

**De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie**

van Loenen, B; Kulk, S

**Publication date**

2012

**Document Version**

Accepted author manuscript

**Published in**

Bestuursrecht en ICT; Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8

**Citation (APA)**

van Loenen, B., & Kulk, S. (2012). De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie. In MM. Groothuis (Ed.), *Bestuursrecht en ICT; Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8* (pp. 111-131). Sdu uitgevers.

**Important note**

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

**Takedown policy**

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

## **6. De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie.**

Dr. ir. B. van Loenen M.Sc. en mr. S. Kulk

### **6.1 Inleiding**

Digitalisering van overheidsinformatie biedt ongekennde mogelijkheden om informatie snel en eenvoudig uit te wisselen en te integreren met andere informatie. Bestaande werkprocessen worden zo efficiënter en effectiever en het geeft een basis voor de ontwikkeling van nieuwe producten en toepassingen. Deze ontwikkelingen hebben misschien wel de grootste vlucht genomen op het gebied van de geografische informatie. Geografische informatie is informatie die verbonden is aan een plaats op de aarde. Het verbindt locatie, tijd en kenmerken van die locatie. Bekende toepassingen die gebruik maken van geografische informatie zijn Google Earth en navigatieproducten van TomTom en Garmin. Ook in het publieke domein wordt veelvuldig gebruik gemaakt van geografische informatie. Hoewel deze informatie soms wordt ingekocht bij derden, wordt veel geografische informatie door de overheid zelf, of door derden in opdracht van de overheid, ingewonnen en verwerkt. Deze geografische overheidsinformatie blijkt naast gebruik voor de uitvoering van de publieke taak vaak ook geschikt voor andere doeleinden: het zogenaamde hergebruik van geografische overheidsinformatie.

Het economisch potentieel van hergebruik van overheidsinformatie wordt geschat op waarden variërend tussen de €27 miljard<sup>1</sup> en €68 miljard<sup>2</sup> waarvan een significant deel door het economisch potentieel van geografische overheidsinformatie wordt gedekt.<sup>3</sup> Anno 2011 blijft het hergebruik echter sterk achter bij deze schattingen uit het begin van deze eeuw.<sup>4</sup>

Dit hoofdstuk zal ingaan op de juridische kaders voor het hergebruik van geografische overheidsinformatie. Het hoofdstuk zal tevens mogelijke problemen identificeren waarmee hergebruikers te maken hebben en oplossingsrichtingen formuleren vanuit het perspectief van de hergebruiker.

### **6.2 Geografische informatie**

Geografische informatie is informatie die verbonden is aan een plaats op de aarde. Het verbindt locatie, tijd en kenmerken van de locatie (attributen). Attributen kunnen zichtbaar zijn in het veld (reële objecten) maar ze kunnen ook virtueel zijn.<sup>5</sup> Onder reële objecten worden alle vaste objecten verstaan die tastbaar zijn. De meeste hiervan kun je 'gewoon' zien, maar er zijn ook reële objecten die pas kunnen worden gezien als ze zijn blootgelegd, zoals ondergrondse kabels en leidingen. Bij virtuele objecten gaat het om objecten die niet 'tastbaar' aanwezig zijn. Het betreft hier grenzen en gebiedsindelingen. Deze hebben voor (veel) mensen een grote betekenis, maar het gaat om een aspect dat in het hoofd van die mensen zit; het is virtueel. Zo trekken dieren zich wel iets aan van reële objecten, maar trekken zij zich in principe niets aan van

---

<sup>1</sup> MEPSIR 2006.

<sup>2</sup> Pira 2000.

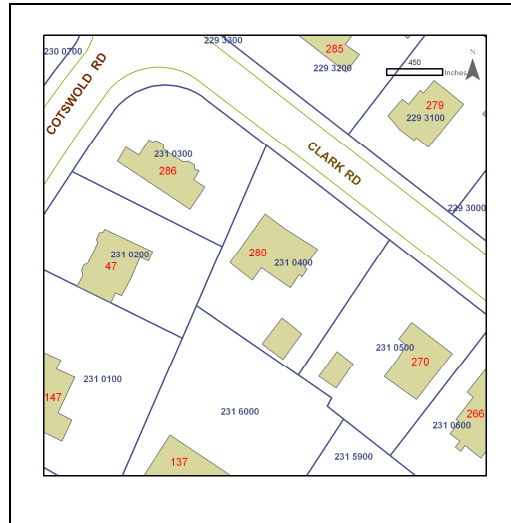
<sup>3</sup> Zie ook BDO 1998; TNO 2011, p. 45.

<sup>4</sup> *Rapport consultatieronde Hergebruikrichtlijn* 2011, p. 5; Kamerbrief Hergebruik en Open Data: naar betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 802, nr. 2, p. 11.

<sup>5</sup> Longley 2001, p. 64-65.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

virtuele objecten. Belangrijke voorbeelden van virtuele objecten zijn kadastrale percelen en gemeentegrenzen.



Figuur 1: Virtuele en reële geo-informatie in één kaart samengebracht: wegen, gebouwen, huisnummers, eigendomsgrenzen en perceelsnummers

### 6.3 De hergebruiker

In zowel de Databankenwet (Dw) als de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) komen we het begrip hergebruik tegen. Artikel 1 sub d Databankenwet definieert hergebruik als:

“elke vorm van het aan het publiek ter beschikking stellen van de inhoud van een databank of een substantieel deel ervan, door verspreiding van kopieën, verhuur, online transmissie of in een andere vorm.”

Bij hergebruik in deze zin moet er dus sprake zijn van een databank waarvan de inhoud aan het publiek ter beschikking wordt gesteld.

De Wob daarentegen koppelt het begrip hergebruik aan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd. In artikel 1 sub h Wob wordt hergebruik gedefinieerd als:

“het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd”.

De Wob is niet alleen van toepassing op informatie in databanken, ook informatie die niet is opgenomen in databanken valt onder de Wob. Wel is het hergebruikbegrip logischerwijs in reikwijdte beperkt tot overheidsinformatie. Hergebruik binnen de overheid valt niet onder de reikwijdte van de Wob.<sup>6</sup> Gebruik van overheidsinformatie door bedrijven en burgers moet wel als hergebruik gekwalificeerd worden.

<sup>6</sup> Art. 11a lid 1 sub e Wob: “Dit hoofdstuk is niet van toepassing op: [...] informatie die tussen overheidsorganen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken wordt uitgewisseld.” Het uitwisselen van gegevens tussen overheden onderling, zoals bijvoorbeeld in het kader van de basisregistraties, valt, zolang dit gebeurt voor de vervulling van hun openbare taak, buiten de reikwijdte van Hoofdstuk V-A Wob.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

In dit hoofdstuk volgen we de definitie van de Wob. Onder hergebruik verstaan we gebruik van overheidsinformatie voor een ander doel dan waarvoor deze oorspronkelijk is ingewonnen en die niet wordt gebruikt voor de uitoefening van een publieke taak. Een hergebruiker is dan een natuurlijke persoon of rechtspersoon die dergelijke informatie gebruikt.

Het concentrische schillenmodel voor toegankelijkheid van Backx (zie figuur 2) geeft een goed inzicht in de wereld van de hergebruiker.<sup>7</sup> (Geo)informatie kan worden hergebruikt als deze:

1. bekend is bij de hergebruiker (waar kan het verkregen worden?),
2. bereikbaar is voor de hergebruiker (kan er over de informatie beschikt worden en zo ja onder welke voorwaarden?) en
3. bruikbaar is (bijvoorbeeld in het licht van aggregatieniveau, gebruikte standaard, juistheid en volledigheid van de informatie).

