

Brussel, 28 april 1999

ADVIES
van het
Economisch en Sociaal Comité
inzake
**"Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa -
Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij"**
COM(1998) 585 def.

Op 22 januari 1999 besloot de Commissie, overeenkomstig artikel 198 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over:

"Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa - Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij"
COM(1998) 585 def.

De Afdeling "Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 april 1999 goedgekeurd. Rapporteur was de heer HERNÁNDEZ BATALLER.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 363e zitting (vergadering van 28 april 1999) het volgende advies uitgebracht, dat met 71 stemmen vóór, bij 1 onthouding, stemmen werd goedgekeurd.

*

* *

1. **Inleiding**

1.1 Openbaarheid van bestuur is tegenwoordig een onvermijdelijk uitvloeisel van de democratie, ongeacht de politieke bestuursvorm en de territoriale structuur van de overheid. Dank zij een grotere doorzichtigheid van het bestuur gaan de overheidsinstanties nauwkeuriger en doeltreffender te werk bij het verrichten van hun dagelijkse werkzaamheden.

1.2 Het stelselmatig bevorderen van de openbaarheid van bestuur wordt overal in de Europese Unie van essentieel belang geacht om het vertrouwen van het publiek en diens steun voor de Europese eenwording te winnen.

1.3 In verklaring nr. 17 van de Slotakte van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt verwezen naar het recht op toegang tot informatie en wordt de Commissie aanbevolen de Raad verslag uit te brengen over maatregelen om de toegang van het publiek tot de informatie waarover de instellingen beschikken, te vergroten.

1.4 Tijdens de Europese Raden van Birmingham en Edinburgh in 1992 werd de Commissie opnieuw aangespoord tot het voortzetten van haar inspanningen ter verbetering van de toegang tot de informatie waarover de instellingen beschikken. De Commissie publiceerde vervolgens mededeling 93/C 156/05¹ inzake de toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen,

¹ COM(1993) 191 def., "Toegang van het publiek tot de documenten van de instellingen - Mededeling aan de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité".

waarin de resultaten van een onderzoek naar de toegang van de burgers tot overheidsstukken in de verschillende lidstaten waren opgenomen en de conclusie werd getrokken dat de toegang tot de documenten van de instellingen moest worden verbeterd. Daarop volgde mededeling 93/C/166/04² over doorzichtigheid in de Gemeenschap, waarin de basisprincipes van de toegang tot documenten werden uitgewerkt.

1.5 Op 6 december 1993 keurden de Raad en de Commissie een "gedragscode" voor de toegang van het publiek tot de documenten van beide instellingen goed; daarin werden de beginselen betreffende de toegang tot de documenten van beide instellingen vastgelegd. Als gevolg hiervan werden in het nieuwe Reglement van Orde van de Raad een aantal voorschriften betreffende de openbaarheid van diens documenten opgenomen, zoals bedoeld in het Besluit 93/731/EG³ van de Raad betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad.

1.6 In artikel 191A van het Verdrag van Amsterdam wordt bepaald dat iedere burger van de Unie volgens bepaalde beginselen en onder bepaalde voorwaarden recht heeft op toegang tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie⁴.

2. **Het Groenboek**

2.1 Het Groenboek inzake overheidsinformatie in de informatiemaatschappij vloeit voort uit, enerzijds, het streven naar grotere doorzichtigheid van de Europese instellingen en, anderzijds, de noodzaak de Europese industrie van de nodige informatie en passende middelen voor zijn ontwikkeling te voorzien.

2.2 In het Groenboek wordt gesteld dat het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap de burgers van de Unie een aantal rechten heeft toegekend. In de praktijk ondervinden de burgers echter aanzienlijke moeilijkheden waardoor de uitoefening van hun rechten wordt

² PB C166 van 17-6-1993, blz. 4: "Mededeling aan de Raad, het Parlement en het Economisch en Sociaal Comité: Doorzichtigheid in de Gemeenschap".

