

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1892

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Richtlijn verspreiding gegevens van aardobservatiesatellieten voor commerciële doeleinden

Fiche 2: Besluit opvolger programma interoperabiliteitoplossingen voor Europese overheidsorganisaties (ISA²) (Kamerstuk 22 112, nr. 1893)

Fiche 3: Verordening statistiek betalingsbalans, internationale handel in diensten en buitenlandse directe investeringen (Kamerstuk 22 112, nr. 1894)

Fiche 4: Aanpassing Dublin-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 1895)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Richtlijn verspreiding gegevens van aardobservatiesatellieten voor commerciële doeleinden

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Richtlijn van het Europees parlement en de Raad betreffende de verspreiding van gegevens van aardobservatiesatellieten voor commerciële doeleinden.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17 juni 2014.

c) Nr. Commissiedocument

COM(2014) 344.

d) Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1042090

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD(2014) 185.

f) Behandelingstraject Raad

Behandeling voorzien in de Raad voor Concurrentievermogen.

De richtlijn is opgesteld naar aanleiding van conclusies uit de Raad voor Concurrentievermogen van 30 mei 2013 met betrekking tot de mededeling van de Europese Commissie uit februari 2013 met als titel «Benutting van de economische groeimogelijkheden in de ruimtevaartsector» COM(2013) 108.

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken.

h) Rechtsbasis

Artikel 114 VWEU.

i) besluitvormingsprocedure Raad

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

j) rol Europees parlement

Gewone wetgevingsprocedure: medebeslissing Europees parlement.

2. Essentie voorstel

– Inhoud voorstel

Het voorstel betreft een richtlijn met betrekking tot de verspreiding van gegevens van aardobservatiesatellieten binnen de Unie voor commerciële doeleinden, met name ten aanzien van het definiëren en controleren van satellietgegevens met een hoge resolutie (HRSD) als afzonderlijke categorie. Voor deze categorie wordt specifieke regelgeving nodig geacht wanneer de gegevens voor commerciële doeleinden worden verspreid. Het voorstel gaat in op deze specifieke regelgeving. Het voorstel beoogt de goede werking en de ontwikkeling van de interne markt voor aan satellietgegevens met hoge resolutie gerelateerde producten en diensten te waarborgen. Zij wil dit doen door de totstandbrenging van een transparant, billijk en samenhangend rechtskader voor alle lidstaten. Deze richtlijn wordt noodzakelijk geacht om te garanderen dat de behandeling van satellietgegevens door commerciële exploitanten binnen de Unie vrij en onbeperkt is. Er wordt een uitzondering gemaakt betref-

fende de verspreiding van satellietgegevens met hoge resolutie. Op gegevens met hoge resolutie moet toezicht worden uitgeoefend, wegens de grotere potentiële risico's op het gebied van veiligheid en privacy, die ongeautoriseerde verwerking ervan met zich mee kan brengen. Op het niveau van nationale regelgeving is hier geen gemeenschappelijke aanpak voor. Dit leidt volgens de Commissie tot een versnipperd regelgevingskader in Europa. Dat verhindert dat de naar verwachting groeiende markt zijn volledige potentieel tot ontwikkeling brengt. Dit voorstel beoogt een onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten teneinde de samenhang te waarborgen.

De uitvoering van dit voorstel behelst een screening- en autorisatieprocedure, het aanwijzen van een bevoegde nationale autoriteit voor het uitvoeren hiervan en rapportageverplichtingen aan de Europese Commissie.

Overigens zijn een aantal categorieën uitgesloten van de richtlijn; GMES-specifieke gegevens, gegevens van specifieke missies in Copernicus en verspreiding van gegevens door of namens en onder toezicht van de Unie of één of meer lidstaten die plaatsvindt voor veiligheids- en defensiedoeleinden.

– Impact assessment Commissie

De Commissie heeft de afgelopen twee jaar verschillende partijen geraadpleegd. Uit deze consultaties volgt dat door de markt bevestigd wordt dat de distributie van satellietgegevens (en met name hoge resolutie satellietdata) onvoldoende transparant en voorspelbaar is. Daardoor wordt het marktpotentieel van deze gegevens niet voldoende benut. Daarnaast hebben de lidstaten in de consultaties aangegeven in het algemeen open te staan voor aanneming van een gemeenschappelijke EU-aanpak ten aanzien van de verspreiding van satellietgegevens. De Commissie stelt 4 opties voor: Optie 1 – Basisscenario, Optie 2 – Aanbevelingen en richtsnoeren, Optie 3 – Basiswetgevingsinstrument en Optie 4 – Uitgebreid wetgevingsinstrument.

