

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)

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2009

Bij de behandeling van het wetsvoorstel tot implementatie van de Inspire-richtlijn op 2 april jl. heb ik toegezegd u nader te informeren over de kosten en de baten van de implementatie van Inspire in Nederland. Tevens zou ik u informeren over de gevolgen van de harmonisatie voor Nederland en de positie van Nederland op het punt van de implementatie vergeleken met andere lidstaten.

In deze brief stel ik achtereenvolgens de volgende punten aan de orde:

- De Impactanalyse van de Europese Commissie in 2004;
- De kostenbaten analyse in Nederland in 2005;
- Voorstel voor nadere kostenbaten analyse in 2009;
- Acties om kosten te beperken;
- Gevolgen van de harmonisatie voor Nederland en de positie van Nederland in vergelijking met andere lidstaten.

Impactanalyse Europese Commissie in 2004

In een impactanalyse uit 2004 raamt de Europese Commissie de *jaarlijkse kosten* van Inspire per lidstaat tussen de € 3,6 en € 5,4 miljoen op nationaal niveau en daarbovenop tussen de € 40 000 tot € 70 000 per regio. Bij deze berekening is uitgegaan van een rekenperiode van 10 jaar en is rekening gehouden met de reeds bestaande «geo-informatie infrastructuur». Voor Nederland zou dit een jaarlijkse totale investering tussen de € 4,1 en € 6,2 miljoen¹ betekenen. Deze kosten hebben betrekking op zowel de invoering van Inspire (eenmalige kosten) als op de instandhouding ervan (structurele kosten). Hierbij kan gedacht worden aan kosten voor:

- de doorvoering van Inspire in de nationale wet- en regelgeving;
- de inrichting c.q. aanpassing en het beheer van het Inspire-netwerk, inclusief portaal, voor de beschikbaarstelling van geo-informatie met de metagegevens;
- de beschrijving en harmonisatie van geo-informatie, evenals de actua-

¹ Gelet op de definitie van de EU voor regio, zijn wij voor Nederland uitgegaan van twaalf maal de regionale kosten voor de provincies.

- lisatie en beschikbaarstelling ervan samen met de metagegevens via het portaal;
- de bevordering van het gebruik van de geo-informatie en metagegevens die via het Inspire-portaal beschikbaar zijn;
 - de coördinatie en monitoring van de invoering en het functioneren van Inspire.

De kwantificeerbare *baten* worden globaal gekwantificeerd op € 30 tot € 46 miljoen euro gemiddeld per jaar per lidstaat. Deze baten bestaan onder andere uit:

- Meer efficiency bij Environmental Impact-Analysis;
- Meer efficiency in milieu monitoring en assessments;
- Kosten effectiviteit bij milieubescherming;
- Betere uitvoering milieu- en risicobeleid;
- Verminderde dubbele gegevensinwinning.

Daarnaast wordt een groot aantal kwalitatieve baten genoemd:

- Verbetering van de efficiency van het milieubeleid:
 - Milieuverslagen;
 - Milieu Effect Rapportages;
 - Ruimtelijke plannen;
 - Registratieverplichtingen met ruimtelijke kenmerken;
 - Vergunningen in relatie tot hun omgeving;
 - Notificatievereisten vanuit bijvoorbeeld EU-richtlijnen;
- Vergemakkelijkt de participatie van belanghebbenden;
- Verbetert (ex ante) beleidsevaluatie;
- Verbetert Beleidsmonitoring en (ex post) evaluatie van milieubeleid;
- Ondersteunt de coördinatie tussen verschillende beleidsvelden;
- Ondersteunt afstemming tussen Europese transportnetwerken;
- Versterkt de externe integratie van milieu-issues (milieu in andere beleidsvelden).

Deze baten zijn niet gekwantificeerd.

De impactanalyse heeft een globaal karakter op basis van grove aannames.

Kostenbaten analyse in Nederland 2005

Naar aanleiding van de impactanalyse van de Europese Commissie uit 2004 heeft de minister van VROM een onderzoek laten doen naar de financiële gevolgen van de Inspire richtlijn in Nederland. Gelet op het globale karakter van de impactanalyse van de Commissie en de wel erg optimistische schatting van de baten, was het noodzakelijk de gevolgen voor Nederland nader in kaart te brengen. Het onderzoek is uitgevoerd door Royal Haskoning en reeds eerder aan u aangeboden¹.

