

Fiche 6: Richtlijn tot oprichting van infrastructuur voor ruimtelijke informatie (INSPIRE)

Titel:

Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)

Datum Raadsdocument: 29 juli 2004

Nr Raadsdocument: 11781/04

Nr. Commissiedocument: COM(2004)516

Eerstverantwoordelijk ministerie: VROM i.o.m. LNV, V&W, BZK, BZ, VWS, EZ, DEF, FIN en IPO, UvW en CBS

Behandelingstraject in Brussel: RWG Milieu, Milieuraad.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

INSPIRE is een initiatief van de Commissie om te komen tot Europese regelgeving en een Europese organisatie rond de uitwisseling van geografische gegevens bestemd voor milieubeleid in Europa. De INSPIRE voorstellen moeten leiden tot een Europese harmonisatie en infrastructuur voor uitwisseling van gegevens met een ruimtelijke component (een zogenaamde Spatial Data Infrastructure), met als doel de ondersteuning van het milieubeleid. Het is dus niet bedoeld als instrument om de Commissie in haar controletaak te versterken. De nadruk ligt op meta-informatie en harmonisatie van gegevens ten behoeve van uitwisseling en een grotere toegankelijkheid. De richtlijn, die het karakter heeft van een kaderrichtlijn, richt zich op bestaande gegevens. De lidstaten hoeven op grond van het voorstel dus geen nieuwe data te verzamelen.

Het voorstel gaat uit van een gedistribueerd concept: van lokale, naar regionale, naar nationale data-infrastructuur, die vervolgens worden gecombineerd tot een European Spatial Data Infrastructure (een Europees stelsel van ruimtelijke gegevensuitwisseling).

Per lidstaat moet er een aanspreekpunt komen en op Europees niveau komt er een verantwoordelijke organisatie bij de Commissie. Het voorstel voorziet in de instelling van een comité waarin de uitvoeringsmaatregelen worden geregeld.

Het voortouw ligt bij milieu, maar ook andere beleidsterreinen zijn betrokken als dataleverancier. Deze zullen ook de Europese geo-informatie infrastructuur kunnen gaan gebruiken (niet alleen de milieugegevens maar ook de ruimtelijke basisgegevens). In de toelichting wordt door de Commissie gemeld, dat INSPIRE de toepassing van de Aarhus Conventie ondersteunt en aansluit bij de richtlijn over hergebruik van overheidsdata, GMES en GALILEO.

Het INSPIRE voorstel onderscheidt Bijlage I, Bijlage II en Bijlage III data componenten. In bijlage I en II zijn datacomponenten opgenomen zoals geografische namen, administratieve eenheden, vervoersnetwerken, kadastrale percelen etc. In bijlage III zijn datacomponenten opgenomen zoals gebouwen, bodem, landgebruik, menselijke gezondheid en veiligheid. Het verschil tussen deze categorieën is de mate van harmonisatie-inspanning en planning. Voor de Bijlagen I en II datacomponenten wordt per datacomponent een volledig semantisch informatiemodel gemaakt. Dat wil zeggen dat het niveau van harmonisatie zover wordt ingevuld dat de informatie tussen lidstaten betekenisvol vergeleken kan worden. Voor Bijlage III data vindt alleen harmonisatie plaats van de definitie van algemene geo-informatie objecten van de onder deze bijlage vallende datacomponenten. De harmonisatie van Bijlage III is daarom veel minder vergaand dan voor de Bijlagen I en II. Afstemming van gegevens als “vervuilde gronden” valt bijvoorbeeld buiten het voorstel. De vervuiling kan beschouwd worden als een attribuut van het thema ‘bodem’ dat deel uitmaakt van Bijlage III. INSPIRE gaat dit attribuut niet harmoniseren. Harmonisatie van attributen gebeurt alleen voor de Bijlagen I en II. Dit is consistent met de ambitie van INSPIRE om zich complementair op te

stellen ten opzichte van wat reeds gebeurt in de specifieke beleidsterreinen. Het voorstel beperkt zich tot wat nodig is voor de uitwisseling van data.

Rechtsbasis van het voorstel: Artikel 175.1 EG

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Co-decisie

Instelling nieuw Comitologie-comité: Ja, regelgevend comité (art. 5, Besluit 1999/468/EG)

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: positief. Het voorstel heeft betrekking op het milieubeleid waarvoor de EU bevoegd is. Transnationale aspecten zijn een onderdeel van het voorstel dat de geografische basis van milieugegevensverzamelingen harmoniseert, ook ten behoeve van de uitwisseling tussen de lidstaten. Daardoor kunnen intern in de lidstaten en extern tussen de lidstaten en de Commissie gegevens efficiënter uitgewisseld worden. Het niet optreden van de EU, of het alleen binnen de lidstaten optreden, levert niet deze verbetering van uitwisselbaarheid op.

