepalen van de prijs van overheidsinformatie moet zijn dat de verspreidingskosten moeten worden terugverdiend. De regering geeft ook de richting aan waarin op dit gebied verder moet worden gewerkt, onder andere hoe de term nationale basisgegevens moet worden gedefinieerd en hoe informatie uit openbare registers gemakkelijker in elektronische vorm toegankelijk kan worden gemaakt. De overheidsdiensten wier taak hoofdzakelijk bestaat in betrekkingen met ondernemingen en individuen, moeten elektronische diensten voor zelfbediening aanbieden als aanvulling op de traditionele diensten.

Er is een voorstel van het ministerie van Justitie voor het vernieuwen van het juridische informatiesysteem, Rixlex 2000, waarover momenteel wordt beraadslaagd. Het systeem heeft een gedecentraliseerde structuur. Elke leverancier van informatie aan het systeem is verantwoordelijk voor de juistheid van de inhoud van het aangeboden materiaal.

Binnen het hierboven beschreven algemene kader worden enkele praktische en wetgevingswerkzaamheden voortgezet teneinde het beheer, de openheid, de synergie en de aansprakelijkheid op het gebied van informatie in de nieuwe elektronische omgeving verder aan te passen en te ontwikkelen.

#### Verenigd Koninkrijk

Er is geen wet die een algemeen recht van toegang tot bij de centrale overheid berustende informatie verleent. Een in 1994 gepubliceerde gedragscode verleent een recht van toegang tot informatie dat grofweg te vergelijken is met het recht dat in andere landen via wettelijke regelingen is vastgesteld. Dit omvat een toezegging dat overheidsdiensten bepaalde categorieën informatie van openbaar belang vrijwillig openbaar zullen maken. De gedragscode is juridisch niet bindend, maar op de toepassing ervan wordt toezicht uitgeoefend door de parlementaire ombudsman, die onafhankelijk van de regering werkt. In 1995 werd een aparte gedragscode over openbaarheid in de Britse gezondheidsdiensten gepubliceerd.

De huidige regering ging in mei 1997 aan de slag met de duidelijke toezegging dat er een wet op de vrijheid van informatie zou komen. In december 1997 werd een witboek met als titel "Your right to know" gepubliceerd, waarin voorstellen voor wetgeving inzake de vrijheid van informatie werden geformuleerd die veel verder zouden gaan dan de gedragscode wat de eisen tot openheid betreft.

In 1999 zal door de regering naar verwachting een wetsvoorstel over vrijheid van informatie worden gepubliceerd.

Voorts heeft de regering een Internetdienst voor overheidsinformatie opgericht (www.open.gov.uk). Alle nieuwe wetten en rechtsinstrumenten worden op Internet gepubliceerd (www.hmsso.gov.uk). Er bestaat een recht van toegang tot door lokale overheden bewaarde informatie (Local Government Act 1985) en tot verschillende categorieën persoonsgegevens, zoals medische gegevens en informatie in het bezit van sociale diensten.

De richtsnoeren van het ministerie van Handel en Industrie betreffende verhandelbare informatie in het bezit van de overheid werden in 1986 voor het eerst gepubliceerd. Het is de bedoeling dat deze de overheidsdiensten tot leidraad dienen om hun informatie ter beschikking van de particuliere sector te stellen. Deze richtsnoeren werden in 1990 voor het laatst herzien en in verband met recente veranderingen is de regering van oordeel dat er nu misschien mogelijkheden tot verdere aanpassing zijn. Zij handelen over punten zoals het bepalen van verhandelbare informatie, de kosten en vergoedingen, contractuele aspecten, verplichtingen met betrekking tot het auteursrecht van de Kroon, beveiliging en privacy, aansprakelijkheid, concurrentie, niet-exclusiviteit en non-discriminatie ten aanzien van EG-dienstenaanbieders.

