

Vergaderjaar 2008–2009

31 771

Implementatie van richtlijn nr. 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (Inspire) (Implementatiewet EG-richtlijn infrastructuur ruimtelijke informatie)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 18 juni 2009

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu/Wonen, Wijken en Integratie naar aanleiding van het bovenvermelde wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties van de PvdA en de SP voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de nu volgende beantwoording.

Harmonisatie

De regering geeft aan dat de richtlijn praktisch één op één is vertaald in de Implementatiewet. Is er toch nog aan te geven welke artikelen uit de richtlijn primair relevant zijn voor welke artikelen van het wetsvoorstel, en welke mogelijk secundair, zo vragen de leden van de PvdA en de SP.

Zoals de leden van deze fracties reeds aangeven, en zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag wordt opgemerkt¹, is in het voorliggende wetsvoorstel sprake van een één-op-één implementatie van de Inspire-richtlijn. Slechts het nationaal toegangspunt, dat geregeld wordt in artikel 9 van het wetsvoorstel, wordt strikt formeel genomen niet voorgeschreven in de richtlijn. Voor een goede uitvoering van Inspire is een nationaal toegangspunt echter onmisbaar.

Hieronder zal ik, schematisch, per artikel van het wetsvoorstel aangeven in welk artikel van de richtlijn dit zijn basis (primair dan wel secundair) vindt. Volledigheidshalve wijs ik de leden ook op de transponeringstabel die als bijlage 2 bij de memorie van toelichting is gevoegd².

Artikel wetsvoorstel	Artikel richtlijn, primair	Artikel richtlijn, secundair
1	3	–
2	4 (eerste tot en met derde lid)	–
3	4 (zesde lid)	–
4	4 (vijfde lid)	–
5	5 (eerste tot en met derde lid)	–
6	12	10 (eerste lid)
7	12	–

¹ Kamerstukken II 2008–2009, 31 771, nr. 6, p. 2.

² Kamerstukken II 2008–2009, 31 771, nr. 3, bijlage 2.

Artikel wets- voorstel	Artikel richtlijn, primair	Artikel richtlijn, secundair
8	15	–
9	11	14 (derde lid)
10	17	–
11	13	–
12	14	17 (derde lid)
13	17 (derde lid)	–
14	19 (tweede lid)	–
15	18	11, 19 (tweede lid)
16	–	–
17	–	–

De relevante geo-datasets van de 27 lidstaten zullen uiteenlopen, qua volume, diversiteit en resolutie. De memorie van toelichting stelt dat lidstaten geen extra gegevens hoeven te verzamelen, hetgeen ook is beaamd door de minister tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer. Maar hoe kan een goede harmonisatie dan gerealiseerd worden, zo vragen deze leden. Inspire lijkt slechts zinvol wanneer lidstaten met geringe geo-datasets op zijn minst op het niveau van de middenmoot gebracht worden.

De harmonisatie van gegevens wordt bepaald door de uitvoeringsregels voor de dataspecificaties. De dataspecificaties van Inspire worden zo opgesteld dat er sprake is van één generiek Europees informatiemodel voor elk Inspire-thema. Deze informatiemodellen worden zodanig opgesteld dat bestaande én toekomstige digitale gegevensverzamelingen die onder zo'n thema vallen hieraan geharmoniseerd kunnen worden, zonder extra inwinning (daar verplicht de richtlijn immers niet toe) en zonder extreme kosten.

De gegevens van de verschillende lidstaten kunnen vervolgens geharmoniseerd uitgewisseld worden. Een eventueel kwaliteitsverschil of het niet beschikbaar zijn van gegevens wordt niet per definitie opgelost. De verwachting is echter dat bij een goede keuze van de informatiemodellen de gegevens wel beschikbaar en uitwisselbaar zullen zijn. Inspire gaat hier nadrukkelijk een bijdrage aan leveren.

