

# DE EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING

## Samenvatting van het advies over het voorstel voor een herschikking van de richtlijn inzake het hergebruik van overheidsinformatie

(De volledige tekst van dit advies is beschikbaar in het Engels, Frans en Duits op de EDPS-website: [www.edps.europa.eu](http://www.edps.europa.eu))

(2018/C 305/07)

De richtlijn overheidsinformatie heeft tot doel het hergebruik van overheidsinformatie in de hele Europese Unie te vergemakkelijken door de basisvoorwaarden waaronder overheidsinformatie beschikbaar wordt gesteld voor hergebruik te harmoniseren, om de ontwikkeling van op overheidsinformatie gebaseerde communautaire producten en diensten te bevorderen en concurrentievervalsingen te voorkomen.

De nieuwe bepalingen omvatten de uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn tot documenten die in het bezit zijn van overheidsorganisaties die actief zijn op het gebied van overheidsopdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Bovendien is de richtlijn van toepassing op documenten die in het bezit zijn van overheidsbedrijven die optreden als verleners van openbare diensten, zolang deze documenten in het kader van de diensten van algemeen belang worden geproduceerd. Daarnaast zal het toepassingsgebied van het voorstel worden uitgebreid tot specifieke onderzoeksgegevens, zoals de resultaten van wetenschappelijke informatieprocessen.

Het advies is toegespitst op specifieke aanbevelingen om het verband en de samenhang tussen de richtlijn overheidsinformatie en de uitzonderingen in de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) te verduidelijken en op de verwijzing naar toepasselijke wetgeving inzake gegevensbescherming. Daarnaast bevat het verdere aanbevelingen over anonimisering en het verband daarvan met kosten en gegevensbescherming, waarbij ook aandacht wordt besteed aan een effectbeoordeling op het gebied van gegevensbescherming, met inachtneming van een „beleid voor aanvaardbaar hergebruik”.

De EDPS bouwt met dit advies over het hergebruik van overheidsinformatie voort op het werk dat reeds is verricht op het gebied van „goede big data” („gegevensuitwisseling op basis van EU-waarden”) en met name op eerder uitgebrachte adviezen en formele opmerkingen van de EDPS, in overeenstemming met onze werkwijze inzake toezichttaken. Bovendien wijzen wij op de kwesties die op EU-niveau moeten worden geharmoniseerd, opdat door de herschikking van de richtlijn overheidsinformatie van de verwachte voordelen kan worden geprofiteerd.

In het kader van artikel 1, lid 2, onder g), van het voorstel beveelt de EDPS aan het verband en de samenhang tussen de richtlijn overheidsinformatie en de AVG te verduidelijken door een redactioneel voorstel te doen.

Bovendien stelt de EDPS voor om de thans in artikel 1, lid 4, van Richtlijn 2013/37/EU vervatte specifieke bepaling opnieuw op te nemen in de belangrijkste bepalingen van de richtlijn en duidelijk in het voorstel aan te geven dat de definitie van „persoonsgegevens” overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de AVG van toepassing is. De EDPS beveelt ook aan de verwijzing naar de krachtens artikel 51 van de AVG ingestelde toezichthoudende autoriteit toe te voegen in artikel 4, lid 4, van het voorstel.

Daarnaast beveelt de EDPS aan het gebruik van anonimisering te ondersteunen door in de wettekst te verwijzen naar „anonieme informatie” en door uitbreiding van het aantal entiteiten dat gerechtigd is om anonimiseringskosten op te nemen in de kosten die aan hergebruikers in rekening kunnen worden gebracht.

Als laatste aanbeveling stelt de EDPS voor te voorzien in effectbeoordelingen op het gebied van gegevensbescherming voor specifieke sectoren die met gevoelige gegevens omgaan, zoals de gezondheidssector, waarop de licentiegever zijn beslissing dient te baseren, en bijgevolg rekening te houden met de voorwaarden voor hergebruik.

## 1. INLEIDING EN ACHTERGROND

1. De Commissie heeft op 25 april 2018 een voorstel aangenomen voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 2013/37/EU (na een herziening van Richtlijn 2003/98/EG) inzake het hergebruik van overheidsinformatie (het „voorstel”). Het voorstel maakt deel uit van het „gegevenspakket 2018”, dat ook andere belangrijke documenten omvat: i) een mededeling van de Commissie, „Naar een gemeenschappelijke Europese gegevensruimte” (de „mededeling”); ii) richtsnoeren voor het gemeenschappelijk gebruik van gegevens uit de particuliere sector, in de vorm van een werkdocument van de diensten van de Commissie („richtsnoeren”), en iii) een evaluatie van de richtlijn overheidsinformatie.