Alleen als aan deze voorwaarden wordt voldaan, zal een gebruiker de informatie kunnen hergebruiken, bijvoorbeeld als onderdeel van een toegevoegdewaardedienst die hij op de markt wil brengen.



*Figuur 2: Concentrische schillenmodel voor toegankelijkheid (Backx 2003)*

### 6.3.1 Bekend

Het spreekt voor zich dat het bestaan van informatie bekend moet zijn voordat het gebruikt kan worden. Publicatie van informatie in een algemeen bekend en toegankelijk portaal kan de bekendheid van de informatie vergroten. Er wordt al een aantal decennia met portalen voor overheidsgegevens geëxperimenteerd. Deze zijn echter slecht gevuld, verouderd, en bijzonder

---

<sup>7</sup> Backx 2003.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

gebruiksonvriendelijk.<sup>8</sup> Lichtende uitzonderingen zouden de recent ontwikkelde open data portalen kunnen zijn. Zo'n portaal is in Nederland eind 2011 gelanceerd ([www.data.overheid.nl](http://www.data.overheid.nl)) met op dit moment een zeer beperkt aanbod.<sup>9</sup> De lancering van een Europees data portaal is broodnodig<sup>10</sup> om de hergebruiker niet onnodig via persoonlijke netwerken, een scala aan overheidsloketten en andere detectivistische methodiek te laten zoeken in de bestaande verzameling overheidsdozen met geografische informatie.

### 6.3.2 Bereikbaar

Bereikbaarheid van overheidsinformatie kan op vele manieren worden uitgelegd. Wij onderscheiden *de jure* bereikbaarheid en *de facto* bereikbaarheid.

De *de jure* bereikbaarheid heeft betrekking op de toegang van informatie die op basis van wet- en regelgeving verkregen of beperkt kan worden. We denken hier aan overheidsinformatie waarvan een ieder inzage op grond van wet- en regelgeving kan eisen (openbaarheid) en de juridische beperkingen die gelden bij het gebruik van gegevens (privacy; bedrijfsgeheimen, ongeoorloofd gebruik tegengaan; intellectuele eigendomsrechten).

De *de facto* bereikbaarheid kan worden gescheiden in fysieke bereikbaarheid, financiële bereikbaarheid en intellectuele bereikbaarheid.<sup>11</sup> Optimale fysieke bereikbaarheid betekent dat de gegevens snel worden gevonden en zoveel mogelijk direct raadpleegbaar en downloadbaar zijn zonder bureaucratische procedures te moeten doorlopen.

De financiële bereikbaarheid heeft betrekking op de betaalbaarheid van de toegang tot de gegevens. Gratis toegang tot en hergebruik van informatie is voor de hergebruiker optimaal.

Intellectuele bereikbaarheid heeft betrekking op de begrijpelijkheid van informatie. Dit houdt in dat een hergebruiker in staat zou moeten zijn om de kwaliteiten van de informatie te doorgronden: is de informatie wel bruikbaar voor de hergebruiker?

### 6.3.3 Bruikbaar

Of een data set bruikbaar is zou uit de gedocumenteerde metadata moeten blijken. Hierin wordt bijvoorbeeld aangegeven om wat voor type gegeven het gaat (bijvoorbeeld 'wegen'), welk detailniveau, hoe actueel de gegevens zijn en welke attributen er kunnen worden aangetroffen (bijvoorbeeld 'rijrichtingen'). Ook kan er informatie over een contactpersoon, gebruiksvoorwaarden en prijs in de metadata worden opgenomen. Uit de metadata zou ook de mate waarin een bestand uitwisselbaar is met andere bestanden moeten blijken.

Helaas is er niets zo belangrijk voor gebruikers<sup>12</sup> maar ondergewaardeerd en laag geprioriteerd door aanbieders van data als gevulde metadatavelden. Een uitstekend beschreven dataset is dan ook eerder uitzondering dan regel.

Een hergebruiker heeft dus meer nodig dan een recht op toegang tot informatie: ook de kenbaarheid, vindbaarheid, beschikbaarheid, de betaalbaarheid, betrouwbaarheid en de bruikbaarheid van de gegevens zijn van belang. Ondanks dat gegevens *de jure* toegankelijk zijn, kan het dus zo zijn dat ze *de facto* niet toegankelijk zijn omdat ze bijvoorbeeld niet gevonden kunnen worden of heel erg duur zijn.

<sup>8</sup> Van Loenen, Crompvoets en Poplin 2010.

<sup>9</sup> Dit punt wordt in paragraaf 6.2 en paragraaf 6.3 van dit hoofdstuk verder belicht.

<sup>10</sup> De verwachting is dat er in 2012 een Europees pilot portaal beschikbaar komt (zie: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/open\\_data/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/open_data/index_en.htm)).

<sup>11</sup> Bovens 1999.

<sup>12</sup> Van Loenen en Onsrud 2004.

## 6.4 Intellectueel eigendomsrecht als uitgangspunt: rechten van data producenten

Een producent van een geografisch gegevensbestand heeft meestal grote investeringen moeten doen om dit bestand op te zetten en bij te houden. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een producent van een topografisch basisbestand, die veelal enorme bedragen heeft uitgegeven om de gegevens fotogrammetrisch (vanuit een vliegtuig) of terrestrisch (door een landmeter op de grond) in te winnen. Ook de uitwerking van deze gegevens vergt de nodige inspanning en is daarom vaak een kostbare zaak. Bovendien moeten dergelijke bestanden bijgehouden worden. Zo worden de onderhoudskosten voor de aangewezen Basisregistratie Grootchalige Topografie<sup>13</sup> geschat op ongeveer €18 miljoen per jaar. Omdat bestanden vrij eenvoudig kunnen worden verveelvoudigd, zal de producent zijn inspanningen dan ook graag beschermd willen zien.

Dergelijke creatieve uitingen en inspanningen kunnen worden beschermd door het intellectueel eigendomsrecht, in het bijzonder het auteursrecht en het databankenrecht.

### 6.4.1 Auteurswet 1912

De Auteurswet geeft aan auteursrechthebbenden het exclusieve recht om het werk waarop het auteursrecht rust, openbaar te maken en te verveelvoudigen.<sup>14</sup>

In de Auteurswet worden onder bepaalde voorwaarden aan de maker van een product exclusieve exploitatierechten toegekend. Geografische informatie kan auteursrechtelijke bescherming genieten als aan twee voorwaarden is voldaan. De eerste voorwaarde is dat het werk is vastgelegd in een zintuiglijk waarneembare vorm. De tweede is het zogenaamde oorspronkelijkheidsvereiste. Hieronder wordt verstaan dat een werk een eigen karakter heeft en dat daaruit de persoonlijke visie van de maker spreekt.<sup>15</sup> Het auteursrecht beschermt dan ook niet zozeer investeringen als wel creativiteit. Het enkele feit dat iemand veel inspanning heeft verricht om iets tot stand te brengen is dus onvoldoende om aanspraak te kunnen maken op een auteursrecht.

