



Brüssel, den 20.7.2016
COM(2016) 478 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**über die Durchführung der Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des
Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der
Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) (Bericht gemäß Artikel 23 der Richtlinie)**

{SWD(2016) 243 final}

1. Einführung

Umweltprobleme machen nicht an Grenzen halt. Um sie zu lösen, ist oft die Kooperation mehrerer Länder erforderlich, die erfolgreicher ist, wenn über Länder- und Organisationsgrenzen hinweg Daten leicht ausgetauscht werden können. Die effektive und effiziente Erfassung und der effektive und effiziente Austausch von Daten über einen bestimmten Ort (Geodaten) bringen Vorteile mit sich. Abgesehen davon, dass leichter ein besseres Umweltmanagement zu erreichen ist, können Synergien mit der Strategie der EU für einen digitalen Binnenmarkt¹ geschaffen werden, darunter die Entwicklung innovativer neuer Produkte und Dienstleistungen, die qualitativ hochwertige Arbeitsplätze schaffen und die europäische Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

Die Richtlinie für die Einrichtung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (die INSPIRE-Richtlinie)² unterstützt die Anwendung wissensbasierter Politiken und die Überwachung von Aktivitäten, die sich auf die Umwelt auswirken. Sie legt Maßnahmen fest, um Hindernisse beim Austausch von Geodaten zwischen allen Verwaltungsebenen innerhalb von Mitgliedstaaten und zwischen ihnen zu beseitigen.

Die Kommission schloss die INSPIRE-Richtlinie 2013 in ihr Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)³ ein, um zu beurteilen, ob dieses Instrument zur Mitte seiner Durchführungsphase noch immer zweckdienlich ist. Dieser Bericht präsentiert den Fortschritt der Durchführung⁴ und fasst die Ergebnisse der Evaluierung zusammen.

2. Hintergrund

Vor 2007⁵ waren Geodaten online auf nationaler und EU-Ebene nur schwer zu finden und häufig unzureichend dokumentiert.⁶ Oft lagen sie in nicht kompatiblen Formaten vor, wodurch sich die Kombination verschiedener Geodatenätze schwierig gestaltete. Viele Behörden verfügten nicht über Onlinedienste, die Menschen in die Lage versetzt hätten, Geodaten zu suchen, auf sie zuzugreifen, sie zu nutzen und auszutauschen (innerhalb von Ländern und grenzüberschreitend). Es gab also keine europäische Geodateninfrastruktur in dem Sinne, dass zum Beispiel Daten zu grenzüberschreitenden Flüssen nicht verlinkt waren.

¹ [COM\(2015\) 192](#)

² 2007/2/EG.

³ [SWD\(2013\)401](#)

⁴ Wie in Artikel 23 von Richtlinie [2007/2/EG](#) vorgeschrieben.

⁵ Wie in der [Folgenabschätzung](#) dokumentiert.

⁶ d. h. durch Metadaten, die Informationen über einen oder mehrere Aspekte der Geodaten liefern.

