



De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mr. Drs. H.G.J. Bruins Slot
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-00356

Uw brief van
20 januari 2022

Uw kenmerk
-

Advies over het concept voor het wetsvoorstel implementatie Open data richtlijn

Geachte mevrouw Bruins Slot,

Bij brief van 20 januari 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over het concept voor een wetsvoorstel houdende wijziging van de Wet hergebruik van overheidsinformatie en enkele andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (hierna: het concept).

Het concept bevordert het hergebruik van openbare documenten, maar stelt onvoldoende grenzen aan de herbruikbaarheid van persoonsgegevens in de openbare registers. De AP heeft op dit punt bezwaar tegen het concept en adviseert de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar is weggenomen.

De AP heeft daarnaast een opmerking over de bepalingen in het concept over het anonimiseren van persoonsgegevens.

Hoofdlijn

- Het concept laat onduidelijkheid bestaan over de grenzen van het hergebruik van persoonsgegevens.
- In het concept zou de hoofdregel opgenomen moeten worden dat hergebruik van persoonsgegevens in de openbare registers is uitgesloten. In specifieke wetgeving kan bepaald worden dat in afwijking hiervan hergebruik van bepaalde persoonsgegevens is toegestaan onder



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-00356

nader te bepalen voorschriften en beperkingen. Daarbij kan gedacht worden aan de instemming van betrokkenen met het ter beschikking stellen van persoonsgegevens voor hergebruik.

- De bepalingen in het concept over anonimisering zullen in de praktijk weinig toegevoegde waarde hebben. In plaats daarvan dient uitgewerkt te worden hoe de behoorlijke en duurzame anonimisering door overheden en andere organisaties zal worden gegarandeerd.

Strekking van het concept

Het concept strekt tot implementatie van de Open data richtlijn (hierna: de richtlijn).¹ Deze richtlijn verplicht lidstaten ertoe om ervoor te zorgen dat documenten bij overheidsorganisaties en andere organisaties, waaronder overheidsondernemingen, hergebruikt kunnen worden voor commerciële of niet-commerciële doeleinden. De richtlijn regelt hoe verzoeken om hergebruik behandeld dienen te worden en op welke wijze hergebruik mogelijk gemaakt dient te worden en te worden bevorderd. Ook bevat de richtlijn enkele bepalingen die raken aan het discriminatieverbod en eerlijke handel. Tot slot bevat de richtlijn een regeling met betrekking tot de aanwijzing van specifieke hoogwaardige gegevenssets en het herbruikbaar maken van dergelijke gegevenssets.

Het concept wijzigt primair de Wet hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Who). Daarnaast worden beperkte wijzigingen aangebracht in andere wetgeving. Met de wetswijzigingen wordt beoogd om het potentieel van informatie bij overheden en andere organisaties beter te benutten. Daartoe worden verplichtingen om informatie bij overheden herbruikbaar te maken uitgebreid. Ook zullen de hergebruikverplichtingen op meer organisaties van toepassing zijn. De Who zal daarnaast verplichten tot het beschikbaar stellen voor hergebruik van reeds gepubliceerde onderzoeksgegevens in beheer van onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten of instellingen die onderzoek financieren.

Van belang is dat de Who als zodanig niet verplicht tot openbaarmaking van documenten. De Who heeft betrekking op documenten die reeds openbaar zijn en regelt hoe die documenten voor hergebruik beschikbaar gesteld moeten worden.² Ingevolge het concept zal in het algemeen gelden dat met publieke taak belaste instellingen ervoor zorg dragen dat documenten worden ontworpen, vervaardigd en beschikbaar gesteld op een manier die openheid en hergebruik van die documenten toegankelijk en gemakkelijk maakt.³ Ook zal er een inspanningsverplichting gelden om documenten uit eigen beweging beschikbaar te stellen voor hergebruik.⁴ Het concept formuleert als uitgangspunt dat voor hergebruik beschikbare informatie beschikbaar wordt gesteld zoals de informatie bij die organisatie of in de databank aanwezig is.⁵ Voor zover mogelijk en passend en dit geen onevenredige inspanning vergt, dient de informatie langs elektronische weg en met relevante metagegevens in een open en machinaal leesbaar

¹ Richtlijn 2019/1024/EU van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2013/37/EU.

