

Beschikbaar stellen van geo-informatie bij Rijkswaterstaat

Analyse van de (on)mogelijkheden van het op korte termijn vrij beschikbaar stellen van vier geo-data sets.

Dr. ir. Bastiaan van Loenen
Ir. Frederika Welle Donker
Dr. mr. Hendrik Ploeger
Mr. dr. ir. Jaap Zevenbergen

m.m.v.
Prof. mr. Jaap Besemer

September 2006

Beschikbaar stellen van geo-informatie bij Rijkswaterstaat

Analyse van de (on)mogelijkheden van het op korte termijn vrij
beschikbaar stellen van vier geo-data sets.

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:
Adviesdienst Geo-Informatie en ICT,
Rijkswaterstaat*

*Auteurs:
Dr. ir. Bastiaan van Loenen
Ir. Frederika Welle Donker
Dr. mr. Hendrik Ploeger
Mr. dr. ir. Jaap Zevenbergen*

*Met medewerking van:
Prof. mr. Jaap Besemer*

18 september 2006

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

© Copyright 2006 by Onderzoeksinstituut OTB
No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, micro-
film or any other means, without written permission from the copyright holder.

Management samenvatting

Dit rapport betreft een analyse van de juridische en economische randvoorwaarden van een algemeen voornemen van RWS-AGI om alle beschikbare geografische datasets binnen RWS-AGI vrij ter beschikking te stellen.

Dit rapport gaat na in hoeverre bestaande verplichtingen een (onoverkomelijke) barrière vormen om te komen tot de gewenste vrije beschikbaarheid. De volgende vier bestanden staan centraal: het Nationaal WegenBestand (NWB), Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN), Electronic Nautical Charts (ENCs), en Orthofotomozaïekbestanden.

Verder behandelt het rapport vier specifieke vragen:

1. Wat zijn geschikte gebruiksvoorwaarden voor vrije verstrekking?
2. Kan RWS-AGI het zich permitteren om alleen actief via Internet haar gegevens beschikbaar te stellen?
3. Kan RWS-AGI het zich permitteren om geen vragen van klanten te beantwoorden?
4. In hoeverre werpt het kader voor markt en overheid belemmeringen op voor het vrij verstrekken van geo-data en in hoeverre mag RWS-AGI (web-) services aanbieden?

Belemmeringen voor vrij geven van vier geo-data bij RWS-AGI

Nationaal Wegenbestand (NWB)

Voor het NWB-vaarwegen en -spoorwegen lijken er geen belemmeringen te zijn om het vrije toegankelijkheidsbeleid direct in te voeren.

De grootste belemmering bij het NWB-wegen is dat vergelijkbare bestanden reeds op de markt verkrijgbaar zijn. Onmiddellijke invoering van het nieuwe beleid zou tot schade bij deze bedrijven kunnen leiden.

Electronic Nautical Charts

Een deel van de ENCs is afkomstig van het Kadaster en het Gemeentelijk Havenbedrijf. Om de ENCs vrij beschikbaar te stellen moet met deze partijen overeenstemming worden bereikt over het voorgenomen toegankelijkheidsbeleid. Indien het Kadaster en het Gemeentelijk Havenbedrijf niet willen meewerken aan het voorgenomen beleid kan RWS-AGI besluiten om de ENCs zonder de informatie van het Kadaster en het Gemeentelijk Havenbedrijf vrij te verstrekken.

Verder zijn er commerciële partijen die met vergelijkbare maar minder nauwkeurige bestanden zich op de markt begeven. Het is mogelijk dat er vergelijkbare belemmeringen als bij het NWB gaan spelen.

Orthofotomozaïeken

Dit bestand kan niet vrij worden verstrekt omdat het intellectuele eigendom van het bestand bij een private partij ligt. De overeenkomst tussen de verschillende overheidspartijen en de private partij staat het niet toe het bestand verder te verspreiden.

Een oplossingsrichting is met de andere overheidspartijen overleggen of dit in een volgende aanbestedingsronde anders geregeld kan worden.

Een alternatief kan zijn om voor de hele overheid een gebruiksrecht te verwerven van een orthofotomozaïekbestand. De huidige resolutie zal dan wel moeten worden vergroot zodat ook de behoefte van gemeenten wordt vervuld.

Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN)

Voor het vrijgeven van het AHN zal overeenstemming binnen het AHN-consortium over het te voeren beleid moeten komen. Aangezien de consortium partners vergelijkbaar beleid nastreven voor hun eigen gegevens, is het aannemelijk dat deze oplossing reëel is en dat er op korte termijn overeenstemming kan worden bereikt. Als deze overeenstemming uitblijft kan RWS-AGI de verdere ontwikkeling volledig op zich nemen. De bijdragen van de huidige consortiumpartners moeten dan door RWS-AGI worden gedragen.

Het is mogelijk dat commerciële partijen die zich ook met een soortgelijk bestand op termijn op de markt willen begeven een probleem gaan vormen. Dit zou een reden kunnen zijn om het nieuwe beleid snel in te voeren.

Antwoorden op specifieke vragen

(1) Wat zijn geschikte gebruiksvoorwaarden in een omgeving van vrije verstrekking?

Geschikte gebruiksvoorwaarden zijn gebruiksvoorwaarden die aansluiten bij de internationale standaard Creative Commons. Een geschikte Creative Commons licentie is de variant waarbij van vrij beschikbare gegevens afgeleide producten gemaakt mogen worden ook voor commerciële doeleinden. Het enige vereiste is dat de bron wordt vermeld. Deze licentie kent ook een geschikte aansprakelijkheidsbepaling.

In de voorwaarden voor het gebruik kan een bepaling worden opgenomen waarin het geschikt gebleken gebruik wordt aangegeven. Verder kan in dezelfde voorwaarden worden gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen voor overig gebruik. Aansprakelijkheid voor dit overige gebruik kan RWS-AGI uitsluiten.

Een meer technische oplossingsrichting die hierbij aansluit, is het opnemen van alle relevante technische gegevens (doel ingewonnen bestand, mogelijk geschikt gebruik, nauwkeurigheid, actualiteit, inhoud, etc.) in de metadata van het bestand zelf.

(2) Kan RWS-AGI het zich permitteren om alleen via Internet te leveren?

De Wet openbaarheid van bestuur staat het niet toe om voor verzoeken om geo-data alleen via internet RWS-AGI geo-data te leveren; het moet mogelijk blijven om een papieren kaart te verkrijgen.

Echter, voor wat betreft uit eigen beweging verstrekken van geo-data kan RWS-AGI volstaan met de openbaarmaking van geo-data via internet.

(3) Kan RWS-AGI het zich permitteren om geen vragen van gebruikers te beantwoorden?

Het volledig afschermen voor vragen lijkt strijdig met strekking van de wet en beleid. Ook voor de eigen processen is het verstandig om contact met de gebruiker te houden. Goede meta-informatie van en een FAQ-lijst over de geo-data, in combinatie met een (niet gratis) telefoonservice is een mogelijkheid die vragen aan RWS-AGI beperkt houdt.

(4) In hoeverre werpt het kader voor markt en overheid belemmeringen op voor het vrij verstrekken van geo-data en in hoeverre RWS-AGI (web-)services mag aanbieden?

In het kader van de discussie Markt en Overheid vraagt RWS-AGI zich af in hoeverre het kader voor markt en overheid belemmeringen opwerpt voor het vrij verstrekken van geo-data en in hoeverre RWS-AGI (web-)services mag aanbieden.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het aanbieden van geo-data niet kan worden beschouwd als een marktactiviteit van Rijkswaterstaat. Betreffende bestanden heeft RWS nodig voor de uitvoering van haar publieke taken. Als deze geo-data onder gelijke voorwaarden gratis aan een ieder ter beschikking worden gesteld leidt dat niet tot onredelijke concurrentie als een redelijke overgangstermijn wordt gehanteerd.

Het lijkt niet noodzakelijk om RWS-AGI-activiteiten af te splitsen. Nader onderzoek is noodzakelijk om deze conclusie beter te onderbouwen. Relevante vragen zijn dan onder andere hoe de publieke taak van RWS-AGI is gedefinieerd en in hoeverre de huidige activiteiten onder deze taak vallen.

Overige relevante bevindingen

‘Data-voor-data’ overeenkomsten

In een aantal gevallen heeft RWS-AGI ‘data-voor-data’ overeenkomsten. Deze overeenkomsten kunnen onder druk komen te staan indien het voorgenomen vrije toegankelijkheidsbeleid wordt ingevoerd.

Aanpassing van gebruiksvoorwaarden

De “Voorwaarden voor het Verstrekken aan en Gebruiken van Gegevens van de Adviesdienst Geo-informatie en ICT Rijkswaterstaat” voldoen niet aan het principe van vrije verstrekking ter stimulering van de ontwikkeling van waarde toevoegende producten. Met name artikel 11.2 dient nadere overweging. Hier wordt gesteld dat het niet toegestaan is om de AGI gegevens openbaar (te doen) maken of te vereenvoudigen zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van RWS-AGI.

Verder wordt de tijd tussen een verzoek en levering door RWS-AGI bepaald in artikel 6. Ook dit moet Wob-conform gemaakt worden. Artikel 6.1 geeft geen tijdslimiet voor het verstrekken van informatie. De Wob stelt dat een beslissing op het verzoek om informatie uiterlijk binnen twee weken nadat het verzoek is ontvangen, met een maximale verdaging van ten hoogste twee weken (art. 6 lid 1 Wob). De verstrekking van informatie moet binnen vier weken na ontvangst van het verzoek te geschieden. Indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt, kan deze termijn worden verlengd met te hoogste vier weken (art. 6 lid 2 Wob).

Exclusieve gebruiksrechten

In dit onderzoek zijn geen exclusieve gebruiksrechten tot hergebruik geconstateerd. Indien er echter contracten met exclusieve gebruiksrechten tot hergebruik in omloop zijn die voor 2006 zijn verleend, zullen deze contracten niet meer worden verlengd of uiterlijk 31 december 2008 van rechtswege vervallen (art. 16 Wob).

PSI-richtlijn

De PSI-richtlijn geeft aan dat een openbaar lichaam indien daarom gevraagd wordt, moet kunnen aangeven welke berekeningsgrondslag is gebruikt voor de informatie. De berekeningsgrondslag kan vooral gezien worden als een mogelijkheid om excessieve tarieven te bestrijden die de totale kosten die zijn gemaakt om documenten te verzamelen, te produceren, te vermenigvuldigen en te verspreiden vermeerderd met een redelijk rendement op de investering. Dit is echter niet van toepassing op het voorgenomen beleid van RWS-AGI. Dit specifieke punt heeft geen gevolgen voor de voorgenomen beleidsverandering.

Internationaal

'Best practices' van volledige vrije verstrekking in andere Europese landen zijn niet gevonden. Met name vrije beschikbaarheid voor commercieel gebruik is in alle beschreven cases niet toegestaan.

Aanbevelingen

Voorgenomen beleid invoeren

Het is aanbevelingswaardig om het voorgenomen beleid waar mogelijk in te voeren. Het gebruik van de RWS-AGI geo-data zal waarschijnlijk toenemen bij beleid van vrije verstrekking en dat is goed voor de B.V. Nederland in het algemeen en de geo-sector in Nederland meer specifiek. Verder verdient het aanbeveling om inzicht te verkrijgen in de omvang van de reële schade bij het bedrijfsleven.

Verstrekkingsvoorwaarden

Een geschikte licentie is een Creative Commons licentie. De variant waarbij van vrij beschikbare gegevens afgeleide producten gemaakt mogen worden ook voor commerciële doeleinden sluit aan bij het voorgenomen beleid van vrije verstrekking.

Overgangstermijn

Zorg voor een overgangssituatie voor de introductie van het vrije beleid voor in ieder geval het NWB. In de overgangstermijn kan rekening worden gehouden met de noodzakelijke afschrijvingen bij de private aanbieders van vergelijkbare bestanden. Voor een overgangstermijn moet rekening worden gehouden met de tijd tussen het beleidsvoornemen (eind 2005) en invoering van het beleid. Gedacht kan worden aan een termijn van één tot twee jaar (i.c. begin 2007 tot 2008).

Monitoring

Monitoring van de effecten van de beleidsverandering strekt tot aanbeveling. Door een nulmeting en daarna jaarlijkse monitoring kan de legitimiteit van de beleidsverandering worden onderbouwd. De verwachte positieve effecten kunnen worden gebruikt in de public relations sfeer zowel door de organisatie zelf alsmede door de politiek verantwoordelijke.

Inhoudsopgave

Management Samenvatting.....	i
1 Inleiding	1
1.1 Het analysekader.....	2
1.2 Leeswijzer.....	2
2 Wettelijk kader.....	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 Internationaal kader	5
2.2.1 De richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie.....	5
2.2.2 INSPIRE	7
2.3 Nederlandse wettelijke kader.....	8
2.3.1 Wet openbaarheid van bestuur.....	8
2.3.2 Bescherming van geo-data sets tegen ongeoorloofd gebruik.....	10
3 Case 1: Het Nationaal Wegenbestand	13
3.1 Achtergrond informatie.....	13
3.2 Analyse mogelijke belemmeringen.....	13
3.3 Belemmeringen om dit bestand vrij te verstrekken	15
3.3.1 Juridische belemmeringen	15
3.3.2 Economische belemmeringen	17
3.3.3 Organisatorische belemmeringen	17
3.4 Oplossingsrichtingen om belemmeringen te verhelpen.....	17
4 Case 2 : Electronic Nautical Charts	20
4.1 Achtergrond informatie.....	20
4.2 Analyse mogelijke belemmeringen.....	20
4.3 Belemmeringen om dit bestand vrij te verstrekken	21
4.3.1 Juridische belemmeringen	21
4.3.2 Economische belemmeringen	22
4.3.3 Organisatorische belemmeringen	22
4.4 Oplossingsrichtingen om belemmeringen weg te nemen	22
5 Case 3: Orthofotomozaïeken	24
5.1 Achtergrond informatie.....	24
5.2 Belemmering voor vrije verstrekking.....	24
5.3 Oplossingsrichtingen om belemmeringen te verhelpen.....	24
6 Case 4: Het Actueel Hoogtebestand Nederland.....	26
6.1 Achtergrond informatie.....	26
6.2 Analyse van mogelijke belemmeringen	27
6.2.1 Belemmeringen om dit bestand vrij te verstrekken	28
6.2.2 Juridische belemmeringen	28
6.2.3 Economische belemmeringen	29
6.2.4 Organisatorische belemmeringen	29
6.3 Oplossingsrichtingen om belemmeringen te verhelpen.....	29
7 Concrete vragen van RWS-AGI	31
7.1 Wat zijn geschikte gebruiksvoorwaarden voor vrije verstrekking?.....	31
7.1.1 Aansprakelijkheid en foutieve informatie.....	31

7.1.2	Aansprakelijkheid en vrije vertrekking door AGI.....	32
7.1.3	Een Creative Commons licentie.....	34
7.2	Kan RWS-AGI het zich permitteren om actief alleen via Internet te geo-data beschikbaar te stellen?.....	36
7.3	Kan RWS-AGI het zich permitteren om geen vragen te beantwoorden?.....	38
8	Markt en overheid	40
8.1	Werkgroep Markt en Overheid.....	40
8.1.1	Aanwijzing inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst.....	41
8.2	Wetsvoorstel Markt en Overheid.....	41
8.3	Huidige betekenis van het beleid.....	42
8.3.1	Staatssteun.....	43
8.4	Markt en overheid: parallellen met andere overheden	44
8.4.1	KNMI	44
8.4.2	Kadaster en Kadata.....	45
8.4.3	Vierhand/NV Databank Kamers van Koophandel.....	46
8.4.4	Conclusie.....	47
8.5	RWS-AGI en markt en overheid.....	47
8.5.1	Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat wegens onlosmakelijk verbondenheid met publieke taak dan wel ter benutting van noodzakelijke restcapaciteit	47
8.5.2	Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen.....	48
8.5.3	Relevante jurisprudentie: Staat (RWS-AGI) – 7 bedrijven (dGPS- zaak uitspraak).....	48
8.6	Conclusie RWS-AGI en marktactiviteiten.....	49
9	Voorbeelden uit Europa	52
9.1	Spanje, Catalonië	52
9.2	Finland.....	52
9.3	Duitsland, Noordrijn- Westfalen.....	52
9.3.1	Frankrijk, BRGM.....	53
9.3.2	Frankrijk, Geoportail.....	53
10	Conclusies en Aanbevelingen	55
10.1	Belemmeringen voor vrij geven van vier geo-data bij AGI.....	55
10.2	Specifieke vragen.....	56
10.3	Overige relevante bevindingen.....	57
10.4	Internationaal.....	58
10.5	Aanbevelingen.....	58
	Literatuur	61

1 Inleiding

Dit rapport betreft een analyse van de juridische en economische randvoorwaarden van een algemeen voornemen van RWS-AGI om alle beschikbare geografische data-sets binnen RWS-AGI vrij ter beschikking te stellen.

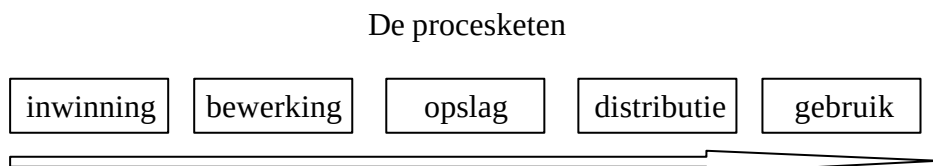
Dit rapport gaat na in hoeverre bestaande verplichtingen een (onoverkomelijke) barrière vormen om te komen tot de gewenste vrije beschikbaarheid. De volgende vier bestanden staan centraal: het Nationaal WegenBestand (NWB), Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN), Electronic Nautical Charts (ENCs), en Orthofotomozaïekbestanden.

De opdracht luidt als volgt:

“Het zwaartepunt van de aandacht bij de keuze over de brede beschikbaarheid van geo-data ligt bij de niet-technische toegankelijkheid. Het gaat dan om vragen als van wie heeft welke rechten op de betreffende geo-data set, welke gebruiks- en doorleverbeperkingen gelden voor die geo-data set en hoe liggen eventuele aansprakelijkheden.

Hoewel deze vragen in het algemeen gesteld kunnen worden zal het antwoord per data set verschillen, nu iedere data set deel uitmaakt van een eigen procesketen (waartoe ook het mogelijke gebruik gerekend kan worden). Zo’n keten loopt van de inwinning via o.a. bewerking, opslag en beschikbaarstelling tot het gebruik (zie figuren 1 en 2).

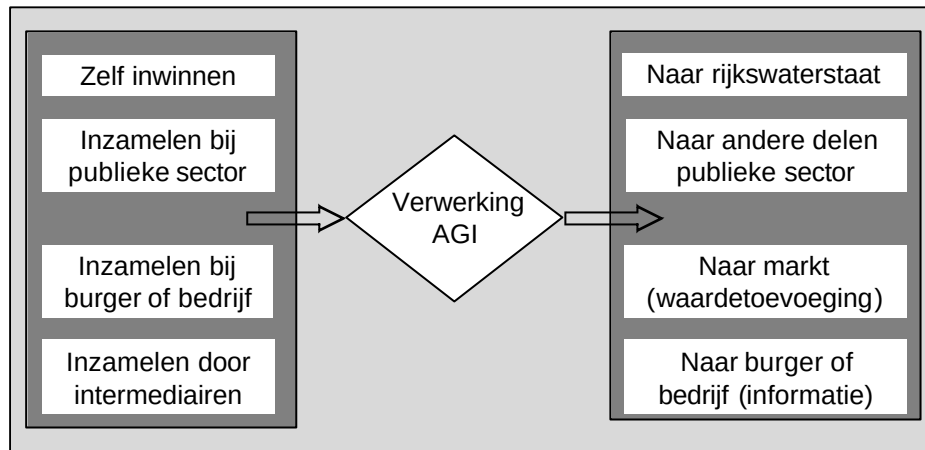
Nader onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre bestaande verplichtingen een (onoverkomelijke) barrière vormen om te komen tot de gewenste vrije beschikbaarheid. Dit onderzoek zou voor ieder deel van de procesketen de (on-) mogelijkheden moeten belichten.”



Figuur 1: de volledige procesketen

In aanvulling op de algemene onderzoeksvraag, behandelt het rapport vier specifieke vragen:

1. Wat zijn geschikte gebruiksvoorwaarden voor vrije verstrekking?
2. Kan RWS-AGI het zich permitteren om alleen actief via Internet haar gegevens beschikbaar te stellen?
3. Kan RWS-AGI het zich permitteren om geen vragen van klanten te beantwoorden?
4. In hoeverre werpt het kader voor markt en overheid belemmeringen op voor het vrij verstrekken van geo-data en in hoeverre mag RWS-AGI (web-) services aanbieden?



