

**Advies**

Commissie Tweede Consultatieronde vrijgeven NWB bestand

Delft / Amsterdam, \_\_ december 2006

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat Adviesdienst Geo-informatie en ICT (hierna: RWS), is voornemens het Nationaal Wegenbestand (hierna: NWB) op korte termijn vrij te geven dan wel laagdrempelig beschikbaar te stellen.

Voor een functioneel-technische omschrijving van het NWB bestand, wordt verwezen naar hoofdstuk 2.

Het voornemen om het NWB vrij te geven is mede ontstaan in het licht van het nationale programma 'Andere Overheid' en het daaruit voortvloeiende Stelsel van Basisregistraties, alsmede Europese ontwikkelingen zoals de Public Sector Information Directive (2003/98/EC) en de Nederlandse implementatie van die richtlijn in de gewijzigde Wet Openbaarheid Bestuur en de in voorbereiding zijnde INSPIRE Directive.

Terzake van het voorgenomen besluit heeft een eerste consultatieronde plaatsgehad. Tijdens deze eerste consultatie zijn door belanghebbende partijen verscheidene bezwaren naar voren gebracht. Terzake is voorts advies van de Landsadvocaat ingewonnen. Naast bezwaren zijn er tevens adhesiebetuigingen geweest ten aanzien van het voorgenomen besluit.

De uitkomsten van de eerste consultatieronde en het advies van de Landsadvocaat is voor RWS aanleiding geweest een tweede consultatieronde te houden waarbij een in te stellen commissie advies uitbrengt over een overgangstermijn van vrijgave van het NWB bestand.

## 1.2 Commissie

De ingestelde commissie bestaat uit de volgende leden:

- Mevrouw Prof.mr. J. de Jong, voorzitter; Hoogleraar onroerend-goed recht; Sectie Geo-informatie en Grondbeleid; Technische universiteit Delft / Onderzoeksinstituut OTB
- Drs. A.J. Mikkers RA, lid; Partner PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Dispute Analysis & Investigations
- Drs. J. M. Nobbe, ambtelijk secretaris; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, AGI Rijkswaterstaat; Senior adviseur Advies en Beleid Geo-informatie.

## 1.3 Opdracht en werkzaamheden

De commissie heeft als opdracht het uitbrengen van een advies omtrent de te hanteren overgangstermijn bij het vrijgeven van het NWB bestand. Het werk van de commissie bestond onder andere uit:

- Het opstellen van een vragenlijst;
- Het houden van een plenaire consultatiebijeenkomst;
- Het voeren van correspondentie door de commissie met betrokken partijen;
- Het verwerken van de resultaten van de vragenlijst en consultatiebijeenkomst;
- Het uitbrengen van een schriftelijk advies.

Partijen en betrokkenen die in de eerste consultatieronde hebben aangegeven bezwaren te hebben, zijn door middel van een brief uitgenodigd hun bezwaren nader te onderbouwen en mondeling tijdens een consultatieronde te komen toelichten. Deze consultatiebijeenkomst heeft op dinsdag 7 november 2006 plaatsgehad. Daarnaast heeft op maandag 13 november 2006 met een van de partijen een telefonische consultatie plaatsgehad.

- Ten behoeve van een zorgvuldige oordeelsvorming, is aan alle partijen de handleiding en beschrijving van het NWB ter beschikking gesteld, en is daarnaast op verzoek van de commissie aan alle belanghebbenden een CD-Rom verstrekt met daarop een uitsnede van het NWB bestand, inclusief attributen. De bedoeling van het verstrekken van de uitsnede was er in gelegen dat betrokken partijen zich zelfstandig een oordeel konden vormen over de concurrentiewaarde van het NWB bestand in relatie tot hun eigen wegen bestand.

#### **1.4 Betrokken partijen**

In de aanloop naar de voorgenomen vrijgave hebben de volgende partijen zich als belanghebbende met een standpunt terzake kenbaar gemaakt:

- Falkplan Andes;
- Tele Atlas;
- Bridgis;
- NAVTEQ;
- Stichting Bedrijvenplatform Geo-Informatie

Buijten & Schipperheijn Cartografie is in de tweede consultatieronde niet uitgenodigd hoewel deze partij per brief bezwaar tegen de voorgenomen vrijgave heeft kenbaar gemaakt. Het bezwaar van Buijten & Schipperheijn Cartografie had uitsluitend betrekking op de inhoud en volledigheid van het bestand. Zo zou het bestand geen fietspaden bevatten. Omdat dit bezwaar los staat van het voorgenomen besluit, heeft de commissie besloten hen niet uit te nodigen voor de consultatiebijeenkomst.

#### **1.5 Structuur van dit advies**

Dit advies is als volgt opgebouwd. De inleiding is opgenomen in hoofdstuk 1. In hoofdstuk 2 wordt het NWB functioneel-technisch beschreven, alsmede worden de overwegingen van het vrijgeven van het NWB samengevat weergegeven. Het juridisch kader is uitgewerkt in hoofdstuk 3. De vooraf geïdentificeerde belanghebbenden met hun standpunten terzake van het vrijgeven van het NWB zijn in hoofdstuk 4 beschreven. In hoofdstuk 5 tenslotte is het standpunt van de commissie verwoord.

## 2 NWB bestand

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een korte functioneel-technische beschrijving van het NWB bestand, inclusief de bronnen van informatie, worden gegeven alsmede een uiteenzetting over de achtergrond van de voorgenomen vrijgave.

### 2.2 Aanleiding en historie

Sinds 1982 wordt door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (hierna: AVV) gewerkt met het Verkeersongevallen-registratie Locatie Netwerk (VLN), de voorloper van het NWB-Wegen. Naast het VLN - dat hoofdzakelijk werd gebruikt voor de registratie van ongevallen - was nog een aantal andere wegennetwerken operationeel. Deze digitale netwerken werkten volledig onafhankelijk van elkaar, onder andere omdat hun functionaliteit verschillend was. Het afzonderlijke onderhoud van deze digitale wegenbestanden was tijdrovend, niet flexibel en inefficiënt. Digitale wegeninformatie speelt echter een steeds grotere rol bij het zoeken naar oplossingen voor een balans tussen bereikbaarheid en leefbaarheid. De ontwikkeling van het NWB, op basis van het VLN, is hiervan het directe gevolg.

Het Nationaal Wegenbestand is een initiatief van de AVV, waarbij is samengewerkt met de Topografische Dienst Kadaster (TDK). Het idee achter het NWB is ontstaan uit de wens tot één geïntegreerd digitaal wegenbestand, met één gemeenschappelijke basis. Er is vastgesteld welke inhoud het NWB moest hebben, aan welke eisen het moest voldoen, hoe de actualiteit werd gewaarborgd en op welke manier het ingezet kon worden ten behoeve van het werkkterrein van Verkeer en Vervoer.

Het VLN bleek in grote lijnen te voldoen aan de NWB-specificaties, en leende zich daarom het beste als basis voor het NWB. Toch was een aantal aanpassingen noodzakelijk. Met name de geografische nauwkeurigheid van het bestand was een belangrijk knelpunt. 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 naadloos op andere kaarten zoals Top10Vector-kaarten van de TDK. De geometrische nauwkeurigheid van het NWB komt overeen met kaarten met een schaal van 1:10.000 .