Optie 1 betreft geen interventie van de Commissie op dit gebied en daarmee een voorzetting van de huidige situatie, zonder oplossing van de geschetste problemen. Dit acht de Commissie onwenselijk.

Optie 2 – 4 zouden alle positieve economische effecten hebben, vanwege meer transparantie, rechtszekerheid en voorspelbaarheid.

Optie 2 is een voorstel waarbij er wordt overgegaan tot aanbevelingen en richtsnoeren. Het richt zich op het verkrijgen van gemeenschappelijke uitgangspunten binnen de Europese Unie, waarbij de Commissie een coördinerende rol heeft.

Gedurende de consultatierondes heeft een meerderheid van de lidstaten aangegeven kanttekeningen te hebben in hoeverre optie 2 tot snelle resultaten zou leiden.

Bij optie 3 verzorgt de Commissie een juridisch kader dat beoogt de verschillen in de lidstaten gelijk te trekken (te harmoniseren) in de vorm van een richtlijn met voorwaarden en verplichtingen (zoals screening- en autorisatieprocedures) met betrekking tot de commercialisatie van hoge resolutie satellietdata.

Optie 4 tenslotte behelst een uitgebreid juridisch instrumentarium op te zetten door de Commissie, waarbij ook de gezamenlijke criteria voor het verlenen van licenties worden vastgesteld. Optie 4 zal veel extra administratieve lasten genereren en minder vrijheid aan de lidstaten geven.

De Commissie beschouwt optie 3 als de voorkeursoptie, op basis hiervan is het voorstel tot de richtlijn opgesteld. Zij geeft aan dat met relatief weinig administratieve lasten bij uitvoering van deze optie snellere en meer betrouwbare resultaten worden verwacht.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland wil net als de Commissie het versnipperen van het beleid tegengaan en het marktpotentieel van satellietdata optimaal benutten, zonder hierbij aspecten ten aanzien van veiligheid en privacy uit het oog te verliezen. Nederland heeft op dit moment overigens geen dataproviders op haar grondgebied.

Ten aanzien van de wijze waarop de Commissie voorstelt de fragmentatie van beleid aan te pakken, is Nederland wat terughoudender. De administratieve – en daarmee ook financiële – lasten die gepaard gaan met zowel de implementatie als de uitvoering van deze richtlijn zijn substantieel en niet begroot. De Commissie redeneert dat de administratieve lasten relatief laag zijn, omdat de richtlijn in staand nationaal beleid opgenomen zou worden. Echter Nederland heeft, net als de meeste andere lidstaten, op dit gebied geen vigerend beleid. Uitzonderingen zijn Duitsland, Frankrijk en (deels) Italië en mogelijk in de nabije toekomst het Verenigd Koninkrijk en Spanje.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland kan de richtlijn ondersteunen waar deze het probleem van versnipperd beleid wil oplossen. Zowel voor de interne markt als voor ruimtevaartbeleid – en de richtlijn bevindt zich op het raakvlak van beide beleidsterreinen – is het Europese niveau het geëigende niveau voor het oplossen van dit soort problemen.

Nederland is daarnaast voorstander van het voorzichtig omgaan met hoge resolutie satellietdata met het oog op veiligheids- en defensietoepassingen en privacy, maar ook van het ten volste benutten van het marktpotentieel van deze (verwerkte) data. Nederland is voorstander van het stellen van een grens aan de resolutie van data die commercieel mag worden verhandeld teneinde veiligheidsbelangen en de privacy te beschermen.