De kosten voor Inspire moeten worden gedragen door de direct betrokken partijen, te weten het ministerie van VROM en de bronhouders. Het betreft hier ongeveer 20 nationale bronhouders, zoals bijvoorbeeld het Kadaster, KNMI, Rijkswaterstaat, CBS, TNO en Alterra en daarnaast provincies, waterschappen en wellicht gemeenten. De gemeenten proberen we buiten schot te houden, door middel van aansluiting van reeds bestaande of reeds in ontwikkeling zijnde landelijke voorzieningen.

¹ Bijlage bij kamerstuk II 2004–2005, 22 112, nr. 383.

De kosten werden als volgt geschat:

Totale kosten implementatie INSPIRE (voor een periode van 10 jaar)	Annex I,II&III	Annex I,II&III maximaal
Harmonisatie (bijlage I&II)	€ 10 710 000	€ 33 920 000
Metadata (bijlage I,II&III)	€ 260 000	€ 720 000
Organisatie kosten beheerders	€ 5 520 000	€ 9 520 000
Organisatie kosten overkoepelend orgaan	€ 7 500 000	€ 7 500 000
Totaal	€ 23 990 000	€ 51 660 000

Het grootste deel van de kosten komt voor rekening van de bronhouders. De totale kosten voor de bronhouders worden geschat tussen de € 16,5 en € 44,2 miljoen (dit is de optelling van de eerste drie rijen uit de tabel), *dus jaarlijks tussen de € 1,7 en € 4,4 miljoen*. Dit zijn de kosten die specifiek voor Inspire worden gemaakt. De € 4,4 miljoen per jaar is het worst-case scenario.

De meeste nationale bronhouders gaven toen aan dat zij hun kosten geheel of gedeeltelijk kunnen dekken uit de reguliere eigen middelen. Sommigen hadden indertijd al budget gereserveerd voor Inspire, anderen nog niet. De kosten voor Inspire bedragen gemiddeld 3,5% van de totale investeringskosten in geo-informatie bij de bronhouders in Nederland.

De overkoepelende organisatiekosten (programmakosten en landelijk toegangspunt) werden geschat op € 750 000,- per jaar. VROM heeft inmiddels een jaarlijks bedrag van € 700 000,- beschikbaar gesteld waarop ook het huidige plan van aanpak van Geonovum is gebaseerd.

Bij de onderhandelingen over de richtlijn is het ministerie van VROM er van uitgegaan, dat de impactanalyse en het Nederlandse onderzoek wat betreft kosten van dezelfde orde van grootte waren (wellicht zelfs wat lager) en dat de extra kosten voor de bronhouders weliswaar significant zijn, maar wel redelijkerwijs inpasbaar lijken in de totale investeringskosten van de bronhouders. In dat licht zijn de onderhandelingen gevoerd.

De *baten* zijn volgens de onderzoekers moeilijk te kwantificeren. De bronhouders en gebruikers geven vooral procesgerichte voordelen aan, zoals meer uitwisseling van gegevens, kwaliteitsverbetering en efficiëntieverbetering, meer participatie en versnelling van processen.

De respondenten in het onderzoek (gebruikers en bronhouders) geven aan dat zij op een enkele uitzondering na de baten hoger inschatten dan de kosten. Over het algemeen worden de baten echter niet zo hoog ingeschat als bij de impactanalyse van de Commissie. De onderzoekers van Royal Haskoning concluderen, dat dit niet onlogisch is, want veel van de kwantificeerbare voordelen zijn supranationaal. Wel verwachten zij dat grensregio's zullen profiteren van Inspire.

In de brief aan uw Kamer d.d. 21 juni 2005 (kamerstuk II 2004–2005, 22 112, nr. 383) bent u geïnformeerd over de kosten en baten van Inspire. In deze brief is toen ook al aangegeven dat de baten lastiger te kwantificeren zijn.

De richtlijn was indertijd nog niet vastgesteld en is een kaderrichtlijn, die nader wordt uitgewerkt in implementatieregelingen. De onderzoekers hebben indertijd geconcludeerd dat het actief participeren in de voorbereiding van de implementatieregelingen nodig is om de kosten en baten beter te kunnen schatten. Het op dat moment nog ontbreken van deze implementatieregelingen, waarin precies bepaald zal

worden wat de technische regelingen zullen zijn, is de belangrijkste reden voor de marge in de schatting van de kosten.

Nadere kostenbaten analyse in 2009

De impactanalyse van de Europese Commissie en het onderzoek van Royal Haskoning zijn uitgevoerd met de kennis van toen en hadden op een aantal punten een globaal karakter omdat de onderhandelingen toen nog liepen en een groot aantal zaken nog onduidelijk waren. De bandbreedte van de kosten in het onderzoek van Royal Haskoning wordt hierdoor verklaard.