De Auteurswet sluit een aantal vormen van overheidsinformatie uit van auteursrechtelijke bescherming: door de openbare macht uitgevaardigde wetten, besluiten, verordeningen, en rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen.<sup>16</sup>

Op andere door de openbare macht openbaar gemaakte werken bestaat wel auteursrecht. Echter, openbaarmaking of verveelvoudiging daarvan wordt niet als een inbreuk op dat auteursrecht beschouwd, tenzij het auteursrecht of databankrecht is voorbehouden.<sup>17</sup> De ratio achter deze bepaling is dat openbaar gemaakte werken van de openbare macht in beginsel publiek domein moeten zijn.<sup>18</sup>

De regel dat openbaarmaking en verveelvoudiging van door de openbare macht openbaargemaakte werken geen inbreuk is op het auteursrecht, lijdt uitzondering als het auteursrecht is voorbehouden. Het is gebleken dat overheden die rechten *en masse* voorbehouden. De Nederlandse regering stelde in 2000 al vast dat overheden hun

---

<sup>13</sup> Zie hierover hoofdstuk 5, par. 5.2, van dit boek.

<sup>14</sup> Artikel 1 Aw.

<sup>15</sup> HR 4 januari 1991, NJ 1991, 608 (Van Dale/Romme).

<sup>16</sup> Artikel 11 Aw.

<sup>17</sup> Artikel 15b Aw.

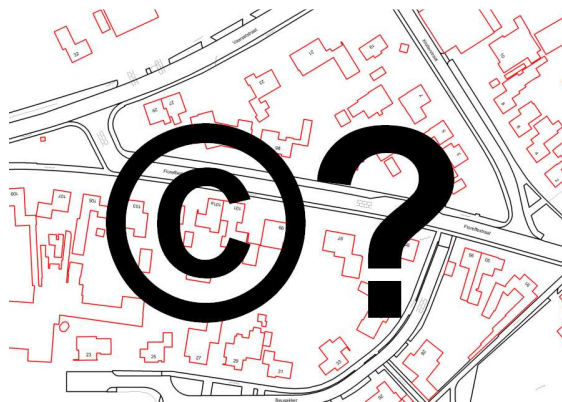
<sup>18</sup> Spoor, Verkade en Visser 2005, p. 140.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

auteursrechten en databanken doorgaans voorbehouden.<sup>19</sup> Dat is tegenwoordig, op een enkele uitzondering na, niet anders.<sup>20</sup>

Een topografische kaart wordt in het algemeen door het auteursrecht beschermd. Door onder meer generalisatie, kleurgebruik en symbolen kan de cartograaf immers het product een persoonlijk stempel meegeven. Dit wordt bevestigd door de jurisprudentie.<sup>21</sup>

Dit is echter niet het geval bij topografische gegevens met een hoog detailniveau, zogenaamd grootschalig kaartmateriaal waar bijvoorbeeld individuele huizen kunnen worden onderscheiden (zie figuur 3 voor een voorbeeld). Om te beginnen bestaan dergelijke producten vaak uit een verzameling feitelijke gegevens, zoals geometrische coördinaten. Feitelijke gegevens worden op zichzelf niet door het auteursrecht beschermd. Ook neemt naarmate de inhoud en vormgeving van het product meer wordt bepaald door objectieve randvoorwaarden, de oorspronkelijkheid van het product af. Voor veel geografische informatie is dit het geval door de toenemende standaardisatie van een groot aantal objectieve (niet-persoonlijke) randvoorwaarden, zoals gegevenswoordenboeken, standaard uitwisselingsformaten of informatiemodellen zoals het Basismodel Geo-informatie (NEN3610). Standaardisatie wordt feitelijk dan ook door het auteursrecht ontmoedigd. Ook voor symbolen wordt veelal gebruik gemaakt van diverse standaardsymbolen, waardoor van het oorspronkelijk karakter van de kaart weinig overblijft. Een persoonlijke visie is in dergelijke kaarten, die veelal een minimum kaartinhoud hebben, ver te zoeken. Een grootschalige basiskaart wordt dan ook in het algemeen niet beschermd door het auteursrecht.<sup>22</sup>



Figuur 3: Is intellectueel eigendom wel van toepassing op grootschalige geografische informatie (bron: Grootschalige BasisKaart Nederland)?

Wat voor grootschalige topografie geldt, zal eveneens voor veel andere geografische informatie gelden; ook deze informatie is veelal in hoge mate gemodelleerd conform een algemeen

<sup>19</sup> Kamerstukken II 1999/2000 26 387, nr. 7, p. 3.

<sup>20</sup> Van Eechoud 2005, p. 95. De informatie op de website van de Rijksoverheid is een uitzondering. Op deze informatie is sinds april 2010 een Creative Commons zeroverklaring (CC0) van toepassing.

<sup>21</sup> Rb. 's-Gravenhage 13 december 1995, *Informatierecht/AMI* 1996, p. 164; Rb. Amsterdam 26 januari 1914, *NJ* 1914, 599; Rb. Amsterdam 8 juli 1992, *AMI* 1993, p. 11; Rb. 's-Gravenhage 13 december 1995, *Informatierecht/AMI* 1996, p.164.

<sup>22</sup> Zie ook Janssen 2007.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatieve, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

gegevensmodel waardoor niet snel aan het oorspronkelijkheidsvereiste van de Auteurswet 1912 zal worden voldaan.

#### 6.4.2 Databankenwet

De Databankenwet (Dw) voorziet in een *sui-generis*-recht en geeft producenten van gegevensverzamelingen waarin substantieel is geïnvesteerd, het recht zich te verzetten tegen het opvragen en de overname van substantiële delen van de gegevensverzameling.<sup>23</sup>

Net als de Auteurswet, biedt de Databankenwet geen bescherming aan overheidsdatabanken waarvan de inhoud wordt gevormd door wetten, besluiten en verordeningen, en door de overheid uitgevaardigde, rechterlijke uitspraken en administratieve beslissingen<sup>24</sup> Voor overige databanken waarvan de overheid de producent is, geldt dat de overheid zich niet kan verzetten tegen het opvragen of de overname van substantiële delen uit de databank, tenzij dat recht in algemene zin of bij de terbeschikkingstelling van de databank aan het publiek uitdrukkelijk is voorbehouden.<sup>25 26</sup>

Publieke producenten van geografische informatie zoals het Kadaster, KNMI, het CBS, en veel gemeenten houden het databankrecht voor. Sommigen verbieden op deze basis het hergebruik of stellen aanvullende voorwaarden aan het hergebruik.

Of een overheid aanspraak kan maken op het databankenrecht is in de Landmark-zaak aan de orde gekomen. Op 29 april 2009 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak in een zaak tussen Landmark en de gemeente Amsterdam over een verzoek van Landmark aan de gemeente tot hergebruik in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) van een lijst van adressen in de gemeente Amsterdam waar bodemonderzoek heeft plaatsgevonden.<sup>27</sup>

De Afdeling kwalificeerde de databank als beschermingswaardig. De gemeente kon echter naar het oordeel van de Afdeling niet als rechthebbende worden aangemerkt omdat het geen producent in de zin van de databankenwet was.<sup>28</sup> Om als producent in de zin van de databank te kunnen worden aangemerkt moet er sprake zijn van het dragen van het risico voor een substantiële investering. Aangezien de adressenlijst tot stand was gekomen ter vergemakkelijking van de aan de gemeente opgedragen publieke taak en een aanzienlijk deel van de geïnvesteerde gelden door een subsidie van het ministerie van VROM werden ondervangen, heeft de gemeente geen risico gedragen voor een substantiële investering in de databank. Aldus kon de gemeente niet als producent van de databank worden aangemerkt. De Afdeling concludeerde daarom dat gemeente ten onrechte een databankrecht op de adressenlijst heeft voorbehouden.