Figuur 2: een deel van de procesketen binnen RWS-AGI
(bron: trendrapport RWS-AGI door OTB, 2005)

1.1 Het analysekader

Het analysekader kent vier aspecten: organisatorische, juridische, financiële en overige factoren. Voor ieder van de vier bestanden zijn per deel van de procesketen vragen geformuleerd die samen als kader dienen voor de beoordeling van de mate waarin het (on)mogelijk is om deze bestanden vrij ter beschikking te stellen. De vragen zijn onder andere:

- Welke partijen verzamelen gegevens voor de betreffende geo-data set?
- Worden vergelijkbare gegevens door anderen (bijvoorbeeld private partijen) ingewonnen?
- Welke partijen dragen welke kosten (in €)?
- Welke partijen hebben het intellectuele eigendom (auteursrecht, databankrecht) van de geo-data set?
- Welke partijen hebben een gebruiksrecht voor de betreffende geo-data set?
- Hoe is de aansprakelijkheid (voor de juistheid, foutief gebruik, etc) van de gegevens geregeld?
- Wie gebruiken de gegevens?

De analyse is uitgevoerd op basis van door RWS-AGI beschikbaar gestelde informatie. Deze informatie betreft zowel contracten met leveranciers van geo-data, als ook contracten met algemene voorwaarden die RWS-AGI hanteert bij het beschikbaar stellen van haar gegevens. Voor zover mogelijk zijn ook door RWS-AGI beschikbaar gestelde gebruikersgegevens van de verschillende geo-data sets gebruikt in de analyse.

1.2 Leeswijzer

Eerst zal inzicht worden gegeven in het voor RWS-AGI relevante bestaande (internationale en nationale) wettelijke kader in algemene zin. Dan zal per bestand de relevante vragen worden beantwoord en oplossingsrichtingen gegeven. Hierna wordt een algemene analyse van de vier bestanden gegeven. In de hoofdstukken 7 en 8 wordt nader ingegaan op respectievelijk hoe RWS-AGI met het aansprakelijkheidsvraagstuk, actieve beschikbaarstelling via internet, en beantwoording van vragen zou kunnen omgaan (hoofdstuk 7). Hoofdstuk 8 gaat in op het kader dat het afgelopen decennia geschapen is en behandelt de gevolgen van het kader voor drie organisaties

KNMI, Kadaster en NV Databank). Er wordt ook ingegaan op de mogelijke belemmeringen van het markt en overheids-kader voor RWS-AGI. Hoofdstuk 9 geeft kort een aantal voorbeelden van vrij verstrekken van overheidsgegevens uit andere Europese landen. Er wordt besloten met conclusies en aanbevelingen.

2 Wettelijk kader

2.1 Inleiding

Zowel internationaal als nationaal zijn er relevante wettelijke kaders aanwezig. Beide kaders worden in dit hoofdstuk besproken.

2.2 Internationaal kader

Het internationaal kader rond de verstrekking van overheidsinformatie wordt primair gevormd door de richtlijn hergebruik overheidsinformatie, de zogenaamde PSI-richtlijn (PSI= public sector information). Verder kan de zogenaamde Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE), indien goedgekeurd, een stempel drukken op de (on)mogelijkheden van het toegankelijkheidsbeleid. Beide kaders worden hier besproken.

2.2.1 De richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie

De Europese richtlijn inzake hergebruik overheidsinformatie (2003/98/EG) heeft als doel om, door harmonisatie van de voorschriften en praktijken in de Europese lidstaten inzake de exploitatie van overheidsinformatie, een interne Europese markt tot stand te brengen die ondernemingen beter in staat stelt om de mogelijkheden van overheidsinformatie te benutten en bij te dragen tot economische groei en het scheppen van werkgelegenheid. De richtlijn beperkt zich tot het hergebruik van reeds beschikbare overheidsinformatie. De richtlijn heeft betrekking op “bestaande documenten” van openbare lichamen, waarvan het openbaar lichaam het hergebruik toestaat.

De richtlijn gaat dus niet over de toegang tot de informatie maar richt zich slechts op informatie die reeds toegankelijk is. Onder toegankelijke informatie verstaat de richtlijn informatie waarvoor openbare lichamen licenties verlenen of informatie die verkocht, verspreid, uitgewisseld of verstrekt wordt (overweging 9 PSI, 2003). De richtlijn biedt geen mogelijkheden om de toegang tot informatie die niet toegankelijk is onder de huidige toegankelijkheidsregimes af te dwingen. De richtlijn heeft als algemeen uitgangspunt om het hergebruik van overheidsinformatie te stimuleren en roept de lidstaten en hun openbare lichamen op alle documenten in hun bezit voor hergebruik beschikbaar te stellen en om informatie zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar te maken. In de overwegingen bij de richtlijn wordt het belang van een open toegankelijkheidsregime aangegeven maar de invoering hiervan werd op dit moment als een te grote stap gezien. Het zogeheten kostendekkende model wordt daarom (nog) toegestaan. De richtlijn besteedt onder meer aandacht aan het stimuleren van het gebruik van open standaarden, en het instellen van een maximumprijs voor overheidsinformatie. De laatste werken we hier verder uit.

Een maximumprijs

De richtlijn stelt een maximumprijs in voor overheidsinformatie. Het bepaalt dat de totale prijs voor het verstrekken van informatie niet hoger mag zijn dan “de totale kosten die zijn gemaakt om documenten te verzamelen, te produceren, te vermenigvuldigen en te verspreiden, vermeerderd met een redelijk rendement op de investe-

ring, met inachtneming van de vereiste zelffinanciering van het betrokken openbare lichaam, voorzover van toepassing” (artikel 6). Produceren omvat het creëren en samenbrengen, terwijl onder verspreiden ook de ondersteuning van de gebruiker wordt begrepen. Hiermee wordt een bovengrens voor de prijs van overheidsinformatie ingesteld die buitensporig hoge tarieven moet voorkomen. De richtlijn komt, met de keuze voor het instellen van een bovengrens voor de prijs, tegemoet aan openbare lichamen die voor de financiering van een deel van hun activiteiten afhankelijk zijn van de inkomsten uit de verkoop van informatie. De richtlijn geeft verder aan dat de lidstaten de openbare lichamen moet stimuleren om documenten beschikbaar te stellen tegen tarieven die niet hoger zijn dan de marginale kosten van vermenigvuldiging en verspreiding van de betrokken documenten. Deze overweging is echter niet dwingend. Desgevraagd moet een openbaar lichaam wel aangeven welke berekeningsgrondslag is gebruikt voor de informatie.¹

Termijn van antwoord op een verzoek

De richtlijn stelt “wanneer geen termijnen of andere regels voor de spoedige verstrekking van documenten zijn vastgesteld, behandelen openbare lichamen het verzoek en verstrekken zij de verzoeker de documenten voor hergebruik of stellen zij, indien een licentie is vereist, het licentieaanbod aan de aanvrager op binnen een termijn van ten hoogste twintig werkdagen na de ontvangst van het verzoek” (artikel 4). Voor uitgebreide of ingewikkelde verzoeken kan deze termijn met twintig werkdagen worden verlengd.

Intellectueel eigendom

Het wordt overheden niet verboden om intellectueel eigendom (bijvoorbeeld auteursrecht) voor te behouden. Conform het algemene uitgangspunt van de richtlijn dienen openbare lichamen wel hun intellectueel eigendom op dusdanige wijze uit te oefenen dat hergebruik wordt vergemakkelijkt.

Geen discriminatie

De richtlijn stelt dat de voorwaarden voor het hergebruik van documenten niet discriminerend mogen zijn voor vergelijkbare categorieën van hergebruik (artikel 10 lid 1). Dit belet niet dat voor commercieel en niet commercieel hergebruik een verschillende tarifiering kan worden gehanteerd (overweging 19). Het hergebruik van documenten moet verder openstaan voor alle potentiële marktdeelnemers: “Het hergebruik van documenten staat open voor alle potentiële marktpartijen, zelfs indien één of meer marktdeelnemers reeds op deze documenten gebaseerde producten met toegevoegde waarde exploiteren” (Artikel 11.1, eerste zinsnede).¹

Contracten of andere overeenkomsten tussen het openbare lichaam dat deze documenten in bezit heeft en derden mogen in principe geen exclusiviteitsrechten bevatten (artikel 11). Als de informatie door een openbaar lichaam wordt hergebruikt als basismateriaal voor commerciële activiteiten van dat openbare lichaam die buiten de publieke taak vallen, zijn op de verstrekking van documenten voor deze activiteiten dezelfde vergoedingen en andere voorwaarden van toepassing als voor andere vergelijkbare gebruikers (artikel 10 lid 2). Met deze bepaling zou de kruissubsidiëring tot een minimum worden beperkt.

Transparante gebruiksvoorwaarden on-line

De mate van hergebruik zal worden bevorderd door transparantie van gebruiksvoorwaarden: duidelijke en goed toegankelijke voorwaarden. De richtlijn bepaalt dat

¹ Let op: deze passage is niet in de nieuwe Wet openbaarheid van bestuur opgenomen!

de voorwaarden en standaardvergoedingen voor het hergebruik van overheidsinformatie vooraf worden vastgesteld en bekendgemaakt, indien mogelijk langs elektronische weg (artikel 7). Eenzelfde bepaling geldt voor het gebruik van licenties (artikel 8). In lidstaten waar licenties gebruikt worden, zorgen de lidstaten ervoor dat standaardlicenties het hergebruik van overheidsdocumenten, die aan specifieke licentieverzoeken kunnen worden aangepast, in digitaal formaat beschikbaar zijn en elektronisch kunnen worden verwerkt (artikel 8.2). De lidstaten moeten alle openbare lichamen ertoe aansporen gebruik te maken van de standaardlicenties. Verder moeten de openbare lichamen ervoor zorgen dat indieners van verzoeken om hergebruik op de hoogte worden gesteld van de middelen van beroep die tegen besluiten of handelingen die hen betreffen, kunnen worden ingesteld. Dit wordt met name van belang geacht voor het midden- en kleinbedrijf dat wellicht geen ervaring hebben met de omgang met openbare lichamen in andere lidstaten en de beroepsmogelijkheden aldaar.

Marktactiviteiten

Over marktactiviteiten zegt de PSI-richtlijn het volgende: “Activiteiten die niet onder de openbare taak vallen, betreffen in de regel het verstrekken van documenten die uitsluitend worden geproduceerd en gefactureerd op een commerciële basis en in concurrentie met anderen op de markt” (overweging 9). “Indien documenten door een openbaar lichaam worden hergebruikt als basismateriaal voor commerciële activiteiten van dat openbare lichaam die buiten de openbare taak vallen, zijn op de verstrekking van documenten voor deze activiteiten dezelfde vergoedingen en andere voorwaarden van toepassing als die welke gelden voor andere gebruikers” (artikel 10.2 PSI).

Bovenstaande impliceert dat wanneer het openbare lichaam het publieke basismateriaal niet gebruikt voor commerciële activiteiten, ze in principe vrij is om de vergoeding van het basismateriaal te bepalen, mits binnen de grenzen van de wet.

2.2.2 INSPIRE

Binnen Europa wordt er hard gewerkt aan de realisatie van een Europese geo-informatie infrastructuur, de zogenaamde INfrastructure for SPatial InfoRmation in the European Community (INSPIRE). Deze infrastructuur wordt gerealiseerd op basis van het verbinden van de nationale geo-informatie infrastructuren van de lidstaten. De Europese Commissie is een richtlijn ten behoeve van INSPIRE aan het ontwikkelen die de lidstaten dienen te implementeren (Bregt and Meerkerk, 2006). Het Europees Parlement heeft op 13 juni 2006 in de tweede lezing het wetsvoorstel tot oprichting van INSPIRE goedgekeurd. Er zijn nog een aantal essentiële punten waarover de verschillende lidstaten het niet eens zijn zoals het wel of niet gratis kunnen bekijken van data. Het ligt echter in de verwachting dat tegen het eind van 2006 een ‘aanvaardbaar compromis’ zal worden gesloten (Wicks 2006). Op dit moment is het echter onduidelijk hoe dit ‘compromis’ eruit zal zien.

2.3 Nederlandse wettelijke kader

Het Nederlandse wettelijke kader kent de volgende aspecten:

- Openbaarheid: Wet openbaarheid van bestuur (Wob), nota Naar optimale beschikbaarheid overheidsinformatie, beleid Markt en overheid, uitwerking van de beleidskaders.
- Bescherming van vastgoedinformatie tegen ongeoorloofd gebruik: Intellectueel eigendom, contracten, aansprakelijkheid.
- Richtlijnen marktactiviteiten door de Rijksdienst: algemeen, RWS specifiek.
- Privacy.

Privacy en bescherming van persoonsgegevens zijn belangrijke aspecten voor het verstrekken van datasets die tot een persoon herleidbare gegevens bevatten. Echter, dit is niet van toepassing op de betreffende databestanden van RWS. Daarom zullen aspecten zoals privacy in dit rapport niet verder worden uitgewerkt.

2.3.1 Wet openbaarheid van bestuur

Het doel van de Wob is allereerst de burgers meer bij de democratische besluitvorming te betrekken. Vastgoedregistraties worden veelal vanuit een tweetal doeleinden opgezet. In de eerste plaats vanuit het belang van het rechtsverkeer in vastgoed; in de tweede plaats ten behoeve van interne werkprocessen al of niet bij de overheid. Voor zover gegevens door de overheid worden gehouden kan de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) daarop van toepassing zijn. Deze wet kan een rol spelen bij zowel de inwinning van gegevens ten behoeve van registraties als bij de verstrekking van gegevens aan derden. De Wob kan door een ieder worden ingeroepen om toegang te krijgen tot documenten die een bestuurlijke aangelegenheid betreffen. Het begrip bestuurlijke aangelegenheid dient ruim te worden uitgelegd. Ook bijvoorbeeld de gegevens die men nodig heeft voor de vervaardiging van een stadsplattegrond kunnen onder het openbaarheidsregime van de Wob vallen.

Uitgangspunt van de Wob is dat een verzoek om informatie, neergelegd in documenten over een bestuurlijke gelegenheid, in beginsel moet worden ingewilligd. Daarnaast moet een bestuursorgaan uit eigen beweging informatie verstrekken over beleid, voorbereiding en uitvoering daarvan voor zover dat in belang is van 'een goede en democratische bestuursvoering'. Sinds het begin van 2006 kent de Wob naast het openbaarheidsregime ook een hergebruiksafdeling.

Uitzonderingsgronden

De Wob kent diverse absolute en relatieve uitzonderingsgronden op basis waarvan geen informatie kan worden verstrekt. Voorbeelden van absolute gronden zijn het schaden van de veiligheid van de staat (art. 10 lid 1 onder b) en het verstrekken van persoonsgegevens (art. 10 lid 1 onder d).

Bij relatieve uitzonderingsgronden gaat het om de afweging van het belang van verstrekken ten opzichte van een ander belang. Een voorbeeld van zo'n ander belang is: "het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden" (artikel 10 lid 2 onder g Wob).

Termijnen

In Nederland bepaalt de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) dat het bestuursorgaan op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen twee weken (tien werkdagen) na de dag waarop het verzoek is ontvangen, beslist. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste twee weken verdagen (artikel 6).

Wob en Intellectueel Eigendom

De Wob en intellectueel eigendom zoals vastgelegd in de Auteurswet en de Databankenwet zijn twee regimes die naast elkaar bestaan waarbij de een niet boven de ander gaat. Dat houdt in dat op informatie die op grond van een publiekrechtelijke verplichting uit de Wob moet worden verstrekt, tegelijkertijd ook auteursrecht en/of databankenrecht kan rusten. Wanneer een overheidsinstantie hun rechten voorbehouden, dan mag die informatie niet zonder hun toestemming verder worden gebruikt, ook al is die informatie onder de Wob verstrekt. Informatie kan dus wel openbaar zijn maar hergebruik afhankelijk van de expliciete toestemming van de rechthebbende (van Boxtel 2000, p. 13).

Hergebruik onder de Wob

In 2005 werd de Europese richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie omgezet in Nederlandse wetgeving. In plaats van een aparte wet hiervoor te maken, is besloten om deze richtlijn in de reeds bestaande Wet openbaarheid van bestuur te implementeren in de vorm van een extra hoofdstuk V-a. Deze wijziging is vanaf 20 januari 2006 van kracht. In artikel 1 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 nieuwe Wob heeft voor wat betreft hergebruik betrekking op *alle* informatie die bij een overheidsorgaan berust (Memorie van Toelichting, 2005, Tweede Kamer 30 188 nr. 3, p. 11). Hergebruik heeft dus ook betrekking op informatie die geen ‘bestuurlijke aangelegenheid’ betreft en die onder een specifiek openbaarheidsregime valt, zoals bijvoorbeeld de kadastrale informatie. Het antwoord op de vraag of een individu of bedrijf een gehele openbare database mag hergebruiken moet dus bevestigend worden beantwoord.

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 (art. 11a lid 1a Wob). Overigens hoeft een ieder die een verzoek indient voor hergebruik, niet aan te geven met welk belang hij of zij die informatie wenst te hergebruiken (art. 11b lid 3 Wob). Voor hergebruik wordt meestal een niet-exclusief gebruikersrecht verleend, tenzij dat noodzakelijk is voor het verlenen van een dienst van algemeen belang (art. 11g lid 1 Wob). 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 (art. 11h lid 1 Wob). Dit laatste is in lijn met richtlijn PSI maar minder vergaand dan het vigerend beleid op dit gebied. De nota “Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie” (van Boxtel, 2000) geeft het kader voor het toegankelijkheidsbeleid (zie ook Memorie van Toelichting Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie, p. 4). Voor overheidsinformatie mogen in principe alleen de marginale kosten van de verstrekking van de informatie in reke-

ning worden gebracht (bijvoorbeeld de telefoontikken, of de prijs van een floppy). De beleidslijn maakt een uitzondering voor overheden die vallen onder specifieke wetgeving, zoals het Kadaster en overheden waar de beleidslijn tot budgettaire problemen zal leiden.

Het uitgangspunt bij de berekening van de vergoeding die voor Wob-verstrekkingskosten door overheidsorganen behorend tot de centrale overheid in rekening worden gebracht, is dat deze maximaal de verstrekkingkosten mag belopen (zie artikel 12 Wet openbaarheid van bestuur en Besluit tarieven openbaarheid van bestuur o.a. Artikel 2 lid 3; van Eechoud 1998, 47; Tweede Kamer 1988-1989 en Tweede Kamer 1989-1990).

Lopende contracten

Bestaande exclusiviteitsregelingen dienen aan het einde van het contract te vervallen of vervallen op 31 december 2008 van rechtswege (artikel 16 Wob). Er zal nog worden onderzocht welke (financiële) gevolgen deze bepaling heeft (Memorie van Toelichting Wob, p.10).

2.3.2 Bescherming van geo-data sets tegen ongeoorloofd gebruik

Een producent van een 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 of terrestrisch in te winnen. Ook de uitwerking en bijhouding van deze gegevens vergen de nodige inspanningen en is daarom vaak een kostbare zaak. Omdat het verveelvoudigen van bestanden vrij eenvoudig kan worden gerealiseerd, zal de producent dan ook veelal zijn inspanningen beschermd willen zien. Voordat echter tot bescherming kan worden overgegaan dient duidelijkheid te bestaan over de beschikkingmacht over de informatie. Onder andere het auteursrecht en het databankrecht stellen rechthebbenden in staat hun product juridisch te beschermen.

2.3.2.1 Auteursrecht

Producten kunnen auteursrechtelijke bescherming genieten, mits aan een tweetal 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. Veel informatie in databanken is niet zozeer het resultaat van creativiteit, maar van veel werk. Het auteursrecht beschermt echter niet zozeer investeringen, als wel creativiteit. Het gaat bij het auteursrecht om een absoluut recht, hetgeen wil zeggen dat de auteursrechthebbende in principe zijn bevoegdheden tegenover iedereen kan uitoefenen.

Auteursrechtelijke bescherming betekent voor de rechthebbende dat hij of zij het exclusieve exploitatierecht heeft op het product waarop het auteursrecht rust. Dit betekent dat de rechthebbende het uitsluitend recht heeft op het ter beschikking stellen of doorleveren van het product en voor het maken van kopieën waaronder het digitaliseren van een werk of het digitaal opslaan daarvan.

Met name het oorspronkelijkheidsvereiste leidt voor vastgoedinformatieproducten ook tot een aantal problemen. Om te beginnen bestaan dergelijke producten vaak uit een verzameling feitelijke gegevens, zoals geometrische coördinaten. Feitelijke gegevens worden echter door het auteursrecht niet beschermd. Daarnaast wordt het oorspronkelijkheidsvereiste in belangrijke mate beperkt door allerlei objectieve randvoorwaarden. Naarmate de inhoud en vormgeving van het product meer wordt be-

paald door zulke objectieve randvoorwaarden, neemt de oorspronkelijkheid van het product af. Dit laatste is in de vastgoedinformatie al snel het geval.