De regering is een voorstander van de implementatie van Inspire. De memorie van toelichting geeft aan dat andere landen terughoudender zijn en straks «door de richtlijn gedwongen worden» toch mee te doen. De leden van de PvdA- en SP-fracties vragen om welke landen het gaat en wat ze terughoudend maakt? Is dwang hier wel het juiste instrument, wanneer deze landen blijkbaar niet de onmiddellijke meerwaarde van Inspire zien, zo vragen deze leden.

Er zijn momenteel geen concrete aanwijzingen dat sommige lidstaten terughoudend zijn bij de implementatie van de richtlijn. In de officiële Inspire-comitévergaderingen zijn alle landen vertegenwoordigd en worden de uitvoeringsregels tot op heden van een positief advies voorzien.

De richtlijn heeft een dwingend karakter. De vraag of dwang het juiste middel is, is op dit moment niet (meer) aan de orde. In het algemeen geldt wel dat standaardisatie op basis van vrijwilligheid tot op heden nauwelijks heeft gewerkt. Daar waar standaards wel reeds bestaan (bijvoorbeeld inzake meteorologie of inzake de luchtvaart) worden deze door Inspire overgenomen. Ik ben ervan overtuigd dat de richtlijn positieve gevolgen heeft voor het gebruik en uitwisselen van gegevens. Het daadwerkelijke resultaat in de lidstaten kunnen we de komende jaren eenvoudig vaststellen. Via de metagegevens (dit zijn kort gezegd «gegevens over gege-

vens») wordt immers bekend welke gegevens met welk kwaliteitsniveau beschikbaar zijn.

Inspire in andere landen

Hoe vordert thans de uitwerking van Inspire op EU-niveau? «Een rondje langs de velden» laat zien dat slechts Denemarken klaar is en veel lidstaten nog bezig zijn uit te vinden welke organisatie deze kar moet gaan trekken. Hoe vindt, mocht het wetsvoorstel worden aangenomen, afstemming plaats tussen de EU- en de Nederlandse uitvoeringsmaatregelen, zo vragen de leden van de PvdA- en SP-fracties. En wat is het verdere tijdspad?

In alle lidstaten wordt Inspire geïmplementeerd. In veel landen worden toegangspunten gerealiseerd of wordt de realisatie daarvan overwogen. Er is geen formeel overzicht van de Europese Commissie beschikbaar over de status van het implementatietraject in de verschillende lidstaten. In mei 2010 moeten lidstaten de eerste rapportage aanleveren over de voortgang van Inspire. Zodra deze rapportages beschikbaar zijn kan een goed beeld van de implementatie in de andere lidstaten worden gegeven. Een informeel en niet volledig «rondje langs de velden» van eind maart laat een gedifferentieerd beeld zien. Denemarken en ook Noorwegen lijken inderdaad klaar, dat wil zeggen dat de wet is aangenomen en het nationaal toegangspuntaal beschikbaar is. In een aantal landen is het wetgevingstraject nog in volle gang. In Duitsland is de federale wet aangenomen en moet deze nu in de deelstaten worden aangenomen. In België is het decreet in Vlaanderen aangenomen, maar in Wallonië nog in behandeling.

Lidstaten worden in technische werkgroepen actief betrokken bij de uitwerking van de uitvoeringsregels voor Inspire.

Ook Nederland is betrokken bij het opstellen van de uitvoeringsregels in deze werkgroepen en zorgt er daarmee voor dat deze zo goed mogelijk aansluiten bij de Nederlandse praktijk. De uitvoeringsregels worden vastgesteld conform de comitologie-procedure. In het Inspire-comité is Nederland uiteraard vertegenwoordigd.

Het tijdspad voor de implementatie van Inspire is afhankelijk van het vaststellen van de verschillende uitvoeringsregels op Europees niveau. Hiervoor zijn in de richtlijn deadlines opgenomen. Het tijdspad¹ is als bijlage bij deze memorie gevoegd.