---

<sup>23</sup> Art. 2 lid 1 Dw.

<sup>24</sup> Art. 8 lid 1 Dw.

<sup>25</sup> Art. 8 lid 2 Dw.

<sup>26</sup> In het voorstel voor de Databankenrichtlijn werd wel voorzien in een dwanglicentie voor het opvragen en overnemen van gegevens in een database geproduceerd door een openbaar lichaam. Het moest dan wel gaan om gegevens waarop op zichzelf geen auteursrechten of naburige rechten rusten. De dwanglicentie zou alleen gelden voor openbare databases waarvan de gegevens niet op een andere manier verkregen kunnen worden. Geld en tijd uitsparen was dus geen geldige reden om een licentie af te dwingen. De licentie zou tegen eerlijke en non-discriminatoire voorwaarden moeten worden verleend. EU lidstaten zouden ook moeten voorzien in arbitragemogelijkheden als er onenigheid zou bestaan over de licentieverlening.

<sup>27</sup> ABRvS 29 april 2009, L/N B12651.

<sup>28</sup> Zie Van Eechoud 2009 terecht uiterst kritisch over deze frase.



Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatieve, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

De uitspraak doet de vraag rijzen in hoeverre overheden überhaupt risico voor investeringen kunnen dragen bij het uitvoeren van hun publieke taak en dus of een overheid voor gegevens die zij verwerkt in het kader van haar publieke taak aanspraak kan maken op het databankenrecht.

Dat niet iedereen de conclusie van de Afdeling inneemt, volgt uit de beslissing van de minister van Verkeer en Waterstaat over een Wob-verzoek voor het Nationaal wegenbestand (NWB):

“In het licht van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 29 april 2009 (LJN: BI2651) zou de gedachte kunnen postvatten, dat de Staat geen databankrecht op het NWB heeft.

De minister meent, dat deze uitspraak onjuist is en dat de overwegingen van die uitspraak daarenboven niet van toepassing zijn op een bestand als het NWB-bestand, dat immers door de Staat zelf is ingericht en door de Staat zelf wordt bekostigd en onderhouden.”<sup>29</sup>

Echter, dat het adressenbestand van de gemeente Amsterdam niet volledig door de gemeente zelf is bekostigd maar voor een deel door een subsidie van het ministerie, doet niets af aan het feit dat de gemeente geen risico heeft gedragen voor de investering in de databank. Ten aanzien van het NWB heeft dan ook te gelden dat er geen sprake is van het dragen van risico voor een investering en er daarom geen databankrecht ontstaat voor de Staat.<sup>30</sup>

#### 6.4.3 Conclusie

Op basis van het vorenstaande moeten we concluderen dat de producent van geografische overheidsinformatie zich niet altijd kan beroepen op intellectuele eigendomsrechten die ‘zijn’ geografische informatie beschermen. Deze rechten worden echter wel vaak door overheden voorbehouden. In de praktijk wordt het (al dan niet terecht) uitoefenen van intellectueel eigendomsrecht door hergebruikers als drempel ervaren voor hergebruik van dergelijke informatie.<sup>31</sup> Een andere drempel is de *de facto* toegang tot geografische overheidsinformatie. Actieve openbaarmaking en publicatie in een centraal portaal is eerder uitzondering dan regel. Hergebruikers zijn daarom afhankelijk van de welwillendheid van de dataproducenten als zij een verzoek tot verstrekking en hergebruik van informatie indienen.

### 6.5 Beperkte verplichtingen van producenten van overheidsinformatie

Publieke geografische informatie wordt veelal met een tweetal doeleinden ingewonnen. In de eerste plaats vanuit het belang van het rechtsverkeer, onder andere in vastgoed; in de tweede plaats ten behoeve van interne werkprocessen bij de overheid. Het is de vraag of deze informatie voor iedereen toegankelijk en openbaar is. Voor de openbare registers en het kadaster is dat in de Kadasterwet geregeld. Het uitgangspunt is volledige openbaarheid. Voor andere registraties is niet altijd even duidelijk of ze openbaar zijn. Voor zover ze door de overheid worden gehouden kan de Wet openbaarheid van bestuur<sup>32</sup> daarop van toepassing zijn.

---

<sup>29</sup> Minister van Verkeer en Waterstaat 2010: Wijzigingsbesluit n.a.v. beroep Falkplan-Andes tegen tot Fietsersbond en AND gerichte Wob-beschikking.

<sup>30</sup> Zie ook Kabel 2006.

<sup>31</sup> Micus 2008; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Hergebruik van overheidsinformatie: evaluatie van richtlijn 2003/98/EG, COM/2009/0212.

<sup>32</sup> Zie over deze wet ook hoofdstuk 3 van dit boek.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

In hoofdstuk 19 van de Wet Milieubeheer is een specifiek op deze sector toegesneden openbaarheidsregime geregeld.

Als overheden hergebruik toestaan dan leggen de Wet openbaarheid van bestuur maar ook de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie (INSPIRE-wet) een aantal plichten op aan deze overheden.

#### 6.5.1 Wet openbaarheid van bestuur

In hoofdstuk 2 van dit boek wordt de Wob uitvoerig behandeld. Hier volstaan we met een opmerking over de reikwijdte van de Wob.

De Wob geeft regels over het zowel op verzoek als uit eigen beweging openbaar maken van overheidsinformatie. De Wob vereist dat een verzoek om informatie een 'bestuurlijke aangelegenheid' betreft.<sup>33</sup> Veel van de informatie die berust bij de overheid is daarmee niet opvraagbaar onder de Wob.<sup>34</sup> Verder zijn er een aantal belangen waartegen openbaarmaking zich verzet (zoals persoonlijke levenssfeer, staatsveiligheid en bedrijfsgeheimen).

Bovendien geldt dat als informatie openbaar is, dit nog niet betekent dat die informatie ook hergebruikt mag worden. Daaraan kunnen intellectuele eigendomsrechten in de weg staan. Sinds 2006 bevat de Wob een hoofdstuk over het hergebruik van overheidsinformatie.

#### 6.5.2 Hergebruikregeling (Hoofdstuk V-a Wet openbaarheid van bestuur)

In 2006 werd de Europese richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie<sup>35</sup> omgezet in Nederlandse wetgeving via de reeds bestaande Wet openbaarheid van bestuur in de vorm van een nieuw hoofdstuk V-a.<sup>36</sup>

De Wob heeft voor wat betreft hergebruik betrekking op *alle* informatie die bij een overheidsorgaan berust.<sup>37</sup> Hergebruik heeft dus ook betrekking op informatie die geen 'bestuurlijke aangelegenheid' betreft en op informatie die onder een specifiek openbaarheidsregime valt, zoals bijvoorbeeld de kadastrale informatie. Informatie *kan* slechts worden hergebruikt indien het informatie betreft die openbaar is. Meestal zal dit gaan om informatie die openbaar is op grond van de Wob.<sup>38</sup> Er is dus geen sprake van een *recht* op hergebruik.<sup>39</sup>

---

<sup>33</sup> Wob art. 3.

<sup>34</sup> Nota 'Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie', *Kamerstukken II 1996/1997 20 644*, nr. 30; vgl. Van Eechoud en Kabel 1998, p. 53; Van der Hof 1997, p. 6; Rathenau instituut 1996 p. 43.

