

LJN: BU8010, Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Hertogenbosch , Awb 11 / 3823, 11 / 3834, 11 / 3835, 11 / 3836, 11 / 3837, 11 / 3838, 11 / 3839

Datum 14-12-2011

uitspraak:

Datum 14-12-2011

publicatie:

Rechtsgebied: Bestuursrecht overig

Soort procedure: Voorlopige voorziening

Inhoudsindicatie: Wob. Hergebruik. Publieke taak. Nationaal Wegenbestand (NWB). Onvoldoende spoedeisend belang bij verzoek om een voorlopige voorziening. De voorzieningenrechter acht geen spoedeisend belang aanwezig dat het treffen van een voorlopige voorziening zou kunnen rechtvaardigen, zodat de verzoeken in beginsel dienen te worden afgewezen. Verzoekster heeft slechts in algemene bewoordingen gesteld dat zij ernstige schade ondervindt door het toestaan van hergebruik van het NWB. Voorts heeft verzoekster niet aannemelijk gemaakt dat het toestaan van hergebruik van het NWB voor haar onmiddellijk tot onomkeerbare gevolgen zal leiden. Er bestaat geen ernstige twijfel dat het door verweerder ingenomen standpunt over het toestaan van hergebruik van het NWB juist is. Verweerder heeft de informatie zoals neergelegd in het NWB verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publieke taak. Niet valt in te zien dat verweerder niet bevoegd is hergebruik van het NWB toe te staan. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het toestaan van hergebruik van het NWB in strijd is met de Wob dan wel dat andere regelgeving en algemene beginselen van behoorlijk bestuur zich daartegen verzetten.

Vindplaats(en): Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK 's-HERTOGENBOSCH

Sector bestuursrecht

zaaknummers: AWB 11/3823, AWB 11/3834, AWB 11/3835, AWB 11/3836, AWB 11/3837, AWB 11/3838 en AWB 11/3839

uitspraak van de voorzieningenrech[verzoekster]4 december 2011 in de zaken tussen[verzoekster] te Eindhoven, verzoekster (gemachtigden: mr. Th.C.J.A. van Engelen en mr. S.G.A. de Boer),

en

de minister van Infrastructuur en Milieu, verweerder (gemachtigden: mr. M. Dijkstra en mr. J.P. Heinrich).

Als derde-partijen hebben aan de gedingen de[derde-partij]enomen:

1. [Derde-partij], te Rotterdam [derde-partij], te Rotterdam [hierna: derde-partij],
3. [Derde-partij], te Utrecht,
4. [Derde-partij], te Delft,
5. [Derde-partij], te Delft,
6. [Derde-partij], te De Bilt en
7. [Derde-partij], te Breda.

Procesverloop

Bij zeven afzonderlijke besluiten van 2 november 2011 (de bestreden besluiten) heeft verweerder besloten dat hergebruik van het Nationale WegenBestand (NWB) onvoorwaardelijk, dus zonder dat de Staat zijn auteursrecht of databankenrecht terzake geldend wil maken, wordt toegestaan.

Bij brief van 16 november 2011 heeft verzoekster tegen deze besluiten bezwaar gemaakt.

Bij brieven van 17 november 2011 heeft verzoekster de voorzieningenrechter van deze rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende dat de bestreden besluiten worden geschorst in die zin dat hergebruik van het NWB niet is toegestaan.

De zaken zijn behandeld op de zitting van 30 november 2011, waar verzoekster en verweerder bij hun gemachtigden zijn verschenen. Aan de zijde van verzoekster waren tevens aanwezig [werknemers], beiden werkzaam bij verzoekster. Aan de zijde van verweerder waren tevens aanwezig [verweerder]. Van de zijde van de derde-

belanghebbenden is niemand verschenen.

Overwegingen

Feiten en omstandigheden

1. De voorzieningenrechter gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden.

2. Het NWB is – kort gezegd – een digitaal geografisch bestand waarin nagenoeg alle wegen in Nederland zijn opgenomen, die worden beheerd door wegbeheerders als het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen.