Sinds het gereedkomen van het NWB-Wegen in 1998 is er gewerkt om ook een digitaal vaar- en spoorwegennetwerk tot stand te brengen. Het NWB-Vaarwegen is in 2001 operationeel geworden, de spoorwegencomponent is in 2002 ter hand genomen en ook inmiddels operationeel. Het Nationaal Wegen Bestand is aldus een verzameling weg-, vaar- en spoorvakken, die tezamen een digitaal geografisch netwerk vormen van vrijwel alle rij-, vaar- en spoorwegen in Nederland.

Het NWB wegenbestand is opgemaakt conform in de GDF ISO/TC-204 standaard om uitwisseling met andere wegenbestanden te bevorderen c.q. mogelijk te maken.

### 2.3 Het NWB als integrator

Binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geldt het NWB als standaardnetwerk. Steeds meer overheidsdiensten en andere organisaties hebben er al voor gekozen hun gegevens, applicaties en systemen aan te sluiten op het formaat van het NWB. Het NWB is dus niet zozeer een complete verzameling van gegevens, maar als 'halfproduct' eerder de integrator daarvan. Het NWB en de applicaties (of gegevens die niet tot het NWB behoren) waarmee eindproducten worden gemaakt, zijn dus geheel verschillende zaken.

### 2.4 Kostenefficiëntie en andere voordelen

Het NWB biedt gebruikers van verkeers- en vervoersgegevens, naast de mogelijkheid gegevens en bestanden te integreren, diverse andere voordelen. Met het NWB is het verwerken en vergelijken van verkeer- en vervoergegevens eenvoudiger dan wanneer men met meerdere

gedigitaliseerde netwerken - en dus meerdere normen - werkt. Ook is het actualiseren van gegevens gemakkelijker en goedkoper als één standaard databestand wordt gebruikt. Naar schatting is 15 tot 20% van de initiële investering in de opbouw van een digitaal wegenbestand een jaarlijks terugkerende kostenpost voor actualisering, dat wil zeggen voor het inwinnen en bewerken van de mutatiegegevens. De organisatie en procesbeheersing van bestanden is dus een kostbare zaak, zeker als iedere organisatie dat op geheel eigen wijze invult. Indien een gestandaardiseerd gedigitaliseerd wegennetwerk als het NWB door alle betrokken partijen wordt gehanteerd, zullen binnen en buiten de overheid de taken op het gebied van verkeer en vervoer sneller, adequater en efficiënter te vervullen zijn. Ook zijn de eindproducten van advisering en onderzoek meervoudig inzetbaar en kwalitatief hoogwaardiger.

## **2.5 Volledigheid, nauwkeurigheid en actualiteit**

Het NWB-Wegen bevat alle wegen en straten in Nederland die een naam en/of wegnummer hebben. In de praktijk betekent dit dat het NWB-Wegen minimaal 98% van het gehele Nederlandse wegennet beslaat.

Van alle in het NWB-Wegen opgenomen wegvakken, heeft minimaal 95% een mogelijke afwijking van maximaal 10 meter ten opzichte van de werkelijke situatie.

Alle in het NWB-Wegen opgenomen gemeentenamen, woonplaatsnamen en straatnamen worden maandelijks gematched met de Postcodetabel van de TNT.

## **2.6 Bronnen van informatie**

Het NWB-Wegen wordt samengesteld uit de meest actuele en nauwkeurige bronbestanden. De belangrijkste hiervan is het hierboven genoemde Top10 Wegenbestand van de TDK. Voor de meest actuele wijzigingen wordt gebruik gemaakt van gegevens aangeleverd door de wegbeheerders (gemeente en provincie).

Tevens is bij de totstandkoming van het NWB als maatstaf aangelegd dat alle in het VLN-netwerk aanwezige wegen in het NWB terug te vinden zullen zijn. Het VLN kan daarom worden beschouwd als één van de bronnen. Voor de attributgegevens wordt daarnaast een aantal verschillende bronnen gehanteerd (zie tabel 1).

Om de actualiteit, nauwkeurigheid en volledigheid van deze gegevens te waarborgen, worden met alle gegevensleveranciers contractuele afspraken gemaakt. Hierin wordt vastgelegd aan welke kwaliteitscriteria de aangeleverde informatie (grondstoffen) moet voldoen. Daarnaast maakt Rijkswaterstaat met gebruikers van het NWB-Wegen afspraken over het terug- leveren van informatie over veranderingen in het wegennetwerk. Zij worden hiermee derhalve tevens bron van informatie en zorgen daardoor mede voor een optimale actualiteit van de gegevensbestanden. Het gevolg hiervan is dat Rijkswaterstaat voortdurend op de hoogte blijft van eventuele wijzigingen in de gebruikte bestanden. Dit is van essentieel belang, daar de kwaliteit van broninformatie in hoge mate bepalend zijn voor de kwaliteit van het Nationaal Wegenbestand als geheel.

Voor gemeentelijke, provinciale en landsgrenzen wordt het bestand van de Topografische Dienst Nederland gehanteerd. Voor straatnamen wordt de TNT-Postcodetabel gebruikt. Dit zelfde bestand wordt gebruikt om het NWB te voorzien van de attributen gemeentenaam en woonplaatsnaam. De huisnummerrange wordt van de gemeenten betrokken. Indien deze gegevens niet voldoen, wordt bij de betreffende gemeente advies ingewonnen. Voor het Rijkswegennet worden Rijkswegenkaarten van Rijkswaterstaat gebruikt, teneinde informatie te verkrijgen over wegbeheerdersoort, wegnummers en hectometerborden.

*Tabel 1: Overzicht van gebruikte bronbestanden (NWB-Wegen)*

<b>Geografisch object/attribuut</b>	<b>Bron</b>
Wegvak	Top10 Hartlijnenbestand van de TDK en andere bestanden van de TDK voor administratieve grenzen.
Junctie	Top10 Hartlijnenbestand van de TDK en andere bestanden van de TDK voor administratieve grenzen.
Woonplaatsnaam	TNT-postcodetabel
Gemeentenaam	TNT-postcodetabel
Gemeentecode	Centraal Bureau voor de Statistiek/TNT
Straatnaam	TNT-postcodetabel
Wegnummer	Provincies en het Rijk voor provinciale en rijkswegnummers (kaarten en tekeningen)
Wegdeelleter	AVV
Hectopunten	Provincies en het Rijk voor provinciale en rijkswegen (kaarten , tekeningen en dtb-bestanden Meetkundige Dienst)
Hectoletter	Provincies en het Rijk voor provinciale en rijkswegen (kaarten en tekeningen) en voorschriften ' Nota Plaatsaanduiding in Knooppunten en aansluitingen' (DVK 82-05) en ' Richtlijnen voor de uitvoering en plaatsing van hectometerborden' (AVV-dec 2000)
Hectointerval	AVV
Huisnummerstructuur Links en Rechts	Gemeenten , A C N -bestanden
Eerste Huisnummer Links en Rechts	Gemeenten , A C N -bestanden
Laatste Huisnummer Links en Rechts	Gemeenten, A C N bestanden
Wegbeheerdersoort	Rijk en provincies voor rijkswegen en provinciale wegen, gemeenten en waterschappen voor gemeente- en waterschapswegen en overige wegbeheerders (kaarten en tekeningen)
Relatieve positie	AVV
Baansubsoort	AVV
Administratieve Richting	AVV
Rijrichting	AVV
Baanpositie_tov_Wol	AVV

## **2.7 Achtergrond voorgenomen vrijgave**

De belangrijkste overweging het NWB vrij te geven ligt in het programma Andere Overheid van het Ministerie van BZK. Het inrichten van het Stelsel van Basisregistraties is voor Rijkswaterstaat aanleiding geweest breder te kijken naar het beschikbaar stellen en delen van informatie. Tegelijkertijd is er een tendens waar te nemen naar het breed en laagdrempelig beschikbaar stellen van informatie in het algemeen. Een voorbeeld is de PSI-directive uit Brussel. Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd in de Wet Openbaarheid Bestuur. Ook de INSPIRE directive heeft Rijkswaterstaat geïnspireerd om tot een ruimhartiger beschikbaarstellingregime over te gaan. Overigens is het ook een marktontwikkeling. Meer informatie komt laagdrempelig of gratis beschikbaar. Denk aan alle informatie op het Internet, in het bijzonder Google Earth. Maar ook gratis kranten zoals Metro en Spits. Meer en meer groeit het besef dat de belastingbetaler al heeft betaald voor informatie en dat het niet uit te leggen is dat hij voor gebruik nog een keer moet betalen. Temeer daar het geen schaars goed is en beschikbaarstelling tegen lage kosten te realiseren is.