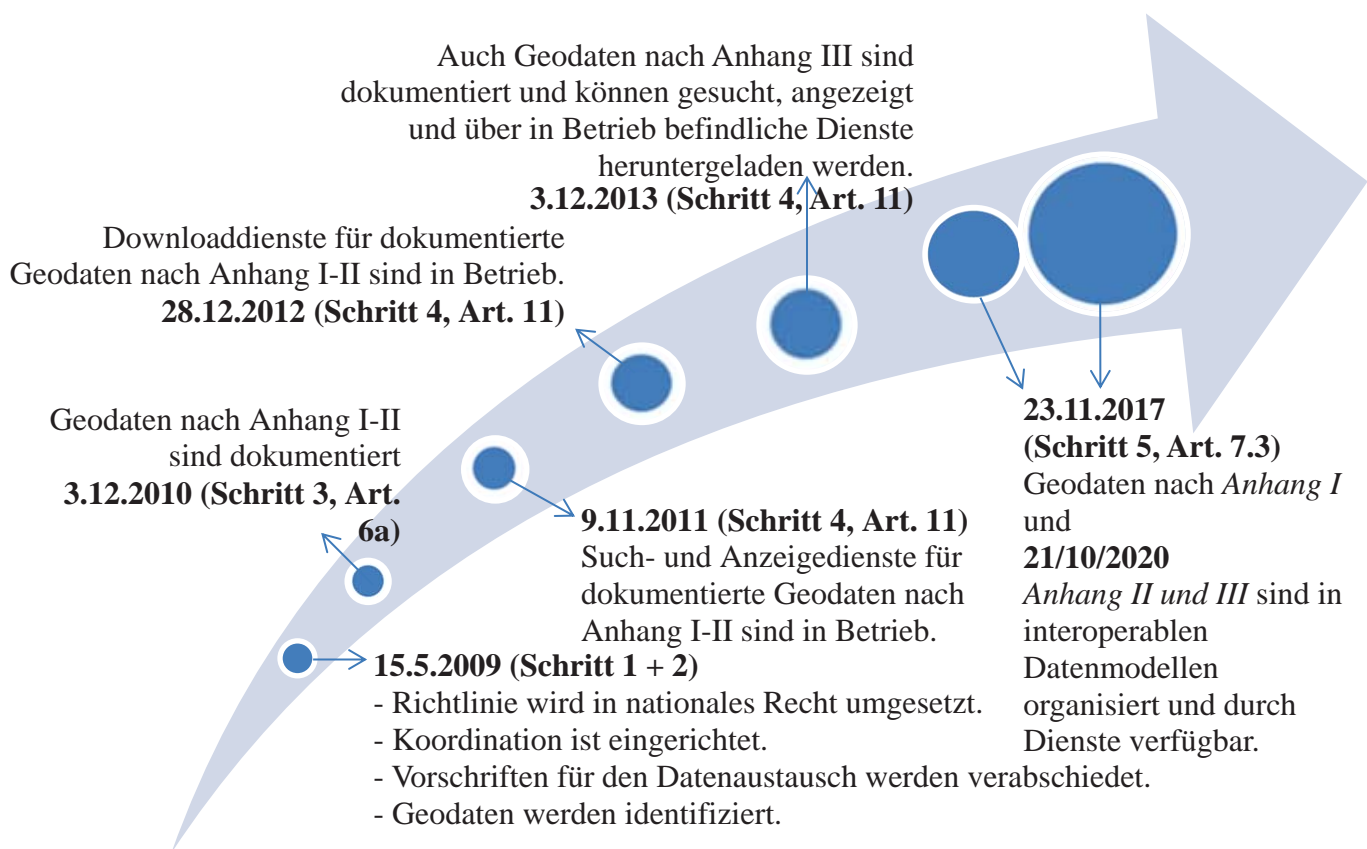


Abbildung 1: Durchführungsfahrplan INSPIRE⁷ – wesentliche Meilensteine

Um diesbezüglich Abhilfe zu schaffen, stellt die Richtlinie, die durch mehrere Durchführungsbestimmungen (z. B. zur Berichterstattung oder zu Metadaten) abgestützt ist⁸, an die Mitgliedstaaten die folgenden Anforderungen (siehe Abbildung 1):

- (1) Einrichtung von Koordinationsstrukturen und Verabschiedung und Umsetzung von Rechtsvorschriften, um verfahrensrechtliche Hindernisse zu beseitigen, die dem Austausch von Geodaten im Weg stehen;
- (2) Identifizierung ihrer Geodaten, die für die Umweltpolitik und Politikbereiche und Handlungen mit Auswirkungen auf die Umwelt relevant sind, gemäß den in den Anhängen⁹ der Richtlinie aufgeführten Themen;
- (3) Dokumentation der Geodaten, sodass sie via Internet zusammen mit Informationen über Aspekte wie ihre Quelle, ihre geographische Reichweite und Nutzungsbedingungen zugänglich sind, gemäß Metadatenpezifikationen¹⁰;

⁷ <http://inspire.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/44>

⁸ <http://inspire.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/3>

⁹ Die drei Anhänge der Richtlinie decken 34 Themenbereiche für Geodaten ab. Anhang I enthält grundlegende Datenthemen, z. B. Koordinatenreferenzsysteme, Adressen, Katasterparzellen und Verkehrsnetze; Anhang II deckt geographische Datenthemen ab, z. B. Höhe über dem Meeresspiegel und Landnutzung; Anhang III behandelt Themen zu Umwelt-, Gesundheits- und Energiedaten, z. B. Überwachungseinrichtungen, industrielle, landwirtschaftliche oder Aquakultureinrichtungen, natürliche Risikobereiche, Biotope oder Energieressourcen.

¹⁰ [Verordnung \(EG\) Nr. 1205/2008 der Kommission.](#)

- (4) Einführung interoperabler Onlinedienste für Suche, Darstellung und Herunterladen von Geodaten;
- (5) schrittweise Organisation und Veröffentlichung der Geodaten im Einklang mit gemeinsamen Datenmodellen¹¹ für ein höheres Maß an Interoperabilität und verbesserte Produktivität.