³ PB L 340 van 31-12-1993, blz. 43-44: "Besluit van de Raad van 20 december 1993 betreffende toegang van het publiek tot documenten van de Raad".

⁴ Artikel 191A van het Verdrag van Amsterdam:

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

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

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

verhinderd. Deze moeilijkheden zijn hoofdzakelijk het gevolg van een gebrek aan transparantie voor burgers, werkgevers en overheidsdiensten op alle niveaus.

2.3 Het feit dat de verschillende lidstaten op het gebied van informatie elk hun eigen koers varen dreigt de ontwikkeling van de Europese informatie-industrie af te remmen. Het Groenboek is dan ook bedoeld om het debat tussen de economische en sociale partners over de verbetering van de toegankelijkheid en de kwaliteit van de informatie in een steeds complexere context te stimuleren.

2.4 De toegang tot overheidsinformatie is van groot belang voor het Europese bedrijfsleven: het concurrentievermogen van bedrijven is immers gebaat bij een totale openstelling van de Europese markt voor telecommunicatiediensten en informatie en een vrijere toegang tot de bestuursrechtelijke en andere informatie van overheden. Het Europees Octrooibureau heeft bijvoorbeeld berekend dat jaarlijks meer dan 18 miljard euro wordt uitgegeven aan onderzoek dat al eens is uitgevoerd.

2.5 Het uitgangspunt van het Groenboek is dat het doorgeven van informatie zich hoofdzakelijk afspeelt tussen drie, niet van elkaar los te denken actoren, nl. de openbare sector, de privé-sector en de burgers. Daarom dient de overheidsinformatie in heel Europa snel en vlot toegankelijk te zijn opdat de primaire sector zich snel kan aanpassen aan de structurele veranderingen van de Europese bedrijven die in hun land van overheidsinformatie gebruik maken.

2.6 Ook de voortschrijdende Europese integratie maakt de uitwisseling van informatie tussen de nationale overheidsinstellingen en een grotere toegankelijkheid van deze informatie voor burgers en bedrijven noodzakelijk.

2.7 De voorwaarden voor toegang tot de informatie verschillen op dit moment van lidstaat tot lidstaat, en ook inzake verspreiding en exploitatie worden uiteenlopende normen gehanteerd. Gevolg is dat de toekomstige ontwikkeling van de Europese informatie-industrie in het gedrang dreigt te komen.

2.7.1 De verschillen betreffen:

- definitie van de openbare sector en toepassingsgebied;
- recht op toegang;
- tijd, hoeveelheid, formaat;
- prijs van de overheidsinformatie;
- mededinging;
- bescherming van de privacy;
- inventarissen en registers van overheidsinformatie;
- aansprakelijkheid;
- communautaire initiatieven.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Vooraf

3.1.1 Het Economisch en Sociaal Comité deelt de door de Commissie in het Groenboek geuite bezorgdheid en is voorstander van:

- het recht op informatie, waaruit het recht op toegang tot documenten voortvloeit; dit is een fundamenteel recht van de mens en maakt deel uit van de rechten van de Europese burger. Het Comité is van mening dat dit recht altijd zoveel mogelijk ten gunste van de burger moet worden geïnterpreteerd, overeenkomstig de democratische principes en uitgangspunten;
- zowel grotere toegankelijkheid tot de overheidsinformatie - inclusief die van de Europese instellingen - voor de burgers, als betere mogelijkheden voor de bedrijven in de hele Gemeenschap, met name de kleine en middelgrote ondernemingen, om informatie te vergaren die gunstig kan zijn voor hun ontwikkeling en het nemen van initiatieven, alsook van een actief werkgelegenheidsbeleid.

3.1.2 Volgens het Comité omvat de toegang tot overheidsinformatie:

- toegang tot archieven en registers van overheidsinstanties, waaronder niet louter en alleen het *passief* ter beschikking stellen van informatie wordt begrepen, maar ook de plicht om het op soepeler en rationeler wijze verstrekken van duidelijke informatie aan de burger *actief* te bevorderen;
- gelijke toegang voor iedereen tot de bronnen van overheidsinformatie;
- de plicht van de overheid om de vrije toegang te beschermen.

