

BESLISSING

van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "algemene raad") inzake het bezwaar van

[REDACTED]
advocaat te [REDACTED]
(hierna: "belanghebbende")

gericht tegen het door de secretaris van de algemene raad in mandaat door de manager financiën en organisatie genomen besluit van 25 augustus 2022, inhoudende de afwijzing van de aanvraag op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet hergebruik van overheidsinformatie (hierna: "Who").

Procesverloop

1. Belanghebbende dient bij brief van 29 juli 2022 een verzoek in op grond van artikel 3 van de Who en Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (hierna: "Richtlijn 2019/1024").
2. Bij brief van 25 augustus 2022 wijst de secretaris van de algemene raad, genomen in mandaat door de manager financiën en organisatie, het verzoek af.
3. Bij brief van 29 augustus 2022 maakt belanghebbende bezwaar tegen het besluit van 25 augustus 2022 (hierna: "bestreden besluit").
4. Bij brief van 9 september 2022 wordt de ontvangst van het bezwaarschrift bevestigd en wordt belanghebbende uitgenodigd voor een hoorzitting op 28 september 2022.
5. Belanghebbende is op 28 september 2022 namens de algemene raad gehoord door mr. B.J.M. de Leest, lid van de algemene raad, in aanwezigheid van de heer [REDACTED], griffier.

Toetsingskader

6. Ingevolge artikel 1, onderdeel b, van de Who, is hergebruik het gebruik van informatie, neergelegd in documenten berustend bij een met een publieke taak belaste instelling, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd.
7. Ingevolge artikel 1, onderdeel c, van de Who, is een met een publieke taak belaste instelling een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn 2003/98/EG, die is herschikt in Richtlijn 2019/1024.
8. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn 2019/1024 wordt onder een openbaar lichaam verstaan de staats-, regionale en lokale overheidsinstanties, publiekrechtelijke instellingen of samenwerkingsverbanden bestaande uit één of meer van deze overheidsinstanties of één of meer van deze publiekrechtelijke instellingen.
9. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Richtlijn 2019/1024 is sprake van een publiekrechtelijke instelling als de instelling is opgericht voor het specifieke doel te voorzien in andere behoeften

Beslissing 202810

van algemeen belang van die van industriële of commerciële aard, de instelling rechtspersoonlijkheid bezit én de instelling merendeels door de staats-, regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen wordt gefinancierd. Er moet worden voldaan aan alle drie de kenmerken.

10. Artikel 2, eerste lid, van de Who, bepaalt de gevallen wanneer de Who niet van toepassing is.
11. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Who, kan een ieder een verzoek doen om hergebruik tot een met een publieke taak belaste instelling of een onder verantwoordelijkheid van een met een publieke taak belaste instelling werkzame instelling, dienst of bedrijf.

Het verzoek

12. Belanghebbende doet op 29 juli 2022 bij brief aan de Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: "NOvA") het verzoek tot het maandelijks delen van de gegevens van het tableau met [REDACTED]. Belanghebbende baseert het verzoek op artikel 3, en verder, van de Who en op de Richtlijn 2019/1024. Volgens belanghebbende staat in de memorie van toelichting dat de overheid geen intellectueel eigendomsrecht heeft op databanken die zij produceert en geldt dit ook voor de NOvA. Belanghebbende voert aan dat de NOvA de gegevens van het tableau moet aanbieden voor hergebruik om marktwerking te vergroten.

Bestreden besluit

13. Bij besluit van 25 augustus 2022 wijst de secretaris van de algemene raad, in mandaat door de manager financiën en organisatie genomen, het verzoek van belanghebbende af. Volgens de secretaris is de NOvA niet een met een publieke taak belaste instelling waar een verzoek om hergebruik tot kan worden gericht. De NOvA voldoet niet aan de kenmerken van artikel 2, tweede lid, van de Richtlijn 2019/1024.
14. Verder is de NOvA niet door de Nederlandse staat, regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen gefinancierd, maar door de beroepsgroep zelf. Het beheer van de NOvA staat niet onder toezicht van voornoemde instanties of instellingen. Het bestuur wordt op grond van artikel 18, eerste lid, van de Advocatenwet gevormd door de algemene raad en is niet aangewezen door de staat, de regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen. De deken en overige leden van de algemene raad worden gekozen door het college van afgevaardigden.