2. Het doel van het voorstel is de bestaande tekst van Richtlijn 2013/37/EU en Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (richtlijn overheidsinformatie) te actualiseren en te wijzigen.
3. De herziening van de richtlijn is een van de drie „maatregelen” die de Commissie heeft voorgesteld om te komen tot een gemeenschappelijke gegevensruimte in de EU (zie de overkoepelende mededeling van de Commissie COM(2018) 232, derhalve „de mededeling”), samen met de richtsnoeren voor het gemeenschappelijk gebruik van gegevens uit de particuliere sector [...] en de actualisering van de aanbeveling betreffende de toegang tot en de bewaring van wetenschappelijke informatie [...].
4. Met het voorstel om de richtlijn overheidsinformatie te wijzigen beoogt de Europese Commissie het hergebruik van overheidsinformatie zoals juridische, verkeers-, meteorologische, economische en financiële gegevens in de hele Europese Unie te vergemakkelijken door de basisvoorwaarden voor het beschikbaar stellen van overheidsinformatie aan hergebruikers te harmoniseren, om de ontwikkeling van op overheidsinformatie gebaseerde communautaire producten en diensten te bevorderen en concurrentievervalsingen te voorkomen.
5. Het algemene doel van het voorstel is met name om in overeenstemming te zijn met de doelstellingen van de strategie voor een digitale eengemaakte markt. Het voorstel is bedoeld om het effect van de richtlijn te versterken door specifieke bepalingen aan te scherpen en deze dienovereenkomstig aan te passen, zodat er meer overheidsgegevens beschikbaar worden voor hergebruik. In het bijzonder wordt met het initiatief tevens beoogd de positie van kleine en middelgrote ondernemingen op de gegevensmarkt te versterken door eerlijkere concurrentie en een gemakkelijker toegang tot markten, in combinatie met de bevordering van grensoverschrijdende innovatie.
6. Relevante nieuwe bepalingen van de richtlijn omvatten de uitbreiding van het toepassingsgebied tot documenten die in het bezit zijn van overheidsbedrijven die actief zijn op het gebied van overheidsopdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten. Bovendien is de richtlijn van toepassing op documenten die in het bezit zijn van overheidsbedrijven die optreden als verleners van openbare diensten, zolang deze documenten in het kader van de diensten van algemeen belang worden geproduceerd. Het toepassingsgebied van het voorstel zal ook worden uitgebreid tot specifieke onderzoekgegevens, zoals de resultaten van wetenschappelijke informatieprocessen (d.w.z. experimenten en onderzoeken). In de praktijk „(...) creëert het voorstel een horizontaal kader dat voorziet in een minimale harmonisatie van de voorwaarden voor hergebruik op alle gebieden en in alle sectoren”<sup>(1)</sup>.
7. De EDPS merkt in positieve zin op dat de herschikking van de richtlijn overheidsinformatie volgens de Europese Commissie beoogt het hergebruik van overheidsinformatie te bevorderen, zoals vermeld in de mededeling, middels de volgende doelstellingen: „belemmeringen voor toegang tot de markt aanpakken, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen; het risico beperken op een buitensporig pioniersvoordeel dat ten goede komt aan grote ondernemingen en bijgevolg het aantal potentiële hergebruikers van de betrokken gegevens doet dalen; de kansen voor het bedrijfsleven vergroten door de publicatie van dynamische gegevens en het gebruik van application programming interfaces (API's) aan te moedigen”<sup>(2)</sup>.
8. De richtlijn overheidsinformatie maakt deel uit van de visie van de EU op de bevordering van „goede big data”. Overheidsinformatie is een belangrijke bron van „de grondstof” van de big data van de digitale eengemaakte markt. Het intelligente gebruik van gegevens, met inbegrip van de verwerking ervan via kunstmatige intelligentie, kan een hervormend effect hebben op alle sectoren van de economie.
9. Reeds in september 2016 heeft de EDPS in zijn advies inzake een samenhangende handhaving van de grondrechten in het tijdperk van de big data<sup>(3)</sup> een strategie voorgesteld voor het vormen van een Europese cyberruimte op basis van EU-waarden, waarbij werd gewezen op punten zoals concentratie van de markt- en informatiemacht, en een zwakke markt voor privacybevorderende technologieën (PET's) als maatregelen om de verwerking van persoonsgegevens tot een minimum te beperken zonder verlies van de functionaliteit van een product of dienst (zoals ingegeven door het beginsel van privacy door ontwerp<sup>(4)</sup> en door standaardinstellingen).
10. De EDPS herinnert bovendien aan het belang voor de gegevensbescherming van de „basisbeginselen” die volgens de Europese Commissie in acht moeten worden genomen in de context van hergebruik van gegevens, te weten i) minimale vergrendeling van gegevens en waarborging van niet-verstoorde mededinging; ii) transparantie en maatschappelijke participatie ten aanzien van het hergebruik jegens de burgers/betrokkenen, alsook transparantie en een duidelijke definitie van het doel tussen de licentiegever en de licentienemers; iii) effectbeoordeling op het gebied van gegevensbescherming en passende waarborgen met betrekking tot gegevensbescherming voor hergebruik (volgens het beginsel „geen schade berokkenen” vanuit het oogpunt van gegevensbescherming).
11. De EDPS is informeel geraadpleegd door de Europese Commissie, maar niet formeel zoals vereist in artikel 28, lid 2, van Verordening (EG) nr. 45/2001. Het advies is derhalve gebaseerd op artikel 41, lid 2, van die verordening. De EDPS beveelt aan om in de preambule van het aangenomen instrument een verwijzing naar dit advies op te nemen.