3.1.3 De ontwikkeling van de informatiemaatschappij, en met name van Internet, schept nieuwe kansen waarvan de overheid - m.i.v. de Europese overheid - gebruik moet maken bij haar beleid en maatregelen op het gebied van informatie. Dank zij Internet blijft het recht op informatie niet beperkt tot een theoretische mogelijkheid, maar komt die informatie voortaan ook binnen het bereik van een groot deel van de burgerbevolking.

3.2 Definitie van het begrip "overheid"

3.2.1 Geen van de drie benaderingen die in het Groenboek worden genoemd (functionele, juridische/institutionele en financiële benadering) kan zonder meer terzijde worden geschoven. In elk geval moet onder 'overheid' worden verstaan: elke organisatie die, ongeacht haar rechtsvorm, in opdracht van het openbaar gezag en onder toezicht oog daarvan een openbare-dienstverleningstaak verricht en daartoe over meer bevoegdheden beschikt dan normaal gesproken bij betrekkingen tussen individuen het geval zou zijn⁵.

⁵ Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap: Zaak C - 188/89, par. 20 (Arrest - Foster)

3.2.2 Het gaat hier derhalve zowel om overheidsbedrijven die privaatrechtelijke rechtspersonen zijn als om particuliere ondernemingen waaraan middels delegatie van bestuur of volmacht een overheidstaak is opgedragen, althans voor zover zulks geen commerciële doeleinden betreft. Ook de wetgevende en rechtsprekende instanties worden eronder begrepen, vanwege het regulerend effect van hun vroegere uitspraken en rechtshandelingen die commerciële consequenties hebben voor derden (bijv. veilingen op rechterlijk bevel).

3.2.3 Het Comité is van mening dat weliswaar geen van de drie in het Groenboek genoemde benaderingen kan worden uitgesloten, maar de betrokken organisaties voortaan in een institutioneel/functioneel overzicht zouden moeten worden gespecificeerd, en deze lijst door de lidstaten - overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel - bij de Commissie zou moeten worden ingediend.

3.2.4 Het Comité vindt overigens dat de grotere toegankelijkheid van de overheidsinformatie voor alle instanties die juridisch gezien als "openbaar" worden aangemerkt, op alle niveaus (Europees, nationaal, regionaal, lokaal) zou moeten gelden.

3.3 Belemmeringen op Europees niveau

3.3.1 Het Comité is van oordeel dat de huidige verschillen in toegang tot overheidsinformatie in de lidstaten belemmeringen op Europees niveau doen ontstaan. Daarom zou elke natuurlijke of rechtspersoon desgewenst, zonder zijn of haar specifieke belang te moeten aantonen, het recht op toegang tot overheidsinformatie moeten hebben omdat dit recht inherent is aan het Europese burgerschap, de kwaliteit van het bestaan kan verbeteren en een harmonische en evenwichtige groei van de economie mogelijk maakt, alsook de kans biedt om zowel individueel als collectief aan het openbare leven deel te nemen.

3.3.2 Het Comité is zich ervan bewust dat er zich, ondanks de huidige barrières, een nieuw soort bedrijven aan het vormen is die gespecialiseerd zijn in het op verzoek opvragen van informatie en daarbij nieuwe wegen bewandelen door gebruik te maken van de recente technologische ontwikkelingen.