Die Richtlinie deckt eine riesige Menge potentieller Geodaten ab, und von Anfang an konnte keine Obergrenze oder Gesamtzahl identifiziert werden. Die Richtlinie muss bis 2021 vollständig durchgeführt werden.⁷ Diese Bewertung basiert auf Informationen, die nach der Hälfte der Durchführungszeit (d. h. 2013/14) verfügbar sind.

3. Durchführung

Umsetzung

Die Richtlinie musste bis zum 15. Mai 2009 umgesetzt werden, aber bedeutende politische, rechtliche und administrative Verzögerungen führten dazu, dass die meisten Mitgliedstaaten die Frist nicht einhielten und einzig Dänemark die Umsetzung fristgerecht abschloss. Die durchschnittliche Verzögerung bei der Übermittlung der nationalen Rechtsvorschriften betrug zwölf Monate (mit einer Spanne von drei bis 24 Monaten).¹²

Die Kommission zog die Mitgliedstaaten für die nicht den Vorgaben entsprechende Umsetzung der Richtlinie zur Rechenschaft und hat 2016 immer noch mit ungelösten Umsetzungsproblemen in neun Mitgliedstaaten (CZ, DE, FI, FR, HR, LT, PL, PT, UK) zu tun.

Die ungelösten Konformitätsprobleme betreffen kleinere rechtliche oder technische Detailfragen und hindern die betroffenen Mitgliedstaaten nicht an der Durchführung der Richtlinie.

Die Hauptgründe für die Verzögerungen sind in verschiedenen Bereichen zu suchen, darunter der politische Wille, administrative Verzögerungen und Regierungswechsel.

*Durchführungsschritte*¹³

Obwohl bis 2014 bei der Durchführung der Richtlinie Fortschritte zu verzeichnen waren, konnte keine der in Abbildung 1 aufgelisteten Fristen von allen Mitgliedstaaten eingehalten werden. Da die einzelnen Schritte miteinander verknüpft sind, hat dies kumulative Wirkung; denn ein eventueller größerer Fortschritt bei einem späteren Schritt wirkt sich dann auf weniger Geodaten aus als erwartet. Die unterschiedlichen Schritte sind im Folgenden im Einzelnen dargelegt.

Schritt 1 — Schaffen von Koordinationsstrukturen und Datenpolitiken für den Austausch zwischen Behörden

¹¹ Gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1089/2010 der Kommission, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 1312/2014.

¹² Siehe auch Kapitel 4.1 in der Halbzeitbewertung zur Durchführung von INSPIRE — gemeinsamer Bericht von EUA-GFA (als [Technischer Bericht der EUA Nr. 17/2014](#)).

¹³ Anmerkung: Alle Daten basieren auf den nationalen Berichten vom Mai 2013 oder den jährlichen Sachstandsberichten, zuletzt 2014. Die Mitgliedstaaten haben seitdem Fortschritte gemacht und sind aufgefordert, in ihren Berichten 2016 ein aktualisiertes Bild der Situation zu zeichnen.

Die Richtlinie deckt eine große Bandbreite an Geodaten ab, die von einer Vielzahl von Behörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene verwaltet werden. Die notwendigen Koordinationsstrukturen und Datenaustauschpolitiken wurden im Allgemeinen mit der Umsetzung eingerichtet (siehe oben),

Die Effektivität der nationalen Koordinationsbemühungen fiel jedoch unterschiedlich aus. Besonders besorgniserregend waren Probleme in einigen Mitgliedstaaten bezüglich der Zusammenarbeit zwischen nationalen Kartierungsstellen und Umweltinformationsorganen (z. B. Ministerien und Ämtern).

Die nationalen Datenpolitiken für den Datenaustausch sind sehr unterschiedlich und heterogen, und die meisten Mitgliedstaaten berichten in diesem Bereich nach wie vor über Probleme. Entsprechend der großen Flexibilität, die die Richtlinie hinsichtlich der Herangehensweise bietet (siehe Artikel 17.2), reichen die Politiken von völlig freiem und kostenlosem Zugang und freier und kostenloser Nutzung bis hin zu vollständiger Kostendeckung, Gebührenerhebung und verschiedenen Arten öffentlich-privater Partnerschaften. Die Kommission hat noch keine detaillierte Prüfung der Konformität nationaler Politiken mit der Richtlinie durchgeführt.