Bezwaar

15. Belanghebbende dient bij brief van 29 augustus 2022 bezwaar in tegen het bestreden besluit. Volgens belanghebbende is het een onjuiste toepassing van de Who en Richtlijn 2019/1024 door te stellen dat de NOvA niet een met een publieke taak belaste instelling is, waarvoor de Who van toepassing is.
16. Belanghebbende voert aan dat de NOvA wel onder de definitie openbaar lichaam valt, zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn 2019/1024. Dat de NOvA niet voldoet aan de kenmerken van een publiekrechtelijke instelling, zoals genoemd in artikel 2, tweede lid, van de Richtlijn 2019/1024, maakt niet dat de NOvA geen met een publieke taak belaste

Beslissing 202810

instelling is, waarvoor de Who geldt. Volgens belanghebbende valt de NOvA reeds in de eerste categorie, genoemd in artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn 2019/1024, namelijk een staats-, regionale of lokale overheidsinstantie.

17. Voor zover de NOvA niet een staats-, regionale of lokale overheidsinstantie is, voert belanghebbende aan dat de NOvA wel een publiekrechtelijke instelling is. De NOvA voldoet aan de kenmerken van artikel 2, tweede lid, van de Richtlijn 2019/1024. De NOvA is opgericht met het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard en de NOvA bezit rechtspersoonlijkheid. Daarnaast staat de NOvA op grond van artikel 36a van de Advocatenwet onder toezicht van een college van toezicht dat wordt benoemd bij Koninklijk Besluit. Volgens belanghebbende kan de Minister voor Rechtsbescherming tevens een besluit van de algemene raad vernietigen wegens strijd met het recht of het algemeen belang.
18. Volgens belanghebbende dient de NOvA te voldoen aan de Who en Richtlijn 2019/1024. Belanghebbende verzoekt het bezwaar gegrond te verklaren.

Horen

19. Tijdens de hoorzitting van 28 september 2022 heeft belanghebbende toegelicht dat zij van mening is dat de NOvA een overheidsinstantie is die valt onder de toepassing van de Richtlijn 2019/1024. Volgens belanghebbende is de definitie van overheidsinstantie die het Europees Parlement hanteert breder dan die Nederland hanteert. Belanghebbende is voornemens prejudiciële vragen te stellen als de NOvA het standpunt volhoudt dat zij niet onder de reikwijdte van de Who valt.

Beoordeling

20. De algemene raad ziet zich gesteld voor de vraag of de NOvA valt onder de reikwijdte van de Who en Richtlijn 2019/1024. De algemene raad zal geen inhoudelijke beoordeling doen over het verzoek van belanghebbende om maandelijks de gegevens van het tableau te delen met [REDACTED]. Hierover is namelijk geen uitspraak gedaan in het bestreden besluit.
21. Belanghebbende heeft een verzoek gedaan op grond van artikel 3 van de Who. Dit artikel bepaalt dat een verzoek tot hergebruik kan worden gericht tot een 'met een publieke taak belaste instelling' of 'een onder verantwoordelijkheid van een met een publieke taak belaste instelling werkzame instelling dienst of bedrijf'. Een met een publieke taak belaste instelling is volgens artikel 1, onderdeel c, van de Who een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn 2003/93/EG. Deze richtlijn is herschikt in Richtlijn 2019/1024.
22. Volgens artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn 2019/1024 is een openbaar lichaam één van de volgende drie instanties:
 - a. een staats-, regionale of lokale overheidsinstantie;
 - b. een publiekrechtelijke instelling; of
 - c. een samenwerkingsverband bestaande uit één of meer overheidsinstanties of één of meer publiekrechtelijke instellingen.

Beslissing 202810*Staats-, regionale of lokale overheidsinstantie*

23. Bij een staats-, regionale of lokale overheidsinstantie moet respectievelijk gedacht worden aan de Rijksoverheid, provincies en waterschappen en gemeenten. Onder de Rijksoverheid vallen ministeries, uitvoeringsorganisaties die onder de verantwoordelijkheid van een ministerie vallen, inspecties en Hoge Colleges van Staat. De NOvA valt niet onder deze beschrijving en is dan ook geen staats-, regionale of lokale overheidsinstantie. Het primaire bezwaar van belanghebbende dat de NOvA een staats-, regionale of lokale overheidsinstantie is, houdt dus geen stand. In geschil is nog of de NOvA een publiekrechtelijke instelling is, zoals bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Richtlijn 2019/1024.