## **3 Belanghebbenden**

### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk zullen de belanghebbenden welke zich als zodanig vooraf hebben geïdentificeerd met hun onderscheidenlijke standpunten worden beschreven. Naast de gesprekken in het kader van de tweede consultatieronde, hebben de geconsulteerde partijen hun bezwaren in een brief uiteengezet. Niet uit te sluiten is dat er nog andere belanghebbenden zijn, die zich in deze fase niet als zodanig kenbaar hebben gemaakt. De in dit hoofdstuk weergegeven samenvatting van de standpunten van betrokken partijen is gemaakt op basis van door hen goedgekeurde gespreksverslagen.

### **3.2 Belanghebbenden en standpunten**

#### **3.2.1 Samenvattend overzicht**

De betrokken partijen die hun bezwaar tegen vrijgave van het NWB kenbaar hebben gemaakt zijn:

- Falkplan Andes
- TeleAtlas
- Bridgis
- NAVTEQ
- Stichting Bedrijvenplatform Geo-informatie

#### **3.2.2 Falkplan Andes**

Namens Falkplan Andes hebben op 7 november 2006 vier aandeelhouders, te weten de heren Van der Sant, Nientker, Bieling en Bruin, hun bezwaren tegen vrijgave van het NWB bestand toegelicht.

Falkplan is in 1950 opgericht en houdt zich bezig met de cartografie in uitsluitend Nederland. Sinds januari 2004 is Falkplan samengegaan met Andes en vanaf de jaren negentig is het wegenbestand digitaal gemaakt. Tegenwoordig richt het bedrijf zich voornamelijk op het actualiseren van het digitale wegenbestand. Zowel wijzingen in het hoofdnetwerk, als in snelheden, postcodes e.d., hebben een hoge actualiteitswaarde in het databestand van Falkplan Andes. Het basis bestand wordt onder andere geleverd aan routeplanners en telecommunicatiebedrijven, die daar vervolgens softwareapplicaties aan toevoegen.

Samengevat betreft het bezwaar van Falkplan Andes de volgende punten:

1. Naar de mening van Falkplan Andes is de Wob niet bedoeld voor het beschikbaar stellen van informatie in commercieel toepasbare vorm. Het belang van vrijgave weegt naar de mening van Falkplan Andes niet op tegen de schade die wordt aangericht bij bestaande marktpartijen;
2. Door vrijgave wordt de basis onder het bedrijf weggeslagen. Falkplan Andes richt zich namelijk uitsluitend op de Nederlandse markt. Vrijgave van een bestand dat in de basis vergelijkbaar is met het eigen bestand, zal tot een verlies van marktpositie leiden waarbij de omzet sterk zal teruglopen, maar de kosten nauwelijks te reduceren zijn;
3. Hoewel in de basis de bestanden vergelijkbaar zijn, is gegeven de doorontwikkeling van het bestand van Falkplan Andes het gebruikmaken van het vrij te geven NWB bestand niet mogelijk. Vrijgave leidt echter wel tot een fors concurrentievoordeel voor nieuwe toetreders;
4. Falkplan Andes vreest door afnemende investeringsbereidheid een verschraling van de kwaliteit van het digitale wegenbestand.

De initiële verwervingskosten van het oorspronkelijke Falkplan Andes bestand en de jaarlijkse onderhoudskosten, worden niet geactiveerd maar direct ten laste van het resultaat gebracht. Het is niet bekend wat de cumulatieve investering of besteding is geweest.

Falkplan Andes heeft geen onderbouwing van de vermeende schade, noch een kwantitatieve indicatie daarvan, overgelegd.

Falkplan Andes heeft geen reactie gegeven op de haar ter beschikking gestelde CD-Rom met de uitsnede van het NWB bestand.

### **3.2.3 TeleAtlas**

Namens TeleAtlas heeft de heer mr. Ruhaak, bedrijfsjurist, in een telefonische conferentie op 13 november 2006, waarbij tevens namens TeleAtlas deelnamen de heren Bastiaanse en Maenhout, het bezwaar van TeleAtlas tegen vrijgave van het NWB bestand, toegelicht.

TeleAtlas is een internationaal opererende organisatie dat digitale kaarten vervaardigt. Belangrijk gebruiksdoel is navigatie en routeplanningsapplicaties. Wereldwijd heeft TeleAtlas circa 2300 medewerkers, waarvan ca 25 FTE's in Nederland. Circa 23 bedrijven (waaronder Gasunie en Connexion) gebruiken de Nederlandse database van TeleAtlas voor navigatie en routeplanning. Daarnaast zijn er producenten van navigatiesystemen (waaronder TomTom) die gebruik maken van de internationale digitale wegenbestanden van TeleAtlas.

Het door TeleAtlas geproduceerde bestand bevat de wegen, attributen en POI's. Het bestand wordt in combinatie met een door de afnemende producent ontwikkelde navigatietoepassing gebruikt. Samen met NAVTEQ heeft TeleAtlas een ISO standaard (GDF) voor de indeling van wegenbestanden ontwikkeld.

Samengevat betreft het bezwaar van TeleAtlas de volgende punten:

1. Onder verwijzing naar artikel 10 lid 2 sectie G van de Wob, dient naar de mening van TeleAtlas vrijgave van het NWB bestand achterwege te blijven in verband met een onevenredige benadeling van TeleAtlas;
2. Door beschikbaarstelling van het NWB bestand, wordt toetreding van nieuwe aanbieders van cartografische toepassingen vergemakkelijkt, waarbij deze aanbieders de initiële investering sterk kunnen reduceren;
3. Vrijgave zal in Europees verband een precedentwerking hebben. Omdat TeleAtlas een internationaal georiënteerde onderneming is, is het mogelijk negatieve effect groter dan uitsluitend de Nederlandse markt;
4. Een additionele bedreiging vormt eventueel een verdere uitbreiding van het NWB bestand, bijvoorbeeld met nieuwe POI's;
5. Met het beschikbaar stellen van informatie in de hierboven genoemde vorm, begeeft de overheid zich naar de mening van TeleAtlas op een terrein dat door het bedrijfsleven wordt bediend.

TeleAtlas genereert jaarlijks circa € 720.000 omzet met het verkopen van updates van het kaartmateriaal. De investeringen in de wegenbestanden worden in circa 5 tot 7 jaar afgeschreven. Niet bekend is wat van de totale netto-investering aan het Nederlandse deel van het totale wegenbestand van TeleAtlas dient te worden toegerekend.