Schritt 2 — Fortschritt bei der Identifizierung der geforderten Geodaten

Alle digitalen Geodatenätze, die unter die 34 Geodaten Themen fallen, hätten bis Dezember 2013 identifiziert, dokumentiert und durch Onlinedienste verfügbar gemacht werden müssen.

Während es angesichts der Schwierigkeiten, eine Obergrenze oder Gesamtzahl der Datensätze zu identifizieren, die bis 2014 zu behandeln waren, schwierig ist, den Erfolg genau zu messen, lag die Gesamtzahl der Datensätze bei über 56 220 (Abbildung 2). Allerdings betreffen ca. 90 % davon Datensätze in nur acht Mitgliedstaaten. Nach einem anfänglichen Anstieg blieb das Volumen der gemeldeten Geodatenätze für die verbleibenden (20) Mitgliedstaaten relativ stabil oder ging in einigen Ländern zwischen 2010 und 2014 sogar zurück¹⁴ (Abbildung 2) und befand sich mit weniger als 120 Datensätzen pro Land auf generell recht niedrigem Niveau.

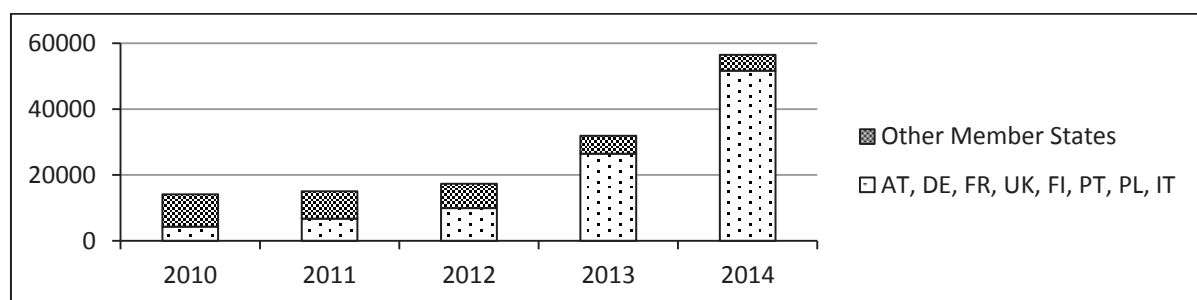


Abbildung 2: Gesamtvolumen der von Mitgliedstaaten gemeldeten Geodatenätze (alle Anhänge)

In Übereinstimmung mit den oben angegebenen Fristen und Schritten machten die Mitgliedstaaten Fortschritte bei der Bereitstellung umweltbezogener Datenthemen wie den Standorten von und Daten zu Emissionsquellen. Dennoch sind die meisten für die Umwelt relevanten Daten (größtenteils abgedeckt von Anhang III) häufig noch nicht zugänglich

¹⁴ Ein Rückgang der Datenmenge kann auch darauf zurückzuführen sein, dass Länder viele verstreute Daten in einem oder wenigen nationalen Datensätzen zusammengefasst haben. Das könnte sich dann für die Durchführung als vorteilhaft erweisen.

(Schritte 2, 3 und 4, Frist 2013). Das wird auch den folgenden Schritt, der darin besteht, diese Daten interoperabel zu machen (Schritt 5, Frist 2020), erschweren.

Schritt 3 — Dokumentierung von Geodaten (Metadaten)

Die Dokumentierung identifizierter Geodaten erleichtert die Onlinesuche nach diesen Daten. Obwohl die Anzahl der dokumentierten Geodatenätze stetig zunahm, hatten 2013 nur zwölf Mitgliedstaaten für mehr als 80 % ihrer Dokumentation Konformität erreicht, wogegen das Ziel bei 100 % für sämtliche Mitgliedstaaten lag (Abbildung 4).