Veel van de beoogde voordelen van Inspire kunnen ook behaald worden door samenwerking met buurlanden of de landen die het stroomgebied van een rivier delen. Voor Rijn en Donau is bijvoorbeeld samenwerking met Zwitserland (ook gezien de dynamiek van gletsjers) vele malen belangrijker dan met Malta, Estland of Portugal. Zijn dergelijke alternatieven (buurlanden, stroomgebieden) meegewogen bij het optuigen van Inspire, zo vragen de leden.

Inspire richt zich op het harmoniseren en de beschikbaarstelling van bestaande milieugegevens zodat deze grensoverschrijdend kunnen worden uitgewisseld en toegankelijker gemaakt worden. Nederland kan profiteren van Inspire. Duitsland en België hebben veel milieugegevens van goede kwaliteit die door Inspire makkelijker ingezet kunnen worden voor bijvoorbeeld een gemeenschappelijke, grensoverschrijdende aanpak van milieuproblemen en natuurbeheer. De bijbehorende technische infrastructuur van Inspire faciliteert ook bestaande samenwerking, bijvoorbeeld in het stroomgebied van de Rijn. Ook Zwitserland en Noorwegen hebben aangegeven aan Inspire te zullen voldoen alhoewel zij dat niet formeel zouden hoeven. Bestaande samenwerkingsverbanden en

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning onder griffie nr. 144 338.

afspraken worden door de deskundigen dus meegenomen bij het opstellen van de uitvoeringsregels.

Effect/kansen en risico's

De genoemde leden vragen wat voor effect de regering verwacht van dit wetsvoorstel, mocht het worden aangenomen, op de beleidsmatige toegankelijkheid van geo-data, zoals t.a.v. een uniform prijsbeleid, uniforme gebruiksvoorwaarden, regeling van de aansprakelijkheid en, als de regering dat effect niet hoog inschat, hoe zij gaat bevorderen om ook beleidsmatig een zinvol effect van Inspire te bewerkstelligen?

Inspire zal de beleidsmatige toegankelijkheid van geo-data bevorderen door de opgelegde uniformiteit van de metadata en de mogelijkheid de data te bekijken en te downloaden in een geharmoniseerde vorm. Een uniform prijsbeleid, uniforme gebruiksvoorwaarden en aansprakelijkheid worden door Inspire niet geregeld. In de beleidsnota Gideon¹ worden initiatieven op het gebied van uniforme gebruiksvoorwaarden inclusief mogelijkheden voor een prijsbeleid aangekondigd. Het beraad voor de geo-informatie (GI-beraad) zal mij hierover dit jaar adviseren. Ik zal daarbij uiteraard aansluiten bij het kabinetsbeleid inzake beschikbaarstelling van overheidsdata.

De memorie van toelichting is grotendeels juichend over Inspire en ziet slechts voordelen. De leden van de fracties van de PvdA en SP zien ook wel voordelen, maar ook hoge kosten en onzekerheden. Kan de regering naast alle kansen ook expliciet de risico's en bedreigingen benoemen bij de implementatie van Inspire? De leden van deze fracties zijn in dezen ook benieuwd naar de stand van zaken rond de ontraden doch aangenomen motie Van Leeuwen-Van Heugten² over het temporiseren van invoering van Inspire op basis van nadere afweging rond nut en noodzaak.

In het programmaplan van de implementatie dat door de stichting Geonovum is opgesteld in opdracht van het ministerie van VROM zijn de invoeringsrisico's in kaart gebracht.

Benoemde risico's zijn onder andere een gebrek aan inzet van het werkveld in het programma en in hun eigen organisatie, gebrek aan technisch-inhoudelijke kennis en capaciteit in het werkveld in combinatie met een hoog technisch gehalte van de uitvoeringsregels en de complexiteit en afhankelijkheid van Europa.

In het programma Inspire wordt de implementatie daarom zoveel mogelijk gezamenlijk door het werkveld opgepakt. In zijn rol als programmabureau voor Inspire brengt Geonovum de partijen bij elkaar en zorgt voor bundeling van kennis en draagvlak bij de organisaties. Ook wordt vanuit het programmabureau gezorgd voor een goede vertegenwoordiging in de werkgroepen en vindt regelmatig afstemming plaats met de Europese Commissie. Vooralsnog lijken hiermee de risico's voldoende afgedekt.