Nederland is voorlopig terughoudend met betrekking tot het richtlijnvoorstel van de Commissie, vanwege verwachte verregaande gevolgen van de voorgestelde screeningsprocedure en de weinig concrete onderbouwing van de te verwachten lasten en baten. De Commissie suggereert dat bij het goed functioneren van de markt (hoge resolutie) data kunnen zorgen voor meerwaarde. Dit betreft meerwaarde in extra inkomsten, dan wel het tegengaan van verliezen bij bedrijven als ook het generen van banen. De onderbouwing hiervan en het uitdrukken in concrete bedragen behoeft nadere toelichting van de Commissie.

Nederland zal hier bij de Commissie naar vragen.

Wanneer hier volledige duidelijkheid in gegeven kan worden, kan een uiteindelijke afweging worden gemaakt van baten en lasten.

De Commissie geeft aan dat de lastenverzwaring ten aanzien van het aanvragen van autorisatie van data voor dataproviders, gecompenseerd wordt door de verlichting van lasten wanneer hiervoor een Europees gestroomlijnd beleid geldt, zeker wanneer een bedrijf in meerdere lidstaten actief is. Ook hier zal Nederland een verdere onderbouwing over trachten te achterhalen.

Nederland zal zich de komende tijd in de aanloop naar besluitvorming op dit traject tijdens de Raad voor Concurrentievermogen, inzetten op het verder inventariseren of de voorgestelde procedures van screening, autorisatie en rapportages proportioneel zijn.

Optie 2 zoals genoemd in het impact assessment (zijnde: aanbevelingen en richtsnoeren) kan wat Nederland betreft, niet op voorhand uitgesloten

worden. Optie 2 biedt lidstaten meer vrijheid dan het richtlijnvoorstel van de Commissie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Uit een eerste inventarisatie blijkt dat weinig lidstaten zich vooralsnog voor het richtlijnvoorstel hebben uitgesproken.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het initiatief voorziet in stroomlijning om de correcte instelling en werking van de interne markt te verzekeren – artikel 114 VWEU. Dit betreft een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten. De Unie is bevoegd op te treden. Nederland kan zich vinden in deze bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Het subsidiariteitsoordeel is positief. De richtlijn heeft betrekking op het verspreiden van gegevens voor commerciële doeleinden binnen het grondgebied van de Unie. Nationale regelgeving kan leiden tot versnippering en verstoring van de interne markt op dit gebied. Het Europese niveau is daarom het geëigende niveau om het risico op versnipperde regelgeving op dit beleidsterrein tegen te gaan.

c) Proportionaliteit

Op basis van de redenering die de Commissie aanhoudt is voor optie 3 het proportionaliteitsoordeel overwegend negatief. Ten aanzien van de screeningsprocedure vereist de richtlijn dat de lidstaat de criteria en de operationele regels, waaruit moet blijken of gegevens gevoelig zijn of niet, zo gedetailleerd opstelt dat zij geen beoordelingsvrijheid toelaten over de vraag of de verspreiding gevoelig wordt geacht of niet (artikel 7, vijfde lid). Dit is naar verwachting onhaalbaar en onwenselijk, vanwege de precieze en gedetailleerde uitwerking die dit met zich meebrengt en omdat er geen rekening wordt gehouden met onvoorziene gevallen. Bovendien biedt de richtlijn de mogelijkheid dat een particuliere entiteit kan bepalen dat gegevens verspreid mogen worden, zonder dat hier een overheidsinstantie bij betrokken is. Daarnaast zijn zowel de kosten als baten van het invoeren van deze regeling te weinig concreet onderbouwd.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het invoeren van deze richtlijn leidt tot een geschatte extra kostenpost van € 300.000 voor de totale periode van het MFK 2014 – 2020. De Commissie geeft aan dat dit budgetneutraal binnen de EU-begroting door interne verschuivingen binnen diensten wordt opgelost. Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014 – 2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personeel) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Een schatting van de Commissie geeft aan dat een lidstaat voor implementatie van de richtlijn volgens optie 3, rekening moet houden met

eenmalig € 200.000 voor het opzetten van het systeem voor screening en autorisatie, waarbij er daarna naar schatting structureel € 300.000 per jaar nodig is om het systeem operationeel te houden. Mogelijk kunnen deze kosten gedrukt worden als dit een taak zou worden van al bestaande uitvoeringsorganisaties.

Momenteel is de inschatting dat deze kosten nog niet in volledigheid gemaakt zullen worden, omdat Nederland vooralsnog geen dataproviders op haar grondgebied heeft.