3.3.3 Het Comité hecht veel belang aan een nauwgezette regeling van het recht op informatie en de uitzonderingen daarop, waarbij de volgende principes in acht moeten worden genomen:

- principe van "numerus clausus" voor uitzonderingen: er mag slechts een beperkt aantal uitzonderingen zijn, die duidelijk, zonder gebruik van dubbelzinnige formuleringen, moeten worden omschreven;
- principe van restrictieve interpretatie: uitzonderingen worden alleen toegestaan indien strikt noodzakelijk en mogen nooit extensief worden geïnterpreteerd;
- principe van evenredigheid: uitzonderingen worden alleen toegestaan voor die informatie of gedeelten van informatie waarvan met zekerheid kan worden gezegd dat zij schadelijk zijn;

- principe van bewijsvoering: de overheid moet niet alleen *motiveren* waarom bepaalde informatie niet toegankelijk is, zij moet dit ook *met bewijsmateriaal staven*;
- principe van controle: de instrumenten voor rechterlijke controle op gevallen waarin de overheid weigert bepaalde informatie te verstrekken, moeten worden verbeterd. Vooral bemiddelende instanties als de Ombudsman moeten een grotere rol gaan spelen.

4. **Grote databanken/Metagegevens (informatie over beschikbare informatie)**

Door de invoering van Europese metagegevens (informatie over beschikbare informatie) kunnen Europese burgers en bedrijven worden geholpen hun weg te vinden in het woud van beschikbare overheidsinformatie. Het is wenselijk dat zij via een "gateway" in de vorm van een Europese "informatiewijzer" wegwijs worden gemaakt in dat woud, en dat bepaalde methoden en technieken kunnen worden gebruikt om de veelheid van talen in Europa te behouden, wat vooral voor de burgers en het MKB van belang is.

5. **Prijsbeleid**

5.1 Het Comité is zich ervan bewust dat een verschillend prijsbeleid ten aanzien van de toegang tot en exploitatie van overheidsinformatie in de lidstaten van de Gemeenschap tot oneerlijke concurrentie tussen de verschillende bedrijven en ongelijke kansen voor de burgers kan leiden.

5.2 In ieder geval moet onderscheid worden gemaakt tussen, enerzijds, essentiële informatie voor de burger, m.n. informatie die voor de uitoefening van de democratische rechten van de burgers noodzakelijk is en die gratis of tegen een kleine vergoeding wordt aangeboden, en, anderzijds, informatie voor commerciële doeleinden, die tegen de werkelijke kostprijs (van het printen, bijwerken, verzamelen en doorgeven van de gegevens) of tegen een redelijke marktprijs wordt aangeboden.

6. **Activiteiten van overheidsinstanties op de informatiemarkt**

6.1 Overheidsinstanties die zich actief bezighouden met het publiceren en verspreiden van bepaalde informatie maken zich niet schuldig aan oneerlijke concurrentie op de Europese informatiemarkt wanneer het om werkelijke kennisoverdracht gaat of wanneer zij handelingen van openbaar bestuur verrichten die kunnen worden opgevat als handelingen die voortvloeien uit hun functie van openbare dienst of dienst van algemeen belang.

6.2 Alle vormen van informatieverstrekking die geen verband houden met overheidstaken of met het verlenen van diensten van algemeen belang moeten aan de bepalingen van het Verdrag en met name aan de EU-concurrentieregels voldoen, mits deze bepalingen de overheidsinstanties op generlei wijze, de facto of de iure, hinderen bij het verrichten van hun taken.

6.3 Speciale of exclusieve rechten moeten worden toegewezen bij openbare aanbestedingen, die uitgaan van objectieve, doorzichtige en non-discriminatoire criteria. De bedrijven

die speciale of exclusieve rechten hebben verworven moeten in elk geval de EU-regels betreffende overheidssteun en, in het algemeen, de mededingingsregels in acht nemen.

6.4 Ten aanzien van de informatie die slechts uit één bron kan worden verkregen hoopt het Comité dat de betrokken overheidsinstantie deze informatie redelijkerwijze aan alle bedrijven en burgers ter beschikking zal stellen.