Inmiddels is de kaderrichtlijn bekend en is een aantal implementatieregelingen vastgesteld, zoals die van metadata, monitoring en reporting en van een aantal netwerkdiensten. De implementatieregelingen van de dataspecificaties (die de harmonisatie bepalen) zijn nog niet vastgesteld. Die van Annex I wordt eind dit jaar verwacht. Die van Annex II en III in 2012.

In het plan van aanpak van Geonovum is reeds voorzien in een nadere kostenbaten analyse in 2009.

Op dit moment wordt met alle potentiële bronhouders overleg gevoerd over welke organisatie voor welk gegeven dat onder de richtlijn valt verantwoordelijk is. Zodra dit is gebeurd, is het mogelijk een betere kostenbaten analyse uit te voeren. Ik zal de stichting Geonovum verzoeken dit uiterlijk in juli op te starten en mij hierover uiterlijk eind van het jaar te rapporteren. Ik zal u van de resultaten op de hoogte stellen.

Pas op dat moment is het realistisch een eventueel plafond te stellen aan de implementatiekosten, zoals dat door de motie van het lid Van Leeuwen (kamerstuk 31 771 nr. 7) wordt voorgesteld. De eerste verplichte rapportage over de implementatie van Inspire aan de Europese Commissie staat gepland voor 15 mei 2010. Ik zal de Tweede Kamer deze ook toesturen. Vervolgens moet er elke drie jaar aan de Europese Commissie worden gerapporteerd.

Acties om kosten te beperken

Uiteraard moeten we los van de concrete resultaten van de kostenbaten analyses ons uiterste best doen om de implementatiekosten in Nederland te beperken. We hebben daarvoor reeds de volgende stappen gezet:

- We proberen in de belangrijke draftingteams in Brussel een Nederlandse vertegenwoordiger af te vaardigen om harmonisatiekosten te beperken;
- Geonovum voert actief overleg met bronhouders om een eventuele dubbeling van aanbod aan het toegangspunt te vermijden;
- We maken gebruik van bestaande (of reeds in ontwikkeling zijnde) landelijke voorzieningen, waardoor het aantal aansluitingen en verplichtingen van bronhouders wordt beperkt;
- Geen nieuwe databanken en informatiesystemen en zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande infrastructures.

Gevolgen harmonisatie voor Nederland en relatie tot andere lidstaten

U heeft mij gevraagd in te gaan op mogelijke nadelen voor Nederland bij het harmoniseren van de gegevens. Is Nederland op bepaalde punten niet reeds verder dan andere lidstaten en hebben we dan in tweede instantie hier weer last van, omdat door de harmonisatie het toch weer anders moet?

De harmonisatie van gegevens wordt bepaald door de implementatieregelingen voor de dataspecificaties. De dataspecificaties van Inspire worden zo opgesteld dat er sprake is van een generiek Europees informatiemodel, zodat alle gegevensverzamelingen hieraan kunnen voldoen. Er wordt een afweging gemaakt tussen de informatie die nodig is vanuit het oogpunt van milieu, en de data die beschikbaar zijn. Dit betekent niet dat landen die gedetailleerdere data hebben hun inwinningsprocessen en informatiesystemen zullen moeten aanpassen naar deze lagere standaard. Het leveren van data naar Inspire gebeurt vanuit bestaande informatiesystemen. De harmonisatie vindt alleen plaats bij de levering aan het Europese netwerk. De kwaliteit van de brondata blijft in tact en wordt hierdoor dus niet verminderd.

Nederland is niet het beste jongetje van de klas. Ook in andere landen wordt Inspire geïmplementeerd en worden momenteel toegangspunten gerealiseerd.

Nederland zit in de voorhoede met de kwaliteit van gegevens, maar wat betreft de ontsluiting bevinden wij ons in de middenmoot.

Zodra de rapportages van de lidstaten aan de Europese Commissie in mei 2010 bekend worden krijgen we een goed beeld van de implementatie in de andere lidstaten.

Ik sluit af met de constatering dat de implementatie van Inspire grote voordelen biedt voor de aanpak van uiteenlopende (veelal grensoverschrijdende) maatschappelijke opgaven op het fysieke terrein. Ik reken het tot mijn verantwoordelijkheid om de randvoorwaarden te scheppen om deze implementatie zowel op een adequate als op een kosteneffectieve manier voor elkaar te krijgen. Onderdeel hiervan is om de komende periode een meer gedetailleerdere kostenbaten analyse te maken.

Op basis van de resultaten hiervan kunnen we in overleg met de bronhouders de kosten minimaliseren en de baten maximaal benutten.

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