Het auteursrecht eindigt 70 jaar na de dood van de auteur; bij rechtspersonen geldt het auteursrecht tot 70 jaar na eerste publicatie.

2.3.2.2 Databankrecht

Het enkele feit dat iemand veel inspanning heeft verricht om iets tot stand te brengen is dus niet voldoende om door het auteursrecht zelf beschermd te worden. Bij het databankrecht is veelal wel voldoende dat men een ‘substantiële investering’ heeft geleverd om een verzameling van gegevens tot stand te brengen. De Databankenwet geeft de producent van een databank het uitsluitende recht om toestemming te verlenen voor het opvragen of hergebruiken van een databank (of onder voorwaarden van een deel daarvan). Dit impliceert dus ook dat de producent toestemming kan weigeren.

Op grond van het databankrecht zal elektronisch opgeslagen vastgoedinformatie, die niet valt onder het auteursrecht, in beginsel dus niet zonder toestemming van de rechthebbende door derden mogen worden geëxploiteerd. Het databankrecht geldt voor een periode van 15 jaar vanaf de voltooiing van een databank en wordt telkens hernieuwd bij elke wijziging van een databank waarvoor een substantiële investering is nodig geweest. Bij veel databanken ontstaat hierdoor feitelijk een in de tijd oneindige bescherming.

2.3.2.3 Contractuele bescherming

Ongeoorloofd gebruik kan ook worden tegengegaan door gebruik te maken van afspraken neergelegd in contracten of daarbij gebruikte algemene voorwaarden, waarin een beding van niet-overdraagbaarheid (artikel 3:83 BW) is opgenomen, dat wordt versterkt door opname van een boetebeding (artikel 6:91 BW). Contractuele bescherming heeft echter een belangrijk nadeel, dat niet is verbonden aan de verschillende auteurs- en databankrechtelijke constructies. Deze laatste zijn absolute rechten. Dit wil zeggen dat de rechthebbende in principe zijn bevoegdheden tegenover iedereen kan uitoefenen.

3 Case 1: Het Nationaal Wegenbestand

3.1 Achtergrond informatie

Het Nationaal Wegenbestand (NWB) is een digitaal geografisch netwerk van de Nederlandse verkeers- en vervoers-infrastructuur (weg, water, rail). Het bestand is voortgekomen uit de behoefte aan één geïntegreerd digitaal wegenbestand (in een schaal van 1:10.000), gebaseerd op het Geografisch Kernbestand (Van Duivenboden en De Vries 2003). Het NWB is opgebouwd uit de onderdelen Wegen, Vaarwegen en Spoorwegen en wordt beheerd door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV).

Het NWB-wegen bevat alle in Nederland voor het verkeer opengestelde wegen die voorzien zijn van een straatnaam of -nummer en in beheer zijn bij het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen (www.dataportal.nl). Het NWB-Wegen is in 1998 gereedgekomen en het NWB-Vaarwegen in 2001 en het NWB-spoorwegen in 2003. Bij AVV staat het bekend als Basisbestand Netwerken - het zogenaamde “BN”.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft ervoor gekozen het Nationaal Wegenbestand te gaan gebruiken als het centrale instrument voor alle geografische informatie over weg-, water- en railinfrastructuur binnen het ministerie. Ook wil men bevorderen dat andere overheidsorganisaties dat gaan doen zodat het NWB, binnen de overheid hét digitale standaardnetwerk op het gebied van verkeer en vervoer in Nederland wordt (Gebruikershandleiding 2003).

Het NWB is de opvolger van het zogenaamde VOR Locatie Netwerk (VLN), het netwerk dat gebruikt werd om de plaats te bepalen van de verkeersongevallen. Het VLN was in de loop der tijd gebaseerd op een veelheid van bronnen (zoals gemeentelijke plattegronden) met uiteenlopende geografische en topologische correctheid. In de conversie van het VLN naar het NWB is het netwerk gecorrigeerd en gecompleteerd op basis van de bestanden van de Topografische Dienst Kadaster (TDK) (Gebruikershandleiding 2003).

Om de nauwkeurigheid te verhogen, is de geometrie van het VLN aangepast aan die van de hartlijnen van het Top10Wegenbestand van de TDK. Het bestand is nu geometrisch correct en past op andere kaarten zoals Top10Vector-kaarten van de TDK. (Gebruikershandleiding 2003)

Het BN is een database met een tijdscomponent (de datering); met andere woorden zowel de historische als actuele netwerkgegevens zijn in een database opgeslagen. Dit maakt het bijvoorbeeld mogelijk d.m.v. selecties de situatie op een bepaalde datum weer te geven of bijvoorbeeld alleen de wijzigingen vanaf een bepaalde datum te laten zien (gebruikershandleiding 2003).

3.2 Analyse mogelijke belemmeringen

Organisatorisch en intellectueel eigendom

Rijkswaterstaat verzorgt zelf de inwinning, bewerking, opslag en distributie van het NWB. Er zijn aldus in dit kader geen relevante contractuele dan wel wettelijke verplichtingen. De kosten van deze activiteiten worden uitsluitend door RWS gedragen en RWS heeft het intellectuele eigendom van het NWB.

Uniek bestand?

Het NWB komt voor een deel overeen met de TOP10 van het Kadaster. Ook de bestanden van TeleAtlas, Falkplan-Andes, Navteq, BridGis en anderen kennen naar verluidt grote overeenkomst met het NWB.

Enkele jaren geleden kwam Andes (nu Falkplan-Andes) op de markt met Easy Travel; een digitaal wegennet en een routeplanner. Behalve de routeplanner verkoopt de groep ook informatie in vectorbestanden. Zo is het dus mogelijk om vectorbestanden met wegcategorieën te kopen. De indeling is niet uitgebreid en heeft vooral betrekking op de (doorstroom)functie van de weg. Sindsdien hebben een aantal bedrijven (Falkplan-Andes VSP, TNT Postgroep en Euromap Routeplanning BV (nu Maptools BV)) hun kennis, ervaring en informatie gebundeld. Inmiddels is Easy Travel opgevolgd door Travelmanager (Poppe en Blokpoel 2000).

TeleAtlas BV is een bedrijf dat al geruime tijd op de Nederlandse markt actief is met digitale kaarten (NL10) met daarbij informatie over wegkenmerken. Al enige malen is er overleg geweest tussen de AVV van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en TeleAtlas, om te komen tot uitwisseling van informatie. Dit heeft nog niet merkbaar tot concrete resultaten geleid. Behalve wegkenmerken koppelt dit bedrijf ook video-beelden aan het wegennet (Poppe en Blokpoel 2000).

Uitwisseling van de gegevens

“Met diverse wegbeheerders en leveranciers van gegevens heeft AVV overleg over een ‘data-voor-data’-uitwisseling. Vanuit AVV worden data (met name het NWB) kosteloos aangeboden in ruil voor onder andere gegevens over weg- en verkeerskenmerken. Voor het verdere stappenplan is het van belang inzicht te krijgen in de vorderingen in dit project en de vorm en kwaliteit van de aangeboden data” (Poppe en Blokpoel 2000).

Gebruik van de gegevens

Het NWB wordt gebruikt door diverse partijen in de publieke sector. Het wordt niet verstrekt aan partijen buiten de publieke sector.

Prijs van het bestand

Buiten Rijkswaterstaat gebruiken diverse partijen binnen de rijksoverheid, (circa 200) gemeenten, provincies, waterschappen en universiteiten (delen van) het NWB. Gebruik door rijksoverheden is vrij, met andere partijen zijn ‘data-voor-data’ overeenkomsten gesloten. Aan één marktpartij is het NWB vaarwegen gratis ter beschikking.

Gebruiksvoorwaarden

Naar verluidt gelden de algemene voorwaarden die ook door RWS-AGI worden gebruikt. Gebruikers krijgen een gebruiksrecht voor bepaalde tijd. De gebruikers mogen zonder uitdrukkelijke toestemming van RWS de gegevens niet openbaar (doen) maken of verveelvoudigen. Tevens dient bij gebruik de bron (RWS) vermeld te worden.

Contractuele verplichtingen

Voor zover bekend zijn alle lopende contracten niet-exclusief en voor onbepaalde duur.

3.3 Belemmeringen om dit bestand vrij te verstrekken

3.3.1 Juridische belemmeringen

Markt en overheid

Er bestaan klachten van bedrijven dat er producten of diensten zijn die door zowel overheden als bedrijfsleven wordt aangeboden. “Het bewuste overheidsonderdeel heeft het product of de dienst ontwikkeld voor eigen gebruik, bijvoorbeeld om haar wettelijke taak uit te kunnen voeren.” Dit uitvoeren van de wettelijke of publieke taak kan voor private partijen een extra concurrent-aanbieder opleveren.

De werkgroep Cohen (zie ook hoofdstuk 8.1) stelt het zelfvoorzieningsprincipe niet ter discussie. Een overheid kan vrij kiezen tussen het zelf uitvoeren (inwinnen, bewerken van gegevens voor interne dienstverlening) of het uitbesteden (Cohen 1997, p.17). Het rapport geeft als voorbeeld het ophalen van huishoudelijk afval waar de gemeente een wettelijke zorgplicht heeft maar waar de gemeente voor de uitvoering kan kiezen tussen zelf ophalen of het door een private partij laten verzorgen.

Aanwijzing 13 van de Aanwijzingen geeft inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de Rijksdienst aan dat gegevens die zijn verkregen bij het uitvoeren van een overheidstaak en waarvan het gebruik voor marktactiviteiten is toegestaan, onder gelijke voorwaarden beschikbaar moeten zijn voor derden. De toelichting geeft aan dat gegevens waarvoor geen vertrouwelijkheidsverplichting geldt (zoals bedrijfsvertrouwelijke of persoonsgegevens) daarmee ook algemeen toegankelijk zijn en dus beschikbaar voor derden. De aanwijzing regelt dat derden op non-discriminatoire wijze toegang tot deze gegevens hebben, indien zij verkregen zijn bij de uitvoering van een overheidstaak. Het ‘Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat wegens onlosmakelijk verbondenheid met publieke taak dan wel ter benutting van noodzakelijke restcapaciteit’ kent eenzelfde strekking.

RWS-AGI heeft ervoor gekozen om zelf de inwinning van de geo-data te verzorgen. Dit is niet in strijd met het kader van markt en overheid. Indien het verstrekken van geo-data aan een ieder tot de publieke taak van RWS-AGI kan worden gerekend, zal ook het verstrekken op non-discriminatoire wijze, ongeacht op welke wijze, in principe conform het markt en overheidskader zijn.

Wet openbaarheid van bestuur

Het bestand is zowel beschikbaar binnen als buiten de overheid. Het hergebruiks-hoofdstuk van de Wob is van toepassing.

Artikel 2 lid 4 (Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie) definieert hergebruik als

“het gebruik door natuurlijke personen of rechtspersonen van documenten die in het bezit zijn van openbare lichamen voor andere commerciële of niet-commerciële doeleinden dan het oorspronkelijk doel binnen de publieke taak waarvoor de documenten zijn geproduceerd. De uitwisseling van documenten tussen openbare lichamen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken is geen hergebruik”.

De Wob heeft het laatste overgenomen in artikel 11a lid 1.e:

“het hergebruik hoofdstuk is niet van toepassing op informatie die tussen overheidsorganen uitsluitend met het oog op de vervulling van hun openbare taken wordt uitgewisseld”.

De Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie geeft echter aan dat “lidstaten of openbare lichamen blijven verantwoordelijk voor het besluit om hergebruik al dan niet toe te staan” (overweging 9).

Het vaststellen van het tarief is vrijgelaten met een maximum van een tarief van volledige kostendekking met een redelijke winstmarge. Er wordt slechts over een maximum gesproken. Het voorgenomen beleid van vrije verstrekking voldoet aan de bepalingen van de Wob en is het beleid in de PSI-richtlijn als het meest wenselijke wordt geacht.

Een mogelijke belemmering ligt in artikel 10 lid 2 onder g:

“het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.”

Onder economische belemmeringen wordt hier verder op ingegaan.

PSI-richtlijn

De PSI-richtlijn geeft aan dat een openbaar lichaam indien daarom gevraagd wordt, moet kunnen aangeven welke berekeningsgrondslag is gebruikt voor de informatie. De berekeningsgrondslag kan vooral gezien worden als een mogelijkheid om excessieve tarieven te bestrijden die de totale kosten die zijn gemaakt om documenten te verzamelen, te produceren, te vermenigvuldigen en te verspreiden vermeerderd met een redelijk rendement op de investering. Dit is echter niet van toepassing op het voorgenomen beleid van RWS-AGI.

Huidige contracten RWS

Voor dit onderzoek gaan we ervan uit dat de “Voorwaarden voor het Verstrekken aan en Gebruiken van Gegevens van de Adviesdienst Geo-informatie en ICT Rijkswaterstaat” van toepassing zijn op het NWB. De gebruiksbeperkingen in de voldoen niet aan het principe van vrije verstrekking ter stimulering van de ontwikkeling van waarde toevoegende producten. Met name artikel 11.2 dient nadere overweging.

Artikel 11.2.

Het is de opdrachtgever, behoudens het bepaalde in de Auteurswet 1912 en de uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de RWS-AGI per geval, niet toegestaan de door de RWS-AGI verstrekte gegevens openbaar (te doen) maken of te verveelvoudigen, een en ander in de ruimste zin des woords.

De tijd tussen een verzoek en levering wordt door RWS-AGI bepaald in artikel 6 van de “Voorwaarden voor het Verstrekken aan en Gebruiken van Gegevens van de Adviesdienst Geo-informatie en ICT Rijkswaterstaat”. Dit moet Wob-conform gemaakt worden. Artikel 6.1 van de “Voorwaarden AGI” geeft geen tijdslimiet voor het verstrekken van informatie, alleen een overeengekomen tijdstip tussen opdrachtgever en AGI, of anders zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk. De Wob stelt dat een beslissing op het verzoek om informatie uiterlijk binnen twee weken nadat het verzoek is ontvangen, met een maximale verdaging van ten hoogste twee weken (art. 6 lid 1 Wob). De verstrekking van informatie moet binnen vier weken na ontvangst van het verzoek te geschieden. Indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt, kan deze termijn worden verlengd met te hoogste vier weken (art. 6 lid 2 Wob).

Verder zullen er waarschijnlijk geen contractuele belemmeringen zijn. Indien er echter contracten met exclusieve gebruiksrechten tot hergebruik in omloop zijn die voor 2006 zijn verleend, zullen deze contracten niet meer worden verlengd of uiterlijk 31 december 2008 van rechtswege vervallen (art. 16 Wob).

Tenslotte zijn er ‘data-voor-data’ overeenkomsten met in ieder geval één privaat bedrijf (voor het NWB vaarwegen) en met lokale overheden. Het is mogelijk dat deze ‘data-voor-data’ overeenkomsten onder druk komen te staan indien RWS gegevens vrij beschikbaar komen. In hoeverre dit een reëel probleem vormt is onduidelijk.

3.3.2 Economische belemmeringen

Commerciële partijen die op dit moment een wegenbestand exploiteren zouden kunnen worden benadeeld door het vrij beschikbaar stellen van het NWB. Geschat wordt dat de totale kosten voor de opbouw van met het NWB wegen concurrerende bestanden ongeveer €8 miljoen heeft gekost (PriceWaterhouse 2005, p. 148). Het betreffende rapport geeft aan dat “Dit geeft [] een indicatie van de omvang van de ontwikkelingskosten die private partijen hebben moeten maken om het huidige kennis- en expertiseniveau te bereiken”. Het is echter de vraag in hoeverre nieuwe partijen op basis van slechts het NWB-wegen de concurrentie aan kunnen met de huidige bedrijven.

De economische belemmering ligt er alleen voor het NWB-wegen. Op het gebied van het NWB-vaarwegen en -spoorwegen zijn er op dit moment weinig tot geen commerciële partijen actief. Eén commerciële partij heeft het NWB-vaarwegen verwerkt in een nautisch routenavigatiesysteem maar heeft het NWB-vaarwegen gratis verkregen.

3.3.3 Organisatorische belemmeringen

Het NWB wordt nu primair binnen de overheid verstrekt. Vrije beschikbaarstelling aan anderen (buiten de overheid) kan via de bestaande portalen www.dataportal.nl of www.geo-loket.nl met waarschijnlijk geringe organisatorische aanpassingen plaatsvinden. Dit is waarschijnlijk geen belemmering.

3.4 Oplossingsrichtingen om belemmeringen te verhelpen

Bestand/ be- lemmering	JB	EB	OB	Winnaars vrijgeven	‘Verliezers’ vrijgeven
NWB-wegen	-	JA	-	Value-added service resellers, burger	TeleAtlas, Falkplan-Andes, Navigation Technology, BridGis, overig
NWB-vaarwegen	-	-	-	Value-added service resellers, burger	-
NWB-spoorwegen	-	-	-	Value-added service resellers, burger	-

Tabel 1: Overzicht van de belemmeringen vrij beschikbaar stellen van het NWB

JB= Juridische belemmering

EB = Economische belemmering

OB= Organisatorische belemmering

Voor het NWB-vaarwegen en -spoorwegen lijken er geen belemmeringen te zijn om het vrije toegankelijkheidsbeleid direct in te voeren. Voor het NWB-wegen zijn de volgende drie opties mogelijkheden om de economische belemmering weg te nemen.

Optie 1

Gefaseerde invoering nieuwe beleid waardoor potentiële verliezers voldoende tijd hebben om hun business-model aan te passen en de gemaakte kosten die andere bedrijven nu niet hoeven te doen voor de opbouw van de bestanden (versneld) af te schrijven voor zover relevant.

Optie 2

Compenseren van de “verliezers” door de kosten gepaard gaande met de opbouw van het landsdekkende bestand (gedeeltelijk) te compenseren.

Optie 3

Directe invoering van het nieuwe beleid. Het nieuwe beleid hangt al een tijd in de lucht, bedrijven hebben het door hun geschatte concurrentie nadeel reeds (kunnen / moeten) afgeschreven en dit nadeel speelt geen rol meer in eventuele extra kosten ten opzichte van nieuwkomers op de markt. Risico bestaat dat “verliezers” een rechtszaak tegen RWS starten.

4 Case 2 : Electronic Nautical Charts

4.1 Achtergrond informatie

ENC staat voor Electronic Nautical Chart, dit zijn digitale nautische kaarten die dienen ter vervanging van de papieren zeekaarten. Zij hebben het grote voordeel boven de (ingescande) papieren zeekaarten dat het vectorbestanden zijn. Daardoor bevatten de ENC's veel meer mogelijkheden voor navigatieondersteuning dan de traditionele zeekaarten. ENC's kunnen worden gelezen door een Electronic Chart Display Information System (ECDIS). Het gehele Nederlandse continentale plat is gedekt door ENC's. Ook de aanlopen naar Den Helder, Europoort, Haringvliet, Oosterschelde en Westerschelde en de havens van Scheveningen, Rotterdam en Vlissingen zijn gedekt door de Dienst der Hydrografie, Koninklijke Marine (DH-KM) (<http://www.marine.nl/hydrografie/producten/navigatiekaarten/enc/>). De DH-KM levert data voor ENC's aan het International Centre for ENC's (IC-ENC) in Taunton, Engeland (samenwerkingsverband tussen een aantal Hydrografische Diensten, waaronder die van de meeste West-Europese landen). IC-ENC levert vervolgens aan gespecialiseerde distributeurs Value Added Resellers (VARs) die op hun beurt weer leveren aan distributeurs waar de gebruiker de ENC's kan aanschaffen. De DH-KM levert ENC's direct aan overheidsgebruikers, en via een viertal distributeurs aan andere gebruikers (http://www.hydro.nl/pgs/en/agenten_en.htm). Op nationaal gebied werkt de DH-KM nauw samen met de Directie Noordzee van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat binnen de federatie 'Nederlands Hydrografisch Instituut' (NHI).

Rijkswaterstaat vervaardigt ENC's voor zowel binnenwateren als een deel van de buitenwateren (onder andere Waddenzee en IJsselmeer). Voor grensoverschrijdende waterwegen zoals de Westerschelde wordt nauw samengewerkt met buitenlandse partijen.

Momenteel vinden er bij RWS binnen AGI, Zeeland en Noord-Holland activiteiten plaats die leiden tot ENC's. Het RWS-AGI streeft naar een landelijk bestand met alle meetgegevens, een landelijk bestand met alle nautische objecten en landelijke bestanden met geo-data. RWS-AGI maakt hiervoor onder andere gebruik van gegevens uit DTB-nat en TOP10. De ENC's voor Zeeland en Noord-Holland komen tot stand via publiekprivate samenwerking. De gegevens komen van de overheid, de software wordt door private partijen zoals Qath (QPS-pakket) ontwikkeld (RIKZ, 2006).