² Artikel 2, eerste lid, onder a, van de Who.

³ Artikel 5, eerste lid, van het concept.

⁴ Artikel 5e van het concept, eerste volzin, luidt: 'Voor zover dit zonder onevenredige inspanning of kosten redelijkerwijs mogelijk is, stellen met een publieke taak belaste instellingen ook gegevens die niet onder de werking van de artikelen 5b of 5c vallen uit eigen beweging beschikbaar voor hergebruik.'

⁵ Artikel 5a, eerste lid, van het concept.



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-00356

formaat te worden aangeboden.

Voor specifieke hoogwaardige gegevenssets zal gelden dat deze uit eigen beweging voor hergebruik beschikbaar gesteld zullen moeten worden via *Application Programming Interfaces* (API's) en, indien passend, in de vorm van bulkdownloads.⁶ Het gaat daarbij om gegevens waarvan wordt verwacht dat het hergebruik, kortgezegd, maatschappelijke voordelen met zich brengt. Deze gegevens moeten actief en op specifieke hergebruikvriendelijke wijze worden aangeboden. De richtlijn bevat een lijst van thematische categorieën van hoogwaardige gegevens en geeft de Europese Commissie de bevoegdheid om specifieke gegevenssets aan te wijzen die uit eigen beweging beschikbaar gesteld moeten worden.⁷ Specifiek van belang voor het Handelsregister is dat gegevens over bedrijven waarschijnlijk zullen worden aangewezen als hoogwaardige gegevensset die in beginsel door middel van een API of bulkdownload voor hergebruik beschikbaar gesteld moeten worden.⁸

Advies

Hergebruik persoonsgegevens in openbare registers

Het concept moedigt overheidsorganisaties en andere organisaties aan om documenten herbruikbaar te maken en legt verplichtingen op over het ter beschikking stellen van informatie voor hergebruik. Daarbij kan het gaan om het actief voor hergebruik beschikbaar stellen van openbare gegevenssets, maar ook om (geclausuleerde) verstrekking op individueel verzoek.

Uitgangspunt met betrekking tot het hergebruik van persoonsgegevens is dat daarbij voldaan moet worden aan de AVG.⁹ Als het gaat om hergebruik dan is in het bijzonder het doelbindingsbeginsel van belang dat bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en dat zij niet vervolgens verder verwerkt mogen worden op een met die doeleinden onverenigbare wijze.¹⁰ Het beginsel van doelbinding komt ook tot uitdrukking in het toepassingsbereik van de Who: de wet is niet van toepassing op 'informatie die betrekking heeft op openbare persoonsgegevens waarvan hergebruik onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.'¹¹

Het voorgaande impliceert dat overheidsorganisaties, en andere organisaties die door het concept binnen het bereik van de Who worden gebracht, in de praktijk steeds zelf een afweging moeten maken over het voor hergebruik beschikbaar stellen van persoonsgegevens die volgens de wet openbaargemaakt moeten

⁶ Een API wordt door artikel 1, eerste lid, van het concept gedefinieerd als een 'reeks functies, procedures, definities en protocollen voor communicatie tussen verschillende computerprogramma's of machines en de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens.'

⁷ Artikel 14 van de richtlijn.

⁸ Zie Ontwerp van uitvoeringsverordening Ares(2022)3905386. Dit ontwerp ligt op het moment van schrijven voor ter consultatie op: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12111-Open-data-availability-of-public-datasets_nl. Het ontwerp bepaalt dat lidstaten met het oog op de bescherming van persoonsgegevens voorwaarden kunnen stellen aan het hergebruik.

⁹ Vgl. overweging 52 van de richtlijn.

¹⁰ Artikel 5, eerste lid, onder b, van de richtlijn.