Door de ontwikkeling van uitvoerende overheidsorganen die volgens het principe van het terugverdienen van kosten worden beheerd, is bij de overheid de tendens versterkt om informatie op een aantal manieren beschikbaar te stellen, zowel commercieel als niet-commercieel. De toegepaste tarieven hangen af van het soort materiaal en de mate waarin het voor commercieel hergebruik wordt verkocht.

Vanuit de particuliere sector werd aangedrongen op liberalisering van de regeling inzake licentieverlening voor auteursrechtelijk beschermd materiaal teneinde de niet-exclusieve geoorloofde verveelvoudiging van diverse soorten informatie door de particuliere sector te vergemakkelijken, en de regering heeft diverse initiatieven inzake het auteursrechtenbeleid betreffende de verveelvoudiging van wettelijk materiaal en het gebruik van klasselicenties aangekondigd. In het Verenigd Koninkrijk, dat de grootste elektronische informatiemarkt met de langste traditie in de EU heeft, zijn er veel voorbeelden van samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector, zoals geografische, juridische en bedrijfsinformatie. In januari 1998 werd een groenboek onder de titel "Crown

Copyright in the Information Age” over de  
toegang tot overheidsinformatie  
gepubliceerd.

## **1. Enige mijlpalen**

In september 1996 vroeg het Europees Parlement in zijn resolutie over het actieplan voor de informatiemaatschappij van de Commissie om gebruik te maken van nieuwe elektronische methoden voor de verspreiding van overheidsinformatie onder alle burgers op Europees en nationaal niveau.

In oktober 1996 drong de Raad Industrie in zijn resolutie over nieuwe beleidsprioriteiten in de informatiemaatschappij er bij de lidstaten op aan de toegang tot overheidsinformatie te verbeteren door sneller gebruik te maken van de hulpmiddelen van de informatiemaatschappij en door middel van samenwerkingsverbanden tussen de openbare en de particuliere sector.

Toegang tot overheidsinformatie is een van de prioriteitsvraagstukken die worden genoemd in de ministeriële verklaring die is uitgegeven op de Ministerconferentie over wereldwijde informatienetwerken die van 6 tot 8 juli 1997 in Bonn plaatsvond.

Niet-gouvernementele actoren hebben eveneens maatregelen terzake aangemoedigd. Het Forum voor de informatiemaatschappij heeft onlangs sterk aangedrongen op een initiatief inzake toegang tot overheidsinformatie (Verklaring van Wenen van 13.11.1998).

Tevens moet melding worden gemaakt van initiatieven die worden genomen in andere internationale organisaties, zoals bijvoorbeeld bij de Raad van Europa.

## **2. Openheid van de EU-instellingen**

Sinds de ondertekening van het Verdrag van Maastricht is de openheid van de EU-instellingen sterk verbeterd. Er zijn grote inspanningen geleverd om de documenten van de instellingen toegankelijker te maken. In 1994 heeft de Commissie bijvoorbeeld een besluit inzake de toegang tot documenten van de Commissie goedgekeurd (Besluit van 8 februari 1994, als gewijzigd op 19 september 1996).

In het Verdrag van Amsterdam werd het belang van deze aangelegenheid benadrukt door middel van een specifieke bepaling betreffende transparantie bij de Europese instellingen. In het Verdrag is een nieuw artikel opgenomen waarin is bepaald dat alle burgers van de Unie en alle natuurlijke of rechtspersonen die in een lidstaat verblijven of daar hun hoofdzetel hebben, recht

hebben op toegang tot documenten van de Europese instellingen (Parlement, Raad en Commissie), overeenkomstig beginselen en voorwaarden die moeten worden bepaald in wetgeving van de Raad en in het reglement van orde van elke instelling, met het oog op een maximale openheid. Wat het transparantiebeginsel betreft, luidt het Verdrag van Amsterdam een nieuwe fase in bij de totstandbrenging van een steeds nauwere unie tussen de volkeren van Europa, waar de beslissingen zo open mogelijk en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen.

Het Verdrag bepaalt ook dat wanneer de Raad in het kader van zijn wetgevende bevoegdheid optreedt, hij verplicht is stemmen en stemverklaringen openbaar te maken.