Een specifiek risico betreft de kosten van de invoering. De Tweede Kamer heeft in de motie van de leden Van Leeuwen en Vermeij³ gewezen op het feit dat de consequenties van de invoering van Inspire nog niet bekend zijn en dat er onzekerheid bestaat over de kosten en heeft mij onder andere verzocht een hard budgetplafond in te stellen en de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over de kosten en baten van Inspire. Ik heb de Tweede Kamer in mijn brief van 2 april 2009⁴ laten weten dat ik de stichting Geonovum zal verzoeken uiterlijk in juli een kosten-batenanalyse op te starten en mij hierover uiterlijk eind van het jaar te rapporteren. Ik zal de Tweede Kamer van de resultaten op de hoogte stellen. Mocht u dit wensen dan kan ik natuurlijk ook Uw Kamer op de hoogte stellen van deze resultaten.

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 31 200 XI, nr. 188, bijlage.

² Kamerstukken II 2008–2009, 31 771, nr. 8.

³ Kamerstukken II 2008–2009, 31 771, nr. 7.

⁴ Kamerstukken II 2008–2009, 31 771, nr. 9.

Pas op dat moment is het realistisch een eventueel plafond te stellen aan de implementatiekosten, zoals dat door de genoemde motie wordt voorgesteld. Aan het eind van het jaar zal dus een beter beeld van de kosten en baten van de invoering van Inspire gegeven kunnen worden. Overigens merk ik nog op dat we natuurlijk reeds vroegtijdig inschattingen hebben gemaakt van de kosten. Deze inschattingen bevatten echter vrij ruime marges in verband met op dat moment nog bestaande onduidelijkheden.

De leden vragen ook specifiek naar de stand van zaken rond de motie Van Leeuwen en Van Heugten¹, die door mij is ontraden. Deze motie is – vlak voor de stemming over het wetsvoorstel en de moties – gewijzigd². In de oorspronkelijke motie werd mij verzocht uit te gaan van «een minimale implementatie» van Inspire. Die motie heb ik ontraden, want een minimale implementatie vind ik ongewenst. Het milieubeleid is gebaat bij een goede en juiste implementatie. Door de wijziging in de motie de implementatie «aan te passen aan het aangetoonde nut en noodzaak» is het geen probleem deze aangenomen motie uit te voeren. Het beleid bij de implementatie is feitelijk al gericht op nut en noodzaak. Wat noodzakelijk is doen we: dat is de strikte implementatie van de richtlijn. Tevens sluiten we zoveel mogelijk aan bij reeds bestaande of te ontwikkelen infrastructures. In de eerder genoemde brief³ aan de Tweede Kamer heb ik ook aangegeven, dat we de kosten zoveel mogelijk zullen beperken.

Voor wat betreft nut hebben we de kwalitatieve en de kwantitatieve baten. De kwalitatieve baten zijn door mij in de Tweede Kamer genoemd: zowel mondeling als uitgebreid in de genoemde brief van 2 april 2009. Voor wat betreft de kwantitatieve baten wachten we op de kosten-batenanalyse van eind dit jaar.

Infrastructuur in relatie tot andere systemen en plannen

De leden van de PvdA- en SP-fracties vragen welke geo-data niet onder Inspire vallen en waarom niet? Is voor deze data in een later stadium een harmonisatieslag (op technisch en toegankelijkheidsgebied) voorzien?

De richtlijn gaat uit van een positieve benadering. Indien gegevens, waarvan een bestuursorgaan de bronhouder/eigenaar is, genoemd worden in een van de 34 thema's in de richtlijn en niet voldoen aan een van de uitzonderingsbepalingen, dan vallen zij onder Inspire. Voor andere geo-data geldt dat niet. De thema's in de richtlijn zijn of erg algemeen (zoals coördinaten of adressen) of gericht op milieuaspecten.