4.2 Analyse mogelijke belemmeringen

Organisatorisch en intellectueel eigendom

Het intellectueel eigendom van de informatie waarvan de ENC's gebruik maken ligt bij RWS, Kadaster en Gemeentelijk havenbedrijf. Voor wat betreft de software die bij het ENC wordt geleverd is het mogelijk dat in de publiek-private samenwerkingsverbanden andere partijen een intellectueel eigendomsrecht hebben verworven.

Uniek bestand

De ENC's zijn niet uniek.. De combinatie als zodanig van TOP10, gegevens van het Havenbedrijf en de DTB is uniek. De TOP10 wordt gebruikt waar gegevens uit de DTB niet afdoende blijken zoals bijvoorbeeld bij insteekhavens. Sommige private aanbieders van navigatiekaarten (ANWB op papier en TRESCO digitaal) zijn vergelijkbaar maar hebben niet de nauwkeurigheid van ENC's. ENC's voldoen bovendien aan de internationale S57 standaard.

Gebruik van de gegevens

Gebruikers van de gegevens zijn de publieke sector en de beroepsvaart.

Gebruiksvoorwaarden

De “gebruiksvoorwaarden” van de ENC's geven aan dat de gebruiker van de ENC's de informatie van het ministerie gratis mag downloaden voor eigen gebruik. Indien men de informatie anders wil inzetten zoals wijzigen, hergebruiken, publiceren, verhandelen of anderszins commercieel gebruik, is schriftelijke toestemming van het Kadaster noodzakelijk. RWS-AGI kan het bestand dus niet zondermeer doorleveren aan derden.

Contractuele verplichtingen

RWS-AGI mag uit de TOP10vector delen van vaarwegen & kunstwerken integreren in Inland ECDIS tot een maximum van 5% van het totale ENC bestand. Verder heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de beveiligingsplicht dat gegevens uit TOP10 door de eindgebruiker niet als zodanig te herkennen zijn. Naar verluidt vormen de contractuele verplichtingen ten aanzien van het Gemeentelijk Havenbedrijf geen belemmering.

Er is weinig bekend over de kosten en toeleveranciers, anders dan het Kadaster. Gelijkaardige bestanden bestaan er niet, behalve dan de ENC's van de DH-KM voor de overlapgebieden. De ENC's van DH-KM worden wel commercieel verwerkt voor die overlapgebieden, onder andere in opdracht van de ANWB.

4.3 Belemmeringen om dit bestand vrij te verstrekken

4.3.1 Juridische belemmeringen

Als er inderdaad sprake is van publiekprivate samenwerking voor de ENC software, dan moet er worden nader worden gekeken naar de wijze waarop de intellectuele eigendomsrechten binnen deze publiekprivate samenwerkingsverbanden zijn verdeeld. De contractuele verplichting ten aanzien van het verwerken van de TOP10 (maximaal 5% van het totaal en als zodanig onherkenbaar) blijft bestaan maar als aangenomen wordt dat er in de huidige situatie aan deze voorwaarden voldaan wordt dan zal dat in de toekomst waarschijnlijk geen probleem opleveren.

Het huidige gebruik geldt echter alleen voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Andere gebruikers moeten toestemming van Kadaster, het Gemeentelijke Havenbedrijf en RWS hebben om het bestand te mogen hergebruiken. Dit is een belemmering voor het vrij beschikbaarstellen van het bestand.

PSI-richtlijn

De PSI-richtlijn geeft aan dat een openbaar lichaam indien daarom gevraagd wordt, moet kunnen aangeven welke berekeningsgrondslag is gebruikt voor de informatie. De berekeningsgrondslag kan vooral gezien worden als een mogelijkheid om excessieve tarieven te bestrijden die de totale kosten die zijn gemaakt om documenten te verzamelen, te produceren, te vermenigvuldigen en te verspreiden vermeerderd met een redelijk rendement op de investering. Dit is echter niet van toepassing op het voorgenomen beleid van RWS-AGI.

4.3.2 Economische belemmeringen

ENCs van RWS zijn nu vrij beschikbaar binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Alhoewel er voor de kustwateren en aanlopen naar de havens er ENCs commercieel beschikbaar zijn (via distributeurs van DH-KM en de VARs van IC-ENC), zal de economische impact gering zijn omdat die ENCs elkaar maar deels overlappen. De economische belemmeringen zullen daarom gering zijn. Er zijn wel papieren vaarkaarten commercieel beschikbaar maar die zijn veel beperkter in gebruik en hebben niet de nauwkeurigheid van een ENC. Er zou, vergelijkbaar aan de NWB case, discussie kunnen ontstaan of vrij beschikbare ENCs geen concurrentienadeel voor huidige private leveranciers van navigatiekaarten opleveren.

4.3.3 Organisatorische belemmeringen

Waarschijnlijk geen belemmeringen.

4.4 Oplossingsrichtingen om belemmeringen weg te nemen

Bestand/ belemmering	JB	EB	OB	Winnaars vrijgeven	'Verliezers' vrijgeven
ENC	JA	?	-	Value-added service providers, beroepsvaart, overheid	distributeurs van DH-KM en VARs van IC-ENC?

Tabel 2: Overzicht van de belemmeringen vrij beschikbaar stellen van het ENC

JB= Juridische belemmering

EB = Economische belemmering

OB= Organisatorische belemmering

Overleg met zowel Kadaster als Gemeentelijk Havenbedrijf is noodzakelijk om de (on)mogelijkheden van vrije beschikbaarheid van het ENC te verkennen. Anders kan een oplossingsrichting zijn het ENC zonder de informatie van de TDK en het havenbedrijf verstrekken.

5 Case 3: Orthofotomozaïeken

5.1 Achtergrond informatie

Er is in het voorjaar 2006 met Eurosense Belfotop BV een raamovereenkomst gesloten waar Eurosense aan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid, 9 Provincies en 21 v/d 27 Waterschappen een landsdekkend digitaal orthofotobestand in kleur voor een totaalbedrag van €269.000 (ex BTW) te verdelen over de opdrachtgevers. Het aandeel van RWS-AGI is €55.257,41².

5.2 Belemmering voor vrije verstrekking

De overeenkomst betreft een algemeen gebruiksrecht van de orthofotomozaïekbestanden. Het (AGI) is niet toegestaan de bestanden “op enigerlei wijze aan derden te verstrekken, te verkopen, te verhuren, te verpanden of anderszins te bezwaren, aan derden over te dragen of anderszins af te staan zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Opdrachtnemer” (zie artikel 4.4 Raamovereenkomst dienstverlening aardobservatiebeelden 2006, zie ook artikel 6).

Verder wordt in het nieuwe hoofdstuk V-a van de Wob 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 (art. 11a lid 1a Wob).

Aangezien het slechts een gebruiksrecht betreft, heeft RWS-AGI zelf geen mogelijkheid om dit bestand vrij te verstrekken aan derden.

5.3 Oplossingsrichtingen om belemmeringen te verhelpen

In de huidige situatie wordt door de Nederlandse overheid een gebruiksrecht verkregen voor gebruik binnen de overheid. Het inwinnende bedrijf heeft hierdoor de mogelijkheid om hetzelfde bestand ook te verkopen aan anderen. De prijs van het bestand blijft hierdoor voor de Nederlandse overheid lager dan dat het volledige intellectueel eigendom wordt verkregen.

Als RWS-AGI of breder de direct belanghebbenden binnen de Nederlandse overheid een orthofotomozaïekbestand vrij willen verstrekken, kan zij opdracht geven voor zo’n bestand waarbij het intellectueel eigendom bij de Nederlandse overheid blijft. Dit betekent dat een opdrachtnemer niet meer het enige is om zo’n bestand door te verkopen aan anderen dan de Nederlandse overheid. De prijs voor een volledig eigendom zal hoger liggen dan alleen een gebruiksrecht. Het is onbekend hoeveel extra dan de huidige €269.000 (ex BTW) het volledige eigendom van een landsdekkend orthofotomozaïekbestand zal kosten.

Het is aannemelijk dat deze kosten aanzienlijk hoger zullen zijn dan het huidige bedrag. RWS zal dan moeten inschatten of deze investering in de innovatiemaatschap-

² Nadere Overeenkomst voor het verlenen van fotografische werkzaamheden onder Raamovereenkomst AGI-3969

pij voor RWS een toegevoegde waarde heeft. De kosten worden immers gedragen door RWS terwijl de eventuele (financiële) baten bij het Ministerie van Financiën terecht komen.

Een alternatief kan zijn om voor de hele overheid een gebruiksrecht te verwerven van een orthofotomozaïekbestand. De huidige resolutie zal dan wel moeten worden vergroot zodat ook de behoefte van gemeenten wordt vervuld. Maar dit is potentieel een belangrijkere winst voor de overheid als geheel dan het streven naar vrije beschikbaarheid van het huidige bestand. De coördinatie van dit alternatief zou echter bij het Ministerie van VROM als de coördinerend ministerie voor de geo-informatie moeten liggen. Eventueel kan het GI-beraad in samenwerking met de VNG een en ander voorbereiden.

6 Case 4: Het Actueel Hoogtebestand Nederland

6.1 Achtergrond informatie

Het Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN) is een landsdekkend digitaal hoogtebestand dat de vorm van Nederland driedimensionaal beschrijft. Er waren al verschillende regionale hoogtebestanden in omloop maar geen landsdekkend bestand. Het AHN is in 1996 opgezet als een samenwerkingsverband van Rijkswaterstaat, de Waterschappen en de Provincies om een uniform, landsdekkend bestand op te bouwen. Voor veel beleid- en onderzoekstudies, vooral op het gebied van waterbeheer en -beleid, is het van belang om maaiveldhoogten te weten. Met het AHN is een stap voorwaarts genomen om deze gegevens met een hoge nauwkeurigheid te verkrijgen.

De opbouw van het bestand is in 1996 begonnen en in 2003 voltooid. Actualisering zal periodiek gebeuren (iedere 5 tot 10 jaar wordt geactualiseerd). Welke gebieden als eerste zullen worden geactualiseerd is afhankelijk van de behoefte van de verschillende organisaties. In de toekomst kunnen bij het actualiseren van het AHN drie hoogteproducten worden onderscheiden, namelijk een hoogtemodel van het maaiveld; een hoogtemodel van waterkeringen; en een hoogtemodel van stedelijk gebied.

Het AHN wordt beheerd door de Stuurgroep AHN waarin vertegenwoordigers zitten van de provincie, waterschappen en Rijkswaterstaat. De stuurgroep brengt de doelstellingen van de partners ten uitvoer en ontwikkelt beleid met betrekking tot kwaliteit, nauwkeurigheid en actualiseringfrequentie van het AHN. Daarnaast legt de Stuurgroep verantwoording af aan de initiatiefnemers van het AHN: Unie van Waterschappen, Rijkswaterstaat (de AHN-convenantspartijen) en de provincies. RWS-AGI is verantwoordelijk voor de uitvoering van het daadwerkelijke beheer, het onderhoud en de actualisatie van het AHN. De partners van het AHN zijn zowel leveranciers als afnemers van het bestand.

In 2006 is een gebruikersraad voor het AHN opgericht. De gebruikersraad bestaat uit medewerkers van participanten organisaties (waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat), overige overheidsorganisaties, het bedrijfsleven en kennisinstituten. Het is de bedoeling dat de gebruikersraad 2 maal per jaar bij elkaar komt om relevante onderwerpen te bespreken met betrekking tot het gebruik van het AHN. De belangrijkste gebruikersonderwerpen worden teruggekoppeld naar de Stuurgroep AHN. De stuurgroep AHN zal dan beslissen hoe een bepaald onderwerp verder wordt afgehandeld. Mogelijk wordt er een vervolg onderzoek ingesteld of wordt beleid met betrekking tot het AHN aangepast (www.ahn.nl).

6.2 Analyse van mogelijke belemmeringen

Organisatorisch en intellectueel eigendom

Het intellectueel eigendom ligt bij Rijkswaterstaat en de Provincies en Waterschappen die middels een met Rijkswaterstaat gesloten overeenkomst participeren in de bouw van het AHN (artikel 2.1 Convenant AHN³). Alleen Rijkswaterstaat heeft recht het gebruiksrecht van het AHN aan derden te verkopen (Artikel 4.2 Convenant AHN).

De jaarlijkse kosten van ca. €1.000.000 worden gedragen door RWS, de Waterschappen en Provincies. Rijkswaterstaat draagt 50% van de kosten. De overige 50% worden door Provincies en Waterschappen gedragen (artikel 3.3 Convenant AHN).

Uniek bestand

Er is op dit moment geen vergelijkbaar bestand met landelijke dekking. Kleine stukjes worden wel aangeboden door commerciële aanbieders. Van één aanbieder is het bekend dat deze van plan is een landelijk dekkend bestand te maken (Fugro).

Gebruik van de gegevens

RWS, Provincies en Waterschappen, en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat hebben het gebruiksrecht van het AHN. Andere partijen kunnen het gebruiksrecht kopen. Het is onbekend wie de gegevens buiten de consortium partners gebruiken.

De totale inkomsten van de verkoop van een gebruiksrecht van het AHN zijn €238.226,73 (2005) (AHN, 2006). Deze inkomsten zijn vergelijkbaar met de totale kosten van het gebruiksrecht van de orthofotomozaïeken.

Gebruiksvoorwaarden

Gegevens mogen alleen worden gebruikt voor schriftelijke publicaties op gebied voortvloeiend uit taakuitoefening van eigen organisatie met bronvermelding. Voor andere vormen van publicaties moet er afzonderlijk toestemming worden gevraagd. Publicaties in digitale vorm zijn ten strengste verboden tenzij met uitdrukkelijke toestemming⁴. Gegevens of afgeleiden producten mogen alleen verstrekt worden aan derden indien voortvloeiend uit publiekrechtelijke taken⁵ en na ondertekening van overeenkomst t.b.v. het verlenen van een tijdelijk gebruiksrecht aan derden. Verder gelden VVG/AGI 1995⁶.

AGI sluit elke aansprakelijkheid uit voor gevolgen van overschrijden van termijn voor verstrekken van gegevens, tenzij overschrijding te wijten is aan grove schuld van RWS-AGI⁷.

De prijs van het volledige bestand is €200.000 (ex BTW⁸) en voor speciale groepen lager (€1.000 voor onderwijs, musea, wetenschappelijke instellingen⁹).

³ Het Convenant AHN dateert van 1997 met een looptijd van 3 jaar. Daarna wordt het convenant jaarlijks worden verlengd (artikel 5.1 Convenant AHN).

⁴ Voorwaarden Gebruikerslicentie Actueel Hoogtebestand Nederland LICAHN9907, art. 2.

⁵ Voorwaarden Gebruikerslicentie Actueel Hoogtebestand Nederland LICAHN9907, art. 3.

⁶ Voorwaarden voor het Verstrekken aan en Gebruiken van Gegevens van de Adviesdienst Geo-Informatie en ICT Rijkswaterstaat, 1995.

⁷ Voorwaarden voor het Verstrekken aan en Gebruiken van Gegevens van de Adviesdienst Geo-Informatie en ICT Rijkswaterstaat, 1995, (VVG/AGI 1995) art. 6.4.

⁸ Ditto na 6-10-2005. Volgens prijslijst op www.ahn.nl wordt er geen onderscheid gemaakt tussen V&W, andere overheden en commerciële gebruikers. Voor andere bestanden van RWS-AGI geldt dat

Contractuele verplichtingen

Voor zover bekend zijn alle lopende contracten niet-exclusief en voor beperkte tijd.

Gebruik

Het AHN is opgezet voor gebruik door de consortiumpartners. De AHN-gegevens zijn ook beschikbaar voor andere gebruikers maar het is niet duidelijk wie deze andere gebruikers zijn. Uit de totale inkomsten kan worden opgemaakt dat het landsdekkend bestand niet in grote mate wordt afgenomen.

6.2.1 Belemmeringen om dit bestand vrij te verstrekken

De grootste belemmering zit in de meerdere eigenaren van het bestand. Voor het vrij geven van het AHN is het noodzakelijk dat alle betrokken partijen het voorgenomen beleid van RWS-AGI steunen.

6.2.2 Juridische belemmeringen

De consortiumpartners hebben het intellectuele eigendomsrecht van het AHN. Met individuele contracten kan daarmee worden omgegaan, maar zodra gegevens vrij beschikbaar worden gesteld zonder overeenkomst, kan er een probleem optreden. Er moet eerst goed moeten worden onderzocht wie het intellectueel eigendomsrecht heeft en hoe daar mee omgegaan kan worden. Het zou voor de hand liggen om alle rechten over te dragen aan een AHN stichting zodat er maar één partij met alle rechten is.

Voor wat betreft een noodzakelijke verandering van de huidige gebruiksovereenkomst zie paragraaf 3.3.1 onder huidige contracten RWS.

Vanuit het bedrijfsleven kan een mogelijke belemmering liggen in artikel 10 lid 2 onder g van de Wob: “het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.”

Er kan gesteld worden dat het AHN op dit moment een uniek bestand is. Het is daarom onaannemelijk dat er op dit moment private partijen onevenredig benadeeld zullen worden door het vrij verstrekken van het AHN.

PSI-richtlijn

De PSI-richtlijn geeft aan dat een openbaar lichaam indien daarom gevraagd wordt, moet kunnen aangeven welke berekeningsgrondslag is gebruikt voor de informatie. De berekeningsgrondslag kan vooral gezien worden als een mogelijkheid om excessieve tarieven te bestrijden die de totale kosten die zijn gemaakt om documenten te verzamelen, te produceren, te vermenigvuldigen en te verspreiden vermeerderd met een redelijk rendement op de investering. Dit is echter niet van toepassing op het voorgenomen beleid van RWS-AGI.

deze ook kosteloos beschikbaar worden gesteld aan V&W, en andere overheden een gereduceerd tarief betalen t.o.v. commerciële partijen.

⁹ prijzen gelden per 6-10-2005, na algemene prijsverlaging

6.2.3 Economische belemmeringen

Het is de vraag wat het eventuele verlies van inkomsten zou zijn wanneer het AHN niet meer commercieel beschikbaar zou zijn. Het feit dat in 2005 de prijs van het AHN al drastisch naar beneden is gekomen (van €1.000.000 naar €200.000 voor het landsdekkend bestand), is waarschijnlijk een teken of de verkoopprijs te hoog was, of dat de kosten drastisch omlaag zijn gegaan. Dat laatste is zeker deels waar aangezien het landsdekkend bestand in 2003 gereed is gekomen. Tijdens het opbouwen van het AHN moesten er technische obstakels worden overwonnen die veel meer manuren hebben gekost dan er oorspronkelijk voor was begroot. Nu het bestand gereed is, zijn er nu alleen nog de kosten voor het bijhouden van het bestand en het beheren van de kwaliteit ervan. Deze kosten zijn overigens niet gering en zonder directe inkomsten door verkoop, zou dat misschien in gevaar komen.

Het is echter de vraag of de huidige inkomsten (ca. €238.000) opwegen tegen de huidige kosten van het instandhouden van de administratie en handhaving van de contracten. Dit is onduidelijk gebleven.

6.2.4 Organisatorische belemmeringen

Vanuit een organisatorisch oogpunt zullen er weinig belemmeringen zijn aangezien de financiële administratie nu door de Unie van Waterschappen wordt afgehandeld. Enige weerstand zou verwacht kunnen worden van de kant van de administratie/handhavingsafdelingen.

6.3 Oplossingsrichtingen om belemmeringen te verhelpen

Voor het vrij geven van het AHN is het noodzakelijk dat alle betrokken partijen het nieuwe beleid steunen. Als blijkt dat alleen RWS een beleidsverandering wil dan kan RWS besluiten het AHN alleen te gaan inwinnen en beheren. De huidige bijdragen van de andere partijen komen dan voor rekening van RWS.

7 Concrete vragen van RWS-AGI

Dit hoofdstuk behandelt de concrete vragen van RWS-AGI. De drie vragen zijn:

- (1) Wat zijn geschikte gebruiksvoorwaarden in een omgeving van vrije verstrekking?
- (2) Kan RWS-AGI het zich permitteren om alleen via Internet te leveren?
- (3) Kan RWS-AGI het zich permitteren om geen vragen van gebruikers te beantwoorden?

7.1 Wat zijn geschikte gebruiksvoorwaarden voor vrije verstrekking?

Geschikte gebruiksvoorwaarden zijn in dit verband transparante voorwaarden die passen bij een beleid van vrije verstrekking, en die tegemoetkomen aan de wens van RWS om de aansprakelijkheid voor hun bestanden tot een minimum te beperken. Moet RWS-AGI aansprakelijkheid aanvaarden en welke disclaimer is eventueel geschikt?

Allereerst volgt een beschouwing over aansprakelijkheid, vervolgens een voorstel voor het gebruik van de internationaal geaccepteerde standaardlicentie van de Creative Commons.