<sup>35</sup> Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (*PbEU* 2003, L 345/90). Naar verwachting zal deze richtlijn in 2012 worden aangepast (zie het voorstel voor een nieuwe richtlijn:

[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/revision\\_of\\_PSI\\_Directive/proposal\\_directive\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/revision_of_PSI_Directive/proposal_directive_EN.pdf))

<sup>36</sup> Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie), *Stb.* 2006, 25.

<sup>37</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 30 188, nr. 3, p. 11 (MvT).

<sup>38</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 30 188, nr. 3, p. 5 (MvT).

<sup>39</sup> Zie uitvoerig hierover Van Eechoud, 2008, p. 10.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatieve, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

Verder wordt in het nieuwe hoofdstuk V-a gesteld dat informatie in de zin van de Auteurswet of in de zin van de Databankenwet en waarvan een overheidsorgaan niet de producent of rechtverkrijgende is, niet onder de bepalingen van hergebruik valt.<sup>40</sup> De hergebruikregeling kan dus niet worden gebruikt als derden het auteursrecht, de naburige rechten of het databankrecht bezitten.<sup>41</sup>

Wie een verzoek tot hergebruik indient, behoeft niet aan te geven met welk belang hij of zij die informatie wenst te hergebruiken.<sup>42</sup> Voor hergebruik mag slechts een niet-exclusief gebruikersrecht verleend worden, tenzij exclusiviteit noodzakelijk is voor het verlenen van een dienst van algemeen belang.<sup>43</sup> Exclusiviteit kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn als geen enkele commerciële uitgever bereid is om de betrokken informatie te publiceren zonder het exclusieve recht daarop te verwerven.<sup>44</sup> Tenslotte mogen de totale inkomsten uit het verstrekken van informatie niet hoger zijn dan de kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding, vermeerderd met een redelijk rendement op investeringen.<sup>45</sup> De wet en het proces naar de totstandkoming van de wet, alsmede de jurisprudentie heeft zich, voor zover bekend bij de auteurs, niet uitgesproken over hoe deze bovengrens moet worden bepaald. De ABRvS had in de Landmark zaak zich hierover kunnen uitspreken maar vond daar geen reden toe.<sup>46</sup>

#### *Hergebruik en gevestigde belangen in de markt*

Om hergebruik te stimuleren streeft de overheid een open data beleid na. De provincies en waterschappen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben hiertoe een intentieverklaring getekend.<sup>47</sup> Ook Rijkswaterstaat had aangegeven vanaf 1 januari 2009 haar gegevens volledig vrij te geven; geen prijs en geen gebruiksvoorwaarden.<sup>48</sup> Dit vrijgeven bleek echter niet zo eenvoudig te liggen, onder andere omdat juist door de private sector vergelijkbare datasets zijn opgebouwd en commercieel worden uitgebaat.<sup>49</sup>

Zo werd het besluit om per 1 januari 2009 het Nationaal wegenbestand (NWB) vrij te geven voor hergebruik begin 2010 ingetrokken vanwege de economische belangen van een partij die door het vrijgeven zou worden geraakt. Daarbij merkte de minister op dat "allerminst valt uit te sluiten dat op toekomstige hergebruikverzoeken inzake het NWB door de minister wel positief

---

<sup>40</sup> Art. 11a lid 1a Wob.

<sup>41</sup> *Kamerstukken II 2005/06*, 30 188, nr. 3, p. 12 (MvT). Zie ook art. 1 lid 2 sub b van de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie. Vgl. Van Loenen 2009.

<sup>42</sup> Art. 11b lid 3 Wob.

<sup>43</sup> Art. 11g lid 1 Wob.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II 2005/06*. 30 188, nr. 3, p. 14 (MvT).

<sup>45</sup> Art. 11h lid 1 Wob. Het voorstel voor een nieuwe richtlijn Hergebruik overheidsinformatie spreekt in art. 6.1 en 6.2 over '1. Where charges are made for the re-use of documents, the total amount charged by public sector bodies shall be limited to the marginal costs incurred for their reproduction and dissemination.'

'2. In exceptional cases, in particular where public sector bodies generate a substantial part of their operating costs relating to the performance of their public service tasks from the exploitation of their intellectual property rights, public sector bodies may be allowed to charge for the re-use of documents over and above the marginal costs, according to objective, transparent and verifiable criteria, provided this is in the public interest and subject to the approval of the independent'. In toenemende mate zijn geografische overheidsgegevens gratis beschikbaar zoals de Basisregistratie Topografie (sinds 1 januari 2012), de Basisregistratie Adressen en Gebouwen, het Nationaal Wegenbestand (sinds December 2011) en de geografische gegevens van de provincies.

<sup>46</sup> Zie Van Loenen 2009 kritisch hierover.

<sup>47</sup> Intentieverklaringen provincies en waterschappen: verstrekking en hergebruik van geo-informatie, *Kamerstukken II 2010-11*, 32 802, nr. 2.

<sup>48</sup> *Aanhangsel Handelingen II 2006/07*, nr. 2124. Zie ook Van Loenen, Ploeger en Zevenbergen 2006.

<sup>49</sup> Vgl. Kabel en Janssen 2006: "Niets belet de overheden om geen of enkel een zeer lage vergoeding te vragen".

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatieve, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

zal worden beslist.”<sup>50</sup> Hierbij refereerde de minister aan de ontwikkeling van het nationale beleid inzake hergebruik,<sup>51</sup> het wetsvoorstel tot wijziging van de mededingingswet<sup>52</sup> en de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie.

Met name het nieuwe nog in werking te treden artikel 25i lid 2 sub b van de Mededingingswet is interessant. Deze bepaalt namelijk dat een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht, geen integrale kosten van dat product of die dienst in rekening hoeft te brengen “indien de economische activiteiten inhouden het verstrekken van gegevens die het bestuursorgaan heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden of het verstrekken van gegevensbestanden die uit de genoemde gegevens zijn samengesteld.” Deze uitzonderingsgrond is ingegeven door de wens van het kabinet om hergebruik van overheidsinformatie, juist ook voor het bedrijfsleven, te bevorderen. Het in rekening brengen van de integrale kostprijs zou die wens doorkruisen.<sup>53</sup>

Dus zelfs indien het gratis en zonder voorwaarden ter beschikking stellen van overheidsinformatie voor hergebruik als een economische activiteit zou moeten worden aangemerkt dan nog staat de nieuwe mededingingswet dit niet in de weg. Deze zienswijze wordt gedeeld door de voorzieningenrechter die op 14 december 2011 oordeelde over het toestaan van het hergebruik van het NWB:

“Aangezien, [...], verweerder de informatie zoals neergelegd in het NWB heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publieke taak, lijkt de uitzondering [van art. 25i lid 2 sub b nieuwe Mededingingswet] van toepassing en bestaat er voor verweerder niet de verplichting de integrale kosten voor hergebruik van het NWB bij afnemers in rekening te brengen.”<sup>54</sup>

Het NWB is daarmee beschikbaar gekomen voor hergebruik.

#### *Geen IE-rechten (voorbehouden) en hergebruik*

Op 31 mei 2011 stuurde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer een brief betreffende hergebruik waarin hij vergaande stappen aankondigt om de hergebruiker te faciliteren:

“Om de bestaande knelpunten rond hergebruik weg te nemen wordt voorgesteld gebruiksbepalingen onmogelijk te maken door te bepalen dat bestuursorganen bij verzoeken om hergebruik van overheidsinformatie eventueel bij de overheid berustend auteursrecht en aanverwante rechten niet uitoefenen en slechts ten hoogste de verstrekkingkosten<sup>55</sup> in rekening mogen brengen.”<sup>56</sup>

---

<sup>50</sup> Minister van Verkeer en Waterstaat 2010: Wijzigingsbesluit n.a.v. beroep Falkplan-Andes tegen tot Fietsersbond en AND gerichte Wob-beschikking, 19 januari (opvraagbaar bij Ministerie van Infrastructuur en Milieu).