¹¹ Artikel 2, eerste lid, onder g, van de Who.



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-00356

worden. Daarbij moeten zij nagaan of het hergebruik van de gegevens verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens zijn verzameld.¹² Als het hergebruik onverenigbaar is, dan hoeven de gegevens ingevolge de Who niet voor hergebruik beschikbaar te worden gesteld. Een eventueel hergebruikverzoek kan dan ook worden afgewezen.¹³

De AP wijst er op dat het criterium ‘onverenigbaar’ een open en abstract karakter heeft. Dit criterium is reeds in de Who opgenomen, maar het wordt in dit advies beschouwd in het licht van de voorgenomen uitbreiding van hergebruikverplichtingen en het daarmee toegenomen belang van een duidelijke regeling omtrent de herbruikbaarheid van openbare persoonsgegevens. In dat verband is van belang dat in de toelichting op het concept erop wordt gewezen dat openbare registers, zoals het Handelsregister en het Kadaster, ‘niet algemeen in hun volledigheid en/of als een te doorzoeken bestand voor hergebruik beschikbaar gesteld omdat dat type hergebruik onverenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens in deze registers zijn verzameld.’¹⁴ Daar waar het gaat om beoordeling van verenigbaarheid van gedeeltelijke beschikbaarstelling, of beschikbaarstelling op individueel verzoek, worden echter geen concrete handvatten geboden. Dat komt de voorzienbaarheid van de hergebruikregels en de toepasselijkheid op openbare persoonsgegevens uit de basisregistraties niet ten goede.

In dit verband is ook van belang dat de AP zich eerder al kritisch uitgelaten over de persoonsgegevens die worden gepubliceerd in de openbare registers, in het bijzonder de gegevens in het Handelsregister en het Kadaster.¹⁵ Het herbruikbaar maken van openbare informatie, zoals dat zou worden bevorderd door het concept, en het eventueel ter beschikking stellen voor hergebruik van persoonsgegevens in dergelijke registraties gaat nog een stap verder dan het openbaar maken van de gegevens, omdat het dan ook juist de bedoeling is het voor derden eenvoudiger wordt om de gegevens te doorzoeken, te combineren, of anderszins te gebruiken. ‘Onverenigbaarheid’ doet zich dan naar het oordeel van de AP al snel voor.

Naar het oordeel van de AP zou het niet aan de verwerkingsverantwoordelijke in kwestie overgelaten moeten worden om zonder duidelijke wettelijke criteria een afweging te maken tussen de belangen van betrokkenen en het belang bij (een concrete vorm van) hergebruik. Uit de aard der zaak gaat het hier om een afweging van tegengestelde belangen die, in het algemeen belang, zorgvuldig tegenover elkaar afgewogen moeten worden. Niet uitgesloten kan worden dat verwerkingsverantwoordelijken belang hebben bij een ruime interpretatie van de mogelijkheden tot hergebruik. Zonder duidelijke grenzen aan de hergebruikmogelijkheden is er dan ook geen reden om aan te nemen dat alle verwerkingsverantwoordelijken de belangen in juist evenwicht met elkaar brengen. Het is dan ook aan de wetgever om te bepalen of bepaalde persoonsgegevens, gelet op het doel van het hergebruik en gelet op het grondrecht op bescherming van persoonsgegevens, in aanmerking komen voor hergebruik en de vorm daarvan. Ook zullen daarbij al naar gelang passende maatregelen genomen moeten worden om de kern van het grondrecht te beschermen. Het uitgangspunt zou daarbij moeten zijn dat het hergebruik in

¹² Zie ook artikel 6, vierde lid, van de AVG.

¹³ Artikel 3, vijfde lid, van de Who.

¹⁴ Toelichting op het concept, p. 24.

¹⁵ Zie advies van 28 juni 2021, nr. 2021-02750 en advies van 13 december 2021, nr. z2021-12866.



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-00356

beginsel is uitgesloten. In nadere specifiekere regelgeving kan dan eventueel worden bepaald welke persoonsgegevens voor hergebruik beschikbaar gesteld mogen worden en onder welke voorwaarden. Daarbij kan gedacht worden aan het vereisen van instemming van de betrokkene.¹⁶ Een dergelijk vereiste stelt betrokkenen in staat te beslissen over het hergebruik van hen betreffende persoonsgegevens. Het geeft hen de vrijheid ervoor te kiezen dat bepaalde persoonsgegevens toch voor hergebruik beschikbaar worden gesteld (*'opt-in'*). Daarbij kan onderscheid gemaakt worden naar het vragen van instemming met algemeen hergebruik of hergebruik ten behoeve van specifieke doeleinden, zoals wetenschappelijk onderzoek.

De AP adviseert om in het concept de hoofdregel op te nemen dat hergebruik van persoonsgegevens in de openbare registers is uitgesloten. In specifieke wetgeving kan bepaald worden dat in afwijking hiervan hergebruik van bepaalde persoonsgegevens is toegestaan onder nader te bepalen beperkingen en voorschriften, zoals een instemmingsvereiste.

Anonimiseren

Als een persoon kan worden geïdentificeerd in een aanvankelijk anoniem geachte gegevensset, dan kan dat grote gevolgen hebben voor betrokkene. Dat geldt in het bijzonder als er sprake is van gevoelige persoonsgegevens, zoals gezondheidsgegevens. Door de almaar toenemende rekenkracht van computers en de opmars van *machine learning*, zal het risico dat geanonimiseerde gegevens toch herleidbaar zijn in de loop van de tijd bovendien alleen maar toenemen.¹⁷ Ook de toenemende beschikbaarheid van hergebruikbare gegevens vergroot dat risico. In de overwegingen van de richtlijn staat dan ook dat Lidstaten moeten zorgen 'voor de bescherming van persoonsgegevens, ook wanneer informatie in een individuele dataset geen risico inhoudt dat een natuurlijke persoon kan worden geïdentificeerd of er wordt uitgepikt, maar die informatie mogelijk wel een dergelijk risico inhoudt wanneer zij wordt gecombineerd met andere beschikbare informatie.'¹⁸

Het concept bevat bepalingen met betrekking tot het anonimiseren van documenten en persoonsgegevens om hergebruik mogelijk te maken. Het concept vergt van verwerkingsverantwoordelijken dat zij bij het anonimiseren van persoonsgegevens rekening houden: (1) met andere gegevens die gebruikt kunnen worden om de identiteit van de betrokkene te achterhalen en (2) reeds bestaande of redelijkerwijze in de toekomst te verwachten technieken die kunnen worden gebruikt om identiteit van betrokkenen te achterhalen.¹⁹ Daarnaast gaat het concept in op de gegevensbeschermingseffectbeoordeling (*Data Protection Impact Assessment*, hierna: DPIA).

¹⁶ De grondslag voor verwerking van persoonsgegevens is dan evenwel artikel 6, eerste lid, onder c of e, van de AVG.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het *AEPD-EDPS joint paper on 10 misunderstandings related to anonymisation*, 27 april 2021, https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/papers/aepd-edps-joint-paper-10-misunderstandings-related_en.

¹⁸ Overweging 16 van de richtlijn.

¹⁹ Artikel 5, tweede lid, van het concept.



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-00356

Hoewel het concept en de toelichting ingaan op aspecten die van belang zijn als persoonsgegevens worden geanonimiseerd, betwijfelt de AP of de voorschriften over anonimiseren in de praktijk daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de duurzame anonimisering van persoonsgegevens. De bepalingen in het concept sluiten nauw aan op bepalingen in het gegevensbeschermingsrecht, in het bijzonder de uitleg van het begrip 'persoonsgegevens' en de plicht een DPIA uit te voeren. Daarnaast zijn de anonimiseringsvoorschriften vrijblijvend van aard omdat van de verwerkingsverantwoordelijke slechts wordt verlangd dat hij bij het anonimiseren *rekening houdt* met andere gegevens en technologische ontwikkelingen. Vanuit het oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens zullen de bepalingen daarom van beperkte toegevoegde waarde zijn.