7.1.1 Aansprakelijkheid en foutieve informatie

Schade door foutieve informatie kan op verschillende manieren ontstaan. Stel dat een bedrijf van een gemeente de opdracht heeft gekregen om een wegenbestand van een nieuwbouwwijk te leveren. Achteraf blijkt er een fout in het bestand te zitten: twee straatnamen zijn verwisseld. De gemeente leidt schade: het bestand is inmiddels verwerkt in de nieuwe stadsplattegrond waarvan 10.000 exemplaren zijn gedrukt en onder de bevolking zijn verspreid. Maar ook anderen dan de gemeente kunnen schade leiden door deze fout. Een bewoner van de wijk krijgt een hartaanval. Hij overlijdt voordat de gewaarschuwde ambulance ter plaatse kon zijn. Het blijkt dat de ambulance onderweg fikse vertraging had opgelopen omdat de straatnamen op de kaart waren verwisseld. Kunnen de nabestaanden schade claimen?

7.1.1.1 Wanprestatie en onrechtmatige daad

Er zijn twee grondslagen voor aansprakelijkheid voor foutieve informatie: wanprestatie en onrechtmatige daad.

Wanprestatie kan alleen een rol spelen wanneer tussen degene die de schade lijdt en degene die aansprakelijk moet worden geacht, een contractuele relatie bestaat. Dit is het geval van het bedrijf die het wegenbestand heeft geleverd en de gemeente. In het contract dat tussen partijen is gesloten zal in de regel zijn aangegeven wat ieder moet doen: in dit geval een (juist) wegenbestand leveren. De leverancier van het bestand is deze verplichting niet (volledig) nagekomen: er zit een fout in het bestand.

In het geval van de overleden patiënt kan geen beroep worden gedaan op wanprestatie; er is immers geen contractuele relatie tussen de nabestaanden van de hartpatiënt en het bedrijf dat het wegenbestand heeft gemaakt. Zij kunnen eventueel een beroep doen op de tweede soort aansprakelijkheid, die uit onrechtmatige daad. Van een onrechtmatige daad is sprake zijn als iemand handelt in strijd met een wettelijke plicht,

een inbreuk pleegt op iemand recht (denk aan schending van copyright), of handelt in strijd met een maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm. Bij foutieve informatie kan mogelijk het laatste het geval zijn.

Maar is nu de leverancier van het wegenbestand aansprakelijk voor de schade? Daarop is niet een simpel antwoord als “ja” of “nee” te geven. Allereerst geldt dat in het aansprakelijkheidsrecht alle omstandigheden van het geval een rol spelen. Zo is er niet altijd sprake van wanprestatie wanneer een partij niet levert wat is afgesproken (juridisch gezegd: “tekort komt in het nakomen van de afgesproken verplichtingen”). Aansprakelijkheid ontbreekt als de tekortkoming niet aan de schuldenaar kan worden toegerekend, dat wil zeggen als hij overmacht kan bewijzen. Is er aansprakelijkheid dan hoeft alleen die de schade worden vergoed, waarbij er een oorzakelijk (causaal) verband bestaat tussen de tekortkoming en de schade.

Bij de onrechtmatige daad geldt in grote lijnen hetzelfde. Er is sprake van aansprakelijkheid wanneer de onrechtmatige daad toerekenbaar is aan de dader. De geclaimde schade moet weer oorzakelijk met de daad moet samenhangen. Tenslotte wordt gesteld dat er een verband moet bestaan tussen het doel van de overtreden (zorgvuldigheids)norm en het geschade belang.

7.1.1.1 Productaansprakelijkheid

Een bijzondere vorm van aansprakelijkheid is de productaansprakelijkheid. Ingeval van een product geldt een risicoaansprakelijkheid voor de producent ten opzichte van de consument voor schade ontstaan door gebreken aan het product. Deze aansprakelijkheid kan men overigens niet door een contractueel beding uitsluiten. Ten aanzien van aansprakelijkheid voor foutieve vastgoedinformatie is met name de vraag van belang in hoeverre vastgoedgegevens en vastgoedinformatie kunnen worden aangemerkt als een “product” in de zin van de wet. In elk geval wordt de specifieke regeling van de productaansprakelijkheid door de wet beperkt tot “roerende zaken”. Of dit juridisch gezien ook “data” omvat is niet duidelijk. Aangezien de Nederlandse regeling van de productaansprakelijkheid het uitvloeisel is van een Europese richtlijn kan slechts een uitspraak van het Europese Hof van Justitie hier duidelijkheid in brengen.

7.1.2 Aansprakelijkheid en vrije vertrekking door AGI

Het voornemen van RWS-AGI om haar geo-data vrij te verstrekken impliceert dat er geen contracten met gebruikers worden afgesloten waarin bepaalde prestaties worden overeengekomen, met betrekking tot bijvoorbeeld de kwaliteit van de data. Derhalve speelt aansprakelijkheid op grond van wanprestatie geen rol. Dat betekent niet dat op RWS-AGI nimmer een verplichting zou kunnen rusten om schade als gevolg van fouten in de data te vergoeden. Mogelijk kan er sprake zijn van onrechtmatig handelen omdat niet de nodige zorgvuldigheid in acht is genomen.

7.1.2.1 Gezichtspunten

Het invullen van de zorgvuldigheidsverplichting van RWS-AGI bij vrije verstrekking van haar data is niet eenvoudig. Over aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad op het specifieke terrein van (gebrekkige) geo-data is ons geen jurisprudentie bekend. Dat neemt niet weg dat er enkele uitgangspunten zijn te formuleren die zicht geven op de positie van RWS-AGI (mede gebaseerd op Pels Rijcken et al., 2001). Hierbij kan worden aangesloten op de bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad op het gebied van gevaarzetting (Hoge Raad 5 november 1965, NJ 1966, 136 en 28 mei 2004, NJ 2005, 105).

In het algemeen kan worden gesteld dat de in het maatschappelijk verkeer betamende zorgvuldigheid eist dat men zich jegens een ander niet gevaarlijker gedraagt dan die ander in de concrete omstandigheden van het geval kon verwachten. Gevaarzetting is het in het leven roepen van een bepaald gevaar dan wel het achterwege laten van voorzorgsmaatregelen met betrekking tot een bepaald gevaar. Relevant is dus of in potentieel gebruik van de data die ter beschikking wordt gesteld door RWS-AGI een gevaar besloten ligt voor de gebruiker.

Hoewel in beginsel alle omstandigheden van het geval van belang kunnen zijn voor de invulling van de zorgverplichting, heeft de Hoge Raad een beoordelingskader geformuleerd in de vorm van de opsomming van enkele specifieke omstandigheden:

- de waarschijnlijkheid van onoplettend of onvoorzichtig gedrag van potentiële slachtoffers;
- de kans dat daardoor ongevallen ontstaan;
- de ernst van de gevolgen van die ongevallen;
- de bezwaarlijkheid van de te nemen veiligheidsmaatregelen.

Aan de hand van deze gezichtspunten kan worden bepaald in hoeverre bijvoorbeeld de verplichting bestaat tot waarschuwingen voor het gevaar. Deze vrij algemene, in het kader van ongevallen met letselschade opgestelde, gezichtspunten zullen in het concrete geval nader afgewogen moeten worden. Van belang kunnen de volgende overwegingen zijn:

- het doel van de verzameling informatie (gebruiksdoel overheid) en verstrekking en het gebruik door anderen buiten de overheid;
- de mate waarin kan worden voorzien of een bepaald gebruik, afwijkend is van het oorspronkelijke doel, onwenselijk/ schadelijk kan zijn;
- de mate waarin de overheid de mogelijkheid heeft om de juistheid en volledigheid van de informatie te controleren.

Bij het laatste punt heeft de overheid met name een zorgplicht voor haar eigen producten maar ook als (deel)producten afkomstig zijn van derden. De zorgplicht voor juistheid en volledigheid moet in het licht van het doel van het overheidsgebruik worden gezien. Er kan in dit verband verschil bestaan tussen een burger die de informatie gebruikt en een multinational. Opgemerkt dient bij dit punt te worden dat de overheid ook nalatigheid kan worden verweten indien informatie wordt achtergehouden. Dit kan bijvoorbeeld bij het vermelden van gemiddelde vaardieptes terwijl ook nauwkeurigere informatie beschikbaar is.

Tenslotte speelt de afhankelijkheid van de gebruiker van de informatie een rol. Wanneer een gebruiker afhankelijk is van bepaalde overheidsinformatie, zoals bijvoorbeeld de diepte van vaarwater voor schippers of bij basisregistraties, zal de overheid wellicht meer en omvangrijkere voorzorgsmaatregelen dienen te nemen om onjuistheden of onvolledigheden in de informatie te voorkomen dan wanneer die afhankelijkheid niet bestaat.

Men zou kunnen verwachten dat in informatie die beschikbaar wordt gesteld door de overheid voor commercieel gebruik en waarop bewerkingen voor commerciële doeleinden kunnen worden gemaakt, eventuele voorkomende onjuistheden of onvolledigheden voor zover mogelijk worden weggenomen (Pels Rijcken et al., 2001, p. 179).

7.1.2.2. Oplossingsrichting

In het algemeen kan worden gesteld dat de aansprakelijkheid voor de geo-data in de huidige situatie niet anders zal zijn dan in de toekomstige situatie waarbij sprake is van vrije verstrekking. Als RWS-AGI de geo-data beschikbaar stelt terwijl zij weet of redelijkerwijs zou kunnen weten dat door gebruik hiervan gevaarlijke situaties kunnen ontstaan, zal er een goede grond zijn om schade ontstaan uit deze voorziene gevaarlijke situaties bij RWS-AGI te claimen.

AGI zal dus moeten nagaan in hoeverre het gebruik van haar data tot gevaarlijke situaties kunnen leiden. De geo-data die RWS-AGI mogelijk vrij wil verstrekken, heeft zij nodig voor de uitvoering van haar publieke taak. Deze data worden dagelijks gebruikt bij vele RWS werkzaamheden. De geo-data is geschikt gebleken om voor deze RWS-taken te worden gebruikt. We kunnen dus vaststellen dat RWS-AGI de nodige zorgvuldigheid voor dit specifieke gebruik in acht heeft genomen.

In de voorwaarden voor het gebruik kan een bepaling worden opgenomen waarin het geschikt gebleken gebruik wordt aangegeven. Verder kan in dezelfde voorwaarden worden gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen voor overig gebruik. Aansprakelijkheid voor dit overige gebruik sluit RWS-AGI uit. De aansprakelijkheidsbepaling in de Creative Commons licentie zou een geschikte oplossing kunnen zijn. Zie daarover nader de volgende paragraaf.

Een meer technische oplossingsrichting die hierbij aansluit, is het opnemen van alle relevante technische gegevens (doel ingewonnen bestand, mogelijk geschikt gebruik, nauwkeurigheid, actualiteit, inhoud, etc.) in de metadata van het bestand zelf.

7.1.3 Een Creative Commons licentie

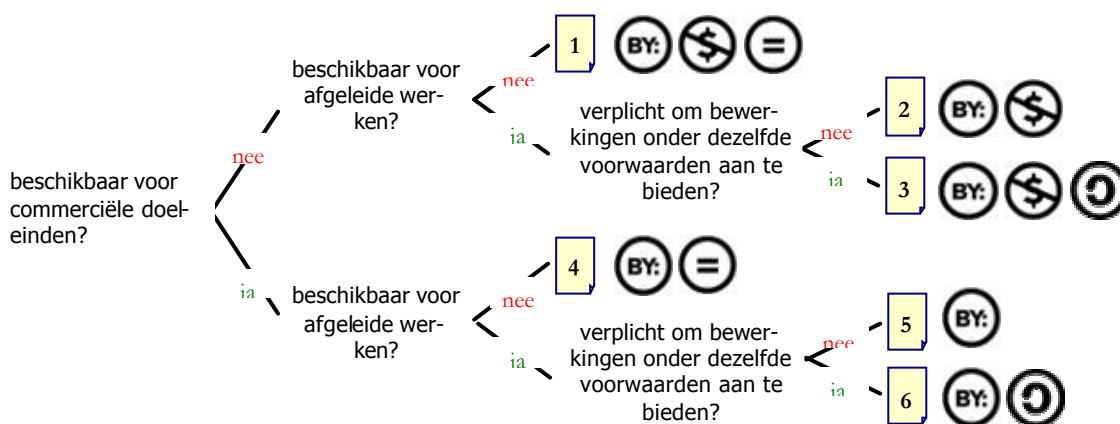
Een licentie waar RWS-AGI gebruik van kan maken bij het vrij ter beschikking stellen van haar geo-data is de Creative Commons licentie. De voorwaarden die onder het concept van de Creative Commons worden gebruikt bieden de mogelijkheid om RWS-AGI geo-data via een internationale standaardlicentie vrij te verstrekken waarbij de aansprakelijkheid kan worden uitgesloten.

Het Creative Commons concept is in 2001 ontstaan in de Verenigde Staten als reactie op bepaalde ontwikkelingen binnen het Amerikaanse auteursrecht. Zij bieden een licentiesysteem aan die schrijvers, filmmakers, fotografen et cetera, de mogelijkheid geeft om met behoud van hun auteursrechten werken (via het internet) laagdrempelig te verspreiden en ter beschikking te stellen voor hergebruik door derden. Eind 2005 zijn er wereldwijd ongeveer 14 miljoen websites die verwijzen naar een Creative Commons-licentie (CC-licentie) (Hendriks 2006) waaronder de Nieuwe kaart van Nederland (zie www.nieuwekaart.nl; Welle Donker en Van Loenen 2006). Een recente Nederlandse rechtzaak heeft de juridische geldigheid van een Creative Commons licenties bevestigd (Curry/Audax Publishing, LJN: AV4204, Rechtbank Amsterdam, 334492 / KG 06-176 SR, 09-03-2006).

Zes Creative Commons varianten

Creative Commons biedt zes standaardlicenties aan waarmee een licentiegever werken ter beschikking kan stellen aan derden. De zes CC-licenties bevatten elk een of meer van de volgende voorwaarden:

- de licentienemer mag een werk wel of niet voor commerciële doeleinden gebruiken,
- hij mag wel of geen bewerkingen maken van het werk (afgeleide werken),
- hij is wel of niet verplicht om de bewerkingen van het in licentie gegeven werk onder dezelfde licentievoorwaarden aan te bieden aan derden ("share alike").



Figuur 3: boomstructuur Creative Commons licentie

Van de CC-licentievarianten bestaan steeds drie versies: een vereenvoudigde versie voor leken, een juridische versie (de daadwerkelijke licentieovereenkomst) en een computerleesbare versie die ook voor Digital Rights Management kan worden gebruikt. De lekenversie beslaat enkele regels in eenvoudig Nederlands met de relevante icoontjes, de juridische versie beslaat enkele pagina's in juridische taal die bindend is, en de computerleesbare versie bestaat uit een digitale code met een vertaling van de licentie voor de computer, en zorgt ervoor dat zoekmachines en andere applicaties het werk kunnen identificeren aan de hand van de gebruiksvoorwaarden. Naast een aantal basisbepalingen kan de licentiegever kiezen uit de drie eerder genoemde facultatieve voorwaarden. Dat houdt in dat er uiteindelijk zes licentievarianten mogelijk zijn.

Aansprakelijkheidsbepalingen

Onafhankelijk van de variant die gekozen wordt, zijn er twee standaard aansprakelijkheidsbepalingen bij een Creative Commons licentie. Deze luiden als volgt (zie <http://creativecommons.org/licenses/by/2.5/nl/legalcode>):

“5. Garantie en vrijwaring. Tenzij anders schriftelijk is overeengekomen door de partijen, stelt de licentiegever het werk beschikbaar op 'as-is' basis, zonder enige garantie, hetzij direct, indirect of anderszins, met betrekking tot het werk, met inbegrip van, maar niet beperkt tot garanties met betrekking tot de eigendomstitel, de verkoopbaarheid, de geschiktheid voor bepaalde doeleinden, mogelijke inbreuk, de afwezigheid van latente of andere tekortkomingen, de juistheid of de aan- of afwezigheid van fouten, ongeacht de opspoorbaarheid daarvan, indien en voorzover de wet niet anders bepaalt.

6. Beperking van de aansprakelijkheid. De licentiegever aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid jegens de gebruiker voor enige bijzondere of incidentele schade of gevolgschade voortvloeiend uit deze licentie of het gebruik van het werk, zelfs niet indien de licentiegever op de hoogte is gesteld van het risico van dergelijke schade, indien en voorzover de wet niet anders bepaalt.”

Gebruik in de geo-sector in Nederland

De CC licentie wordt in Nederland reeds gebruikt door De Nieuwe Kaart en wordt overwogen door TNO NITG voor de DINO bestanden. De Nieuwe Kaart van Nederland wordt beschikbaar gesteld onder een licentie die overeenkomt met type 5 van het bovenstaande figuur. Dit houdt in dat de geo-data set vrij beschikbaar is om er afgeleide producten meer te produceren ook voor commerciële doeleinden. De enige vereiste is dat er aan bronvermelding wordt gedaan. Deze vorm past het beste bij de doelstellingen van RWS-AGI.



Figuur 4: Creative Commons licentie passend bij ambitie van AGI

7.2 Kan RWS-AGI het zich permitteren om actief alleen via Internet te geo-data beschikbaar te stellen?

Binnen Rijkswaterstaat (AGI) wordt aan OpenGIS gewerkt en via de portalen www.geo-loket.nl en www.dataportal.nl wordt de mogelijkheid geboden om langs elektronische weg gegevens te verkrijgen. De ontwikkeling binnen RWS richting open formaten sluit uitstekend aan bij de kaders.

Vraag is of RWS-AGI kan volstaan met het leveren van geo-data via internet of dat de mogelijkheid moet blijven bestaan om ook langs andere wegen te leveren. Wij maken hier onderscheid tussen actieve en passieve openbaarheid. Voor deze vraag is de Wet openbaarheid van bestuur van belang.

Passieve openbaarheid

Onder passieve openbaarheid wordt verstaan de verstrekking van informatie op verzoek. RWS-AGI is dus passief in het verstrekken van de geo-data en verstrekt deze slechts indien ze daartoe een verzoek krijgt.

De Wob bepaalt voor informatie op verzoek dat deze verstrekt moet worden in de vorm die de aanvrager verzoekt, tenzij dat in die vorm niet redelijkerwijs kan, of de informatie reeds in een andere, voor de verzoeker gemakkelijk toegankelijke vorm voor het publiek beschikbaar is (Wob artikel 7 lid 2). Bovendien stelt de aangepaste Wob ook dat openbare lichamen hun documenten in alle door hen gebruikte formaten, indien mogelijk en passend langs elektronische weg beschikbaar dienen te stellen (Memorie van Toelichting Wob, p.13).

De Wob laat geen ruimte voor de weigering de gevraagde informatie, tegen de verstrekking waarvan op zichzelf geen bezwaar bestaat, in een bepaalde vorm beschikbaar te stellen omdat daardoor andere door de Wob beschermde belangen in gevaar komen (Daalder 2005, p. 251). Als de uitzonderingsgronden en de beperkingen van de Wob zich niet tegen het verstrekken van de gevraagde informatie verzetten, mag aan de verzoeker de keuze voor de wijze van informatieverstrekking alleen worden tegengeworpen als de vlotte voortgang van de werkzaamheden zich daar tegen verzet (Daalder 2005, p. 252).¹⁰ De uitzonderingsgronden (o.a. privacy, staatsveiligheid) ver-

¹⁰ Dit is eveneens in overeenstemming met de doelstellingen van de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2004, 214).

zetten zich niet tegen verstrekking. Het is niet aannemelijk dat de vlotte voortgang van de werkzaamheden bij RWS-AGI zich verzet tegen de schriftelijke beschikbaarstelling van de geo-data, bijvoorbeeld in de vorm van een kaart.

Ook als het niet mogelijk blijkt of het niet eenvoudig is om volledige bestanden via internet beschikbaar te stellen, zullen CDROM, externe harde schijven en andere media gebruikt moeten worden. Voorkomende situatie is bijvoorbeeld een verzoek om zeer omvangrijke datasets.

Artikel 5 van de PSI-richtlijn kent een vergelijkbare strekking als de Wob:

“Openbare lichamen stellen hun documenten beschikbaar in eender welk reeds bestaand formaat of eender welke taal, indien mogelijk en passend langs elektronische weg. Dit behelst geen verplichting voor openbare lichamen om documenten te creëren of aan te passen teneinde aan een verzoek te voldoen, of om uittreksels van documenten te verstrekken wanneer dit een onevenredig grote inspanning vereist die verder gaat dan een eenvoudige handeling” (artikel 5 lid 1).

Daarbij wordt wel aangegeven dat, om het hergebruik te bevorderen, het belangrijk is dat openbare lichamen hun documenten beschikbaar stellen in een formaat dat, voor zover mogelijk en passend, niet gebonden is aan specifieke software: zogeheten open formaten. Het openbare lichaam heeft echter niet de verplichting om de informatie te converteren naar een open formaat.