In een gebruikershandleiding die op papier en op het web (<http://europa.eu.int/en/comm/accdoc/contents.html>) beschikbaar is, worden de praktische details van het huidige toegangsbeleid van de Commissie uiteengezet.

## **3. Een actief informatieverspreidingsbeleid**

Alle EU-instellingen onderhouden een aantal zeer informatieve websites die via een enkele gateway (<http://europa.eu.int>) toegankelijk zijn.

In het kader van PRINCE, het voorlichtingsprogramma voor de Europese burger, zijn drie prioritaire voorlichtingsacties opgezet:

- de website "Samen bouwen aan Europa" (<http://europa.eu.int/en/comm/dg10/build/build.htm>) biedt informatie over de diverse uitdagingen van de Europese integratie;
- <http://europa.eu.int/euro/> is de Internetsite van de Europese Commissie die uitsluitend op de euro betrekking heeft;
- op <http://citizens.eu.int/> wordt een dialoog met burgers en ondernemingen gevoerd. Dit initiatief is een vervolg op het initiatief Europa binnen bereik / Burgers van Europa.

Het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen (EUR-OP) is de officiële uitgever van de instellingen van de Europese Unie. De drie voornaamste taken van EUR-OP zijn publicatie, technische en administratieve ondersteuning en distributie. EUR-OP heeft samen met een aantal vertegenwoordigers van Europese uitgeverijen een EU-Forum van uitgevers opgericht. EUR-OP, dat namens alle instellingen optreedt, moet toegang verschaffen tot gegevens die zich momenteel in databanken bevinden en moet uitgevers aanmoedigen om niet eerder gepubliceerd EU-materiaal te gebruiken.



EUR-OP heeft de instellingen steeds aangemoedigd de Aanbevelingen van de Commissie ter verbetering van de samenwerking uit 1989 te volgen. De voorwaarden voor de verspreiding verschillen volgens de waarde die aan de informatie is toegevoegd. EUR-LEX (<http://europa.eu.int/eur-lex/>) stelt bijvoorbeeld het Publicatieblad gedurende 45 dagen na publicatie gratis beschikbaar. Het wordt dagelijks in elf talen aangevuld met de laatste uitgaven van het Publicatieblad die enkele uren na de publicatie van de gedrukte versie via Internet beschikbaar zijn.

Celex (<http://europa.eu.int/celex/>) is een interinstitutioneel elektronisch documentatiesysteem dat alle EU-wetgeving bevat; een forfaitair abonnement biedt voor 960 euro per jaar onbeperkte toegang tot Celex.

#### **4. Achtergrondinitiatieven betreffende het groenboek**

Medio de jaren tachtig werd de aandacht van de Commissie voor het eerst getrokken door het potentiële belang van overheidsinformatie als hulpbron. Zij startte toen namelijk, in het kader van het IMPACT-programma voor de totstandbrenging van een communautaire informatiemarkt en in antwoord op een door de informatie-industrie te kennen gegeven behoefte, een overlegproces met vertegenwoordigers van informatieleveranciers en -gebruikers uit de openbare en de particuliere sector. Voorts werden hierover studies uitgevoerd. Bovendien organiseerde de Commissie een aantal voorbereidende besprekingen met de hulp van het Juridisch Adviescomité (voor meer informatie zie de homepage van het Juridisch Adviescomité op de webserver I\*M EUROPE van de Europese Commissie (<http://www2.echo.lu/legal/en/labhome.html>)).

Deze initiatieven resulteerden in 19 Aanbevelingen ter verbetering van de samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector op de informatiemarkt. Uit latere studies is evenwel gebleken dat het effect van deze aanbevelingen vrij teleurstellend was. In de meeste lidstaten hebben ze kennelijk weinig of geen effect gesorteerd.

Op 27 en 28 juni 1996 organiseerde de Commissie in Stockholm een bijeenkomst waarop diverse met dit groenboek verband houdende thema's door een groot aantal deelnemers werden besproken. De deelnemers betuigden hun algemene instemming met de tot dan toe ondernomen acties (de notulen zijn op verzoek verkrijgbaar).