3. Verzoekster heeft een onderneming op het gebied van geografische data, routeplanning en travel information services. Zij ontwikkelt producten en diensten voor professionele en publieke toepassingen binnen de sectoren overheid, verkeer en vervoer, transport en logistiek, telecommunicatie, zakelijke dienstverlening en openbare orde en veiligheid.

4. Naar aanleiding van door [derde-partij] en [derde-partij] ingediende verzoeken op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) heeft verweerder in mei 2007 besloten tot openbaarmaking van het NWB en het toestaan van hergebruik van het NWB per 1 januari 2009 onder de voorwaarde van aanpassing van het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat wegens onlosmakelijke verbondenheid met publieke taak dan wel ter benutting van noodzakelijke restcapaciteit (Stcrt. 2001, nr. 16) (hierna: Besluit). Bij besluit van 14 mei 2008 heeft verweerder het bezwaar van verzoekster – kort gezegd – gegrond verklaard voor zover dat was gericht tegen het toestaan van hergebruik en bepaald dat hergebruik vooralsnog niet wordt toegestaan. Bij besluit van 19 januari 2010 heeft verweerder het besluit van 14 mei 2008 gewijzigd. In dit besluit staat het volgende vermeld:

“(…)De minister zal dan ook, als zich nieuwe verzoeken aandienen en als daarop in eerste aanleg en in bezwaar zal worden besloten, de eventuele belangen en bezwaren van [verzoekster] ten volle in ogenschouw nemen en daarmee rekening houden.

(…)

Gezien een beoogde wijziging van het beleid en met name inzake Markt&Overheid, acht de minister het wenselijk – om onjuiste toekomstverwachtingen bij [verzoekster] te voorkomen – onder de aandacht te brengen dat allerminst valt uit te sluiten dat op toekomstige hergebruikverzoeken inzake NWB door de minister wel positief zal worden beslist. (…)”

5. In de periode van 11 november 2010 tot en met 23 mei 2011 hebben derde-belanghebbenden verweerder – kort gezegd – verzocht om toestemming voor hergebruik van het NWB.

6. Bij brief van 5 juli 2011 heeft verweerder verzoekster bericht voornemens te zijn positief te beslissen op de verzoeken om toestemming voor hergebruik en verzoekster in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

7. Bij brief van 19 januari 2011 (lees: 19 juli 2011) heeft verzoekster haar zienswijze gegeven.

8. Vervolgens heeft verweerder bij de thans bestreden besluiten besloten dat hergebruik van het NWB onvoorwaardelijk, dus zonder dat de Staat zijn auteursrecht of databankenrecht terzake geldend wil maken, wordt toegestaan.

9. In de bestreden besluiten staat het volgende vermeld:

“(…) De totstandkoming van bovengenoemde wijziging van de Mededingingswet, het publiceren in mei 2011 van de beleidslijn Hergebruik en Open Data alsmede mijn aanwijzing van mei 2011 van Rijkswaterstaat als dataprovider voor INSPIRE Annex I betreffende onder andere van het NWB, betekenen een wezenlijke wijziging in wetgeving en concretisering van (uitvoering van) beleid. Er is voor mij dan ook sprake van voldoende nieuwe omstandigheden om deze herhaalde verzoeken opnieuw te beoordelen en geen gebruik te maken van de door [verzoekster]. aangehaalde bevoegdheid om een herhaalde aanvraag vereenvoudigd af te doen.

Op grond van het bovenstaande beoordelingskader dient overheidsinformatie zo breed mogelijk voor de burger en het bedrijfsleven toegankelijk en beschikbaar te zijn. Ruime mogelijkheden voor het hergebruik van overheidsinformatie zullen ondernemingen onder meer in staat stellen de informatie te benutten en zo bij te dragen aan economische groei.

Bij besluitvorming over verzoeken om hergebruik van overheidsinformatie toe te staan, is het dan ook mijn uitgangspunt om hergebruik van gegevens die door mij zijn verkregen in de uitoefening van mijn publiekrechtelijke bevoegdheden, zoveel mogelijk toe te staan, tenzij andere belangen zich daartegen in zwaarwegende mate zouden verzetten.