7. Databanken

De verschillende vormen van auteursrechtelijke bescherming die elke lidstaat ten aanzien van overheidsinformatie kent, kunnen de exploitatie ervan lelijk parten spelen, omdat:

- het kan gebeuren dat een overheidsinstantie bepaalde informatie niet wil vrijgeven omdat zij niet aansprakelijk wil worden gesteld voor handelingen die op zich niets met de verstrekte informatie te maken hebben: het auteursrecht geldt immers de gegevens zélf en niet de selectie of beschikbaarheid van de inhoud ervan. Deze bescherming door middel van het auteursrecht kan ook worden toegepast op de elementen die noodzakelijk zijn voor de werking of de raadpleging van bepaalde databanken van het type "thesaurus" en indexeringsystemen. Bovendien verwijst het recht "*sui generis*" naar terreinen die losstaan van het auteursrecht, aangezien het eigendomsrecht aan de oprichter van de databank toebehoort.
- Het auteursrecht kan uiteindelijk een bron van inkomsten voor de overheidssector worden.

8. Privacyvraagstukken

8.1 De huidige voorschriften met betrekking tot de bescherming van de privacy en de persoonsgegevens wanneer deze in databanken of voor telecommunicatiedoeleinden worden gebruikt, moeten worden beschouwd als de minimale bescherming die door het Gemeenschapsrecht moet worden geboden en moeten integraal van toepassing zijn op overheidsinstanties.

8.2 Het Comité pleit voor een optimale bescherming van de privacy van burgers omdat dat een van de grondbeginselen van de democratische samenleving is.

8.3 Het Comité is van mening dat commerciële belangen in geen geval de toegang tot persoonsgegevens in overheidsbezit kunnen rechtvaardigen, tenzij deze is toegestaan op grond van met name de richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (Richtlijn 95/46/EG)⁶ en de

⁶ PB nr. L 281 van 23-11-1995, blz. 31-50: Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

richtlijn betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector (Richtlijn 97/66/EG)⁷.

9. Aansprakelijkheidsvraagstukken

Het bestaan van verschillen tussen de aansprakelijkheidsregelingen van de diverse lidstaten kan een hinderpaal vormen voor de toegang tot of exploitatie van overheidsinformatie. Indien het gaat om activiteiten die in de plaats van vestiging of zetel van de overheidsinstantie worden ontplooid, waarbij een beroep wordt gedaan op de aansprakelijkheidsregels, kan het gebeuren dat de verschillende tussenpersonen verschillende regels hanteren. Dit kan ertoe leiden dat startende bedrijven opteren voor een zo gering mogelijke aansprakelijkheid.

10. EU-informatie

Het Comité vindt de beleidsmaatregelen die de EU-instellingen tot dusver hebben genomen op het gebied van toegang tot en verspreiding van informatie onvoldoende en acht het noodzakelijk deze verder uit te werken, zoals bedoeld in de reeds door de Raad en de Commissie genomen besluiten en in de zin van het in dit Groenboek gelanceerde initiatief om een maximale toegankelijkheid voor de burgers en het concurrentievermogen van het bedrijfsleven te waarborgen. Volgens het Comité moet daarbij in ieder geval worden gedacht aan het hanteren van de principes die in par. 3.3.3 worden genoemd.

11. Prioritaire actie op Europees niveau

11.1 Gezien de dringende behoefte aan en mogelijke toegevoegde waarde van regelgeving op Europees niveau is het Comité van mening dat prioriteit moet worden verleend aan acties die de toegang tot en het vrije verkeer van overheidsinformatie in de Gemeenschap middels dwingende juridische instrumenten in goede banen kunnen leiden, met inachtneming van de principes van proportionaliteit en subsidiariteit.

Volgens het Comité kan, bij wijze van aanvulling, ook nog worden gedacht aan maatregelen als uitwisseling van informatie tussen overheidsinstanties zodat deze van elkaars ervaring kunnen leren, bewustmaking en educatie van de burger wat de bestaande informatiebronnen betreft, en proefprojecten die zijn toegespitst op de verspreiding en coördinatie van informatie uit diverse bronnen.

Brussel, 28 april 1999.

⁷

PB nr. L 24 van 30-1-1998, blz. 1-8: Richtlijn 97/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector.

De voorzitter
van het
Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Economisch en Sociaal Comité

B. RANGONI MACHIAVELLI

P. VENTURINI