Wanneer dit wel het geval is, zullen budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De Commissie geeft aan dat deze richtlijn door het verder benutten van het potentieel van de markt een positief economisch effect zal hebben op het bedrijfsleven. Dit betreft zowel het genereren van meer omzet of het draaien van minder verlies, als het creëren van meer banen. De Commissie geeft met weinig concrete onderbouwing aan dat dit mogelijk om miljoenen euro's zal gaan. Nederland zal de Commissie vragen om een concretisering van de kosten voor administratieve lasten en de baten voor het bedrijfsleven.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Rijksoverheid

Het implementeren van deze richtlijn zal volgens de Commissie relatief weinig administratieve lasten voor de rijksoverheid opleveren, omdat deze richtlijn binnen nationale regelgeving gevat kan worden. Echter, het implementeren en uitvoeren van de regeling, inclusief de voorgestelde screening- en autorisatieprocedure, rapportageverplichtingen en het aanwijzen van een nationale bevoegde autoriteit, zullen zeker tot een verhoging van de administratieve lasten leiden. Vooral ook omdat Nederland op dit gebied nog geen vigerende regelgeving heeft. De voorgestelde rapportageverplichtingen zijn tevens omvangrijk, al is – zonder praktijkervaring – lastig in te schatten of hieraan op een gemakkelijke manier te voldoen is.

Ook hier zullen budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Bedrijfsleven

Hoewel het aanvragen van autorisatie voor het gebruik van hoge resolutie satellietdata zal leiden tot een verhoging van administratieve lasten voor dataproviders, zullen de positieve effecten van de richtlijn (stroomlijning/transparantie) volgens de Commissie zwaarder wegen. Nederland wil dit graag verder verkennen en hiervoor een nadere onderbouwing vragen. Nederland vraagt de Commissie tevens om meer nadrukkelijk in beeld te brengen welke economische sectoren geraakt worden door het voorstel.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De gevolgen voor de concurrentiekracht als gevolg van stroomlijning van het beleid zijn naar verwachting positief, al kan deze concurrentiekracht ook verminderd worden door de toename van administratieve lasten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*). Het voorstel heeft gevolgen voor het nationaal beleid. Het betekent (bij optie 3) het implementeren van een richtlijn die op dit moment nog niet van kracht is in Nederland.

Op de autorisatieprocedure rust een *lex silencio positivo*. De autorisatie moet gezien worden als een aanvraag om een vergunning in de zin van de Dienstenwet (dienstenrichtlijn). Dit betekent dat de autorisatie van rechtswege is gegeven wanneer niet tijdig is beslist. De termijn is vastgesteld op 7 dagen (artikel 8, achtste lid). Een zodanig korte termijn samen met een *lex silencio* is naar mening van Nederland onredelijk. Deze termijn zal dus of verlengd moeten worden, of er zal een uitzondering op de *lex silencio* gemaakt moeten worden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Er is nu geen mogelijkheid opgenomen om bij gedelegeerde handeling de bijlage bij de richtlijn aan te passen. Nederland wil ook niet dat deze mogelijkheid opgenomen wordt.

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

De voorgestelde implementatietermijn is 31 december 2017. Implementatie via de wet in formele zin is noodzakelijk. Hierbij moet onder andere de verplichting tot het doen van een screening en de verplichting tot het doen van een aanvraag voor autorisatie worden opgenomen, een autorisatieautoriteit worden aangewezen en hierin moet eventueel het een en ander geregeld worden over het doorberekenen van de kosten van de autorisatie. De screenings- en autorisatieprocedure zal eventueel in lagere regelgeving kunnen worden ingekleurd, maar hier moet wel een grondslag voor gemaakt worden in een wet in formele zin. De Commissie houdt vaak anderhalf jaar aan na de vaststelling van de richtlijn. Gezien de lengte van de wetgevingsprocedure wil Nederland hiervoor tenminste 2 jaar aanhouden.

Of de gestelde termijn een redelijke is hangt dus af van de lengte van de onderhandelingen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Er zal als onderdeel van de richtlijn een bevoegde nationale autoriteit aangewezen dienen te worden. Deze zal in staat moeten zijn om de richtlijn te handhaven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.