TeleAtlas heeft geen onderbouwing van de vermeende schade, noch een kwantitatieve indicatie daarvan, overgelegd. Voorts is geen reactie gegeven op de aan TeleAtlas beschikbaar gestelde CD-Rom met de uitsnede van het NWB bestand.

### **3.2.4 Bridgis**

Namens Bridgis heeft de heer ..... op 7 november 2006 zijn bezwaar tegen de voorgenomen vrijgave van het NWB bestand kenbaar gemaakt.



Bridgis is een relatief klein bedrijf dat data verkoopt en ongeveer 12 mensen in dienst heeft. Naast de dataverkoop maakt Bridgis webapplicaties. Deze webapplicaties vormen de toegevoegde waarde van Bridgis. Een voorbeeld hiervan is de Woonkrant. Datahandel wordt volgens de heer Guikers steeds minder. Bridgis controleert en veredelt wegenbestanden van haar cliënten, bijvoorbeeld door het controleren en/of toevoegen van huisnummerranges.

Samengevat betreft het bezwaar van Bridgis de volgende punten:

1. De vrijgave van het NWB bestand, dat ook de huisnummerreeksen in Nederland omvat, zal leiden tot het verlies van de twee belangrijkste cliënten van Bridgis, NAVTEQ en TeleAtlas. Dit leidt tot een jaarlijkse omzetsderving van € 50.000 tot € 100.000;
2. Vrijgave zal tot een verschraving van de kwaliteit, de zogenaamde “verkruidatisering” van navigatietoepassingen leiden;
3. Tegenover de hierboven genoemde bezwaren ziet de heer Guikers ook een voordeel, omdat – onder de veronderstelling dat het NWB bestand van voldoende hoge kwaliteit is – dit zal leiden tot een niet gekwantificeerde besparing op de verwervingskosten.

Bridgis heeft in het verleden het ACN bestand verworven. Een schadecomponent zal de restwaarde van deze investering zijn, naast de jaarlijks te derven omzet, waartegenover een mogelijke besparing staat. Een gekwantificeerde onderbouwing heeft Bridgis niet overgelegd.

Bridgis heeft geen reactie gegeven op de haar ter beschikking gestelde CD-Rom met de uitsnede van het NWB bestand.

### **3.2.5 NAVTEQ**

Namens NAVTEQ heeft de heer Quoidbach op 7 november 2006 zijn bezwaren tegen vrijgave van het NWB bestand toegelicht.

In het verleden was NAVTEQ onderdeel van Philips. Nu werken nog steeds 300 mensen in het gebouw van Philips in Veldhoven. In totaal heeft NAVTEQ wereldwijd 3000 werknemers, van wie het merendeel in Nederland werkt.

NAVTEQ is, volgens de heer Quoidbach, de enige in de wereld, die wegenbestanden met hoogwaardige technologische toepassingen kan leveren. Vrijgave van het NWB bestand leidt daarmee op zichzelf niet direct tot een nadeel voor NAVTEQ, want kwalitatief en qua toepassing onvergelijkbaar. Hoewel NAVTEQ al twintig jaar bezig is met het opbouwen van het basisbestand, wordt de echte meerwaarde gevormd door de toegevoegde attributen, zoals wegmarkeringen, POI's, snelheidslimieten, rijrichtingen etc.

Samengevat betreft het bezwaar van NAVTEQ de volgende punten:

1. NAVTEQ maakt geen bezwaar tegen vrijgave van het NWB bestand voor educatieve of research toepassingen of persoonlijk gebruik (vgl. Google Earth). Fundamenteel bezwaar heeft NAVTEQ echter tegen het vrijgeven zonder beperkende voorwaarden, zodat nieuwe toetreders het bestand voor commerciële doeleinden kunnen aanwenden;
2. NAVTEQ merkt op dat men zelf in het verleden voor data in de vorm zoals die nu door Rijkswaterstaat zouden worden vrijgegeven, heeft moeten betalen;
3. NAVTEQ vreest dat Rijkswaterstaat het NWB zodanig gaat perfectioneren, dat het zowel geo-fysieke data als verdelingsinformatie (POI's) gaat omvatten, en daarmee een zelfstandige concurrentiewaarde krijgt.

### **3.2.6 Stichting Bedrijvenplatform Geo-Informatie**

Namens de Stichting Bedrijvenplatform Geo-Informatie (hierna: BGI) hebben op 7 november 2006 mevrouw Y. Pluijmers en de heren R. Boomsma en G. Boekelo hun bezwaren tegen vrijgave van het NWB bestand toegelicht.

Het BGI is een vereniging die de belangen behartigt van bedrijven die actief zijn op het gebied van geo-informatie. Naast vereniging is het BGI tevens een kennisplatform. De kern van de activiteiten van het BGI is tweeledig. Ten eerste behartigt de vereniging de bedrijfseconomische belangen van de bedrijven. Een tweede kerntaak is de verhouding tussen markt en overheid monitoren, met het oog op zo min mogelijk activiteiten 'dubbel' doen en overheidsactiviteiten beperken tot specifieke overheidstaken. Bovendien houdt de vereniging tevens zicht op de toegankelijkheid tot de markt.

De bedrijven waarvan BGI de belangen behartigt konden in het verleden in vier bloedgroepen worden verdeeld, namelijk:

- ingenieursbureaus,
- de grote system integrators,
- de kleine system integrators en
- dataleveranciers.

Volgens BGI zullen alleen enkele dataleveranciers door vrijgave van het NWB direct getroffen worden. Naast de hiervoor genoemde vier traditionele typen bedrijven, zijn tegenwoordig tevens dienstverleners en geo-detische bedrijven actief op de geo-markt.

Samengevat betreft het standpunt van BGI de volgende punten:

*Bezwaar:*

- Kern van het bezwaar van BGI tegen vrijgave, ligt besloten in de wenselijk geachte taakverdeling tussen overheid en private sector. Naar de mening van BGI behoort het tot de taken van de overheid om de onderliggende, niet bewerkte of veredelde, geofysische data te verzamelen, te leveren en te actualiseren. Het toevoegen van attributen, zoals POI's, wegmarkeringen, snelheidslimieten, rijrichtingen etc, zou aan de private sector moeten worden overgelaten. Het uiteindelijke nagestreefde doel is het vermijden van doublures, echter zonder concurrentievervalsing.

*Voordeel:*

- BGI is van mening dat het vrijgeven van het NBW noodzakelijk is voor de commerciële als publieke sector omdat daarmee de toetredingsdrempel tot de markt wordt verlaagd en bestaande technologie breder toepasbaar en toegankelijk wordt gemaakt;
- Vrijgave maakt koppeling van het NWB aan andere databestanden (location based services) makkelijker mogelijk.

BGI merkt op dat een getemporiseerde vrijgave gedurende een periode waarin bedrijven zich aan de nieuw ontstane situatie kunnen aanpassen, het meest in de rede ligt. Een overgangstermijn van stel twee jaar wordt daarbij als redelijk beschouwd.

### **3.3 Samenvatting**

Terzake van de voorgenomen vrijgave van het NWB bestand, zijn door de geconsulteerde bedrijven zowel positieve als negatieve standpunten ingenomen en geformuleerd.

De instemming richt zich op het toegankelijk maken van informatie en technologie voor een brede groep potentiële gebruikers; het hergebruik van overheidsinformatie.