Proportionaliteit: twijfelachtig. Eerdere pogingen op basis van vrijwilligheid hebben niet tot de gewenste harmonisatie en uitwisselbaarheid van gegevens geleid, omdat voor elk van de gegevensverzamelaars de voordelen beperkt zijn, hoewel die voor het totaal van de gebruikers groot zijn. Nederland is voorstander van een vergroting van (efficiency van) uitwisselbaarheid en transparantie van milieugegevens. In dat licht is een voorstel voor een richtlijn op zich gerechtvaardigd.

Nederland plaatst wel twee kanttekeningen bij de verhouding tussen dit doel (harmonisatie van gegevensuitwisseling) en de wijze waarop het voorstel nu vorm is gegeven. Ten eerste kunnen de bijlagen bij de Richtlijn door de nadere regelgeving effecten hebben op het beleid in milieusectoren die ongewenst zijn. In het bijzonder geldt dit voor bijlage III.

Het tweede punt van aandacht is het gebruik van comitologie in dit voorstel. Bij een aantal aspecten wordt de Commissie (middels een regelgevend comité) in het voorstel het mandaat gegeven uitvoeringsregelingen te maken. Nagegaan moet worden of op al deze punten comitologie wenselijk is. Zo verdient comitologiebepaling artikel 2, vierde lid, de aandacht. Daarin is bepaald dat de Commissie de bijlagen I, II en III mag aanpassen met gebruikmaking van de comitologieprocedure. Het wijzigen van de bijlagen kan de reikwijdte van deze richtlijn verruimen.

Consequenties voor de EU-begroting:

In het voorstel worden geen gevolgen voor de EU-begroting aangegeven. In de Extended Impact Analysis van de Commissie wordt gesproken van €3 miljoen per jaar aan investeringen voor de Commissie, waar tegenover baten voor de EU staan door de doelmatiger uitwisseling. Hier zal aan de Commissie meer duidelijkheid gevraagd worden (bijv. uit welke begrotingscategorie dit wordt betaald en voor welke periode deze investeringen worden verwacht). Het Nederlandse standpunt m.b.t. de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013 is hierbij leidend.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

De voorstellen hebben een infrastructureel karakter: het gaat om afspraken ten aanzien van definities en uitwisseling. Infrastructurele consequenties hebben betrekking op de organisatie en aanpassing van bestaande gegevensverzamelingen. De kosten bestaan uit de in te richten organisatie op nationaal niveau en uit kosten voor het harmoniseren en beschrijven van databestanden.

In de Extended Impact Analysis worden de kosten per lidstaat voor organisatie en beheer ten gevolge van aanpassing van gegevens geschat op gemiddeld € 3,6 tot 5,4 miljoen per jaar. De geschatte opbrengsten (in het

bijzonder door een grotere efficiency in uitwisseling van gegevens en bij het voorbereiden van beleid) bedragen gemiddeld € 27 tot 42 miljoen per jaar per lidstaat. Beide schattingen zijn gebaseerd op het totaal van kosten en baten voor de EU gedeeld door het aantal lidstaten.

De kosten voor een landelijk voorziening in Nederland lijken in een minimaal scenario neer te komen op 1,5 fte en € 200.000, - aan servicekosten: in totaal € 350.000 tot 400.000, - per jaar. Hier zijn ook de kosten voor huisvesting in meegenomen. Deze kosten komen ten laste van de Rijksoverheid (gelet op de huidige verantwoordelijkheden is dit het ministerie van VROM).

De overige kosten worden gemaakt door dataleveranciers zoals Kadaster, RIVM, CBS, maar ook door gemeenten en provincies. Een eerste inzicht van kosten en baten is hierboven op hoofdlijnen gegeven. De resultaten geven aan dat Nederland bij de harmonisatie geen grote problemen zal ondervinden aangezien Nederland op dit vlak namelijk goed georganiseerd is en relatief gecentraliseerde dataleveranciers heeft. De dataleveranciers ondersteunen de voorstellen tot op heden, maar waarschuwen wel dat kosten voor harmonisatie kunnen oplopen bij al te hoge ambities. De baten liggen vooral bij de partijen, die gegevens uitwisselen en gebruik maken van databestanden voor het maken van milieubeleid en voor het monitoren.