Het alleen via internet leveren van RWS-AGI geo-data past niet binnen de kaders van passieve openbaarheid. Het Besluit tarieven openbaarheid van bestuur laat geen mogelijkheden om binnen de kaders van de Wob een hogere drempel aan de verzoeker om schriftelijke geo-data op te werpen dan aan een verzoeker van digitale gegevens (bijvoorbeeld door een hoge prijs te vragen). Slechts de kosten van verstrekking mogen in rekening worden gebracht. Deze zijn voor uittreksels van een document en samenvattingen gemaximaliseerd tot € 2,25 per pagina van het uittreksel of samenvatting (artikel 3.2 Besluit tarieven Wob). Voor elektronische kopieën bedraagt de vergoeding niet meer dan de kostprijs (artikel 2.3 Besluit tarieven Wob).

Actieve openbaarheid

Onder actieve openbaarheid wordt verstaan de verstrekking uit eigen beweging. RWS-AGI verstrekt actief haar geo-data en wacht niet tot ze daar een verzoek toe krijgt.

Bij informatieverstrekking uit eigen beweging heeft het betrokken overheidsorgaan een zekere discretionaire bevoegdheid. Informatieverstrekking vindt plaats zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuurvoering (artikel 8.2 Wob). In dit geval bepaalt het betrokken overheidsorgaan of van een dergelijk belang sprake is (Van Eechoud en Kabel, 1998, p. 44). De actieve openbaarheid is op grond van de Wob niet voor de rechter af te dwingen (Van Eechoud en Kabel, 1998, p. 44). Verder is RWS-AGI gehouden om voor hergebruik beschikbare documenten zoveel mogelijk langs elektronische weg beschikbaar te stellen (artikel 11d Wob).

Voor de actieve openbaarmaking kan RWS-AGI kan volstaan met verstrekking van geo-data via internet.

Het is de verwachting dat ook potentiële verzoekers gebaat zijn bij deze wijze van verstrekking. De geo-data komt voor veel potentiële verzoekers in een gemakkelijk toegankelijke vorm beschikbaar. Voor het toegankelijk maken voor de burger kan

worden gedacht aan een klein kaartje binnen een simpele viewer dat antwoord geeft op simpele vragen.

Verder ligt het voor de hand dat bedrijven die de RWS-AGI gegevens willen gebruiken bij voorkeur on-line toegang willen hebben. Deze bedrijven zullen ook voor verder zinvol gebruik van specifieke software gebruik moeten maken.

De actieve openbaarmaking kan leiden tot een afname van het aantal formele Wob verzoeken.

7.3 Kan RWS-AGI het zich permitteren om geen vragen te beantwoorden?

Het vrij verstrekken van geo-data kan leiden tot een toenemende vraag voor de gegevens en daarmee een toenemend aantal vragen over de geo-data. Vraag is of RWS-AGI deze vragen kan negeren.

Artikel 7 van de Wob regelt dat een bestuursorgaan de gevraagde informatie verstrekt door een kopie ervan te geven, kennisneming van de inhoud toe te staan, een uittreksel of een samenvatting van de inhoud te geven, of inlichtingen daaruit te verschaffen. Het verstrekken van inlichtingen uit de inhoud houdt in dat ook vragen omtrent de inhoud moeten worden beantwoord. Volledige afsluiting voor vragen past bovendien niet in een 'service gerichte overheid', zoals dat binnen het programma "De andere overheid" wordt gestimuleerd (www.andereoverheid.nl).

Vragen van klanten kunnen verder enig inzicht geven in de bruikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van de beschikbaargestelde geo-data. Ook de terugmelding van bepaalde fouten zal de kwaliteit van de geo-data en hiermee ook de kwaliteit van de interne toepassingen ten goede komen.

Pragmatische oplossingsrichting

Veel vragen kunnen ondervangen worden door gebruik te maken van goede metadata. Net als bij de Creative Commons licentie zullen de verschillende gebruikerscategorieën goed bediend worden als er drie vormen van metadata beschikbaar zijn: een lekenversie met algemene metadata, een versie voor de professionele gebruiker en een computerleesbare versie.

Door verder gebruik te maken van een frequently asked questions (FAQ) lijst kunnen veelvoorkomende vragen waarop de metadata geen antwoord geeft uitkomst bieden.

Eén van de wegen om vragen te beperken is bijvoorbeeld bovengenoemde mogelijkheden gratis aan te bieden naast een betaaltelefoonnummer. Dit zal er waarschijnlijk toe leiden dat vragers eerst de gratis mogelijkheden verkennen en pas als het antwoord dan niet gevonden is, gebruik te maken van een betaalservice. Deze betaalservice zou eventueel kunnen worden uitbesteed. Bij uitbesteden moet er echter rekening worden gehouden met zeer specifieke vragen die slechts door RWS-AGI medewerkers beantwoord kunnen worden.

Het volledig afschermen voor vragen lijkt strijdig met strekking van de wet en beleid. Ook voor de eigen processen is het verstandig om contact met de gebruiker te houden. Goede meta-informatie van en een FAQ-lijst over de geo-data, in combinatie met een (niet gratis) telefoonservice is een mogelijkheid die vragen aan RWS-AGI beperkt houdt.

8 Markt en overheid

In het kader van de discussie Markt en Overheid vraagt RWS-AGI zich af in hoeverre het kader voor markt en overheid belemmeringen opwerpt voor het vrij verstrekken van geo-data en in hoeverre RWS-AGI (web-)services mag aanbieden. Dit hoofdstuk gaat in op het kader dat het afgelopen decennia geschapen is en behandelt de gevolgen van het kader voor drie organisaties KNMI, Kadaster en NV Databank). Tenslotte wordt ingegaan op de mogelijke belemmeringen voor RWS-AGI.

8.1 Werkgroep Markt en Overheid

In de jaren negentig van de vorige eeuw waren er klachten van ondernemers over oneerlijke concurrentie door overheden en organisaties met een band met de overheid. Er werd in 1995 een werkgroep Markt en Overheid onder leiding van M.J. Cohen ingesteld om deze problematiek te onderzoeken en met oplossingen te komen. De werkgroep Cohen heeft in februari 1997 haar eindrapport uitgebracht waarin een kader voor de aanpak van deze problematiek was opgenomen. Het rapport adviseerde dat overheidsorganisaties die een publieke taak vervullen, geen marktactiviteiten mogen vervullen in concurrentie met de private sector, behoudens vier uitzonderingen waarbij via gedragsregels zoveel mogelijk gelijke concurrentievoorwaarden moeten worden gerealiseerd. De vier uitzonderingen waren:

- 1) marktactiviteiten onlosmakelijk verbonden met een publieke taak;
- 2) activiteiten met betrekking tot kennisinfrastructuur (universitair onderzoek uit derde geldstroom);
- 3) het benutten van technische minimumcapaciteit (civiel gebruik van militaire vliegvelden);
- 4) marktactiviteiten die voortkomen uit privatisering (energiedistributie).

Het toenmalige kabinet heeft in het aan de Tweede Kamer opgestuurde standpunt gesteld dat het Cohen rapport een goed beoordelingskader bood om verder uit te werken in een concreet wetsvoorstel en langs een viertal lijnen implementatieactiviteiten te ontwikkelen (Tweede Kamer stukken 1996/1997, 24 036 nr. 45). Deze vier implementatielijnen waren:

- doorlichting van organisaties binnen de rijksoverheid, resulterend in Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de Rijksdienst;
- analyse van en specifieke aanbevelingen voor zes clusters van organisaties;
- overleg met decentrale overheden over de wijze waarop de aanbevelingen van de werkgroep Cohen op dit niveau hun doorwerking zullen krijgen;
- voorstel voor wetgeving van het toetsingskader van de werkgroep Cohen.

8.1.1 Aanwijzing inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst

Op basis van het bovenstaande zijn de Aanwijzingen inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst opgesteld (Stcrt 8 mei 1998, nr. 95, p. 8) en op 1 juli 1998 ingevoerd. Deze worden gehanteerd als regels voor toetreding tot een markt door een rijksdienst en voor het gedrag van die rijksdienst op de markt na eventuele toetreding. De Aanwijzingen zijn na drie jaar geëvalueerd en op 23 januari 2002 met de Vaste Commissie voor Economische Zaken besproken. Uit de evaluatie kon worden geconcludeerd dat de Aanwijzingen hebben bijgedragen aan een grotere bewustwording van de problematiek van het optreden van de overheid op de markt. Verder bleek dat het merendeel van de klachten geen betrekking had op de rijksoverheid, maar op andere overheden (Kamerstukken II 2001/02, 28 000 XIII, nr. 42). De Aanwijzingen blijven gehandhaafd voor rijksdiensten inclusief agentschappen, maar exclusief zelfstandige bestuursorganen, lagere overheden en private organisaties.

De Aanwijzingen zijn van toepassing op het leveren van goederen of diensten aan organisaties en personen die niet tot de rechtspersoon Staat behoren door instanties die wel daartoe behoren voor zover daarbij in concurrentie met anderen wordt getreden (Aanwijzing 1). Levering van goederen of diensten door overheidsinstanties aan andere overheidsinstanties vallen buiten het bereik. Aanwijzing 4 bepaalt dat marktactiviteiten slechts mogen worden verricht bij of krachtens de wet of indien voortvloeiend uit een internationale verplichting. In Aanwijzing 5 wordt de toelaatbaarheid uitgebreid met activiteiten die onlosmakelijk zijn verbonden aan het uitvoeren van een overheidstaak en Aanwijzing 6 voorziet in de exploitatie van restcapaciteit. Voor activiteiten die vallen onder Aanwijzing 4 mogen alleen de werkelijk gemaakte kosten in rekening worden gebracht (Aanwijzing 16). Voor de andere twee gevallen mogen marktconforme prijzen gerekend worden, inclusief belasting- en winstopslag. Ook moet overheidsinformatie waarvan het gebruik is toegestaan voor marktactiviteiten, onder gelijke voorwaarden beschikbaar zijn voor derden (Aanwijzing 13 lid 2) en is er een verbod op koppelverkoop (Aanwijzing 14).

De ministers van Economische Zaken en Justitie hebben de bovengenoemde algemene beleidskaders nader uitgewerkt (zie TK 1997-1998 24036 nr. 98). Zij hebben aangegeven aan dat de voor een bepaalde overheidsorganisatie verantwoordelijke minister kan bepalen dat die organisatie een aantal bewerkingsslagen voor bestanden mag uitvoeren, die tot een verbetering van de toegankelijkheid van overheidsinformatie leiden. Die bewerkingsslagen hoeven niet tot de kerntaken van de overheidsorganisatie te behoren of binnen de publieke taak van die organisatie te vallen. De verantwoordelijke minister mag dat doen wanneer de private sector hierin niet voorziet en het toegankelijk maken van die overheidsinformatie van groot maatschappelijk belang wordt geacht (zie TK 1997-1998 24036 nr. 98; zie ook Kok 1999, p. 128). Deze bewerkte publieke gegevens kunnen vervolgens beschikbaar worden gesteld aan derden.

8.2 Wetsvoorstel Markt en Overheid

In 1999 bracht de Sociaal-Economische Raad (SER) een advies uit inzake een wetsvoorstel Markt en Overheid. Alhoewel het advies van de SER de oorspronkelijke

aanbevelingen van het Cohen rapport ietwat afzwakte, ondersteunde de SER ook de invoering van een wettelijke regeling. Er is toen een wetsvoorstel opgesteld: “Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken”, beter bekend als het Wetsvoorstel Markt en Overheid (WMO). Het wetsvoorstel is in oktober 2001 aan de Tweede kamer aangeboden (Tweede Kamer stukken 2001/02 28 050, nr. 1-3). Alhoewel er tot dan toe een breed draagvlak was geweest voor maatregelen met betrekking tot de markt en overheid problematiek, was er nogal wat kritiek op dit specifieke wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zou onder meer te vage definities bevatten en niet de werkelijke problematiek aanpakken. Het wetsvoorstel is in die regeringsperiode niet meer behandeld en is - na een negatief advies van de Raad van State - door een nieuw kabinet in april 2004 definitief ingetrokken. In plaats daarvan is ervoor gekozen eerst meer onderzoek uit te laten voeren en dan eventueel bestaande regelgeving zoals de Mededingingswet en de Algemene wet bestuursrecht aan te passen (Tweede Kamer stukken 2003/04 28 050, nr. 7-8).

Intussen is er een nieuw wetsvoorstel opgesteld voor de wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels voor ondernemingen met een bijzondere taak en overheidsorganisaties, het Wetsvoorstel Markt & Overheidsregels. De SER heeft in een brief aan het Ministerie van Economische Zaken gedateerd 7 december 2005 een advies uitgebracht (SER 2005 Briefadvies Consultatie wijziging Mededingingswet http://www.ser.nl/publicaties/default.asp?desc=brief_20051207). De SER ziet dit wetsvoorstel als een stap in de goede richting, zeker omdat de markt- en overheidsregels een onderdeel zullen worden van de Mededingingswet (SER 2005, p.2). De SER heeft echter nog twijfels omdat een werkbaar evenwicht tussen het belang van de bestuurlijke autonomie en het belang van gezonde concurrentieverhoudingen in het wetsvoorstel ontbreekt. Daardoor wordt overheden een vluchtweg geboden doordat zij economische activiteiten tot publiek belang kunnen bestempelen zonder dat de economische effecten van die activiteiten worden getoetst (SER 2005, p.3).¹¹ Er komt een publicatieplicht voordat economische activiteiten zullen worden verricht maar er worden geen sancties voorgesteld op overtreding van de publicatieplicht. Ook de bevoegdheden van de NMa in geval de publicatieplicht niet wordt nageleefd, zijn onduidelijk (SER 2005, p.4). Bovendien zal de handhaving complex worden (SER 2005, p.7).

8.3 Huidige betekenis van het beleid

Samenvattend, bepaalt het kabinetsbeleid inzake “Markt en Overheid” dat als overheidsinstellingen in of naast hun taak commerciële activiteiten verrichten het uitgangspunt dient daarbij te zijn dat zij zich in een zelfde concurrentiepositie bevinden als private ondernemingen die zich eveneens op die markt bevinden. Dit betekent dat iedereen onder dezelfde voorwaarden toegang tot de basisinformatie moet krijgen. Concreet betekent het dat overheidsorganen geen speciale fiscale behandeling krijgen, dat er geen subsidie voor marktactiviteiten mag worden uitgekeerd, en dat kosten van arbeids-, vermogens- en productiemiddelen van de marktactiviteiten moeten worden verrekend in de prijs.

¹¹ Dit is conform het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (zie verder paragraaf 8.3.1).

Overigens kan, ingevolge hetzelfde Nederlandse beleid, een verantwoordelijk minister besluiten om een overheidsinstantie, buiten haar kerntaken of publieke taken om, een aantal bewerkingsslagen op de informatie uitvoeren als dat tot een verbetering van de toegankelijkheid van overheidsinformatie leidt, het toegankelijk maken van die overheidsinformatie van groot maatschappelijk belang wordt geacht, en de private sector deze bewerkingsslag niet kan of wil uitvoeren. Voor de verrijking van de informatie mag geen gebruik worden gemaakt van de informatie van derden.

8.3.1 Staatssteun

Staatssteunregels worden bepaald door het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name door artikelen 87, 88 en 89 van het EG-verdrag. Deze artikelen geven een opsomming van de definities, de mogelijke vrijstellingen, procedures en bevoegdheden van de Europese instellingen weer.

Volgens Artikel 87, lid 1 wordt ieder door de staat toegekend of met staatsmiddelen bekostigd voordeel als staatssteun beschouwd wanneer:

- het aan zijn begunstigde een economisch voordeel verschaft, dat niet langs de commerciële weg zou worden verkregen;
- het op selectieve wijze wordt toegekend aan bepaalde ondernemingen of bepaalde producties;
- het de mededinging en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt of kan beïnvloeden.

Bepaalde steunmaatregelen zijn verenigbaar met de gemeenschappelijke markt (Artikel 87, lid 2). Hieronder vallen steunmaatregelen van sociale aard aan individuele gebruikers en steunmaatregelen tot herstel van de schade veroorzaakt door natuurrampen of andere buitengewone gebeurtenissen. De steunmaatregelen onder Artikel 87, lid 3 kunnen als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. Hieronder vallen bijvoorbeeld steun voor belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang, staatssteun die de ontwikkeling van bepaalde vormen van economische bedrijvigheid of die van regionale economieën vergemakkelijkt en steunmaatregelen voor cultuur en het behoud van het culturele erfgoed. 'Als verenigbaar kunnen worden beschouwd' betekent dat deze steunmaatregelen ter goedkeuring bij de Commissie moeten worden aangemeld.

In het kader van de regelgeving voor staatssteun zijn de verhoudingen tussen de overheid en openbare bedrijven of bedrijven belast met overheidstaken van belang als een bedrijf financiering voor uitvoering van de diensten van algemeen belang ontvangt. Volgens de gehanteerde definitie is een openbaar bedrijf 'een bedrijf waarover overheden rechtstreeks of middellijk een dominerende invloed kunnen uitoefenen uit hoofde van eigendom, financiële deelneming of de desbetreffende regels' (Transparantierichtlijn (85/413/EC, 93/84/EC en 2000/52/EC)).

De ondernemingen waaraan de lidstaten bijzondere of uitsluitende rechten verlenen om de taken van algemeen belang te vervullen, vallen onder de mededingingsregels van het EG-verdrag (Artikel 86), maar ook onder de staatssteunregels van artikel 87 EG-verdrag. Afwijkingen zijn mogelijk. In principe zijn de mededingingsregels voor zover van toepassing dat deze ondernemingen ongehinderd de diensten van algemeen belang kunnen blijven leveren of andere publieke taken kunnen vervullen¹².

¹² Zie ook het advies van de SER aan de Minister van Economische Zaken (SER 2005 en paragraaf 8.2).

Een overzicht van de invulling van het begrip ‘dienst van algemeen belang’ en staatssteun door het Hof van Justitie en het Gerecht van Eerste Aanleg is terug te vinden in de jurisprudentie.

Rond diensten van algemeen belang in Europa loopt een discussie. De Commissie werkt onder andere aan een vrijstellingsverordening voor betrekkelijk kleine compensaties voor de vervulling van publieke taken door openbare of andere bedrijven en compensaties ten behoeve van sociale huisvesting en ziekenhuizen. *(tekst overgenomen van <http://www.europadecentraal.nl/emc.asp?pageId=316>)*

8.4 Markt en overheid: parallellen met andere overheden

RWS-AGI zou zich mogelijk op het terrein van de markt kunnen bevinden. In het verleden hebben vergelijkbare kwesties bij andere overheidsorganisaties gespeeld. Hier worden de ontwikkelingen bij het KNMI, Kadaster en de Kamer van Koophandel beschreven.

8.4.1 KNMI

Het KNMI is het nationale instituut voor weer, klimaat en seismologie. Het KNMI verstrekt weerinformatie ten behoeve van veiligheid, economie en duurzaam milieu aan het algemeen publiek, de overheid, de luchtvaart en de scheepvaart. Voor lange termijnontwikkelingen verricht het KNMI onderzoek naar de veranderingen in het klimaat. Het beschikbaar stellen van bij het KNMI aanwezige kennis, data en informatie is een kernactiviteit. Het instituut is een agentschap van het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en haar taken zijn vastgelegd in de Wet op het KNMI (Tweede Kamer stukken, 2001, 27 623, nr. 2).

Op 1 januari 1995 is het KNMI een agentschap geworden. Bij de evaluatie van het agentschap werd niet alleen naar de technische kanten (financiële verwachtingen) gekeken en een beleidsmatige evaluatie uitgevoerd. Ook werd er gediscussieerd over het mogelijk ontvlechten van de overheids- en markttaken van het KNMI, onder meer aangezwengeld door het Cohen Rapport. Onder invloed van dit rapport is er een aparte wet voor het KNMI opgesteld. Commerciële activiteiten met toegevoegde waarde die voorheen door het KNMI werden verzorgd, mogen nu alleen door particuliere weerbureaus worden uitgevoerd. Dit waren activiteiten zoals het persoonlijk optreden van weerkundigen in de media, de telefonische weerberichten, op maat gesneden weersverwachtingen voor specifieke doelgroepen, zoals speciale gladheidsverwachtingen voor verkeer en vervoer, en weersinformatie voor het maritiem bedrijfsleven en boorplatforms. Het KNMI mag alleen ruwe en bewerkte gegevens verkopen. Het KNMI is per 2004 begonnen met het opzetten van een infrastructuur voor het ontsluiten van haar gegevens en producten. Deze KNMI Operationeel Data Centrum (KODAC) infrastructuur zal vanaf 2006 gegevens in de komende jaren verder ontsluiten.