In mijn eerdere besluitvorming ten aanzien van hergebruik van het NWB heb ik dit

hergebruik nog niet toegestaan omdat meer duidelijkheid nodig was over a) de verhouding tot het beleid inzake marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst, en b) de mogelijke gevolgen voor economische belangen van marktpartijen.

(...)

Het door [verzoekster]. aangehaalde rijksbeleid voor marktactiviteiten door de Rijksoverheid staat niet in de weg aan het toestaan van hergebruik van het NWB. (...)

Deze aanwijzingen en besluiten betreffende interne gedragsregels voor de rijksoverheid waaraan derden geen rechten ontlenuen.

In deze aanwijzingen en besluiten wordt uitgegaan van eenzelfde begrip 'marktactiviteiten'. Het toestaan van hergebruik van het NWB valt hier niet onder.

(...)

Uit hetgeen in de zienswijze wordt aangevoerd over de omvang van benadeling van [verzoekster]. wanneer hergebruik van het NWB toegestaan wordt, blijkt onvoldoende van een nadeel dat voor mij zo zwaar weegt dat ik zou moeten afzien van het toestaan van hergebruik.

Ik neem daarbij onder meer in aanmerking dat het NWB reeds sedert medio 2007 openbaar is en marktpartijen vanaf die datum eventueel noodzakelijke aanpassingen in hun bedrijfsvoering hebben kunnen verrichten.

Dit neemt niet weg dat er mogelijk goede gronden kunnen bestaan voor nadeelscompensatie naar aanleiding van de onderhavige, op zichzelf rechtmatige, toestemming tot hergebruik. Dit vergt echter een nadere beoordeling die afzonderlijk en zelfstandig kan plaatsvinden (...)."

Standpunten van partijen

10. Verzoekster heeft in haar verzoeken om een voorlopige voorziening – zakelijk weergegeven – het volgende aangevoerd.

11. Allereerst heeft verzoekster gesteld dat zij zelf bestanden bouwt die vergelijkbaar zijn met het NWB. Indien verweerder het NWB gratis toegankelijk maakt verliest verzoekster daardoor vele opdrachten. De mogelijkheid tot hergebruik zal met onmiddellijke ingang voor haar onomkeerbare gevolgen hebben en daarmee direct voor haar tot grote schade leiden. Ter zitting heeft verzoekster hieraan toegevoegd dat zij nu al schade ondervindt, omdat (sommige) klanten aankondigen bestaande abonnementen te willen beëindigen.

12. Verweerder miskent dat het NWB naast een beperkte hoeveelheid gegevens van Rijkswaterstaat ook gegevens bevat van andere bestuursorganen. Voorts doet Rijkswaterstaat veel meer dan het enkel verzamelen van gegevens van wegbeheerders, hij koopt bijvoorbeeld gegevens voor bewerking van het NWB. Het ontwikkelen, beheer en hergebruik van het NWB is geen publieke taak.

13. Verweerder heeft in de bestreden besluiten ten onrechte aangenomen dat sprake is van een wezenlijke wijziging in wetgeving en beleid die afwijking rechtvaardigt van het eerder door verweerder ingenomen standpunt dat hergebruik van het NWB niet is toegestaan. Dit standpunt was gebaseerd op de Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de rijksdienst (Stcrt. 1998, nr. 95) (hierna: Aanwijzingen), het Besluit en het Besluit toegestane marktactiviteiten Rijkswaterstaat in bijzondere gevallen (Stcrt. 2001, nr. 28) (hierna gezamenlijk ook wel: Besluiten).

14. Daartoe heeft verzoekster in de eerste plaats betoogd dat verweerder ten onrechte een zwaarwegende betekenis toekent aan de Wet Inspire (Wet van 2 juli 2009 tot implementatie van richtlijn nr. 2007/2/EG van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire)). De Inspire-regelgeving en de mogelijke rol van Rijkswaterstaat wijzigt niets in de toegestane marktactiviteiten van Rijkswaterstaat voor het NWB, zodat die regelgeving in deze zaak niet relevant is.