Er zijn vele gegevenssets in Nederland met geo-data die niet onder Inspire vallen, onder andere over landbouw, veiligheid, maar ook gedetailleerde of hele specifieke gegevens over het milieu voor een specifieke toepassing.

Er zijn vanuit de EU geen plannen bekend de richtlijn uit te breiden en dus ook geen verdere harmonisatieslag voor andere gegevens.

In de beleidsnota Gideon⁴ heb ik beleid aangekondigd om het aanbod van publieke geo-data aan andere overheidsorganisaties, maar ook aan burgers en bedrijven te verbeteren. Hergebruik van overheidsbestanden en transparantie zijn immers erg belangrijk. Hiervoor wordt onder andere een Nationaal Geo-Register ingericht. In dit nationale register zullen meer bestanden worden opgenomen dan alleen de bestanden die Inspire-plichtig zijn. Voor deze bestanden geldt geen verplichte harmonisatie, maar deze zijn wel vindbaar en toegankelijk.

¹ Zie voetnoot 1, pag. 4

² Kamerstukken II 2008–2009, 31 771, nr. 10.

³ Zie voetnoot 3, pag. 4

⁴ Zie voetnoot 1, pag. 3

Het nationaal toegangspunt Inspire wordt onderdeel van dit Nationale Geo-Register. We sluiten daarmee maximaal aan bij bestaande of reeds in ontwikkeling zijnde infrastructuren. Inspire is als het ware een versterking van reeds bestaand beleid in Nederland rond de elektronische overheid, zoals de ontwikkeling van basisregistraties en de verbetering van de dienstverlening door de overheid.

Is Inspire op enigerlei wijze gelinkt aan het Groenboek territoriale cohesie, zo vragen de leden. Ruimtelijke ordening is en blijft wat de fracties van de PvdA en SP betreft een nationale aangelegenheid. De beantwoording door de minister tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer doet echter vrezen dat dit op termijn kan veranderen, anders valt niet te duiden waarom Inspire nuttig zou zijn voor ruimtelijke orderingsvraagstukken.

Inspire staat los van initiatieven met betrekking tot territoriale cohesie. De EU heeft geen wetgevende bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening. Inspire is een initiatief om het communautaire milieubeleid hanteerbaarder en uitvoerbaarder te maken. Milieubeleid heeft wél een ruimtelijke dimensie. De te harmoniseren en uit te wisselen geografische gegevens sluiten hierop aan.

De leden vragen verder in hoeverre Inspire overlapt met geo-informatie die reeds via bijvoorbeeld NASA, vaak als freeware, te verkrijgen is? Bovendien bestaan er al de nodige geo-datasets op het niveau van de EU, o.a. in beheer bij het Joint Research Centre en is recent de scenario-studie Eururalis uitgevoerd, waarbij op EU-niveau uitgebreid gebruik is gemaakt van geo-data. Verdere overlap lijkt op de loer te liggen rond de recente geo-ICT inspanningen van het ministerie van LNV. Tientallen miljoenen worden geïnvesteerd in o.a. Digitale Dienstverlening en de vernieuwing van de BasisRegistratie Percelen. Hoe verhoudt bovenstaande zich tot Inspire?

Ook op internationaal gebied versterkt Inspire bestaande initiatieven. Inspire harmoniseert gegevens en maakt deze toegankelijk via een technische infrastructuur. Dit maakt het mogelijk om informatie uit verschillende bronnen met elkaar te combineren, bijvoorbeeld data in beheer bij het Joint Research Centre met nationale gegevens of zelfs met Amerikaanse NASA gegevens.

Inspire sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande standaarden en bestaande infrastructuren. De gegevens blijven bij de bron en er hoeven geen nieuwe gegevens te worden verzameld. Er is dan ook geen gevaar van nieuwe overlap. Er is sprake van intensivering van gebruik.