<sup>(1)</sup> Toelichting bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake het hergebruik van overheidsinformatie (herschikking), blz. 3.

<sup>(2)</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Naar een gemeenschappelijke Europese gegevensruimte, blz. 5.

<sup>(3)</sup> [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-09-23\\_bigdata\\_opinion\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-09-23_bigdata_opinion_en.pdf) inzake hergebruik, blz. 9.

<sup>(4)</sup> Advies van de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming van mei 2018 — Voorlopig advies over privacy door ontwerp.

## 7. CONCLUSIE

De EDPS beveelt derhalve aan:

- artikel 1, lid 2, onder g), van het voorstel te wijzigen en specifieke bewoordingen te gebruiken voor het verschil tussen „documenten” en „delen van documenten” waarop de richtlijn overheidsinformatie niet van toepassing zou zijn op grond van de bescherming van gegevens;
- een verwijzing naar de krachtens artikel 51 van de AVG ingestelde toezichthoudende autoriteit toe te voegen in artikel 4, lid 4, van het voorstel, teneinde het verband tussen het hergebruik van overheidsinformatie en de bescherming van persoonsgegevens verder te versterken;
- een thans in artikel 1, lid 4, van Richtlijn 2013/37/EU vervatte specifieke bepaling over de toepasselijke wetgeving inzake gegevensbescherming opnieuw op te nemen in het inhoudelijke gedeelte van het voorstel (inclusief de noodzakelijke actualisering van verwijzingen naar de momenteel van kracht zijnde rechtsinstrumenten);
- te wijzen op het gebruik van anonimisering in de context van het hergebruik van overheidsinformatie door in de wettekst een verwijzing naar „anonieme informatie” op te nemen en door uitbreiding van het aantal entiteiten dat gerechtigd is om anonimiseringskosten op te nemen in de kosten die aan hergebruikers in rekening kunnen worden gebracht;
- duidelijk in het voorstel aan te geven dat de definitie van „persoonsgegevens” overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de AVG van toepassing is;
- te voorzien in effectbeoordelingen op het gebied van gegevensbescherming voor specifieke sectoren die met gevoelige gegevens omgaan, zoals de gezondheidssector, waarop de licentiegever zijn beslissing dient te baseren, en bijgevolg rekening te houden met de voorwaarden voor hergebruik.
- Tot slot benadrukt de EDPS met deze aanbevelingen het belang voor de gegevensbescherming van de volgende „basisbeginselen” die volgens de Europese Commissie in acht moeten worden genomen in de context van het hergebruik van gegevens, namelijk:
  - i) minimale vergrendeling van gegevens en onvervalste mededinging;
  - ii) transparantie en maatschappelijke participatie ten aanzien van het hergebruik jegens de burgers/betrokkenen, alsook transparantie en een duidelijke definitie van het doel tussen de licentiegever en de licentienemers;
  - iii) effectbeoordeling op het gebied van gegevensbescherming en passende waarborgen met betrekking tot gegevensbescherming voor hergebruik (volgens het beginsel „geen schade berokkenen” vanuit het oogpunt van gegevensbescherming).

Brussel, 10 juli 2018.

Giovanni BUTTARELLI

*Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming*

---