Publiekrechtelijke instelling

24. Een publiekrechtelijke instelling voldoet volgens artikel 2, tweede lid, van Richtlijn 2019/1024 aan de volgende kenmerken:
- a. opgericht voor het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard;
 - b. bezitten van rechtspersoonlijkheid; en
 - c. merendeels door de staats-, regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, of het beheer staat onder toezicht van deze instanties of instellingen, of in bezit van een bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan waarvan de leden voor meer dan de helft door de staat, de regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.
- Er is slechts sprake van een publiekrechtelijke instelling als aan alle drie de kenmerken wordt voldaan.
25. Volgens artikel 17, eerste lid, van de Advocatenwet is de NOvA een publiekrechtelijk lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, dat rechtspersoonlijkheid bezit. Volgens artikel 134 van de Grondwet betreft het een openbaar lichaam voor beroep en bedrijf. Zo staat de NOvA ook aangeduid in het Register van Overheidsorganisaties.
26. De NOvA voldoet niet aan de kenmerken van een publiekrechtelijke instellingen in de zin van de Richtlijn 2019/1024. De NOvA is wel opgericht voor het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard (onderdeel a) en bezit rechtspersoonlijkheid (onderdeel b), maar wordt niet merendeels door de staats-, regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen gefinancierd, of staat het beheer onder toezicht van deze instanties of instellingen of heeft de NOvA een bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan waarvan de leden voor meer dan de helft door deze instanties of instellingen zijn aangewezen (onderdeel c).
27. De NOvA wordt, zoals bepaald in artikel 32, tweede lid, van de Advocatenwet, gefinancierd door de beroepsgroep zelf, namelijk door de advocaten, en niet merendeels door een overheidsinstantie of andere publiekrechtelijke instelling.
28. De NOvA bestaat volgens artikel 17a, eerste lid, van de Advocatenwet uit een aantal organen, te weten de algemene raad, de deken van de algemene raad, het college van afgevaardigden, de raad van advies en het college van toezicht. Daarmee staat het beheer van de NOvA niet onder toezicht van een overheidsinstantie of publiekrechtelijke instelling.

Beslissing 202810

29. Het bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan is tevens niet voor meer dan de helft door een overheidsinstantie of publiekrechtelijke instelling aangewezen. De deken en de leden van de algemene raad worden gekozen door een college van afgevaardigden, die op hun beurt worden gekozen in vergaderingen van de lokale orden. De raad van advies bestaat voor het merendeel niet uit advocaten. Het college van toezicht bestaat uit de deken van de algemene raad en twee leden die worden benoemd bij koninklijk besluit. De voordracht voor benoeming wordt echter alleen gedaan op aanbeveling van de algemene raad. De Minister voor Rechtsbescherming kan een in de aanbeveling opgenomen kandidaat uitsluitend wegens zwaarwegende en te motiveren gronden weigeren te benoemen. Er wordt dan ook verre van voldaan aan het vereiste genoemd in artikel 2, lid 2 onder c van de Richtlijn.
30. Het onder punt 28 tot en met 30 bepaalde maakt dat de NOvA niet voldoet aan het kenmerk, opgenomen in artikel 2, tweede lid, onderdeel c, van de Richtlijn 2019/1024. De NOvA voldoet daarmee niet aan alle kenmerken van artikel 2, tweede lid, van de Richtlijn 2019/1024 en daarom is geen sprake van een publiekrechtelijke instelling.

Samenwerkingsverband

31. Een samenwerkingsverband bestaand uit één of meer overheidsinstanties of één of meer publiekrechtelijke instellingen is bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling of een regionaal samenwerkingsorgaan. De NOvA valt ook hier niet onder.

Who niet van toepassing

32. De NOvA is geen staats-, regionale of lokale overheidsinstantie, geen publiekrechtelijke instelling en geen samenwerkingsverband. De NOvA is dan ook geen openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Richtlijn 2019/1024. De NOvA is daarmee niet een met een publieke taak belaste instelling in de zin van artikel 1, onderdeel c, van de Who.
33. De Who is niet van toepassing op de NOvA, waardoor een verzoek om hergebruik van informatie niet bij de NOvA kan worden ingediend. Het bezwaarschrift van belanghebbende is ongegrond.

Conclusie

34. Met inachtneming van het voorgaande en gelet op de overgelegde stukken en de daarop door belanghebbende gegeven mondelinge toelichting stelt de algemene raad vast dat het bezwaar ongegrond is.

Beslissing

Het bezwaar is ongegrond en het primaire besluit blijft in stand.

Beslissing 202810

De algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten,
namens deze,



mw. mr. R.G. van den Berg
algemeen secretaris

Aldus gedaan te Den Haag op 5 oktober 2022

Tegen deze beslissing kunnen belanghebbenden binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing beroep instellen overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Bijlage: proces-verbaal hoorzitting 28 september 2022