Het eerste wetgevingsinitiatief op dit gebied was de goedkeuring van Richtlijn 90/313/EEG van 23 juni 1990 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken en waardoor alle natuurlijke en rechtspersonen het recht krijgen op toegang tot milieu-informatie in overheidsbezit. De EU heeft in de milieusector nog andere maatregelen genomen. In dat verband wordt vooral gewezen op de werkzaamheden van het Europees Milieuagentschap. Tevens hebben het voorzitterschap van de Raad en de Commissie op 25 juni 1998 het VN/ECE-Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak door de bevolking en mogelijkheid van verhaal in milieuzaken ondertekend.

### Bijlage 3: Huidige situatie in de VS: het juridisch kader

De Verenigde Staten hebben een lange ervaring met een **actief overheidsinformatiebeleid**. In 1966 werd de Freedom of Information Act (FOIA) goedgekeurd. De FOIA werd in 1996 gewijzigd door de Electronic Freedom of Information Act (EFOIA) die **openbare toegang tot federale overheidsinformatie in elektronische vorm** garandeert.

Er zijn Government Information Locator Services (GILS) opgezet die **toegang tot federale informatie** garanderen door nuttige hulpbronnen voor de gebruikers op te sporen, de beschikbare inhoud ervan te beschrijven en toegang te helpen verschaffen (zie <http://www.gils.net/>).

Door middel van een aantal aanvullende wetten op de FOIA (zoals de "Paperwork Reduction Act" en de "Government in the Sunshine Act" en gedetailleerde beleidsdocumenten zoals circulaire A130 "Office of Management and Budget") heeft de VS **de particuliere sector aangemoedigd om overheidsinformatie commercieel te exploiteren**.

De Uniform Freedom of Information Act Fee Schedule and Guidelines die in 1986 zijn uitgevaardigd door het Office of Management and Budget (OMB) heeft onder meer betrekking op **prijsvraagstukken**. De bepalingen van deze wet hebben hoofdzakelijk betrekking op de vergoeding van kosten voor opzoeken, reproduceren en (eventueel) bijwerken, maar niet voor de waarde die de overheid aan de ruwe gegevens heeft toegevoegd. Het **prijsbeleid** van de VS gaat ervan uit dat de overheid de toevoeging van waarde alleen beschouwt als een hulpmiddel dat de sector efficiënter maakt en niet als een stimulans voor het maken van winst. Anderzijds moet de particuliere sector, wil

hij een commercieel interessant product of interessante dienst maken, aan de door de overheid toegevoegde waarde nog meer waarde kunnen toevoegen en het product of de dienst tegen een winstgevende prijs kunnen verkopen. Er is geen auteursrecht op bestuurlijke informatie op federaal niveau.

In de VS staat de belangrijkste verwijzing naar **concurrentievraagstukken** in punt 3506 van de "Paperwork Reduction Act" van 4.1.1995. Hier gaat het om de verantwoordelijkheid van federale organen. en wordt het volgende bepaald:

"elk orgaan zorgt ervoor dat het publiek tijdig en op billijke wijze toegang heeft tot de openbare informatie van het orgaan...".

Er is echter ook in bepaald dat zij het volgende **niet** mogen doen, tenzij het uitdrukkelijk bij wet is toegestaan:

A) een overeenkomst voor alleenverkoop, voor beperking van de verkoop of een andere verkoopovereenkomst opstellen die verhindert dat openbare informatie tijdig en op billijke wijze voor het publiek beschikbaar is;

B) het gebruik, de wederverkoop of de verdere verspreiding door het publiek van openbare informatie beperken of regelen;

C) vergoedingen of royalty's aanrekenen voor de wederverkoop of verdere verspreiding van openbare informatie; of

D) de gebruikers vergoedingen voor openbare informatie aanrekenen die hoger liggen dan de verspreidingskosten."