15. In de tweede plaats heeft verzoekster daartoe aangevoerd dat de Wijziging van de Mededingingswet ter invoering van regels inzake ondernemingen die deel uitmaken van een publiekrechtelijke rechtspersoon of die hiermee zijn verbonden (aanpassing Mededingingswet ter invoering van gedragsregels voor de overheid) (31 354) (hierna: Wet Markt en Overheid) nog niet in werking getreden is. Overigens is het doel van de wijziging dat marktpartijen als verzoekster beter dan voorheen beschermd worden tegen marktverstoringen door de overheid. De toekomstige Wet Markt en Overheid staat evenmin een onvoorwaardelijke vrijgave van hergebruik van het NWB toe. De integrale kosten van het product of de dienst dienen ten minste in rekening te worden gebracht. Omdat het NWB gegevens bevat van andere bestuursorganen en meer is dan een enkele integratie van gegevensbronnen, valt het NWB niet onder de vrijstelling van artikel 25i, tweede lid, van de Mededingingswet, en dient verweerder de integrale kosten van het NWB in rekening te brengen.

16. In de derde plaats heeft verzoekster daartoe aangevoerd dat de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 30 mei 2011 aan de voorzitter van de Tweede Kamer (TK 2010-2011, 32 802, nr. 2) (hierna: brief van 30 mei 2011) niet kan worden aangemerkt als een wijziging van de toepasselijke regelgeving. Tevens is de beleidslijn beperkt tot open data. Het NWB kan niet als zodanig worden gezien, het is meer

dan een verzameling van onbewerkte overheidsinformatie, er wordt namelijk actief opgebouwd en onderhouden.

17. Verzoekster bestrijdt voorts de stelling van verweerder dat zij geen rechten kan ontlenen aan de Aanwijzingen en de Besluiten. Het betreft gepubliceerde regelgeving en verweerder dient volgens de daarin neergelegde zorgvuldigheidsnormen te handelen. De zinsnede dat derden aan de in de Aanwijzingen opgenomen interne regels geen rechten kunnen ontlenen, geldt alleen voor de onderdelen van de Aanwijzingen die interne gedragsregels bevatten. Anders dan in de bestreden besluiten wordt vermeld, is voor in concurrentie treden niet noodzakelijk dat de producten (al) door derden worden aangeboden, doch alleen of derden concurrentie wordt aangedaan. Evenmin is het in geding zijn van (bestaande) marktaandeelen relevant. Het bestaan van potentiële concurrentie is voldoende. Het NWB concurreert met de producten van verzoekster, de bestanden zijn vergelijkbaar. De kwaliteit van het NWB is hierbij niet relevant. Voorts is het vrijgeven van het NWB een marktactiviteit (ook wel economische activiteit). Beslissend is dat de overheid zich onthoudt van marktversturende activiteiten, in het bijzonder het kosteloos op de markt brengen van een met een product van derden vergelijkbaar product waar substantiële kosten en investeringen mee gepaard zijn gegaan. Dit is ongeoorloofde concurrentie en misbruik van een dominante positie.

18. Voorts verliest verweerder uit het oog dat het nadeel dat verzoekster thans ondervindt niet minder is dan in 2007, 2008 en 2010 en hierin dus geen wijziging van omstandigheden is gelegen die een toewijzende beslissing inzake hergebruik rechtvaardigt. Bovendien is het niet aan verzoekster om een nadeel te stellen en te onderbouwen. Dit geldt te meer als de overheid een marktactiviteit ontplooit waarbij een product gratis wordt aangeboden, zonder dat de afnemers hier (de marginale) kosten voor hoeven te voldoen. Een eventuele nadeelcompensatie maakt de bestreden besluiten niet rechtmatig.

19. Tot slot heeft verzoekster aangevoerd dat de bestreden besluiten in strijd zijn met de Aanwijzingen, de Besluiten, het toekomstige artikel 25i van de Mededingingswet, de artikelen 10, tweede lid, aanhef en onder g en 11a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wob en artikel 11 van de Wet Inspire, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, namelijk het vertrouwensbeginsel, het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

20. Ter zitting van de voorzieningenrechter heeft verzoekster nog aangevoerd dat de bestreden besluiten in strijd zijn met Richtlijn 2003/98/EG van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (hierna: richtlijn), dat een aantal door belanghebbenden toegezonden berichten niet als Wob-verzoek kunnen worden aangemerkt en dat de (gepretendeerde) verzoeken dateren van een zodanig lange termijn voorafgaand aan de besluitvorming dat deze op grond van de Wob geacht moeten worden te zijn geweigerd.

21. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening moeten worden afgewezen. Verweerder heeft uiteengezet dat geen sprake is van een spoedeisend belang, omdat het gaat om gestelde financiële nadelen. Bovendien is evenmin sprake van onomkeerbaarheid. Verweerder heeft gemotiveerd verweer gevoerd en – kort gezegd – uiteengezet dat hergebruik van het NWB terecht is toegestaan.

Het wettelijke kader

22. Ingevolge artikel 1 van de Wob wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen verstaan onder:

a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;

(...)

h. hergebruik: 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 oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd.

23. Ingevolge artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g, van de Wob blijft het verstrekken van informatie ingevolge deze wet eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

24. In hoofdstuk V-A met titel Hergebruik van de Wob staan bepalingen over hergebruik van overheidsinformatie.

25. Ingevolge artikel 11a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wob is dit hoofdstuk niet van toepassing op informatie, zijnde een werk van letterkunde, wetenschap of kunst in de zin van de Auteurswet, een opname van uitvoering, fonogram, eerste vastlegging van een film of een opname van een programma in de zin van de Wet op de naburige rechten of een databank in de zin van de Databankenwet en waarvan een overheidsorgaan niet de maker, uitvoerend kunstenaar, producent van fonogrammen, producent van de eerste

vastlegging van films, omroeporganisatie of producent van een databank dan wel rechtverrijkende is.

26. Ingevolge artikel 11b, eerste lid, van de Wob kan een ieder een verzoek om hergebruik richten tot een overheidsorgaan of een onder verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan werkzame instelling, dienst of bedrijf.

De beoordeling

27. Ingevolge artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan, indien tegen een besluit bezwaar is gemaakt, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd kan worden in de hoofdzak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijld spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

28. Met betrekking tot de vraag of sprake is van een spoedeisend belang stelt de voorzieningenrechter allereerst vast dat verzoekster slechts in algemene bewoordingen heeft gesteld dat zij ernstige schade ondervindt door het toestaan van hergebruik van het NWB. Weliswaar heeft verzoekster gesteld dat een aantal bestaande klanten, waaronder [derde-partij], heeft aangegeven hierdoor de bestaande overeenkomsten te willen opzeggen, maar verzoekster heeft hiervoor geen begin van bewijs geleverd. Voor zover het toestaan van hergebruik van het NWB voor verzoekster een financieel belang vertegenwoordigt, moet worden geoordeeld dat een zodanig belang volgens vaste jurisprudentie (bijvoorbeeld de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 mei 2006, LJN: AX4378) op zich geen reden vormt om een voorlopige voorziening te treffen. Verzoekster heeft voorts niet gesteld dat haar continuïteit in gevaar komt door het toestaan van het hergebruik van het NWB. Dat, zoals verzoekster heeft gesteld, het omzetverlies wel is berekend maar dat zij deze gegevens, alsook de namen van ondernemingen die de overeenkomsten met haar willen opzeggen niet openbaar wil maken omdat het gaat om concurrentiegevoelige informatie, dient onder de gegeven omstandigheden voor haar eigen rekening te komen.

29. Voorts heeft verzoekster niet aannemelijk gemaakt dat het toestaan van hergebruik van het NWB voor haar onmiddellijk tot onomkeerbare gevolgen zal leiden. In dit verband is van belang dat het NWB reeds openbaar is en in zoverre voor een ieder toegankelijk. Hoewel zeker denkbaar is dat ondernemingen door hergebruik van het NWB producten en diensten zullen aanbieden die direct concurrerend zijn met de diensten en producten van verzoekster, moet, zoals verweerder terecht heeft opgemerkt, worden geoordeeld dat niet aannemelijk is dat die ondernemingen daarin reeds op korte termijn zullen slagen. Om direct te kunnen concurreren met de diensten en producten van verzoekster dient aan het NWB immers nog allerlei aanvullende informatie, zoals verkeersborden en points of interest, te worden toegevoegd. Bovendien heeft verweerder er terecht op gewezen dat, indien verzoekster ten gronde in het gelijk wordt gesteld (en hergebruik van het NWB dus niet is toegestaan), de bruikbaarheid van diensten en producten die door het toestaan van hergebruik zijn ontwikkeld in hoog tempo verdampt, omdat gegevens in het NWB continu worden geactualiseerd en alleen op basis van actuele informatie met de diensten en producten van verzoekster kan worden geconcurrereerd.