De bezwaren richten zich met name op het feit dat het:

- NWB om niet zou worden vrijgegeven, terwijl bestaande marktpartijen voor vergelijkbare informatie in het verleden hebben moeten betalen c.q. investeren. Dit kan leiden tot versnelde afschrijving van bestaande investeringen en heeft naar de mening van de bedrijven onevenredige marktverstoring tot gevolg;
- vrijgeven van het NWB tot gevolg kan hebben dat gerenommeerde partijen niet langer voldoende financiële ruimte hebben om te kunnen investeren in noodzakelijke activiteiten

voor het waarborgen van de hoogwaardige kwaliteit van de data. Dit kan leiden tot 'verkruidvatisering' van de markt.

- NWB mogelijk in de toekomst door Rijkswaterstaat verder zal worden ontwikkeld, zodanig dat het zowel geo-fysieke data als verdelingsinformatie (POI's) gaat omvatten, en daarmee een zelfstandige concurrentiewaarde krijgt;
- NWB wordt vrijgegeven zonder voldoende waarborgen dat het bestand (door nieuwe toetreders) niet commercieel kan worden aangewend;
- geen primaire overheidstaak is om:
  - a) in bezit te zijn van dergelijk bestand,
  - b) het bestand zelf te produceren en
  - c) het bestand ter beschikking te stellen aan derden.

Ondanks het verzoek van de commissie aan betrokken partijen om de kwantitatieve schade ten gevolge van de vrijgave van het NWB te berekenen en te onderbouwen, is deze informatie, op enkele uitzondering in de vorm van toezegging na, niet door betrokken partijen aangeleverd.

## **4 Juridisch kader**

### **4.1 Inleiding**

Over het juridisch kader waarbinnen het voornemen tot vrije verstrekking van het NWB bestand moet worden beoordeeld zijn reeds drie notities uitgebracht, te weten een advies van de Landsadvocaat dd 14 juni 2006 inzake Verstrekking NWB gegevens, een rapport d.d. 18 september 2006 van het Onderzoekinstituut OTB, Technische Universiteit Delft, getiteld Beschikbaar stellen van geo-informatie bij Rijkswaterstaat, alsmede een aanvullend advies van de Landsadvocaat d.d. 3 november 2006, waarin deze reageert op het rapport van de TU Delft, alsmede ingaat op enige recente ontwikkelingen. Deze drie notities nemen wij als uitgangspunt voor ons advies.

### **4.2 Wet openbaar bestuur**

Centraal staat in dit verband de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), in het bijzonder Hoofdstuk V-A inzake hergebruik van overheidsinformatie, waarin de EU Richtlijn Public Sector Information (2003/98) is geïmplementeerd. Dit onderdeel van de Wob is per 20 januari 2006 in werking getreden en dus nog maar zeer recent van kracht. De wet maakt nu onderscheid tussen het besluit tot openbaarmaking van overheidsinformatie - waartoe ook gegevensbestanden behoren - en het hergebruik daarvan. De bepalingen over hergebruik zijn alleen van toepassing op informatie die op grond van de wet reeds openbaar is of wordt gemaakt. Een besluit tot openbaarmaking van informatie op grond van de Wob betekent thans automatische toestemming tot hergebruik, indien aan het hergebruik geen voorbehoud uit hoofde van bescherming van intellectueel eigendom wordt verbonden. Alleen bij een dergelijk voorbehoud - voor databestanden in het bijzonder op grond van de Databankenwet c.a.- kunnen voorwaarden aan hergebruik worden gesteld. Hoewel de Wob uitgaat van het beginsel dat voor de openbaarmaking ingevolge die wet alleen verstrekkingkosten zijn verschuldigd, maakt de wet het tegelijkertijd mogelijk dat bij hergebruik alle kosten van verzameling, productie, vermenigvuldiging en verspreiding in rekening kunnen worden gebracht. Bij dit alles dient men echter in het oog te houden dat de achtergrond van de PSI-Richtlijn vooral is het bevorderen van hergebruik van overheidsinformatie, in het bijzonder langs elektronische weg. Daarom voorziet deze er in dat hergebruik ook tegen verstrekkingkosten kan plaatsvinden. Een besluit van Rijkswaterstaat tot openbaarmaking van het NWB bestand zonder dat een voorbehoud op grond van intellectueel eigendom wordt gemaakt betekent derhalve dat dit bestand onvoorwaardelijk wordt vrijgegeven voor hergebruik. Een en ander heeft overigens niet tot gevolg dat geen disclaimers (exoneratieclausules) ter beperking van aansprakelijkheden bij hergebruik kunnen worden gemaakt. Wordt overwogen om in het kader van een overgangstermijn het bestand gefaseerd voor hergebruik vrij te geven, dan dient gebruik te worden gemaakt van genoemd voorbehoud om dat mogelijk te maken.

### **4.3 Belangenafweging**

Bij het besluit over openbaarmaking op basis van de Wob, dient het bestuursorgaan te voorkomen dat sprake is van onevenredige bevoordeling of benadeling van (...) betrokken natuurlijke of rechtspersonen, danwel van derden. Is dat het geval dan dient de openbaarmaking achterwege te worden gelaten (een zgn. relatieve weigeringsgrond, art, 10 lid 2 sub g Wob). Een aantal betrokken bedrijven heeft in verband met het voorgenomen besluit op de toepasselijkheid van dit artikel een beroep gedaan. De bepalingen omtrent de absolute en relatieve weigeringsgronden van de Wob hebben echter betrekking op het besluit tot openbaarmaking en niet op het hergebruik (vgl. art. 11c Wob, waarin expliciet de artt. 4 tot 7 Wob op een besluit tot hergebruik van toepassing wordt verklaard). Het valt echter te verdedigen dat dit artikel niettemin van toepassing is omdat vrije ter beschikking stelling van het NWB immers een besluit tot openbaarmaking impliceert. De bezwaren van de betrokken bedrijven richten zich evenwel niet zo zeer op de openbaarmaking van het NWB als wel het geheel - zonder voorbehoud - vrij geven van het hergebruik daarvan. Vanwege het gemengde karakter van het voorgenomen besluit tot het vrijgeven van het NWB bestand, hebben wij ons bij het horen van de betrokken bedrijven daarom toch gericht op de beantwoording van de vraag of bij het vrijgeven zonder enig voorbehoud van het NWB van zodanige benadeling sprake zal zijn.

Hierbij dient te worden aangetekend dat de jurisprudentie op dit artikel in het algemeen betrekking heeft op overheden, die met het oog op zich onder hen bevindende informatie over zichzelf of private bedrijven op dit artikel, een beroep doen om openbaarmaking te voorkomen. (Zie daarover E.J. Daalder, Toegang tot overheidsinformatie, 2005, blz 233 ev) In ons geval is sprake van een overheid die de intentie heeft gegevens openbaar te maken en vrij ter beschikking te stellen voor hergebruik, waarbij echter private partijen zich verzetten.

Hoe dit alles ook zij, wij hebben de belangenafweging van Art 10 lid 2 sub g Wob ook gezien als een verplichting in het kader van de ingevolge art. 3.2 en 3.4 Awb algemeen vereiste zorgvuldige voorbereiding van een overheidsbesluit.