Dit zelfde geldt voor systemen in de lidstaten zelf. En bijvoorbeeld ook voor de BasisRegistratie Percelen van het ministerie van LNV. Deze landelijke voorziening kan in de toekomst gewoon gebruikt worden voor de aanlevering van gegevens aan de Inspire-infrastructuur, indien gegevens daarvan onder Inspire vallen. Er is geen sprake van dubbele inwinning of dubbele verstrekking.

Inspire zorgt voor een betere benutting van bestaande informatie en voorzieningen op Europees niveau, maar ook het nationaal niveau profiteert hiervan.

Kan de regering aangeven welke relatie er bestaat tussen Inspire en REACH, zo vragen deze leden. Welke gegevens vallen onder welk systeem, dan wel bestaat er overlap? Op welke wijze werken beide systemen uit in de praktijk en welke gevolgen heeft dat voor de gebruiksmogelijkheden van beide systemen?

Inspire ziet op de uitwisseling van ruimtelijke gegevens ten behoeve van het milieubeleid. De tot stand te brengen infrastructuur voor ruimtelijke informatie zal fungeren als ondersteuning bij het opstellen van maatregelen die, direct of indirect, gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

REACH¹ is een verordening betreffende de registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen. Het doel van REACH is het waarborgen van een hoog veiligheidsniveau voor mens en milieu bij de productie en het gebruik van chemische stoffen. Met de invoering van REACH moeten ondernemingen op basis van informatie over eigenschappen, gebruik en blootstelling onder andere de risico's van stoffen in kaart brengen. Bij REACH gaat het dus om gegevens over stoffen.

Inspire en REACH zien op verschillende soorten gegevens. Mijn verwachting is dan ook dat er in de praktijk geen problemen zullen ontstaan voor wat betreft overlap. Hoe Inspire precies in de praktijk zal uitwerken zal nog moeten worden gezien; immers hier kan pas daadwerkelijk objectieve en betrouwbare informatie over worden gegeven als de infrastructuur enige tijd operationeel is.

Volgens de laatste mij ter beschikking staande informatie werken verschillende diensten van de Europese Commissie nauw samen op het gebied van milieu en gezondheid. Er is onder meer een consulterende werkgroep milieu en gezondheid opgericht. Binnen deze werkgroep worden richtlijnen als Inspire en REACH besproken, alsmede eventuele dwarsverbanden tussen deze richtlijnen.

Overigens wordt in overweging 11 van de Inspire-richtlijn nog opgemerkt dat daar waar reeds andere communautaire regelgeving aanwezig is terzake de verzameling, organisatie en harmonisatie van ruimtelijke informatie, de Inspire-richtlijn deze regelgeving zal aanvullen (door deze gegevens interoperabel – breder bruikbaar – te maken) en voortbouwt op reeds opgedane ervaringen.

Tenslotte vragen de leden of ik kan aangeven of en op welke wijze met Inspire tegemoetgekomen wordt aan de motie Meindersma (EK 2004–2005, XXI-A) uit het integrale beleidsdebat dat in de Eerste Kamer is gehouden omtrent de ruimtelijke en economische ontwikkeling van Nederland, waarin wordt aangedrongen op integrale informatievoorziening op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling en mobiliteit richting de beleids- en besluitvorming?

Inspire voorziet in een infrastructuur die het juridisch en technisch mogelijk maakt om ruimtelijke gegevens van overheden ten aanzien van het milieubeleid op een geharmoniseerde wijze met elkaar te delen. Overheden in lidstaten krijgen een betere toegang tot elkaars gegevens. Inspire voorziet niet in een faciliteit die het mogelijk maakt om het EU-beleid op dat terrein te bundelen of te integreren. Inspire verandert ook niets in de reikwijdte en de consequenties van het EU-beleid op het nationale beleid in lidstaten.

Inspire komt wel tegemoet aan de wens informatiestromen tussen overheden transparanter te maken.

Jaarlijks wordt Uw Kamer de internationale leefomgevingsagenda toegezonden. In deze agenda wordt verslag gedaan van de uitvoering van deze motie.

¹ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer