



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 10.2.2006
COM(2006)51 definitief

2004/0175(COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

krachtens artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag

over

het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de vaststelling van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

krachtens artikel 251, lid 2, tweede alinea, van het EG-Verdrag

over

het gemeenschappelijk standpunt van de Raad met het oog op de vaststelling van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap (INSPIRE)

1. ACHTERGROND

Datum van toezending van het voorstel aan het Europees Parlement en de Raad (document COM(2004)516 definitief – 2004/0175(COD)):	23 juli 2004
Datum van het advies van het Europees Parlement in eerste lezing:	7 juni 2005
Datum van het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité:	9 februari 2005
Datum van vaststelling van het gemeenschappelijk standpunt:	23 januari 2006

2. DOEL VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Het voorstel beoogt een betere ondersteuning van het milieubeleid door ruimtelijke gegevens die de overheid bijhoudt, dankzij een betere harmonisering van de ruimtelijke gegevens en de interoperabiliteit van ruimtelijke diensten en te waarborgen dat informatie wordt uitgewisseld tussen overheidsinstanties en via internet toegankelijk is voor het publiek. De aard van de ruimtelijke gegevens wordt omschreven in drie bijlagen bij het voorstel.

Op grond van de voorgestelde richtlijn dienen de lidstaten de volgende maatregelen te nemen:

- het oprichten van een dienstennetwerk zodat ruimtelijke gegevens in één stap via het internet kunnen worden opgezocht, geraadpleegd en opgevraagd;
- het interoperabel (d.w.z. technisch compatibel) maken van ruimtelijke gegevens en diensten volgens de via de comitéprocedure vastgestelde uitvoeringsvoorschriften;
- het opstellen van catalogi van de gegevens die overheidsinstanties bijhouden met ‘metagegevens’ die bepaalde informatie bevatten over de beschikbare gegevens;
- het publiek toegankelijk maken van ruimtelijke gegevens;

- het wegwerken van hinderpalen voor de uitwisseling van ruimtelijke gegevens tussen overheidsinstanties.

3. COMMENTAAR BIJ HET GEMEENSCHAPPELIJK STANDPUNT

3.1 Algemene opmerkingen

46 van de 49 door het Europees Parlement in eerste lezing ingediende amendementen wordt volledig, deels of in beginsel door de Commissie aanvaard. Een groot deel van deze amendementen zijn, hetzij letterlijk, hetzij naar de geest, in het gemeenschappelijk standpunt opgenomen.

De Commissie kan niet instemmen met een aantal aspecten van het gemeenschappelijk standpunt. De belangrijkste daarvan zijn:

De Commissie is het er niet mee eens dat ook op grond van intellectuele eigendomsrechten van overheidsinstanties de publieke toegang tot ruimtelijke gegevens kan worden beperkt.

De Commissie is het ook niet eens met de voorgestelde mogelijkheid om de weigering van toegang uit te breiden met zoekdiensten als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder a, van het voorstel van de Commissie, aangezien het publiek hierdoor zelfs geen informatie kan krijgen over het bestaan van de gegevens.

De Commissie blijft bij haar standpunt dat de in artikel 18, lid 1, onder b), bedoelde zoekdiensten kosteloos beschikbaar moeten worden gesteld en verwerpt het standpunt van de Raad dat overheidsinstanties onder bepaalde voorwaarden een vergoeding en vergunning voor deze diensten mogen vragen.

In het gemeenschappelijk standpunt zijn de verplichting om hinderpalen voor de uitwisseling van gegevens alsmede de regels om een geharmoniseerde toegang tot de gegevens te waarborgen aan instellingen en organen van de Gemeenschap ondergeschikt aan het recht van publieke verstrekkers van gegevens om voor gegevens een vergoeding en vergunning te vragen. Het standpunt blijft tevens vaag over de hinderpalen die moeten worden weggewerkt. Eén van de belangrijkste doelstellingen van het voorstel kan hierdoor niet op doeltreffende manier worden gerealiseerd en de tekst zou zelfs kunnen leiden tot een toename van de belemmeringen voor de uitwisseling van gegevens.

De Commissie is het er ten slotte mee eens dat de bepalingen inzake de uitwisseling van gegevens geen afbreuk doen aan de bestaande intellectuele eigendomsrechten van overheidsinstanties, maar acht het niet noodzakelijk dit in de tekst van de richtlijn te vermelden. Indien een dergelijke bepaling wordt opgenomen, moet eveneens worden vermeld dat deze rechten moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met de andere bepalingen.

3.2 Gedetailleerde opmerkingen

3.2.1 *Amendementen van het Parlement die volledig, deels of in beginsel zijn opgenomen in het gemeenschappelijk standpunt*

Amendementen 1 tot en met 5 betreffende de overwegingen zijn volledig, deels of in beginsel opgenomen.

Amendement 6 betreffende de motivering van de richtlijn is deels opgenomen door in een overweging te verwijzen naar ruimtelijke ordening.

Amendementen 8 tot en met 12 zijn een gedeeltelijke herschikking van de tekst ter wille van de duidelijkheid. Deze herschikking is doorgevoerd in het gemeenschappelijk standpunt. Bovendien worden via amendement 9 een aantal technische aanpassingen in de definities voorgesteld waarvan de meeste zijn opgenomen in het gemeenschappelijk standpunt. Amendement 10 is een kleine, en aanvaardbare, beperking van de comitéprocedure voor de aanpassing van de bijlagen.

Amendementen 13 en 14 betreffen de metagegevens die moeten worden gecreëerd over de ruimtelijke gegevens en de diensten waarop de richtlijn betrekking heeft. Beide amendementen zijn in beginsel al opgenomen door de lidstaten te verplichten informatie te verstrekken over de vergoeding voor gebruiksrechten van verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten en te waarborgen dat de metagegevens van behoorlijke kwaliteit zijn.

Amendementen 15 en 21 zijn een lichte herformulering wat betreft het tijdschema voor de toepassing van de uitvoeringsvoorschriften en zijn verwerkt in de desbetreffende artikelen.

Door amendementen 16 tot en met 20, 22 en 23 worden een aantal bepalingen betreffende de uitvoeringsvoorschriften verduidelijkt om de interoperabiliteit van verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten te verbeteren. Deze amendementen zijn allemaal in beginsel verwerkt in de artikelen 7 tot en met 10 van het gemeenschappelijk standpunt; hetgeen de structuur van dit deel van de tekst ten goede komt.

Amendement 24 heeft als doel te verduidelijken welke diensten de lidstaten dienen te leveren om ervoor te zorgen dat gegevensbeheerders hun gegevens kunnen koppelen aan de INSPIRE-infrastructuur. Deze bepaling is ook opgenomen in artikel 12 van het gemeenschappelijk standpunt.

Door amendement 25 wordt een ongewenste dubbelzinnigheid in het oorspronkelijke voorstel weggewerkt; het amendement is opgenomen in de laatste alinea van artikel 11 van het gemeenschappelijk standpunt.

In amendement 27 wordt gepreciseerd voor welke diensten technische specificaties moeten worden vastgesteld via de comitéprocedure. Deze verduidelijking is opgenomen in artikel 16 van het gemeenschappelijk standpunt, waarvan ook de structuur werd aangepast.

Luidens amendement 29 dienen voor de uitwisseling van gegevens met internationale instanties dezelfde regels te gelden als voor de uitwisseling van

gegevens tussen nationale en communautaire instanties. Dit amendement is verwerkt in artikel 17, lid 5, van het gemeenschappelijk standpunt, waarbij wordt benadrukt dat de uitwisseling op een open manier en op basis van wederkerigheid dient te gebeuren.

Amendement 31 verduidelijkt de betekenis van ‘andere’ toegangsrechten tot gegevens van instellingen en organen van de Gemeenschap in de oorspronkelijke tekst. Deze verduidelijking is opgenomen in artikel 17, lid 8, van het gemeenschappelijk standpunt, maar de Commissie verworpt een aantal andere wijzigingen die de Raad in deze alinea heeft aangebracht.

Amendement 35 specificereert dat internationale normen kunnen worden gebruikt ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de richtlijn als aanvulling bij de Europese normen. Dit aspect is opgenomen in artikel 20 van het gemeenschappelijk standpunt met de aanvullende toelichting dat bij de vaststelling van de uitvoeringsregels van de richtlijn ook met deze normen rekening moet worden gehouden.

Op grond van amendement 36 dienen de lidstaten het publiek en de Commissie permanent toegang te verschaffen tot de resultaten van het toezicht op de tenuitvoerlegging van de richtlijn. Dit amendement is opgenomen in artikel 21, lid 1.

In amendement 38 wordt gepreciseerd dat het verslag van de Commissie over de toepassing van de richtlijn moet worden opgesteld op basis van de verslagen van de lidstaten. Dit is opgenomen in artikel 23, aangevuld met de woorden 'onder meer' omdat er ook andere informatiebronnen zijn.

De amendementen 39, 42, 43, 46 en 48 zijn nuttige verduidelijkingen of kleine aanpassingen bij elementen van de bijlagen en zijn, soms met verdere verduidelijkingen, opgenomen in het gemeenschappelijk standpunt. Amendement 40 en 41 betekenen dat het thema “geologie” van bijlage III naar bijlage II wordt verplaatst.

Amendement 44 behelst de uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn met utiliteits- en overheidsdiensten enerzijds en milieubewakingsfaciliteiten anderzijds. Deze uitbreiding komt de doelmatigheid van de richtlijn voor het milieubeleid ten goede en sluit bijgevolg aan bij de algemene doelstelling ervan. Bij amendement 49 wordt het thema hernieuwbare energiebronnen toegevoegd. De extra thema's worden, met enkele wijzigingen, opgenomen in het gemeenschappelijk standpunt.

3.2.2 Amendementen van het Parlement die niet door de Commissie worden aanvaard en niet zijn opgenomen in het gemeenschappelijk standpunt

Amendement 2 betreffende de overwegingen wordt niet relevant geacht voor het voorstel en is derhalve niet opgenomen.

Amendement 7 waarbij ook door de Gemeenschap bijgehouden gegevens in de infrastructuur worden opgenomen kan niet door de Commissie worden aanvaard en is niet opgenomen in het Gemeenschappelijk standpunt, aangezien via een richtlijn geen verplichtingen kunnen worden opgelegd aan communautaire instellingen en

organen. De verklaring aan het eind van deze mededeling geeft niettemin weer dat de Gemeenschap bereid is ervoor te zorgen dat door communautaire instellingen en organen bijgehouden gegevens in de praktijk in de INSPIRE-infrastructuur worden opgenomen.

3.2.3 Amendementen van het Parlement die wel door de Raad, maar niet door de Commissie zijn aanvaard

Amendement 30 vormt een beperking van de bepaling in het voorstel van de Commissie met het oog op het voorkomen van concurrentievervalsing wanneer overheidsinstanties ook commerciële activiteiten verrichten die geen verband houden met de uitvoering van hun openbare taken. De gewijzigde bepaling vormt louter een herhaling van de verplichting uit het Verdrag om vervalsing van concurrentie te voorkomen, zonder precisering van de context of relevantie, zodat de Raad heeft besloten de hele bepaling te schrappen. Hoewel dit een verbetering tegenover het amendement van het Parlement is, geeft de Commissie er toch de voorkeur aan de oorspronkelijke tekst weer volledig te herstellen.

3.2.4 Amendementen van het Parlement die door de Commissie worden aanvaard maar niet zijn opgenomen in het gemeenschappelijk standpunt

Amendement 3 verduidelijkt van de bepalingen inzake de uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties een overweging toe te voegen betreffende een financiële vergoeding voor overheden die gegevens produceren. De Commissie kan zich vinden in dit amendement, dat aansluit bij het voorstel van de Commissie. De Raad heeft echter belangrijke wijzigingen aangebracht aan de bepalingen inzake de uitwisseling van gegevens en dit amendement bijgevolg niet opgenomen.

Op basis van de amendementen 4, 33 en 34 dienen ten behoeve van de INSPIRE-infrastructuur opgezette coördinatiestructuren, rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling binnen de lidstaten, de diverse bevoegdheidsniveaus te omvatten. Met enkele aanpassingen, is dit voor de Commissie aanvaardbaar, maar het is niet opgenomen in het standpunt van de Raad.

Amendement 26 biedt overheidsinstanties die gegevens verstrekken de mogelijkheid diensten te leveren in een vorm die het hergebruik ervan voor commerciële doeleinden verhindert. Door een klikvergunning kan het gebruik van de gegevens kan worden beperkt. Dit is een doeltreffende manier om publieke dienstenleveranciers te beschermen tegen elke vorm van misbruik van deze dienstverlening. De Raad heeft dit amendement niet opgenomen en de voorkeur gegeven aan een meer algemene bepaling op grond waarvan gegevensleveranciers een vergoeding en licentie kunnen vragen voor deze diensten.

Op grond van amendement 28 dienen lidstaten te waarborgen dat de tenuitvoerlegging van de bepalingen inzake de uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties geen negatieve invloed heeft op de beschikbaarheid van ruimtelijke gegevens en diensten. Dit amendement is niet overgenomen door de Raad, die integendeel heeft geopteerd voor een aanzienlijke afzwakking van de bepalingen inzake de uitwisseling van gegevens.

Amendement 32 bepaalt dat de invoering van gemeenschappelijke vergunningen geen onnodige beperking van de mogelijkheden voor het hergebruik van gegevens en

het gebruik van diensten mag betekenen en niet zal worden toegepast om de mededinging te beperken. Hoewel dit volledig strookt met de doelstellingen van de Commissie, heeft de Raad deze bepaling volledig geschrapt.

Volgens amendement 37 dienen lidstaten informatie te verstrekken over de overeenkomsten tussen overheidsinstanties met het oog op de harmonisering en de uitwisseling van informatie. Het voorstel van de Commissie bevat geen specifieke bepaling betreffende overeenkomsten voor de harmonisering van informatie, maar dit amendement is in beginsel aanvaardbaar indien het verwijst naar de maatregelen die de lidstaten dienen te nemen om de interoperabiliteit tussen ruimtelijke gegevens en diensten te verbeteren. De Raad heeft dit amendement niet opgenomen.

Amendement 45 omvat een te verantwoorden uitbreiding van de thematische categorieën met bevolkingskarakteristieken en activiteitsniveaus. Amendement 47 voegt een nieuwe gegevenscategorie toe: “gebieden die onder antropogene druk staan”, wat kan worden aanvaard, mits dit concept wordt verduidelijkt. Geen van deze amendementen is evenwel opgenomen in het gemeenschappelijk standpunt.

3.2.5 *Aanvullende wijzigingen van het voorstel door de Raad*

De Raad heeft het voorstel op nog een aantal punten aangepast. Het gaat veelal om aanpassingen van technische aard, die aansluiten bij de amendementen van het Parlement. Het gemeenschappelijk standpunt bevat echter ook substantiële wijzigingen in het voorstel van de Commissie, waarvan enkele de doelstelling van de richtlijn ernstig in het gedrang brengen.

De belangrijkste wijziging heeft betrekking op de publieke toegang tot en de uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties.

Terwijl in het voorstel van de Commissie is bepaald dat netwerkdiensten die het publiek toegang verschaffen tot gegevens welke worden bijgehouden door overheidsinstanties gratis beschikbaar moeten worden gesteld, biedt het gemeenschappelijk standpunt overheidsinstanties die gegevens verstrekken de mogelijkheid kosten aan te rekenen en/of vergunningen te verlangen voor raadpleging, “wanneer zulks noodzakelijk is voor het in stand houden van de verzamelingen ruimtelijke gegevens en de diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens of om te voldoen aan de vereisten van reeds bestaande internationale infrastructuur voor ruimtelijke gegevens” (artikel 14), zonder evenwel te preciseren in welke omstandigheden dat het geval is. Voorts wordt de lijst van redenen op grond waarvan publieke toegang kan worden beperkt in artikel 13 uitgebreid met intellectuele eigendomsrechten en mogen deze redenen ook worden toegepast op zoekdiensten via de andere netwerkdiensten.

Wat de uitwisseling van gegevens tussen overheidsinstanties betreft, is artikel 17 heel wat minder ambitieus dan artikel 23 van het voorstel van de Commissie en zou het zelfs kunnen leiden tot een toename van de belemmeringen voor de uitwisseling van gegevens. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Op grond van lid 3 is het voorkomen van belemmeringen ondergeschikt aan het recht van instanties die gegevens verstrekken om een vergunning en betaling te verlangen van instanties die gebruik maken van de gegevens,

- lid 8 waarin wordt bepaald dat dezelfde voorwaarden inzake geharmoniseerde toegang ook van toepassing zijn op instellingen en organen van de Gemeenschap, en
- lid 9 waarin wordt gesteld dat het artikel het bestaan van intellectuele-eigendomsrechten van overheidsdiensten onverlet laat, zonder evenwel te preciseren dat deze eigendomsrechten dienen te worden uitgeoefend overeenkomstig de overige bepalingen.

De Commissie kan deze wijzigingen niet onderschrijven omdat ze de publieke toegang op onrechtmatige wijze beperken, de tenuitvoerlegging van de richtlijn bemoeilijken en de beschikbaarheid van gegevens en bijgevolg ook de toegevoegde waarde van de infrastructuur verminderen. Artikel 17, lid 3, is bijzonder zorgwekkend aangezien het instanties die gegevens verstrekken wellicht zal aanmoedigen financiële en wettelijke belemmeringen in te voeren op de uitwisseling van gegevens met overheidsinstanties, wat volledig in strijd is met de doelstelling van het voorstel.

De Commissie is tevens bezorgd over de procedures voor de vaststelling van uitvoeringsvoorschriften die zijn opgenomen in artikel 7, leden 2 en 3, van het gemeenschappelijk standpunt. Hierin wordt gesteld dat de Commissie een analyse dient te verrichten van de haalbaarheid en de verwachte kosten en baten, dat de voorschriften geen buitensporige kosten voor de lidstaten met zich mogen brengen en dat de lidstaten slechts 'voorzover haalbaar' aan deze voorschriften dienen te voldoen.

De Commissie is het er volledig mee eens dat bij de opstelling van de voorschriften rekening dient te worden gehouden met de haalbaarheid en kosten/baten, maar het toenemend aantal regels en de technische aard ervan verantwoordt meestal geen volledige en expliciete analyse en de verplichting om een dergelijke analyse te maken zal aanzienlijke vertraging en nutteloos werk met zich brengen. Voorts zou de door de Raad voorgestelde tekst zo kunnen worden geïnterpreteerd dat een uitvoeringsvoorschrift niet kan worden voorgesteld indien het zelfs voor slechts één van de 25 lidstaten tot buitensporige kosten leidt. De comitéprocedure waarin het voorstel van de Commissie voorziet, biedt de lidstaten de mogelijkheid de ontwerpvoorschriften te analyseren en te verwerpen indien ze niet uitvoerbaar of kostenefficiënt zijn of om andere redenen niet opportuun worden geacht. Zodra ze zijn goedgekeurd, is het essentieel dat de regels zonder uitzondering worden toegepast. Anders komt de interoperabiliteitsdoelstelling in het gedrang.

Ten slotte formuleert de Commissie de volgende opmerkingen bij de door de Raad aangebrachte aanvullende wijzigingen:

- Een aantal termijnen uit het voorstel van de Commissie voor de tenuitvoerlegging door de lidstaten van zowel de uitvoeringsvoorschriften als de richtlijn in haar geheel zijn verlengd. De Commissie is van oordeel dat de oorspronkelijke termijnen moeten worden gehandhaafd.
- Er moet worden gewaarborgd dat de verwijzingen naar internationale normen (art. 7, lid 1) en door Europese normalisatie-instellingen vastgestelde normen (art. 20) niet tot een verplichting leiden om dergelijke normen vast te stellen in het

kader van de INSPIRE-richtlijn. In een aantal gevallen zou dit immers vanuit kosten/batenstandpunt onverantwoorde hoge kosten met zich brengen.

- Metagegevens die aangemaakt zijn voor verzamelingen van ruimtelijke gegevens en diensten dienen niet alleen te vermelden of de gegevens al dan niet werden gevalideerd (art. 5, lid 2, onder c), maar ook informatie betreffende de validiteit van de gegevens en bijvoorbeeld de manier waarop ze zijn gecertificeerd.
- In bijlage III, punt 7, zou de volgende titel beter aansluiten bij de manier waarop de betrokken diensten worden omschreven in de Algemene Overeenkomst betreffende Handel en Diensten (GATS): “Overheid, gezondheid, onderwijs, energie, milieudiensten en milieubewakingsfaciliteiten.”

4. CONCLUSIE

Het gemeenschappelijk standpunt kan een belangrijke tussenstap vormen voor de vaststelling van een richtlijn die zal bijdragen tot een verbetering van de kennisbasis voor onder meer milieubeleid door het bevorderen van de beschikbaarheid en interoperabiliteit van ruimtelijke gegevens. Heel wat bepalingen uit het standpunt vormen een goede basis waarop verder kan worden gebouwd.

De belemmeringen voor de uitwisseling van gegevens tussen instanties en de ongewenste beperkingen van de publieke toegang worden door een aantal aspecten van het gemeenschappelijk standpunt in stand gehouden wat zelfs tot gevolg zou kunnen hebben dat minder ruimtelijke gegevens beschikbaar worden gesteld. Andere bepalingen bemoeilijken de tenuitvoerlegging van de richtlijn en maken de tekst minder doeltreffend op het gebied van de interoperabiliteit van datasystemen.

Om deze redenen verwerpt de Commissie het gemeenschappelijk standpunt.

5. VERKLARING VAN DE COMMISSIE

Algemene verklaring

De Commissie neemt er akte van dat het gemeenschappelijk standpunt door de Raad met eenparigheid van stemmen is goedgekeurd. Zij kan het gemeenschappelijk standpunt evenwel niet onderschrijven, omdat het aanzienlijk minder ver gaat voor dit voorstel noodzakelijk is.

De tekst van het gemeenschappelijk standpunt biedt verstrekkers van gegevens te veel ruimte om publieke toegang tot gegevens en uitwisseling met andere instanties van hun gegevens te weigeren. De overdreven zware procedures voor de vaststelling van regels via de comitéprocedure en de ontoereikende garanties dat deze regels volledig door de lidstaten zullen worden uitgevoerd zijn andere redenen.

Verklaring betreffende de toepassing van INSPIRE op gegevens die worden bijgehouden door instellingen en organen van de Gemeenschap

De Commissie is het er volledig mee eens dat de INSPIRE-infrastructuur ook de verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten op gemeenschapsniveau moet

omvatten ter wille van de samenhang tussen de infrastructuur voor ruimtelijke informatie die in de lidstaten is ontwikkeld en de relevante informatie op communautair niveau. De Commissie zal al het nodige doen om dit te waarborgen en zo nodig een wetgevingsvoorstel indienen betreffende de oprichting van onderdelen van INSPIRE binnen de betrokken instellingen en organen van de Gemeenschap.