Hoewel deze eerste schattingen van de financiële en personele gevolgen van de richtlijn niet wijzen op grote of erg onzekere negatieve gevolgen, heeft VROM besloten om met een nieuw onderzoek de financiële gevolgen (kosten en baten) van het voorstel voor de verschillende partijen scherper in beeld te brengen. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen van invloed zijn op het Nederlandse standpunt.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

De dataleveranciers, zoals Kadaster, RIVM, CBS en in sommige gevallen provincies en gemeenten, moeten hun gegevensdefinities e.d. in de komende jaren aanpassen en harmoniseren. In het kader van het programma Stroomlijning Basisgegevens zullen deze naar verwachting al gaan voldoen aan de eisen van de richtlijn. Voor het instellen van een landelijke voorziening zal VROM een organisatie moeten aanwijzen of instellen.

Voor de implementatie komt in de eerste plaats de Kadasterwet in aanmerking. Daarnaast kan het nodig zijn om voor bepaalde databestanden nog andere regelingen aan te passen. Gedacht wordt bijvoorbeeld aan de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen en de Wet op de ruimtelijke ordening of hierop geënte uitvoeringsbesluiten. De uitvoeringsregelingen zijn verder afhankelijk van de in het comité nader te bepalen regelingen.

Er wordt bij de uitvoering onderscheid gemaakt tussen de bijlagen en bij het stellen van nadere regels voor de data en uitwisseling. Voor Bijlage I geldt dat de regels waaraan data en uitwisseling moeten voldoen uiterlijk 2 jaar na de inwerkingtreding worden opgesteld. De gegevens moeten na 2 jaar aan deze regels voldoen (en dus 4 jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn). Voor Bijlagen II en III worden uiterlijk 5 jaar na de inwerkingtreding regels gesteld. De dataleveranciers noemen deze termijnen ambitieus, maar haalbaar. Dit is wel afhankelijk van de nadere regels die zullen worden gesteld door het regelgevende comité.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De implementatietermijn in het voorstel is 2 jaar. Gezien de verwachte omvang van de vereiste regelgeving is de vraag of dat haalbaar is.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

INSPIRE is geen milieuprioriteit, maar het voorstel past als zodanig goed in het Nederlandse beleid van uitwisseling en transparantie van overheidsdata. Het voorstel leidt tot een infrastructurele voorziening waarmee het formuleren van milieubeleid en het realiseren van doelstellingen voor milieu of andere beleidsterreinen ondersteund kan worden. Het voorstel ondersteunt o.a. de uitvoering van de verplichtingen uit de Aarhus Conventie en de mogelijkheden van het GMES (Global Monitoring Environmental System). Het INSPIRE programma sluit ook aan bij beleidslijnen in het programma Andere Overheid, zoals transparantie en efficiency van de overheid met als specifiek onderdeel de basisregistraties. In Nederland bestaat het programma Stroomlijning Basisgegevens. Hierin wordt een aantal basisregistraties gerealiseerd zoals gebouwen, adressen en kadastrale percelen om koppeling en uitwisseling van gegevens binnen de overheid mogelijk te maken. Het

INSPIRE-programma doet dit op een beperktere wijze op Europees niveau. Belangrijk is daarbij dat het in INSPIRE niet gaat om het opbouwen van (basis)bestanden, maar om het mogelijk maken van uitwisseling.

Nederland heeft, gesteund door de vakwereld van de geografische informatie, het INSPIRE-initiatief ondersteund met de aantekening dat een uiteindelijk besluit pas genomen kan worden wanneer de kosten en consequenties voor Nederland van de voorstellen duidelijk zijn.

Nederland plaatst de volgende kanttekeningen: het treffen van uitvoeringsregelingen door middel van comitologie vraagt aandacht gelet op de mogelijke gevolgen voor de uitvoering. Daarnaast moet gewaakt worden voor mogelijke effecten op het beleid in milieusectoren die de uitvoeringsregelingen kunnen hebben. Voorts is de implementatietermijn, gezien de omvang van de (waarschijnlijk) benodigde implementatie-regelgeving, krap.

Geconcludeerd wordt dat de principes van het voorstel ondersteund kunnen worden maar dat in het bijzonder aandacht voor proportionaliteit en comitologie (beleidseffecten, gevolgen voor de uitvoering) nodig is.