De huidige taken van het KNMI

Het KNMI heeft ten doel de samenleving van informatie te voorzien met betrekking tot het weer en andere geofysische verschijnselen. Daartoe verzamelt het gegevens door internationale uitwisseling en uit eigen waarneming van geofysische verschijnselen in de dampkring, aan het oppervlak van en in de aarde en in de zee, interpreteert deze gegevens en bewerkt deze zodanig dat een algemeen weerbeeld van Nederland kan worden gegeven en tot informatie die geschikt is door gebruik door deskundigen op het terrein van de meteorologie en andere geofysische terreinen, onderzoek en beleid (Wet op het KNMI, Memorie van Toelichting Tweede Kamer stukken, 2001, 27 623, nr.3). Deze gegevens zijn beschikbaar voor onder meer gebruik door derden (afnemers) zoals andere overheden, onderwijs- en onderzoeksinstituten, particuliere weerbureaus, omroepinstellingen, uitgevers of andere afnemers.

ECOMET en de Regeling KNMI

Het verstrekken van gegevens en informatie aan derden door het KNMI wordt in hoge mate gestructureerd door het internationale kader waarin het KNMI functioneert. Er is wereldwijd afgesproken dat Nationale Meteorologische Instituten (NMIs) de door hen geproduceerde gegevens onderling uitwisselen met gesloten beurzen. Om deze vrije uitwisseling veilig te stellen in het licht van toenemende commercialisering van weerinformatie, hebben de Europese NMIs in 1995 het privaatrechtelijke samenwerkingsverband ECOMET opgericht naar Belgisch recht. ECOMET coördineert de manier waarop de NMIs hun tarieven bepalen en heeft zeer gedetailleerde voorschriften opgesteld voor het leveren aan commerciële afnemers. Ook het KNMI moet deze voorschriften volgen en in kader daarvan is er een Regeling beschikbaar algemeen weerbericht en KNMI-gegevens, prijs KNMI-gegevens en nadere regeling KNMI-taken en –raad (Stc 3 juli 2002, nr. 124, P. 17) opgesteld. Verder zijn er in ECOMET-verband standaard licentiecontracten opgesteld voor het beschikbaar stellen van gegevens en informatie (Wet op KNMI, Memorie van toelichting, Tweede Kamer stukken 2001, 27 623, nr. 3).

8.4.2 Kadaster en Kadata

Het Kadaster is sinds 1994 een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Dat houdt in dat het Kadaster haar publieke taken geheel kostendekkend moet uitvoeren. De huidige wettelijke taken van het Kadaster zijn genoemd in de Kadasterwet en de Landinrichtingswetgeving, en taken die daaruit voortvloeien. Naast deze wetten vormt de Organisatiewet Kadaster het kader voor de juridische en bestuurlijke status van het Kadaster. Het Kadaster bekostigt zichzelf grotendeels uit tarifiering voor vastgoedtransacties en voor een kleiner deel uit verkoop van (value-added) producten.

De Kadasterwet, die deels is gebaseerd op bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek, vormt de wettelijke grondslag voor de activiteiten op de terreinen openbare registers, kadastrale registratie, topografie en geometrie. Deze wet moet ervoor zorgen dat de input en verwerking zo betrouwbaar mogelijk plaatsvinden, zodat volledige en actuele vastgoedinformatie, informatie over schepen en luchtvaartuigen en geo-informatie permanent beschikbaar is. De Kadasterwet kent aan het Kadaster de volgende taken toe:

- het houden van de openbare registers en het bijhouden van de kadastrale registratie en de kadastrale kaart;
- de registraties van schepen en luchtvaartuigen;
- het instandhouden van een net van coördinaatpunten (Rijksdriehoeksmeting);
- het registreren en het cartografisch weergeven van geografische gegevens;
- het verstrekken van informatie op basis van deze registraties.

Een van de redenen voor de verzelfstandiging van het Kadaster in 1994 was het bevorderen van de toegankelijkheid van kadastergegevens. Dat leidde tot de mogelijkheid voor het Kadaster om BV's op te richten voor commerciële doeleinden zoals Kadata BV. Na de evaluatie van de verzelfstandiging van het Kadaster werden de wettelijke taken van het Kadaster verruimd en mocht het ook uit haar eigen gegevensbank zogenaamde halffabrikaten gaan produceren om de toegankelijkheid te bevorderen (zie o.a. TK 97-98 25600 XI nr. 59). Deze halffabrikaten moeten voor alle marktpartijen onder dezelfde condities beschikbaar zijn (Kamerstukken II 1997/98, 25 600 XI, nr. 59) en worden geleverd door Kadata, nu als afdeling van het Kadaster.

8.4.3 Vierhand/NV Databank Kamers van Koophandel

Een ander geval die relevant is, is de zaak van Vierhand/NV Databank (HR 15 september 1995). De NV Databank, een dochter van de Kamers van Koophandel, leverde buiten de verplichte verstrekking op grond van de Handelsregisterwet sinds lange tijd onder meer gegevens aan eindgebruikers en tussenhandel. De eindgebruikers die NV Databank bediende, kregen een doorleveringsverbod opgelegd terwijl de tussenhandel een (almaar stijgende) doorleveringstoelage moest betalen. Dit zou een eerlijkere verdeling van de lasten inhouden. De eindgebruiker die de NV Databank bedienen zouden anders meer aan de kosten van verzameling en beheer bijdragen dan de eindgebruiker die door de tussenleverancier werd bediend. Tussenleverancier Vierhand heeft, zonder succes, tot op de Hoge Raad getracht deze praktijk aan te vechten. Echter, de toenmalige minister van Economische Zaken keurde de prijsdiscriminatie af en besloot dat de Kamers van Koophandel niet met het bedrijfsleven mochten concurreren. Ten tijde van het geschil met Vierhand werd op dat moment de Handelsregisterwet herzien, en ook de Wet op de Kamers van Koophandel onderging wijzigingen. Met name bij de parlementaire behandeling van dit laatste voorstel en van het Cohen rapport, kwamen het door NV Databank gevoerde prijsbeleid en de concurrentie veelvuldig aan de orde (o.a. Tweede Kamer stukken 1996/97, 25 029, nr. 5, p. 4 en nr. 6 p.6; van Eechoud 1998).

De NV Databank is in het kader van de eerste implementatielijns van het wetsvoorstel Markt en Overheid onderzocht. Na dit onderzoek werd besloten de N.V. Databank haar commerciële exploitatie van informatieproducten van het Handelsregister en BW 2 te laten beëindigen. Een implementatietraject werd in gang gezet over de aanpassing van de product- en tarievenlijst conform het normenkader Markt en Overheid. De N.V. Databank zou uiterlijk april 1998 hetzij worden afgestoten, hetzij wat betreft niet-commerciële activiteiten worden geïntegreerd in de VVK-organisatie. De

N.V.Databank heeft daarop haar naam gewijzigd in KvK Data (Tweede Kamer stukken 1997/98, 24 036 nr. 87 p.16, 20).

De zaak Vierhand illustreert dat hoewel juridisch een strijd kan worden gewonnen, de politieke consequenties weer heel anders kunnen uitpakken.

8.4.4 Conclusie

Hierboven zijn drie vergelijkbare situaties weergegeven over de commercialisering van overheidsinformatie met verschillende oplossingen. In het geval van het KNMI en Kamers van Koophandel werd gekozen voor een afsplitsing van de commerciële taken. In het geval van het Kadaster werden de niet-publieke taken ondergebracht bij de wettelijke taken van het Kadaster.

8.5 RWS-AGI en markt en overheid

Voor wat betreft de uitoefening van de publieke taak heeft de overheid vrijheid om te handelen ofwel discretie nodig, hetgeen betekent dat het orgaan een keuze kan maken met betrekking tot wat zij zal ondernemen en hoe zij dat zal doen (Pels Rijken et al., 2001, p. 15).

8.5.1 Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat wegens onlosmakelijk verbondenheid met publieke taak dan wel ter benutting van noodzakelijke restcapaciteit

Voor Rijkswaterstaat zijn er aparte aanwijzingen voor toegestane marktactiviteiten vastgesteld. Het “Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat wegens onlosmakelijk verbondenheid met publieke taak dan wel ter benutting van noodzakelijke restcapaciteit” (Stcrt 23 januari 2001, nr. 16, p. 19) bevat de volgende artikelen:

Artikel 1:

“Door het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat mogen producten en diensten worden aangeboden aan organisaties en personen buiten de rechtspersoon Staat, mits [] (b) dit geschiedt ter benutting van noodzakelijke restcapaciteit en betrekking heeft op het [...] – beschikbaar stellen van gegevens(bestanden), kaarten, leidraden, foto’s en dergelijke of programmatuur;”

De toelichting zegt hierover: “Gegevens waarover beschikt wordt in verband met de uitoefening van de publieke taak van het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, kunnen, uiteraard voorzover de bescherming van persoonsgegevens zich daar niet tegen verzet, aan derden worden verstrekt; deze gegevens zijn immers al verzameld in het kader van de uitvoering van de publieke taak.

De tarieven voor personeelsinzet en productiemiddelen worden bepaald volgens de binnen het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat voorgeschreven methodieken; deze zijn erop gericht te komen tot tarieven waarin redelijkerwijs toe te rekenen kosten verdisconteerd zijn, met opslagen voor vennootschaps- en omzetbelasting en voor een op de betreffende markt gangbare winstmarge.”

8.5.2 Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen

Verder mag Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen ook marktactiviteiten ontplooiën. Deze richtlijnen zijn vastgelegd in het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen (Stcrt 8 februari 2001, nr. 28, p. 19) met de volgende artikelen:

“Artikel 1 e. het ter beschikking stellen aan provincies, gemeenten en waterschappen van nationale gegevens(-bestanden) voor beheer of onderhoud van infrastructuur of verkeersbeheersing daarop;”

Toelichting:

“Ter beschikkingstellen van nationale gegevens(-bestanden) voor het beheer of onderhoud van infrastructuur en het beheersen van verkeer daarop: dit vindt plaats aan provincies, gemeenten en waterschappen om hun verantwoordelijkheid als wegbeheerder te ondersteunen. Indien deze activiteit gestaakt zou worden, ontberen deze wegbeheerders belangrijke data voor een adequate invulling van hun verantwoordelijkheid. De hiervoor te leveren tegenprestatie bestaat uit het leveren van door betrokkenen vergaarde gegevens die onder andere van belang zijn voor de beheerstaken van Rijkswaterstaat, dan wel uit betaling van verstrekkingkosten. De door Rijkswaterstaat in verband met de uitoefening van de publieke taak vergaarde gegevens alsmede de als tegenprestatie ontvangen gegevens, worden ter beschikking gesteld.”

Voormalige Meetkundige Dienst

De Meetkundige Dienst (MD) is één van de overheidsinstellingen die in het kader van de implementatie kabinetsstandpunt Markt en Overheid in 1998 zijn doorgelicht (Tweede Kamer stukken 1997-98, 24 036 nr. 98). Hierbij wordt in de notitie aanbevolen de onderzoeksbestanden enkel onder gelijke voorwaarden ter beschikking te stellen aan derden. Daarbij wordt eveneens aanbevolen dat de MD bij het uitwisselen van gegevens met derden waakt voor het niet uitvoeren van bewerkingslagen. Dit is in het kader van “Markt en Overheid” niet toegestaan als dit niet past binnen de publieke taak van de Meetkundige Dienst.

8.5.3 Relevante jurisprudentie: Staat (RWS-AGI) – 7 bedrijven (dGPS-zaak uitspraak)¹³

Een van de weinige uitspraken op het gebied van geo-informatie is de uitspraak in het kort geding op 18 februari 2005 van de Rechtbank 's-Gravenhage (sector civiel recht – voorzieningsrechter, rolnummer K05/66).

Rijkswaterstaat (RWS) had voor eigen gebruik een GPS referentienetwerk laten opzetten waarvoor radioapparatuur van het bedrijf Thales Navigation BV werd gebruikt. Het signaal was niet gecodeerd en kon door elke GPS-ontvanger van het merk Thales worden opgevangen. Er zijn een aantal andere bedrijven die ook GPS referentienetwerken aanbieden maar dan voor commerciële doeleinden. Omdat het netwerk van RWS in feite gratis te ontvangen was, heeft één van de publieke bedrijven, LNR Globalcom BV, RWS per brief op 29 december 1998 gewezen op de mogelijke nadelige gevolgen van het ongecodeerd, en dus publiekelijk, aanbieden van

¹³ Dit deel is gebaseerd op Welle Donker, 2006

GPS-data. RWS heeft in een brief gedateerd 14 november 2000 aan LNR laten weten dat waar nodig, maatregelen getroffen zouden worden om gebruik door derden tegen te gaan. Dit bleek echter niet zo eenvoudig uit te voeren, en RWS liet per memo op 18 juli 2001 weten dat het GPS-signaal zonder vergoeding aan derden beschikbaar zal worden gesteld. LNR, samen met zes andere bedrijven stapten daarop naar de rechter. Zij stelden dat RWS onrechtmatig handelde door het netwerk kosteloos aan derden aan te bieden. Dit zou ten eerste in strijd zijn met de toezegging die RWS aan LNR had gemaakt, en ten tweede omdat potentiële klanten van de commerciële bedrijven nu voor apparatuur van Thales zouden kiezen en dus was dit een verboden steunmaatregel op grond van artikel 87 EG-verdrag. Bovendien zou het handelen van RWS in strijd zijn met het “Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat wegens onlosmakelijk verbondenheid met publieke taak dan wel ter benutting van noodzakelijke restcapaciteit” en de “Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst”. De rechter oordeelde echter dat het voordeel dat Thales genoot het gevolg was van het oorspronkelijk aannemen van de opdracht om het GPS-netwerk te ontwikkelen. Omdat de broncode publiek was, viel het nog maar te bezien of er een werkelijk voordeel voor Thales was. Omdat het GPS-netwerk voor eigen gebruik was opgezet, was er in dit geval geen sprake van – al dan niet gratis aangeboden – marktactiviteiten (Geo-Info 2005-4, p. 217-218). De uitspraak bevatte de volgende punten:

- “De enkele omstandigheid dat Thales meer dan eiseressen zou profiteren van het door RWS voor een ieder opengestelde LRK netwerk maakt dit nog niet tot een verboden steunmaatregel”;
- “Nu door gedaagde is gesteld dat de benodigde technische gegevens (de “broncode”) voor een ieder beschikbaar zijn, valt voorshands niet in te zien dat aan Thales op onrechtmatige wijze steun wordt verleend”;
- “Door gedaagde is onweersproken gesteld dat RWS het LRK netwerk voor eigen gebruik heeft opgericht”;
- “Evenmin is in geschil dat RWS de diensten van dit netwerk niet actief – al dan niet tegen een vergoeding – aanbiedt aan derden”;
- “Voorlopig bestaat geen grond om aan te nemen dat het hier om door (rechtmatig) overheidshandelen van RWS veroorzaakte onevenredige gevolgen voor eiseressen gaat”;
- “Als dit anders zou blijken te zijn en als wel aansprakelijkheid van gedaagde zou moeten worden aangenomen, dan ligt afwikkeling daarvan in de vorm van schadevergoeding meer in de rede. Juist aan een verbod, zoals gevraagd, zouden onevenredige en onomkeerbare nadelen kleven.”

Men moet echter rekening houden dat dit een kort geding uitspraak betreft. Sinds dit kort geding uitspraak is er een bodemprocedure gestart door een of meer van de betrokken bedrijven. Tot er meer duidelijkheid is, kan deze uitspraak niet als leidraad worden gebruikt.

8.6 Conclusie RWS-AGI en marktactiviteiten

In het kader van de discussie Markt en Overheid vraagt RWS-AGI zich af in hoeverre het kader voor markt en overheid belemmeringen opwerpt voor het vrij verstrekken van geo-data en in hoeverre RWS-AGI (web-)services mag aanbieden.

Algemeen kan gesteld worden dat als het ter beschikkingstellen van geo-data en/ of services valt onder de publieke taken van RWS-AGI beleid en wetgeving inzake Markt en Overheid geen belemmeringen opwerpen om de gegevens vrij te verstrek-

ken dan wel services aan te bieden. Na de uitspraak in de dGPS zaak kan met enige zekerheid worden gesteld dat wanneer de gegevens voor eigen gebruik door RWS-AGI zijn ingewonnen er geen sprake kan zijn van – al dan niet gratis aangeboden – marktactiviteiten.

Zelfs al zou het vrij ter beschikking stellen van geo-data door RWS-AGI worden beschouwd als een economische activiteit van de overheid die het bedrijfsleven onevenredig zou kunnen benadelen dan wordt door redelijke overgangstermijnen voor het kracht zijn van het nieuwe beleid aan dit mogelijke probleem afdoende tegemoetgekomen.

Het lijkt niet noodzakelijk om RWS-AGI-activiteiten af te splitsen. Nader onderzoek is noodzakelijk om deze conclusie beter te onderbouwen. Relevante vragen zijn dan onder andere hoe de publieke taak van RWS-AGI is gedefinieerd en in hoeverre de huidige activiteiten onder deze taak vallen.

9 Voorbeelden uit Europa

Het vrij verstrekken van geo-data is in Europa geen gemeengoed. Er zijn slechts enkele 'best-practices' bekend. Bij alledrie de 'best practices' gaat het echter niet om het volledig vrij geven van de overheidsgegevens.

9.1 Spanje, Catalonië

In Catalonië heeft het Institut Cartogràfic de Catalunya (ICC) haar kostendekkende beleid omgezet in een vrij toegankelijkheidsbeleid voor de digitale orthofotos 1:5.000, 1:25.000, de digitale vector topografie 1:50.000 en 1:250.000, en voor de digitale raster topografie 1:5.000 (<http://www.icc.es/homeang.html>, zie ook INSPIRE, 2005). De geo-data worden vrij ter beschikking gesteld via de portal van de Catalaanse geografische informatie infrastructuur (zie www.geoportal-idec.net en www.geoportal-idec.net/idelocal/). De vrije toegankelijkheid geldt echter alleen voor persoonlijk gebruik en voor het gebruik binnen een bedrijf. Voor commercieel waarde toevoegend gebruik van de gegevens moet een overeenkomst getekend en een prijs betaald worden. De gevolgen van de beleidsverandering heeft men slechts in zeer beperkte mate gemeten. Hierover kunnen op dit moment dan ook geen uitspraken worden gedaan.

Dit model stelt de gebruiker in staat om, zonder zich te registreren, zonder grote voorinvestering de beschikbare gegevens te testen en op basis van de resultaten van zulke testen in te schatten hoeveel (technische) inspanning het verlangt om een renderend product op de markt te zetten.

9.2 Finland

In Finland draait sinds 2003 een pilot (www.paikkatietolainamo.fi) die het mogelijk maakt om voor een bepaalde regio allerlei gegevens te vinden en gratis te downloaden (zie Toivonen et al., 2006). Potentiële gebruikers kunnen zich registreren en nadat een licentie is ondertekend, kan men data gratis downloaden voor de periode van een jaar. Na het jaar wordt de gebruiker de keuze gelaten om de gegevens te verwijderen van zijn computer, om de licentie met een jaar te verlengen of om de gegevens te kopen.

Dit model stelt de gebruiker in staat om, na registratie, zonder grote voorinvestering de beschikbare gegevens te testen en op basis van de resultaten van zulke testen in te schatten hoeveel (technische) inspanning het verlangt om een renderend product op de markt te zetten.

9.3 Duitsland, Noordrijn- Westfalen

In Noordrijn-Westfalen heeft de Landesvermessungsamt op 15 oktober 2005 al haar topografische bestanden (1:10000 en kleinschaliger) via een WMS service vrij toegankelijk op internet gezet (zie <http://www.tim-online.nrw.de/tim-online/LVermA/index.html>). De service maakt het voor iedereen mogelijk om te kijken naar de kaart maar ook om feedback te geven aan het Landesvermessungsamt.

De feedback kan met behulp van het tekenen van een punt, lijn of vlak in de kaart. Daarna moet men de verandering in woorden beschrijven en contact informatie geven. De Landesvermessungsamt wil deze informatie onder andere gebruiken om haar bijhoudingswerkzaamheden efficiënter te laten verlopen. De service wordt erg veel bezocht (gemiddeld 1 miljoen bezoekers per maand¹⁴) maar over de betrouwbaarheid van de geleverde feedback is (nog) geen informatie beschikbaar.

9.3.1 Frankrijk, BRGM

Het Bureau des Recherches Géologiques et Minières, de Franse geologische service, heeft een online viewer (<http://infoterre.brgm.fr>) waar de administratieve grenzen (gemeenten en municipalities) gratis kunnen worden gedownload (in shapefile formaat). Onduidelijk in hoeverre het verdere gebruik van deze gegevens aan gebruiksvoorwaarden gebonden is.

9.3.2 Frankrijk, Geoportail

Geoportail is het Franse equivalent van GoogleEarth. Het biedt sinds halverwege 2006 de mogelijkheid om orthofoto's (van BD ortho®), kaarten (van IGN), reliëfbestanden (van BD Alti®), en wegenkaarten (van Georoute®) van het Franse grondgebied online gratis te bekijken (www.geoportail.fr). Het projectteam bestaat uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Landbouw, Ecologie, en l'Équipement. Het portal is ontwikkeld door IGN en BRGM. De ontwikkeling van de service heeft tot dusver €6 million gekost¹⁵.