30. Onder deze omstandigheden acht de voorzieningenrechter geen spoedeisend belang aanwezig dat het treffen van een voorlopige voorziening zou kunnen rechtvaardigen, zodat de verzoeken in beginsel dienen te worden afgewezen.

31. Gezien het voorgaande kan slechts aanleiding zijn voor het niettemin toch treffen van een voorlopige voorziening indien – ook zonder diepgaand onderzoek naar de relevante feiten en/of het recht – zeer ernstig dient te worden betwijfeld of het door verweerder ingenomen standpunt juist is en, indien het besluit in bezwaar wordt gehandhaafd, dit besluit in de bodemprocedure in stand zal blijven. Een dergelijke situatie doet zich naar het oordeel van de voorzieningenrechter, gezien de thans beschikbare gegevens en de door partijen over en weer ingenomen standpunten, niet voor. Hiertoe wordt als volgt overwogen.

32. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder de brieven van de derde-belanghebbenden kunnen aanmerken als verzoeken om hergebruik in de zin van artikel 11b, eerste lid, van de Wob. Anders dan verzoekster heeft aangevoerd volgt uit de Awb noch uit de Wob dat de verzoeken worden geacht te zijn afgewezen, indien verweerder niet tijdig op die verzoeken heeft beslist. Voorts bestond voor verweerder geen grond de verzoeken met toepassing van artikel 4:6 van de Awb af te doen, reeds omdat vijf van de zeven derde-belanghebbenden niet eerder een afwijzende beslissing hebben gehad op een verzoek om hergebruik van het NWB toe te staan.

33. De voorzieningenrechter stelt vast dat verweerder de besluiten tot het toestaan van hergebruik van het NWB heeft gebaseerd op de Wob. Verweerder heeft, mede onder verwijzing naar de brief van 30 mei 2011 van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uiteengezet dat overheidsinformatie zo breed mogelijk voor de burger en het bedrijfsleven toegankelijk en beschikbaar moet zijn en het uitgangspunt te hebben hergebruik van gegevens, die door hem zijn verkregen in de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden, zoveel mogelijk toe te staan, tenzij andere belangen zich daartegen in zwaarwegende mate zouden verzetten. Een en ander komt de

voorzieningenrechter niet onredelijk voor.

34. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder de informatie zoals neergelegd in het NWB verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publieke taak. Verweerder heeft er onder verwijzing naar artikel 15 e.v. van de Wegenwet terecht op gewezen dat de rijksoverheid, de provincies, de gemeenten en de waterschappen als wegbeheerders gehouden zijn besluiten te nemen inzake verkeersmaatregelen en dat zij voor de vervulling van die taak moeten beschikken over deugdelijke en stabiele – digitale – informatie met betrekking tot het wegennet. Aan de hand van die informatie moeten zij onderhoud plannen en onderling afstemmen en analyses van verkeersveiligheid maken. Die informatie wordt door Rijkswaterstaat verzameld, is neergelegd in het NWB en berust bij verweerder. Verweerder heeft het NWB ook openbaar gemaakt. Niet valt dan ook in te zien dat verweerder niet bevoegd is hergebruik van het NWB toe te staan. Dat het NWB ook gegevens bevat van andere bestuursorganen (provincies, gemeenten en waterschappen) betekent niet dat verweerder de informatie niet heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publieke taak.

35. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het toestaan van hergebruik van het NWB in strijd is met de Wob en meer in het bijzonder met de artikelen 10, tweede lid, aanhef en onder g en 11a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wob. Zoals hiervoor overwogen is het NWB reeds openbaar gemaakt, terwijl niet gebleken is dat andere wegbeheerders zich tegen hergebruik van het NWB verzetten. Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat het toestaan van het hergebruik in strijd is met de richtlijn. De richtlijn is omgezet in de Wob. In aanmerking genomen dat, zoals hiervoor overwogen, verweerder de informatie zoals neergelegd in het NWB heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publieke taak, valt het toestaan van het hergebruik van het NWB niet buiten reikwijdte van de Wob dan wel de richtlijn.

36. Voorts bestaat geen grond voor het oordeel dat de Aanwijzingen, de Besluiten en de toekomstige Wet Markt en Overheid zich verzetten tegen het toestaan van hergebruik van het NWB. Verweerder is blijkens de bestreden besluiten thans van mening dat het toestaan van hergebruik van het NWB geen economische activiteit (ook wel marktactiviteit) is. Volgens verweerder is de informatie zoals neergelegd in het NWB verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publieke taak en treedt hij om die reden niet op als ondernemer bij het toestaan van het hergebruik van het NWB. Verzoekster is daarentegen van mening dat het vrijgeven van het NWB voor hergebruik onmiskenbaar een economische activiteit is, aangezien verweerder daarmee een goed of dienst aan derden op de markt voor geografische informatie aanbiedt. De beantwoording van de vraag of het toestaan van hergebruik van het NWB al dan niet een economische activiteit is waarop de Aanwijzingen, de Besluiten en de toekomstige Wet Markt en Overheid van toepassing zijn, leent zich, gelet op de complexiteit hiervan, niet voor een procedure als de onderhavige. De voorzieningenrechter is evenwel van oordeel dat aan de Aanwijzingen en Besluiten niet de waarde toekomt die verzoekster daaraan gehecht wenst te zien, omdat de daarin vervatte instructies zich richten tot ambtenaren en in zoverre alleen interne werking hebben. Voor zover al met verzoekster moet worden aangenomen dat het toestaan van hergebruik van het NWB als een economische activiteit moet worden aangemerkt waarop de toekomstige Wet Markt en Overheid van toepassing is, stelt de voorzieningenrechter vast dat artikel 25i, tweede lid, onder b, van die wet voorziet in een uitzondering op de in artikel 25i, eerste lid, van die wet neergelegde hoofdregel dat een bestuursorgaan dat economische activiteiten verricht de integrale kosten daarvan aan afnemers in rekening dient te brengen. Volgens eerstgenoemde bepaling geldt de hoofdregel niet indien – kort gezegd – de economische activiteiten inhouden het verstrekken van gegevens die het bestuursorgaan heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden. Aangezien, zoals hiervoor reeds is overwogen, verweerder de informatie zoals neergelegd in het NWB heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publieke taak, lijkt de uitzondering hier van toepassing en bestaat voor verweerder niet de verplichting de integrale kosten voor hergebruik van het NWB bij afnemers in rekening te brengen.

37. Tot slot bestaat geen grond voor het oordeel dat het toestaan van hergebruik van het NWB in strijd is met de Wet Inspire dan wel met de door verzoekster genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Meer in het bijzonder overweegt de voorzieningenrechter dat van strijd met het vertrouwensbeginsel geen sprake is, omdat verzoekster er niet van uit mocht gaan dat verweerder hergebruik van het NWB in de toekomst ook zou weigeren. Voorts heeft verzoekster weliswaar aangevoerd dat haar belangen onvoldoende zijn meegewogen in de besluitvorming, maar naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is van een onevenwichtige belangenafweging op grond waarvan geoordeeld moet worden dat de bestreden besluiten evident onrechtmatig zijn geen sprake. Verweerder heeft er bovendien op gewezen dat er mogelijk goede gronden kunnen bestaan voor nadeelscompensatie, maar dat dit een nadere beoordeling vergt die afzonderlijk en zelfstandig kan plaatsvinden. Een dergelijke beoordeling gaat de omvang van de onderhavige procedure te buiten.

38. De verzoeken om een voorlopige voorziening zullen worden afgewezen.

39. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De voorzieningenrechter wijst de verzoeken om een voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A. Venekamp, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van P.L.M.M. Mulders, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 14 december 2011.

griffier

rechter

?Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open