<sup>51</sup> Kamerbrief Hergebruik en Open Data: naar betere vindbaarheid en herbruikbaarheid van overheidsinformatie, *Kamerstukken II 2010/11*, 32 802, nr. 2.

<sup>52</sup> Wet van 24 maart 2011 tot wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid), *Stb.* 2011, 162. (nog niet in werking getreden).

<sup>53</sup> *Kamerstukken II 2007-2008*, 31 354, nr. 3, p. 38 (MvT)

<sup>54</sup> Rb. 's-Hertogenbosch 14 december 2011, *LJN*: BU8010.

<sup>55</sup> Met verstrekkingkosten worden de marginale verstrekkingkosten bedoeld. Marginale verstrekkingkosten zijn de kosten die gepaard gaan met het dupliceren van de informatie die wordt verzocht: 10 cent voor een papieren kopie of de kostprijs van een CD.

<sup>56</sup> Kamerbrief beleid Wob, *Kamerstukken II 2010/11*, 32 802, nr. 1, p. 12.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

Op het eerste gezicht is het voornemen om overheden geen intellectuele eigendomsrechten uit te laten oefenen koren op de molen van de hergebruiker. Echter, geen intellectuele eigendomsrechten voor de overheid betekent dat er geen gebruik kan worden gemaakt van de hergebruikregeling. Zo lezen we in de memorie van toelichting bij de Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie:

“De hergebruikprocedure behoeft dus alleen te worden benut wanneer een overheidsorgaan informatie openbaar maakt en daarbij aangeeft dat zij op die informatie het auteursrecht, het databankenrecht of het naburig recht voorbehoudt.”<sup>57</sup>

En ook in de Landmark-uitspraak stelt de Afdeling:

“Nu het college niet kan worden aangemerkt als producent van de databank waarvan de adressenlijst deel uitmaakt, heeft het met betrekking tot de aan Landmark verstrekte adressenlijst ten onrechte de hergebruikregeling toegepast.”<sup>58</sup>

Als de minister met het niet uitoefenen van auteursrecht doelt op het niet langer voorbehouden van dat recht, dan heeft de hergebruiker weinig aan de voorgestelde oplossingsrichting aangezien de hergebruiker dan geen gebruik kan maken van de hergebruikregeling. Alleen als de overheid haar informatie actief ter beschikking stelt dan kan de volledige overheidsdatabank worden benaderd. Echter, als de overheid de informatie niet actief ter beschikking stelt dan is de hergebruiker kennelijk aangewezen op een normale Wob-procedure waarbij op basis van het begrip bestuurlijke aangelegenheid niet per definitie de beschikbaarheid van de gehele databank is gegarandeerd. Ook zal de hergebruiker zich ten aanzien van overheidsinformatie waarvoor specifieke toegankelijkheidsregimes gelden, moeten beroepen op deze regimes. Dit zijn veelal regimes die betrekking hebben op geografische informatie (bijvoorbeeld de Kadasterwet, de Wet op het Centraal Bureau voor Statistiek en de Wet op het KNMI).

Het niet uitoefenen van intellectuele eigendomsrechten zal het beoogde economisch effect pas krijgen indien dit samengaat met *verplichte* publicatie van openbare overheidsgegevens in een portaal, zoals bijvoorbeeld het open data portaal.<sup>59</sup>

Voor zeer veel geografische overheidsinformatie is publicatie in het nationaal georegister een verplichting of wordt dit op korte tot middellange termijn verplicht. Deze verplichting volgt uit de implementatie van de INSPIRE-richtlijn.

### 6.5.3 INSPIRE

De Europese richtlijn tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijk informatie in de Gemeenschap (INSPIRE-richtlijn) stelt zich ten doel het vaststellen van algemene regels voor de oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap, ter ondersteuning van het communautaire milieubeleid en beleidsmaatregelen of activiteiten die van invloed kunnen zijn op het milieu.<sup>60</sup> De INSPIRE richtlijn laat de Hergebruikrichtlijn onverlet.

---

<sup>57</sup> *Kamerstukken II* 2005/05, 30 188, nr. 3, p. 5.

<sup>58</sup> ABRvS 29 april 2009, *LJN* BI2651.

<sup>59</sup> Het voorstel voor een nieuwe richtlijn Hergebruik overheidsinformatie spreekt in art. 9 over: “Member States shall ensure that practical arrangements facilitating the crosslingual search for documents available for re-use are in place, such as asset lists of main documents with relevant metadata, accessible preferably online and in machine-readable format, and portal sites that are linked to decentralised asset lists.”

<sup>60</sup> Richtlijn nr. 2007/2/EG (*PbEG* 2007, L108/1).

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatieve, in: M.M. Grootuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

De doelstellingen van de Hergebruikrichtlijn zijn complementair aan de doelstellingen van deze richtlijn.<sup>61</sup>

De INSPIRE richtlijn moet ervoor zorgen dat de ruimtelijke gegevens onder zodanige voorwaarden beschikbaar worden gemaakt dat het grootschalige gebruik ervan niet onnodig wordt belemmerd, dat de beschikbare ruimtelijke gegevens gemakkelijk kunnen worden opgezocht, dat gemakkelijk kan worden nagegaan of de ruimtelijke gegevens geschikt zijn voor het beoogde doel en onder welke voorwaarden deze gegevens mogen worden gebruikt.<sup>62</sup>

De richtlijn richt zich primair op gegevensuitwisseling in de publieke sector, zowel binnen een land, als tussen bestuursorganen van lidstaten of tussen bestuursorganen van lidstaten en Europese instellingen. Daarnaast wordt ook voorzien in het toegankelijk maken van INSPIRE-data voor het publiek. Met dit laatste zal ook de hergebruiker de toegankelijkheid van overheidsinformatie zien toenemen.

De INSPIRE richtlijn is in Nederland geïmplementeerd door de Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie van 2 juli 2009 (INSPIRE-wet)<sup>63</sup> en het Besluit INSPIRE van 30 oktober 2009.<sup>64</sup>

#### *Reikwijdte van de Nederlandse INSPIRE-wet*

De INSPIRE-wet is van toepassing op een verzameling ruimtelijke gegevens die:

- a. betrekking heeft op een onderdeel van het Nederlands grondgebied of van de Nederlandse exclusieve economische zone;
- b. beschikbaar is in elektronische vorm;
- c. [...]wordt bewaard door of namens een bestuursorgaan in de zin dat de desbetreffende verzameling ruimtelijke gegevens is geproduceerd of ontvangen dan wel wordt beheerd of bijgewerkt door dat bestuursorgaan en binnen zijn publieke taak valt, [...], en
- d. betrekking heeft op de 34 bij algemene maatregel van bestuur aangewezen thematische categorieën.”<sup>65</sup>

Voor gemeenten en waterschappen geldt het vereiste dat het moet gaan om een verzameling ruimtelijke gegevens die worden verzameld dan wel verspreid op grond van een bij of krachtens een wet gegeven regel.

Ten slotte bepaalt de INSPIRE-wet dat “Ingeval door of namens verscheidene bestuursorganen meerdere identieke exemplaren van dezelfde verzameling ruimtelijke gegevens worden bewaard, is deze wet uitsluitend van toepassing op de referentieversie waaraan de verscheidene exemplaren worden ontleend. Indien een verzameling ruimtelijke gegevens die door of namens een bestuursorgaan wordt bewaard, onderdeel is van een verzameling ruimtelijke gegevens die is opgenomen in een door Onze Minister aangewezen voorziening, is deze wet uitsluitend van toepassing op laatstgenoemde verzameling.”<sup>66</sup> Dit betekent bijvoorbeeld dat voor de gegevensverzamelingen in de basisregistraties de landelijke voorziening als INSPIRE-plichtig kan worden aangemerkt en niet de bronhouder van de basisgegevens. Voor de adres- en gebouwgegevens kan dus de landelijke voorziening

---

<sup>61</sup> Ovw. 8 INSPIRE richtlijn.

<sup>62</sup> Ovw. 6 INSPIRE richtlijn.

<sup>63</sup> *Stb.* 2009, 310

<sup>64</sup> *Stb.* 2009, 454

<sup>65</sup> Art. 2 lid 1 INSPIRE-wet. Zie bijlage I bij Besluit INSPIRE voor de 34 thematische categorieën.

<sup>66</sup> Art. 2 lid 2 INSPIRE-wet.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

Basisregistratie adressen en gebouwen zoals deze door het Kadaster wordt beheerd worden aangemerkt als INSPIRE-plichtig. De adres- en gebouwgegevens die door individuele gemeenten worden beheerd hoeven dan niet aan INSPIRE-eisen te voldoen.

#### *Verplichtingen voor bestuursorganen onder de INSPIRE-wet*

Bestuursorganen die ruimtelijke gegevens (waarop de INSPIRE-wet van toepassing is) bewaren moeten deze gegevens beschikbaar stellen.<sup>67</sup> Dit moet gebeuren via een netwerk van diensten die onder andere het zoeken, raadplegen en downloaden van ruimtelijke gegevens mogelijk maken.<sup>68</sup>

Daarnaast moet toegang tot de ruimtelijke informatie en diensten worden verleend via een Europees INSPIRE-portaal alsmede via een nationaal toegangspunt (het nationaal georegister).<sup>69</sup> De wet verplicht verder bestuursorganen beschrijvingen van hun verzamelingen ruimtelijke gegevens en hun diensten op dit gebied ter beschikking te stellen in de vorm van metadata.<sup>70</sup> Ten slotte bepaalt de wet dat de zoekdiensten<sup>71</sup> gratis toegankelijk moeten zijn.<sup>72</sup> Raadpleegdiensten<sup>73</sup> moeten dat in principe ook zijn tenzij vergoedingen noodzakelijk zijn om te waarborgen dat de desbetreffende verzameling ruimtelijke gegevens en diensten in stand worden gehouden.<sup>74</sup> Voor downloaddiensten geldt voor toegang voor het publiek het kader van de hergebruikregeling van de Wob. Voor gebruik door overheden wordt de vergoeding voor downloaddiensten gemaximaliseerd tot “het bedrag dat ten minste nodig is om de noodzakelijke kwaliteit en beschikbaarheid van de gegevens te garanderen, vermeerderd met een redelijk rendement op de investering en met inachtneming van, voor zover van toepassing, vereisten inzake zelffinanciering van het desbetreffende bestuursorgaan.”<sup>75</sup> Voor Europese instellingen zijn INSPIRE-gegevens gratis indien deze instellingen de gegevens nodig hebben ter vervulling van hun verplichtingen met betrekking tot verslaglegging krachtens de Gemeenschapswetgeving inzake het milieu.<sup>76</sup>

---

<sup>67</sup> Art. 4 lid 1 sub a INSPIRE-wet.

<sup>68</sup> Art. 9 INSPIRE-wet. Aan deze netwerkdiensten worden interoperabiliteitseisen gesteld waaronder kwaliteitseisen als gegarandeerde beschikbaarheid. Voor nadere informatie over de eisen waaraan netwerkdiensten moeten voldaan volstaan we hier door te verwijzen naar Grothe 2011, en de Verordening (EU) 976/2009 wat betreft de netwerkdiensten (*PbEU* 2009, L274/9), Verordening (EU) 1088/2010 houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 976/2009 wat betreft downloaddiensten en transformatiediensten (*PbEU* 2010, L323/1), Verordening (EU) nr. 1089/2010 betreffende de interoperabiliteit van verzamelingen ruimtelijke gegevens en van diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens (*PbEU* 2010, L323/11), en Verordening (EU) nr. 102/2011 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1089/2010 betreffende de interoperabiliteit van verzamelingen ruimtelijke gegevens en van diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens (*PbEU* 2011, L 031/13).

<sup>69</sup> Art. 8 INSPIRE-wet. Zie: <http://inspire-geoportal.ec.europa.eu> voor het Europese portaal; en <http://www.nationaalgeoregister.nl> voor het Nederlandse portaal.

<sup>70</sup> Art. 5 INSPIRE-wet. De vereisten voor metadata zijn verder uitgewerkt in Verordening (EU) nr. 1205 ter uitvoering van Richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende metagegevens (*PbEU* 2008, L 362/12). Zie ook Verordening (EU) nr. 268/2010 ter uitvoering van Richtlijn 2007/2/EG met betrekking tot de toegang, overeenkomstig geharmoniseerde voorwaarden, van instellingen en organen van de Gemeenschap tot verzamelingen ruimtelijke gegevens en ruimtelijkegegevensdiensten van de lidstaten (*PbEU* 2010, L 83/8).

<sup>71</sup> Zoekdiensten zijn diensten die het mogelijk maken om via een zoekopdracht gegevens te vinden.

<sup>72</sup> Art. 12 lid 1 INSPIRE-wet.

<sup>73</sup> Raadpleegdiensten (in het Engels: *view services*) zijn diensten die het mogelijk maken om (de gevonden) gegevens te bekijken.

<sup>74</sup> Art. 12 lid 2 INSPIRE-wet.

<sup>75</sup> Art. 13 lid 1 INSPIRE-wet.

<sup>76</sup> Art. 13 lid 2 INSPIRE-wet.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

Een (overheids)instelling die kosten in rekening brengt voor diensten of gegevens dient ervoor te zorgen dat de gebruiker de betaling via internet kan voldoen.<sup>77</sup> Door deze verplichting wordt het de gebruiker zo eenvoudig mogelijk gemaakt om, in het geval dat er een vergoeding wordt gevraagd, toegang tot de gegevens en diensten van INSPIRE te krijgen.<sup>78</sup>

INSPIRE zorgt er dus voor dat de hergebruiker alle Nederlandse INSPIRE- gegevens en -diensten op één plaats kan aanroepen. Uiteindelijk zal het Europese INSPIRE-portaal de toegang bieden tot alle INSPIRE-gegevens en -diensten van alle lidstaten. Met de metadata verplichting, de verplichting om data conform INSPIRE specificaties te leveren, de verplichting om dit ook nog via voorgeschreven diensten te doen en eisen te stellen aan de uitwisseling tussen overheden, levert INSPIRE een zeer belangrijke bijdrage aan met name de *de facto* toegankelijkheid van de gegevens.