Hoewel het bekijken gratis is, kunnen de bestanden niet worden gedownload. Het auteursrecht is voorbehouden aan IGN. Kopieën van het scherm mogen worden gebruikt mits de bron wordt genoemd (IGN). Sommige geo-data is niet vrij beschikbaar. Dit zijn bijvoorbeeld de 1:25,000 bestanden¹⁶.

Technische beperkingen maken het niet mogelijk om binnen Geoportail Frankrijk als geheel te zien, of volledige metropolitane gebieden.

¹⁴ Bron: http://www.egov-goodpractice.org/gpd_details.php?gpdid=334

¹⁵ Bron: <http://www.pcpro.co.uk/news/88934/french-geoportail-crashes-to-earth.html>

¹⁶ Bron: http://www.vterrain.org/Locations/eu/IGN_France_GeoPortail_EN.pdf & <http://perso.orange.fr/hermetica/geoportail.htm>

10 Conclusies en Aanbevelingen

Dit onderzoek geeft inzicht in hoeverre bestaande verplichtingen een (onoverkomelijke) barrière vormen om te komen tot de vrije beschikbaarheid van bestanden die door Rijkswaterstaat worden gebruikt. Deze analyse is gemaakt voor de volgende vier bestanden: NWB, AHN, ENC's, en Orthofotomozaïeken. Verder komen vier specifieke vragen aan bod, de markt en overheid kwestie, en wordt ingegaan op internationale 'best practices'. Besloten wordt met aanbevelingen.

10.1 Belemmeringen voor vrij geven van vier geo-data bij AGI

Nationaal Wegenbestand (NWB)

Voor het NWB-vaarwegen en -spoorwegen lijken er geen belemmeringen te zijn om het vrije toegankelijkheidsbeleid direct in te voeren.

De grootste belemmering bij het NWB-wegen is dat vergelijkbare bestanden reeds op de markt verkrijgbaar zijn. Onmiddellijke invoering van het nieuwe beleid zou tot schade bij deze bedrijven kunnen leiden.

Electronic Nautical Charts

Een deel van de ENC's is afkomstig van het Kadaster en het Gemeentelijk Havenbedrijf. Om de ENC's vrij beschikbaar te stellen moet met deze partijen overeenstemming worden bereikt over het voorgenomen toegankelijkheidsbeleid. Indien het Kadaster en het Gemeentelijk Havenbedrijf niet willen meewerken aan het voorgenomen beleid kan RWS-AGI besluiten om de ENC's zonder de informatie van het Kadaster en het Gemeentelijk Havenbedrijf vrij te verstrekken.

Verder zijn er commerciële partijen die met vergelijkbare maar minder nauwkeurige bestanden zich op de markt begeven. Het is mogelijk dat er vergelijkbare belemmeringen als bij het NWB gaan spelen.

Orthofotomozaïeken

Dit bestand kan niet vrij worden verstrekt omdat het intellectuele eigendom van het bestand bij een private partij ligt. De overeenkomst tussen de verschillende overheidspartijen en de private partij staat het niet toe het bestand verder te verspreiden.

Een oplossingsrichting is met de andere overheidspartijen overleggen of dit in een volgende aanbestedingsronde anders geregeld kan worden.

Een alternatief kan zijn om voor de hele overheid een gebruiksrecht te verwerven van een orthofotomozaïekbestand. De huidige resolutie zal dan wel moeten worden vergroot zodat ook de behoefte van gemeenten wordt vervuld.

Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN)

Voor het vrijgeven van het AHN zal overeenstemming binnen het consortium over het te voeren beleid moeten komen. Aangezien de consortium partners vergelijkbaar beleid nastreven voor hun eigen gegevens, is het aannemelijk dat deze oplossing reëel is en dat er op korte termijn overeenstemming kan worden bereikt. Als deze overeenstemming uitblijft kan RWS-AGI de verdere ontwikkeling volledig op zich ne-

men. De bijdragen van de huidige consortiumpartners moeten dan door RWS-AGI worden gedragen.

Het is mogelijk dat commerciële partijen die zich ook met een soortgelijk bestand op termijn op de markt willen begeven een probleem gaan vormen. Dit zou een reden kunnen zijn om het nieuwe beleid snel in te voeren.

10.2 Specifieke vragen

Er zijn vier specifieke vragen nauw verwant aan het vrij verstrekken van geo-data:

- (1) Wat zijn geschikte gebruiksvoorwaarden in een omgeving van vrije verstrekking?

Geschikte gebruiksvoorwaarden zijn gebruiksvoorwaarden die aansluiten bij de internationale standaard Creative Commons. Een geschikte Creative Commons licentie is de variant waarbij van vrij beschikbare gegevens afgeleide producten gemaakt mogen worden ook voor commerciële doeleinden. Het enige vereiste is dat de bron wordt vermeld. Deze licentie kent ook een geschikte aansprakelijkheidsbepaling.

In de voorwaarden voor het gebruik kan een bepaling worden opgenomen waarin het geschikt gebleken gebruik wordt aangegeven. Verder kan in dezelfde voorwaarden worden gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen voor overig gebruik. Aansprakelijkheid voor dit overige gebruik sluit RWS-AGI uit.

Een meer technische oplossingsrichting die hierbij aansluit, is het opnemen van alle relevante technische gegevens (doel ingewonnen bestand, mogelijk geschikt gebruik, nauwkeurigheid, actualiteit, inhoud, etc.) in de metadata van het bestand zelf.

- (2) Kan RWS-AGI het zich permitteren om alleen via Internet te leveren?

De Wet openbaarheid van bestuur staat het niet toe om voor verzoeken om geo-data alleen via internet RWS-AGI geo-data te leveren; het moet mogelijk blijven om een papieren kaart te verkrijgen.

Echter, voor wat betreft uit eigen beweging verstrekken van geo-data kan RWS-AGI kan volstaan met de actieve openbaarmaking van geo-data via internet.

- (3) Kan RWS-AGI het zich permitteren om geen vragen van gebruikers te beantwoorden?

Het volledig afschermen voor vragen lijkt strijdig met strekking van de wet en beleid. Ook voor de eigen processen is het verstandig om contact met de gebruiker te houden. Goede meta-informatie van en een FAQ-lijst over de geo-data, in combinatie met een (niet gratis) telefoonservice is een mogelijkheid die vragen aan RWS-AGI beperkt houdt.

- (4) In hoeverre werpt het kader voor markt en overheid belemmeringen op voor het vrij verstrekken van geo-data en in hoeverre RWS-AGI (web-)services mag aanbieden?

In het kader van de discussie Markt en Overheid vraagt RWS-AGI zich af in hoeverre het kader voor markt en overheid belemmeringen opwerpt voor het vrij verstrekken van geo-data en in hoeverre RWS-AGI (web-)services mag aanbieden.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het aanbieden van geo-data niet kan worden beschouwd als een marktactiviteit van Rijkswaterstaat. Betreffende bestanden heeft RWS nodig voor de uitvoering van haar publieke taken. Als deze geo-data onder gelijke voorwaarden gratis aan een ieder ter beschikking worden gesteld leidt

dat niet tot onredelijke concurrentie als een redelijke overgangstermijn wordt gehanteerd.

Het lijkt niet noodzakelijk om RWS-AGI-activiteiten af te splitsen. Nader onderzoek is noodzakelijk om deze conclusie beter te onderbouwen. Relevante vragen zijn dan onder andere hoe de publieke taak van RWS-AGI is gedefinieerd en in hoeverre de huidige activiteiten onder deze taak vallen.

10.3 Overige relevante bevindingen

Naast de vier cases en de vier specifieke vragen heeft het onderzoek nog een aantal relevante bevindingen opgeleverd.

‘Data-voor-data’ overeenkomsten

In een aantal gevallen heeft RWS-AGI ‘data-voor-data’ overeenkomsten. Deze overeenkomsten kunnen onder druk komen te staan indien het voorgenomen vrije toegankelijkheidsbeleid wordt ingevoerd.

Aanpassing van gebruiksvoorwaarden

De “Voorwaarden voor het Verstrekken aan en Gebruiken van Gegevens van de Adviesdienst Geo-informatie en ICT Rijkswaterstaat” voldoen niet aan het principe van vrije verstrekking ter stimulering van de ontwikkeling van waarde toevoegende producten. Met name artikel 11.2 dient nadere overweging. Hier wordt gesteld dat het niet toegestaan is om de AGI gegevens openbaar (te doen) maken of te vereenvoudigen zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van RWS-AGI.

Verder wordt de tijd tussen een verzoek en levering door RWS-AGI bepaald in artikel 6 van de “Voorwaarden voor het Verstrekken aan en Gebruiken van Gegevens van de Adviesdienst Geo-informatie en ICT Rijkswaterstaat”. Ook dit moet Wob-conform gemaakt worden. Artikel 6.1 van de “Voorwaarden AGI” geeft geen tijds-limiet voor het verstrekken van informatie, alleen een overeengekomen tijdstip tussen opdrachtgever en AGI, of anders zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk. De Wob stelt dat een beslissing op het verzoek om informatie uiterlijk binnen twee weken nadat het verzoek is ontvangen, met een maximale verdaging van ten hoogste twee weken (art. 6 lid 1 Wob). De verstrekking van informatie moet binnen vier weken na ontvangst van het verzoek te geschieden. Indien de omvang of de gecompliceerdheid van de informatie een verlenging rechtvaardigt, kan deze termijn worden verlengd met te hoogste vier weken (art. 6 lid 2 Wob).

Exclusieve gebruiksrechten

In dit onderzoek zijn geen exclusieve gebruiksrechten tot hergebruik geconstateerd. Indien er echter contracten met exclusieve gebruiksrechten tot hergebruik in omloop zijn die voor 2006 zijn verleend, zullen deze contracten niet meer worden verlengd of uiterlijk 31 december 2008 van rechtswege vervallen (art. 16 Wob).

PSI-richtlijn

De PSI-richtlijn geeft aan dat een openbaar lichaam indien daarom gevraagd wordt, moet kunnen aangeven welke berekeningsgrondslag is gebruikt voor de informatie. De berekeningsgrondslag kan vooral gezien worden als een mogelijkheid om excessieve tarieven te bestrijden die de totale kosten die zijn gemaakt om documenten te verzamelen, te produceren, te vermenigvuldigen en te verspreiden vermeerderd met een redelijk rendement op de investering. Dit is echter niet van toepassing op het

voorgenomen beleid van RWS-AGI. Dit specifieke punt heeft geen gevolgen voor de voorgenomen beleidsverandering.

10.4 Internationaal

'Best practices' van volledige vrije verstrekking in andere Europese landen zijn niet gevonden. Met name vrije beschikbaarheid voor commercieel gebruik is in alle gevonden cases niet toegestaan.

10.5 Aanbevelingen

Voorgenomen vrije beschikbaarstelling invoeren

Het is aanbevelingswaardig om het voorgenomen beleid waar mogelijk in te voeren. Het gebruik van de RWS-AGI geo-data zal waarschijnlijk toenemen bij beleid van vrije verstrekking en dat is goed voor de B.V. Nederland in het algemeen en de geo-sector in Nederland meer specifiek.

Verstrekkingsvoorwaarden

Een geschikte licentie is een Creative Commons licentie. De variant waarbij van vrij beschikbare gegevens afgeleide producten gemaakt mogen worden ook voor commerciële doeleinden sluit aan bij het voorgenomen beleid van vrije verstrekking.

Overgangstermijn

Zorg voor een overgangssituatie voor de introductie van het vrije beleid voor in ieder geval het NWB. In de overgangstermijn kan rekening worden gehouden met de noodzakelijke afschrijvingen bij de private aanbieders van vergelijkbare bestanden. Voor een overgangstermijn moet rekening worden gehouden met de tijd tussen het beleidsvoornemen (eind 2005) en invoering van het beleid. Gedacht kan worden aan een termijn van een tot twee jaar (i.c. begin 2007 tot 2008). Verder verdient het aanbeveling om inzicht te verkrijgen in de omvang van de reële schade bij het bedrijfsleven.

Monitoring

Monitoring van de effecten van de beleidsverandering strekt tot aanbeveling. Door een nulmeting en daarna jaarlijkse monitoring van bijvoorbeeld het gebruik, aantal waarde toegevoegde producten op basis van RWS-AGI geo-data en de toenemende omzet van waarde toevoegende bedrijven kan de legitimiteit van de beleidsverandering worden onderbouwd. De verwachte positieve effecten kunnen worden gebruikt in de public relations sfeer zowel door de organisatie zelf alsmede door de politiek verantwoordelijke.

Monitoring door RWS-AGI van de effecten kan mogelijk een bijdrage leveren aan de evaluatie van de Europese richtlijn hergebruik overheidsinformatie. Deze evaluatie staat gepland voor de tweede helft van 2008. Echter, zoals in het internationale hoofdstuk aangegeven zijn in Europa slechts weinig geo-data vrij beschikbaar. Als er wel sprake is van (deels) vrije beschikbaarheid dan is er geen nulmeting gedaan en wordt geen periodieke monitoring overwogen. Gegevens over de effecten van een beleidsverandering zijn binnen Europa vooralsnog niet voorhanden.

Ook in dit geval zullen de verwachte positieve effecten in de public relations sfeer in Europa kunnen worden gebruikt maar belangrijker een (grote) rol kunnen spelen bij

het bepalen van het nieuwe toegankelijkheidsbeleid voor alle Europese publieke geo-data.

Literatuur

Adviesdienst Geo-informatie en ICT, 1995, Voorwaarden voor het Verstrekken aan en Gebruiken van Gegevens van de Adviesdienst Geo-informatie en ICT Rijkswaterstaat, vastgesteld te Delft, Oktober 2003, http://www.geo-loket.nl/ahn/docs/vvg_agi1995.doc

AHN, 2006, Rapport Inzake review van de financiële verantwoording over het verslagjaar 2005 Uitgebracht aan de Stuurgroep Actueel Hoogtebestand Nederland, Amersfoort, 29 mei.

Boxtel, R. van, Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, 2000, Naar optimale beschikbaarheid van overheidsinformatie, 20 april 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 387 nr. 7, 21 pagina's.

Bregt, A. en J. Meerkerk, 2006, *Ruimte voor Geo-Informatie: Een impuls voor versterking van de nationale geo-informatie infrastructuur*, Agro-Informatica, jaargang 19 nr. 2 juni/juli 2006, p 5-9, VIAS - ICT Vereniging voor Landbouw, Voeding en Groene Ruimte, Wageningen, ISSN 0925-4455.

Covenant Actueel Hoogtebestand Nederland, Rijkswaterstaat –Unie van Waterschappen, 26 juni 1997.

Daalder, E.J., 2005, Toegang tot overheidsinformatie; Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid, Boom Juridische uitgevers.

Duivenboden, Hein van, en Marc de Vries (ed.), 2003, Stroomopwaarts! Kroniek van het Programma Stroomlijning Basisgegevens, ISBN 90-77227-06-7 (<http://www.stroomlijningbasisgegevens.nl/files/kroniek.pdf>).

Eechoud, M.M.M. van, 1998, Openbaarheid, exclusiviteit en markt: commercialisering van overheidsinformatie, Mediaforum 1998-6, p. 177-184

Eechoud, M. van, en J. Kabel, 1998, Prijsbepaling voor elektronische overheidsinformatie, ITeR reeks nummer 14.

Gebruikershandleiding Nationaal Wegenbestand, 2003, http://www.rws-avv.nl/servlet/page?_pageid=116&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&p_item_type=product&p_theme_id=1958&p_item_id=2909

Hendriks, N.A.H., 2006, *Creative Commons in Nederland: flexibel auteursrecht*, AMI – Tijdschrift voor Auteurs-, Media- & Informatierecht, 1/2006, Otto Cramwinckel Uitgever, Amsterdam.

INSPIRE, 2005, *Spatial Data Infrastructures in Spain: State of play Spring 2005*, Country report on SDI elaborated in the context of a study commissioned by the EC (EUROSTAT & DGENV) in the framework of the INSPIRE initiative, August 2005

Kok, B.C., 1999, Vrije toegankelijkheid van geografische informatie in Nederland, de USA en de EU (2), Geodesia 1999-3, pp. 127-131.

Leydesdorff, E., 2005, *Kostenverrekening geo-informatie door de overheid*, BZK/DIHS/DTA, 20-06-2005

Loenen B. van, 2000, *Commercialisering en toegankelijkheid van geografische overheidsgegevens in Nederland*, "The 5th Element", Lustrumboek 2000 van het Landmeetkundig Gezelschap Snellius. Tan Heck, Delft, 2000, p. 87-101. ISBN: 90 9014265 7

Loenen, B van, 2004, *Hergebruik van overheidsinformatie*. Geo-info, 2004(9), 348-353.

Memorie van Toelichting Regeling van de taken voor de meteorologie en andere geofysische terreinen (wet op het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut), Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27 623, nr. 3.

Memorie van Toelichting Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Wet markt en overheid) 2001, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 28 050, nr. 3.

Memorie van Toelichting Wijziging van de Kadasterwet en de Organisatiewet Kadaster (aanpassing van doeleinden en taken van de Dienst voor het kadaster en de openbare registers alsmede enkele andere wijzigingen), Tweede Kamer der Staten-Generaal Vergaderjaar 2002–2003, 28 748 nr. 3.

Memorie van Toelichting Wob, 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), Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2004-2005, 30 188, nr. 3.

Ministerie van Algemene Zaken, 1998, Vaststelling aanwijzing inzake verrichten marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, Stcrt 1998, nr. 95, p.8.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, commissie Kohnstamm, 1997, De Nota naar toegankelijkheid van overheidsinformatie, 10 juni.

Ministerie van Economische Zaken, werkgroep Cohen, 1997, Rapport "Markt en Overheid" 20 februari.

Onderzoeksinstituut OTB, 2005, Trendrapport AGI.

Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn en de KU Brabant, 2001, Aansprakelijkheid voor overheidsinformatie, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 29 augustus, 218 pagina's.

Poppe, F. & A. Blokpoel, 2000, Het Nationaal Wegenbestand en verkeersveiligheids-onderzoek, Ervaringen met het NWB en een ontwerp voor een daaraan gekoppeld gegevensbestand met de belangrijkste weg- en verkeerskenmerken, Stichting Weten-

schappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, R-2000-15, Leidschendam, <http://www.swov.nl/rapport/R-2000-15.pdf>

PriceWaterhouseCoopers Advisory N.V. & Van Doorne N.V., 2005, Onderzoek naar de problematiek Markt en Overheid, 20 april, 182 pagina's.

PSI, 2003, Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information, 2003/98/EC.

(Verslag) RIKZ, 2006 AGI, RWS-Zeeland, Afstemmingsoverleg ENC Scheldes, 7 april, <http://www.wadi.nl/Verslag%20ENC%20afstemming%20Zeeland%20AGI%20RIKZ.pdf>

Sociaal-Economische Raad, 2005, Briefadvies Consultatie wijziging Mededingingswet, Commissie Mededinging en Ordening, 7 december, 10 pagina's, http://www.ser.nl/publicaties/default.asp?desc=brief_20051207

Toivonen, T., R. Kalliola, and E. Ennola, Data Lending Facility- the Innovative Download Service of the Finnish NSDI, Proceedings of the 12th EC-GI&GIS Workshop, Innsbruck, Austria, 21-23 June 2006, pp. 110-112, ISBN 92-79-02083-8.

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1988-1989, Regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur) 19859 nr. 18 (amendement van de heren Wiebenga en Mateman).

Tweede Kamer, Vergaderjaar 1989-1990, Regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Wet openbaarheid van bestuur) nr. 27 (brief van de ministerpresident, minister van Algemene Zaken en van de minister van Binnenlandse Zaken.

Welle Donker, F.M., 2006, Belemmeringen in de toegankelijkheid van (overheids)-geoinformatie, RGI-project Geoloketten, rapport, 28 pagina's.

Welle Donker, F. and B. van Loenen, 2006, Transparency of accessibility to government-owned geo-information, Proceedings of the 12th EC-GI&GIS Workshop, Innsbruck, Austria, 21-23 June 2006, pp. 89-96 (ISBN 92-79-02083-8).

Wicks, Peter, (European Commission - DG Environment), 2006, Inspire Co-decision: State of Play, EC GI&GIS Workshops, Innsbruck, Austria, 21-23 June, (<http://www.ec-gis.org/Workshops/12ec-gis/presentations/Plenary%20room/INSPIRE%20I/wicks.pdf>).

Zevenbergen, J.A., (1993), Aansprakelijkheid bij geodetische werkzaamheden, juridisch beschouwd, NGT Geodesia, p.617-623



Onderzoeksinstituut OTB
 Technische Universiteit Delft
 Jaffalaan 9, 2628 BX Delft
 Postbus 5030, 2600 GA Delft
 Telefoon (015) 278 30 05
 Fax (015) 278 44 22
 E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
www.otb.tudelft.nl