#### **4.4 Markt en Overheid**

Wij vertalen de bezwaren van de betrokken bedrijven tegen vrije ter beschikkingstelling van het NWB vooral als bezwaren tegen een voorgenomen economische activiteit van een overheidsinstantie, waarbij RWS de concurrentie verhoudingen op de markt van landsdekkende gegevensbestanden betreffende wegen ten onrechte zou verstoren. Het gaat hier om een aangelegenheid betreffende de verhouding Markt en Overheid, waarover de Commissie Cohen in 1995 een rapport over heeft uitgebracht, dat vervolgens tot tal van maatregelen betreffende de verhouding Markt en Overheid heeft geleid, maar nog niet tot formele wetgeving. Het is zeer wel mogelijk dat het verstrekken van overheidsdata als een economische activiteit moet worden aangemerkt. Belangrijk daarbij zijn o.a. het feit of er feitelijke concurrentie is van private partijen en of er een vergoeding wordt gevraagd voor de gegevens. Met het oog daarop is in 1998 in het kader van de uitvoering van het Rapport Markt en Overheid de toenmalige Meetkundige Dienst van Rijkswaterstaat doorgelicht op mogelijk marktversturende activiteiten, waar het ging om het uitwisselen en beschikbaar stellen van gegevens en zijn daarover afspraken gemaakt.

In die tijd zijn eveneens de algemene Aanwijzingen inzake het verrichten van marktactiviteiten door organisaties binnen de Rijksdienst tot stand gekomen. Deze zijn ook verder uitgewerkt in twee specifieke op marktactiviteiten van Rijkswaterstaat gerichte besluiten, van 1998 en 2001. De Aanwijzingen die niet de status van materiele wetgeving hebben maar als een vorm van pseudo-wetgeving kunnen worden aangemerkt, zijn bij gebrek aan formele regelgeving op dit terrein nog steeds van kracht en daarom kan daarop in het onderhavige geval ook een beroep worden gedaan. Ingevolge deze regelgeving zijn marktactiviteiten door organisaties van de Rijksdienst nog maar zeer beperkt mogelijk: wanneer daarvoor een wettelijke grondslag is, deze voortvloeien uit internationale verplichtingen, deze onlosmakelijk verbonden zijn met een publieke taak of samenhangen met het vullen van een restcapaciteit. De Aanwijzingen strekken er verder toe op open markten waar zowel publieke als private aanbieders optreden door het voorschrijven van o.a. administratieve en fiscale maatregelen zoveel mogelijk een gelijk speelveld te creëren.

Het gaat in ons geval om een verstrekking van gegevens waarvoor de vereiste wettelijke grondslag aanwezig is: deze kan nu namelijk worden gevonden in Hfst V A van de Wob. De Aanwijzingen verplichten vervolgens in nr. 16 bij het leveren van goederen of diensten tot het volledig in de feitelijk in rekening gebrachte prijzen doorberekenen van alle redelijkerwijs toe te rekenen kosten aan de marktactiviteiten. Nu Hfst V-A Wob, art 11h de nodige ruimte biedt voor deze tariefstelling van integrale kostprijs, dient Rijkswaterstaat zich daaraan in principe te houden bij het ter beschikking stellen van een gegevensbestand aan de markt.

Cruciaal bij deze vaststelling is echter het feit of bij de onderhavige gegevensverstrekking sprake zal zijn van een economische activiteit, het aanbieden van goederen en diensten op de markt. De betrokken partijen stellen zich op het standpunt dat daarvan sprake is, maar zekerheid valt daarover op dit moment niet te geven. Daarnaast speelt ook het onzekere dwingende karakter van de Aanwijzingen een rol, nu hierbij niet sprake is van echte wettelijke voorschriften.

#### **4.5 Beleidswijziging**

Zoals uit par. 2.7 'Achtergrond voorgenomen vrijgave', blijkt heeft zich de afgelopen jaren waar het gaat om de gegevenshuishouding van de overheid en de toegankelijkheid van data voor derden, waaronder de markt, een beleidswijziging voltrokken. Stond in de discussie na het rapport van de Commissie Cohen vooral centraal het creëren van een gelijk speelveld voor publieke en private partijen bij het op de markt brengen van data in handen van de overheid, thans richt de discussie zich vooral op de mogelijkheden tot vrije verstrekking, dan wel het toegankelijk maken van databestanden bij de overheid, om daarmee de kenniseconomie binnen Nederland te bevorderen.

Deze beleidswijziging - die ook ten grondslag heeft gelegen aan de PSI-richtlijn – is echter nog niet in formele regelgeving of beleidsstukken neergelegd. Naar verluid zou het meest recente in voorbereiding zijnde wetsvoorstel Markt en Overheid een uitzondering bieden voor de verplichting om bij het op de markt brengen van overheidsdatabestanden de integrale kostprijs in rekening te brengen. Het zou daarbij gaan om de – ook voor de onderhavige casus van belang zijnde - bestanden die een bestuursorgaan heeft verkregen in het kader van de uitoefening van zijn publiekrechtelijke bevoegdheden. Nu het wetgevingsproces van dit wetsvoorstel in verband met de kabinetswijziging tot stilstand is gekomen kan daarop slechts beperkt een beroep worden gedaan.

#### **4.6 Samenvatting en conclusie**

Gelet op het bovenstaande is onze conclusie dat Rijkswaterstaat bij het besluit over de verstrekking van het NWB bestand zeker een beroep moet doen op de voorgestane beleidswijziging. Vanwege de onduidelijkheid van het huidig juridisch kader is voorzichtigheid bij de verdere inhoud van het besluit evenwel geboden. In het kader van een zorgvuldige besluitvorming vereist ingevolge de Wob en meer algemeen ex art 3.2 en 3.4 Awb, dient Rijkswaterstaat daarbij ook te komen tot een belangenafweging, waarin rekening wordt gehouden met de gerechtvaardigde belangen van de betrokken bedrijven, die alle een reëel beroep doen op verlies aan inkomen of waardeverlies van investeringen, die zij op basis van de huidige marktorde hebben gedaan. Een en ander leidt er ons inziens toe dat niet tot onmiddellijke vrije verstrekking van het NWB-bestand zou moeten worden overgegaan, maar daarbij een overgangstermijn met toegespitste maatregelen zou moeten worden gehanteerd. In hoofdstuk 5 wordt daarop verder ingegaan.

# 5 Advies

## 5.1 Inleiding

### 5.1.1 Opdracht aan commissie

De opdracht van de commissie '2<sup>de</sup> consultatieronde vrijgeven NWB bestand' is het uitbrengen van een advies omtrent het te hanteren overgangsregime bij het vrijgeven van het NWB bestand. In het kader van zorgvuldige belangenafweging is aan alle betrokken partijen de mogelijkheid geboden hun bezwaren in een consultatiebijeenkomst kenbaar te maken. Op basis hiervan is de commissie tot een advies gekomen. Het advies met achterliggende overwegingen zal naar de mening van de commissie een vertrouwelijk karakter hebben in verband met concurrentiegevoelige informatie.

### 5.1.2 Belangenafweging

In het advies is een afweging gemaakt van het juridische kader, de collectieve belangen van de sector als ook van de gebruikers in breedste zin, de precedentwerking die het voorgenomen besluit mogelijk in zich kan hebben en de individuele belangen van de afzonderlijke marktpartijen.

## 5.2 Afwegingen

### 5.2.1 Maatschappelijk belang

De belangrijkste overweging het NWB vrij te geven ligt in het programma Andere Overheid van het Ministerie van BZK. Het inrichten van het Stelsel van Basisregistraties is voor Rijkswaterstaat aanleiding geweest breder te kijken naar het beschikbaar stellen en delen van informatie. Tegelijkertijd is er een tendens waar te nemen naar het breed en laagdrempelig beschikbaar stellen van informatie in het algemeen. Een paar voorbeelden zijn de PSI-directive uit Brussel. Nederland heeft deze richtlijn geïmplementeerd in de Wet Openbaarheid Bestuur. Ook de INSPIRE directive heeft Rijkswaterstaat geïnspireerd om tot een ruimhartiger beschikbaarstellingregime over te gaan. Overigens is het ook een marktontwikkeling. Meer informatie komt laagdrempelig of gratis beschikbaar. Denk aan alle informatie op het Internet, in het bijzonder Google Earth. Maar ook gratis kranten zoals Metro en Spits!. Meer en meer groeit het besef dat de belastingbetaler al heeft betaald voor informatie en dat het niet uit te leggen is dat hij voor gebruik nog een keer moet betalen. Temeer daar het geen schaars goed is en beschikbaarstelling tegen lage kosten te realiseren is.

### 5.2.2 Belangen individuele bedrijven

Alle individuele marktpartijen die bezwaren hebben aangevoerd, stellen dat vrijgave van het NWB bestand een beperkte tot omvangrijke invloed op hun bedrijfseconomische resultaten zal hebben. Samengevat is de kern van het bezwaar dat, door het NWB, een dataset beschikbaar komt voor met name nieuw toetredende marktpartijen die zodoende op een 'goedkope' manier een wegenbestand van Nederland beschikbaar krijgen. Bestaande marktpartijen hebben evenwel voor de opbouw van hun eigen bestand in het verleden omvangrijke directe of indirecte investeringen moeten verrichten.

Geen der partijen heeft op dit moment een mogelijk optredende schade kunnen of willen kwantificeren. Niet uitgesloten kan echter worden dat investeringen versneld zullen moeten worden afgeschreven. Ondanks verzoeken daartoe, heeft de commissie geen eenduidig inzicht verkregen in de omvang en samenstelling van geactiveerde kosten en de technische en economische levensduur van de investeringen.

Naar de commissie begrijpt, vereist een wegenbestand periodieke, vaak jaarlijkse, actualisering. Dit komt enerzijds door aanpassingen van het wegennet, met name in woon- en industriegebieden rondom steden, en anderzijds door het toevoegen van POI's. In de praktijk lijkt het er op dat periodiek het gehele wegennet door fysieke waarneming en/of toetsing (rondrijdende auto's) wordt geactualiseerd. Dit verschilt overigens per marktpartij.

Op verzoek van de commissie heeft Rijkswaterstaat een uitsnede uit het bestand gemaakt en ter beschikking van alle bezwaar makende marktpartijen gesteld. Geen van de marktpartijen heeft voorzover bekend een technische analyse gemaakt van het feit of het NWB als zodanig daadwerkelijk concurrerend is of kan zijn met hun eigen wegenbestand.

Een zorg die voorts door marktpartijen is geuit, betreft het punt of Rijkswaterstaat voornemens is op termijn het bestand te gaan verrijken met specifieke informatie of POI's, zodat het bestand nog bruikbaar wordt voor nieuwe toetreders.

Indien het NWB een volwaardig alternatief voor het eigen bestand van een individuele marktpartij zou zijn, kan het ook tot een voordeel leiden, in die zin dat ook bestaande marktpartijen gebruik zouden kunnen maken van het NWB en periodieke actualiseringen. In dit verband bestaat bij de marktpartijen onvoldoende zicht op het voornemen van Rijkswaterstaat om het NWB in de toekomst te blijven onderhouden en actualiseren.

Enkele marktpartijen hebben aangeboden het NWB voor het doel waar Rijkswaterstaat het voor nodig heeft, tegen vergoeding voor Rijkswaterstaat te onderhouden en actualiseren. In hoeverre het onderhouden en actueel houden van het NWB tot de kerntaken van Rijkswaterstaat kan worden gerekend, valt buiten onderzoeksopdracht van de commissie.

Bij de beoordeling van de belangen van individuele partijen, kan niet geabstraheerd worden van het feit dat de voorgenomen vrijgave reeds enige tijd geleden op onder andere het GIN congres najaar 2005 is aangekondigd en sindsdien op diverse gelegenheden door Rijkswaterstaat is herhaald. Maatschappelijke ontwikkelingen kunnen soms van invloed zijn op het normale ondernemersrisico. Met een aankondiging van vrijgave van het NWB op termijn, is het niet onmogelijk om voorgenomen investeringen en afschrijvingstermijnen hierop af te stemmen.

Individuele belangen van bestaande marktpartijen kunnen door vrijgave van het NWB geschonden worden. Met name zal rekening moeten worden gehouden met investeringen die versneld zullen moeten worden afgeschreven, omdat deze niet meer rendabel gemaakt kunnen worden.

Wij merken overigens op dat partijen in het algemeen voorbij gaan aan het feit dat de toegevoegde waarde van een eindproduct zoals een navigatiesysteem, het resultaat lijkt te zijn van:

- basismateriaal, zoals het wegenbestand,
- onderscheidende verdelingsinformatie (attributen),
- extra functionaliteit,
- de snelheid en het bedieningsgemak van de applicatiesoftware,
- het comfort en de robuustheid van de hardware en, niet in de laatste plaats,
- de gevestigde naam van de leveranciers met bewezen kwaliteit en naamsbekendheid.

Verondersteld mag worden dat het wegenbestand slechts een beperkt aandeel in de totale waardecreatie vormt. Hoewel buiten de opdracht aan de commissie, mag voorts worden verondersteld dat gebruikers bereid zullen zijn te betalen c.q. waarde toegekennen aan, de bewezen kwaliteit van gevestigde bedrijven, waartoe de aanbieders onder de geconsulteerde bedrijven behoren. Met name de continuïteit van periodieke updates en het verbeteren van omissies is naar verwachting bij gerenommeerde partijen beter gewaarborgd. Tevens is een trend waarneembaar dat navigatiesystemen in toenemende mate af-fabriek en vast in een vervoermiddel worden gemonteerd, de zogenaamde embedded systemen, waarmee vervanging door een alternatieve aanbieder op korte termijn geen optie lijkt.



## 5.3 Waardering immateriële vaste activa

### 5.3.1 Inventarisatie

De commissie heeft alle bezwaar makende bedrijven om duiding en onderbouwing van een eventueel optredende schade als gevolg van het vrijgeven van het NWB verzocht. Hieronder is begrepen een optredend nadeel als gevolg van het eventueel versneld afschrijven of afboeken van investeringen in kaartmateriaal c.s.

Geen van de partijen heeft in deze fase een concrete onderbouwing van een eventueel optredend nadeel kunnen of willen geven, noch is inzage gegeven in de omvang en samenstelling van de boekwaarde van investeringen in immateriële vaste activa betrekking hebbend op investeringen in kaartmateriaal c.s. Wel is door een aantal partijen mondeling in kwalitatieve zin een globale uiteenzetting van de wijze van activeren of als kosten nemen van initiële kosten en periodiek updates. Hierbij zijn geen bedragen of resterende looptijden of boekwaarden uitgewisseld.

Daarmee bestaat bij de commissie op dit moment geen inzicht in de aard en omvang van gedane investeringen, noch over de vraag hoeveel daarvan reeds ten laste van het resultaat is gebracht, noch hoeveel de resterende boekwaarde bedraagt en gedurende welke termijn deze regulier afgeschreven hadden zullen worden.