Met betrekking tot DPIA's is daarnaast van belang dat het anonimiseren van persoonsgegevens als zodanig een verwerking van persoonsgegevens is en dat daarom de criteria in artikel 35 van de AVG met betrekking tot de noodzakelijkheid van een DPIA van toepassing zijn. Volgens het concept dient de verwerkingsverantwoordelijke een DPIA, als bedoeld in artikel 35 AVG, uit te voeren 'indien daartoe aanleiding bestaat'.²⁰ Deze bepaling lijkt een zelfstandig criterium te introduceren met betrekking tot de noodzakelijkheid van een DPIA als persoonsgegevens worden geanonimiseerd ten behoeve van hergebruik. In de toelichting staat echter te lezen dat de bepaling is opgenomen 'voor de duidelijkheid'.²¹ Ongeacht de verwarring die door de bepaling kan ontstaan, is van belang dat de AVG slechts beperkt ruimte laat om elementen uit de verordening over te nemen in nationaal recht.²² Daarnaast geldt dat artikel 35 AVG uitputtend regelt wanneer een DPIA verplicht is. Het is daarom raadzaam de bepaling over de gegevensbeschermingseffectbeoordeling in het concept te schrappen.

Het voorgaande neemt overigens niet weg dat een gegevensbeschermingseffectbeoordeling een geschikt instrument kan zijn om het risico van identificatie van beschikbaar gemaakte gegevens in kaart te brengen en te monitoren.²³ De bovengenoemde aandachtspunten kunnen door de verwerkingsverantwoordelijke in een DPIA worden betrokken in het licht van de beoordeling van de risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen en het vaststellen van de maatregelen die nodig zijn om die risico's aan te pakken.²⁴ Door de identificeerbaarheid van gepubliceerde gegevenssets blijvend te monitoren, kan worden gewaarborgd dat gegevens anoniem blijven en kunnen er maatregelen genomen worden als het risico ontstaat dat gegevens niet langer anoniem zijn.

Voor behoorlijke en duurzame anonimisering dienen overheden en andere organisaties, die gegevens voor hergebruik aanbieden, rekenschap te geven van bijvoorbeeld de beperkingen van anonimiseringstechnieken en de mogelijkheden om gegevens te heridentificeren. Ook is aandacht nodig voor de uitwerking van gegevensbeschermingsrechtelijke normen en beginselen, zoals het transparantiebeginsel en de transparantierechten van betrokkenen.²⁵ Aan betrokkenen zal bijvoorbeeld

²⁰ Artikel 5, derde lid, van het concept.

²¹ Toelichting op het concept, p. 22.

²² Overweging 8 van de AVG. Zie ook artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met betrekking tot de verbindendheid en rechtstreekse toepassing van verordeningen.

²³ Vgl. EDPS Opinion 5/2018 on the proposal for a recast of the Public Sector Information (PSI) re-use Directive, p. 7.

²⁴ Artikel 35, zevende lid, onder c en d, van de AVG.

²⁵ Zie respectievelijk artikel 5, eerste lid, onder a, van de AVG en artikelen 12 tot en met 14 van de AVG.



Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
z2022-00356

informatie moeten worden verstrekt over het proces van anonimiseren. In het kader van het wetgevingstraject en het vervolg daarop zou daarvoor aandacht moeten zijn.

De AP adviseert om zowel de bepaling met aandachtspunten bij anonimiseren als de bepaling over de gegevensbeschermingseffectbeoordeling uit het concept te schrappen. De AP adviseert om in de plaats daarvan in de toelichting uit te werken op welke wijze de behoorlijke en duurzame anonimisering door overheden en andere organisaties zal worden gegarandeerd.

Openbaarmaking van het advies

De AP is voornemens dit advies na vier weken openbaar te maken op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl. Behoudens tegenbericht gaat zij ervan uit dat hiertegen geen bezwaar bestaat.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
voorzitter