## 6.6 Conclusie

Hergebruik van overheidsinformatie is een dynamisch onderwerp waarin de hergebruiker het afgelopen decennium steeds centraler is komen te staan. Er staat nu een scala aan wet- en regelgeving tot zijn beschikking, en voor geografische overheidsinformatie lijken lacunes van de ene wet (Wet openbaarheid van bestuur) te worden gevuld door de andere (INSPIRE-wet). *De jure* toegankelijkheid is hierbij wellicht niet het belangrijkste knelpunt, maar deze maakt het wel mogelijk dat de *de facto* toegang wordt bevorderd. Het voornemen van het kabinet om overheden geen intellectuele eigendomsrechten meer voor te laten behouden zal alleen het gewenste effect sorteren als de gegevens ook *de facto* toegankelijk zullen zijn. Verplichte publicatie van openbare gegevens in een publiekelijk toegankelijk register zoals het open data portaal zijn hierbij net zo belangrijk als een open *de jure* regime. INSPIRE voorziet reeds in zo'n verplichte publicatie voor veel geografische overheidsgegevens. Verbreding van deze verplichting naar ook andere dan geografische overheidsgegevens is zeer wenselijk om de hergebruiker van overheidsinformatie ook praktisch op zijn wenken te bedienen.

## 6.7 Literatuur

Backx 2003

M. Backx, *Gebouwgegevens redden levens. Toegankelijkheidseisen van gebouwgegevens in het kader van de openbare orde en veiligheid* (scriptie Technische Universiteit Delft), 2003.

BDO 1998

BDO Consultants, *Elektronische bestanden van het bestuur*. Rapport in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998.

Bovens 1999

---

<sup>77</sup> Art. 12 lid 3 INSPIRE-wet. De memorie van toelichting wijdt echter niet uit over hoe aan deze eis in de praktijk invulling moet worden gegeven.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II 2008/09*, 31 771, nr. 3, p. 25 (MvT).



Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

M.A.P. Bovens, 'Informatierechten. Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor de Wijsbegeerte van het Recht', *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie* 1999-2, p. 102.

Van Eechoud en Kabel 1998

M.M.M. van Eechoud en J.J.C. Kabel, *Prijsbepaling voor elektronische overheidsinformatie*, Deventer: Kluwer 1998.

Van Eechoud 2009

M.M.M. van Eechoud, Noot bij B&W Amsterdam/ Landmark, *AMI* 2009-6, p. 233.

Van Eechoud 2008

M.M.M. van Eechoud, 'Openbaarheid van bestuur en auteursrecht, never the twin shall meet?', in N.A.N.M. van Eijk en P.B. Hugenholtz (red.), *Dommering-bundel: Opstellen over informatierecht aangeboden aan prof. mr. E.J. Dommering*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever 2008.

Van Eechoud 2005

M.M.M. van Eechoud, 'Vreemde bedgenoten: de Wob en de Richtlijn hergebruik overheidsinformatie', *Mediaforum* 2005-9, p. 291.

Europese Commissie 2011

Europese Commissie, *Results of the online consultation of stakeholders "Review of the PSI Directive"*, 2011,  
[http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm).

Grothe 2011

M. Grothe, 'INSPIRE verplichtingen voor data providers in 2011', Klankbordgroep INSPIRE 6 april 2011,  
[www.geonovum.nl/sites/default/files/inspire\\_verplichtingen\\_2011\\_v41.pdf](http://www.geonovum.nl/sites/default/files/inspire_verplichtingen_2011_v41.pdf).

Van der Hof 1997

S. van der Hof, *Overheidsinformatie in de etalage*, Alphen aan den Rijn: Samson Bedrijfsinformatie 1997.

Janssen 2007

K. Janssen, 'Inspire en de intellectuele eigendomsrechten', *VI Matrix* 2007-4, p. 35.

Kabel 2011

J.J.C. Kabel, 'Actieve openbaarmaking, bescherming van het privéleven en gegevensbescherming', *Privacy & Informatie* 2011, p. 28-33.

Kabel 2006

J.J.C. Kabel, *Exclusiviteit en openbaarheid van ruimtelijke informatievoorziening. Kortlopend onderzoek ten behoeve van de Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van het voorstel voor een Richtlijn tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)*, 2006,  
[www.ivir.nl/publicaties/kabel/INSPIRE.pdf](http://www.ivir.nl/publicaties/kabel/INSPIRE.pdf).

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Groothuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

Kabel en Janssen 2005

J.J.C. Kabel en K Janssen, 'Commercialisering van overheidsinformatie door de overheid: rechtspraak en wetgeving in België en Nederland. De honden blaffen, maar de karavaan trekt voort', *Computerrecht* 2005-3, p. 117.

Klingenberg 2010

A. Klingenberg, *Openbaarheid van overheidsinformatie in Nederland onder de maat*, RUG opinie, [www.rug.nl/corporate/nieuws/opinie/2010/opinie21\\_2010?lang=nl](http://www.rug.nl/corporate/nieuws/opinie/2010/opinie21_2010?lang=nl) .

Van Loenen, Cromptvoets en Poplin 2010

B. van Loenen, J. Cromptvoets, en A. Poplin, 'Assessing geoportals from a user perspective', *Proceedings of the GeoValue Workshop 2010*

Van Loenen 2009

B. van Loenen, 'Hergebruikregeling Wob overbodig?', *NJB* 2009-41, p. 2689- 2690.

Van Loenen, Ploeger en Zevenbergen 2006

B. van Loenen, H.F.W. Ploeger en J. Zevenbergen, *Beschikbaar stellen van geo-informatie bij Rijkswaterstaat; de (on)mogelijkheden van het op korte termijn beschikbaarstellen van vier geo-data sets*, rapport in opdracht van Adviesdienst Geo-Informatie en ICT, Rijkswaterstaat 2006.

Van Loenen en Onsrud 2004

B. van Loenen en H.J. Onsrud, 'Geographic Data for Academic Research: Assessing Access Policies' *Cartography and Geographic Information Science* 2004-1, p. 3.

Longley 2001

P.A. Longley, M.F. Goodchild, D.J. Maguire en D.W. Rhind, *Geographic information Systems and Science*, Chicester: John Wiley and Sons 2001.

MEPSIR 2006

M. Dekkers, F. Polman, R. te Velde en M. de Vries, *Measuring European Public Sector Information Resources*, Final report of study on exploitation of public sector information– benchmarking of EU framework conditions, 2006.

MICUS 2008

MICUS Management Consulting GmbH, *Assessment of the reuse of public sector information (PSI) in the geographical (cartographic-mapping and cadastral) information, meteorological information and legal information sectors.*

PIRA 2000

PIRA International, *Commercial exploitation of Europe's public sector information*, Rapport voor de Europese Commissie, 2000.

Rathenau Instituut 1996

Rathenau Instituut, *Elektronische toegankelijkheid van overheidsinformatie*. Amsterdam:Cramwinckel 1996.

Dit werk is gepubliceerd als Van Loenen, B. en S. Kulk, 2012, De juridische en praktische kaders bij het hergebruiken van digitale publieke geografische informatie, in: M.M. Grootuis (ed.), Bestuursrecht en ICT, Monografieën Recht en Informatietechnologie, deel 8. Den Haag: Sdu uitgevers, blz. 111-131.

Spoor, Verkade en Visser 2005

J.H. Spoor, D.W.F. Verkade en D.J.G. Visser, *Auteursrecht*, Deventer: Kluwer 2005.

TNO 2011

TNO, *Open overheid. Internationale beleidsanalyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid*, 2011.