### 5.3.2 Regelgeving waardering immateriële vaste activa

Het kader van regelgeving waardering immateriële vaste activa, kan als volgt samengevat worden weergegeven:

*Uitgaven na de eerste verwerking van een gekocht of zelf vervaardigd immaterieel vaste actief dient als kosten te worden verantwoord, tenzij:*

- *het waarschijnlijk is dat de uitgaven zullen leiden tot een toename van de verwachte toekomstige economische voordelen;*
- *de vaststelling van de uitgaven en de toerekening aan het actief op betrouwbare wijze kunnen geschieden.*

*Als aan bovenstaande criteria wordt voldaan dienen de uitgaven aan de verkrijgingsprijs- of vervaardigingsprijs te worden toegevoegd. Derhalve moeten uitgaven die noodzakelijk zijn om het prestatieniveau van het immateriële actief in stand te houden, als kosten worden verantwoord.*

*Vanaf 2005 is het wettelijk mogelijk om immateriële vaste activa te waarderen tegen actuele waarde. Dit geldt echter niet voor goodwill en voor vooruitbetalingen op immateriële vaste activa. Een immaterieel vast actief kan slechts tegen de actuele waarde worden gewaardeerd indien:*

- *het actief vanaf het moment van verkrijgen op de balans was opgenomen tegen kostprijs;*
- *voor het actief een liquide markt bestaat.*

*Waardevermeerderingen van de immateriële vaste activa worden verwerkt in de herwaarderingsreserve. Waardeverminderingen worden altijd verwerkt in de winst- en verliesrekening op grond van de waardering op vervangingswaarde of lagere bedrijfswaarde.*

Zoals eerder opgemerkt, heeft de Commissie individuele partijen gevraagd om onderbouwingsinformatie ten aanzien van onder andere de wijze waarop investeringen c.q. onderhoudskosten van kaartenbestanden worden verwerkt. De Commissie heeft daarop geen volledig antwoord gekregen. Op basis van een globale inventarisatie uit publiek toegankelijke bronnen, kan het volgende beeld over verwerking in de jaarrekening worden geschetst:

Het wegenbestand wordt door de aanbieders TeleAtlas, Navtec en Falkplan Andes op verschillende wijzen gegenereerd. Falkplan Andes heeft het hele wegenbestand op eigen kracht ingewonnen door middel van het rondrijden met wagens. TeleAtlas en Navteq echter, hebben ook delen van het wegenbestand ingekocht. Dit heeft tot gevolg dat de bedrijven de waarde en kosten van hun bestand verschillend activeren.

Uit het jaarverslag van TeleAtlas van 2005 blijkt dat TeleAtlas immateriële vaste activa, zoals geografische databases, gedurende tien jaar afschrijft. Andere immateriële vaste activa, zoals productie tools, klantrelaties en handelsmerken, worden gedurende vijf jaar afgeschreven. TeleAtlas bepaalt de afschrijvingsperiode aan het einde van elk financieel jaar.

Van Falkplan Andes hebben wij tijdens de consultatie vernomen dat zij het bijhouden van het wegenbestand in de winst- en verliesrekening opnemen als kosten. Het wegenbestand zou bij Falkplan Andes verder niet worden geactiveerd en wordt dus niet afgeschreven. Met betrekking tot de waardering van het wegenbestand door Navteq beschikken wij niet over openbare informatie.

Resumerend kan worden gesteld dat inspanningen voor verwerving en onderhoud van de kaartenbestanden (hetzij externe verwerving, hetzij eigen ontwikkeling en onderhoud) door de verschillende aanbieders verschillend wordt behandeld en als actief dan wel als kosten worden genomen. Het vorenstaande betreft overigens uitsluitend de commerciële, jaarrekeningtechnische, benadering. Hierbij wordt geabstraheerd van de fiscale behandeling die naar verwachting nog een heel andere dimensie met zich mee brengt.

## 5.4 Resumé

Los van de commerciële jaarrekening en fiscaal-technische verwerking, geldt vanzelfsprekend dat uitgaven worden gedaan in de veronderstelling dat deze in de toekomst tot rendement zullen leiden. Een aankondigingstermijn van drie jaar, in combinatie met het feit dat het basale wegenbestand slechts een beperkt deel van de totale waardecreatie vormt, is naar het oordeel van de Commissie niet onredelijk.

Een aankondigingstermijn van drie jaar biedt naar verwachting mogelijkheden om in de tussenliggende periode de gedane uitgaven tenminste voor een groot deel terug te verdienen en tegelijkertijd het niveau van inspanningen (investeringen en onderhoudskosten) op de voorgenomen vrijgave van het NWB af te stemmen. De belangrijkste elementen in de totale waardecreatie, zoals in de vorige paragraaf beschreven (attributen, functionaliteit, applicatiesoftware, robuustheid, kwaliteit, gevestigde naam) worden door het vrijgeven van het NWB immers niet beïnvloed.

In dit licht merkt de Commissie overigens nog op dat het aan de ene kant stellen dat vrijgave van het NWB bestand tot onevenredig nadeel leidt omdat concurrenten een 'vliegende start' zou worden geboden en aan de andere kant stellen dat het NWB als zodanig voor de eigen toepassing wegens tekortschietende functionaliteit of ontbreken van attributen c.q. het onvoldoende actueel zijn niet bruikbaar is, nauwelijks met elkaar te rijmen lijkt. Mogelijk leidt vrijgave van het NWB tot uitbreiding van de markt aan de onderzijde, maar vormt dit nog geen directe concurrentie. Wellicht kan hierbij een parallel worden getrokken met het fenomeen gratis ochtendkranten (Metro, Spits!) versus gevestigde dagbladen met betalende lezers. Naar verluidt hebben de gratis kranten tot een verschuiving in de markt voor dagbladen gezorgd, maar is er nog steeds ruimte voor betaalde kranten; weliswaar met aanpassing van het eigen businessmodel (vergelijk bijvoorbeeld NRC.next versus NRC Handelsblad of het uitbrengen van reguliere betaalde kranten op hetzelfde tabloid formaat als de gratis kranten).

## 5.5 Advies

Na zorgvuldige belangenafweging is de commissie tot het volgende advies gekomen:

- De commissie adviseert om reeds op korte termijn het NWB in een voor niet-voorhergebruik-geschikte vorm danwel als bestand voor expliciet niet-commerciële toepassingen vrij te geven.
- Na een redelijke termijn van twee jaar na uitbrenging van het advies, derhalve begin 2009, zal volledige vrijgave kunnen volgen. Effectief is daarmee een aankondigings- of gewenningstermijn van ruim drie jaar gerealiseerd, gerekend vanaf de aankondiging op onder andere het GIN congres in het najaar van 2005.

- Uitsluitend het wegenbestand beschikbaar te stellen dat voor RWS doeleinden gebruikt wordt.
- Bij vrijgave van het NWB adviseert de commissie om de frequentie van het actualiseren van het bestand goed met marktpartijen te communiceren zodat zij hiermee rekening kunnen houden en de kwaliteit van de data gewaarborgd blijft.
- Rijkswaterstaat zou samenwerking in het onderhouden van het NWB met marktpartijen kunnen overwegen.
- Belangrijk is dat bij vrijgave van het NWB Rijkswaterstaat intellectueel eigendom op de databank behoudt. Hergebruik dient uitsluitend plaats te vinden onder waarborging van intellectueel eigendom.
- In het kader van de zogenaamde 'robuustheid' van het bestand wordt een voortschrijdende termijn van instandhouding van 5 jaren geadviseerd.
- Omdat aanwending van het bestand zich aan de invloedssfeer van Rijkswaterstaat zal onttrekken, dient de exoneratie vanaf het begin ruim gedefinieerd te worden.
- Ondanks de geadviseerde overgangstermijn sluit de commissie (bedrijfs)schade voor individuele partijen niet uit.

Delft/Amsterdam

December 2006