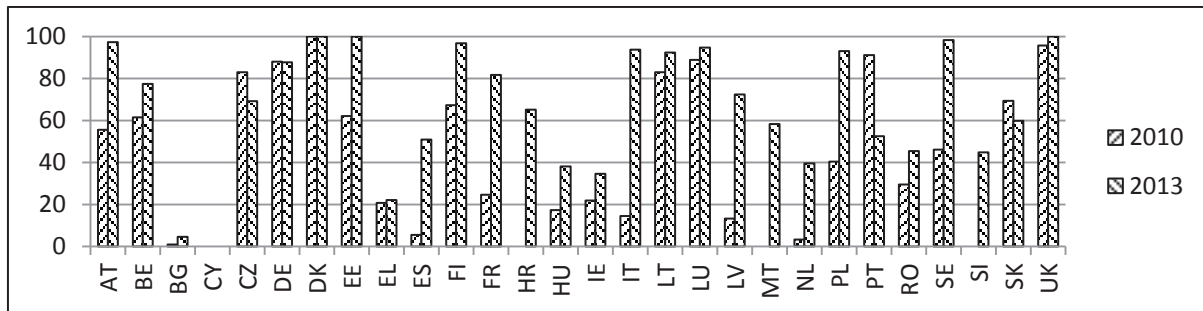


Abbildung 4: Trends 2010-2013 — Geodatenätze mit konformen Metadatenätzen in %

Schritt 4 — Schaffung von Internetdiensten, um das Einsehen und Herunterladen von Geodaten zu ermöglichen

Bis Dezember 2013 mussten die Mitgliedstaaten auch Onlinedienste eingerichtet haben, mit denen all ihre dokumentierten Geodatenätze gesucht, eingesehen und heruntergeladen werden können.

Bei diesem Schritt war der Fortschritt größer, wobei 15 Mitgliedstaaten fristgerecht Suchdienste für 80 bis 100 % ihrer dokumentierten Geodaten bereitstellten (Abbildung 5).

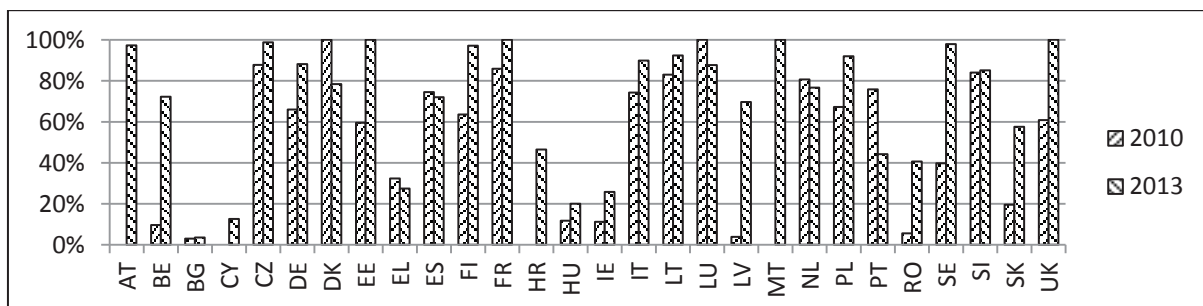


Abbildung 5: Trends 2010-2013 — Geodatenätze mit Suchdiensten in %

Die Gesamtverfügbarkeit von Geodatenätzen durch Anzeige- und Downloaddienste ist noch geringer, wobei nur etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten 60 bis 100 % ihrer gemeldeten Geodatenätze durch Anzeigendienste veröffentlicht haben (Abbildung 6).

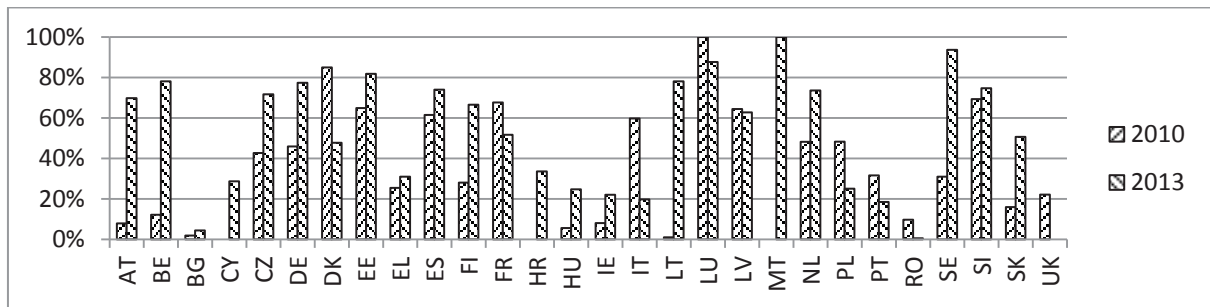


Abbildung 6: Trends 2010-2013 — Geodatensätze mit Anzeigendiensten in %

Auch bei Downloaddiensten bleibt die Realität hinter den Erwartungen zurück, da nur etwa ein Viertel der Mitgliedstaaten 60 bis 100 % ihrer gemeldeten Geodaten zum Download bereitstellen (Abbildung 7).

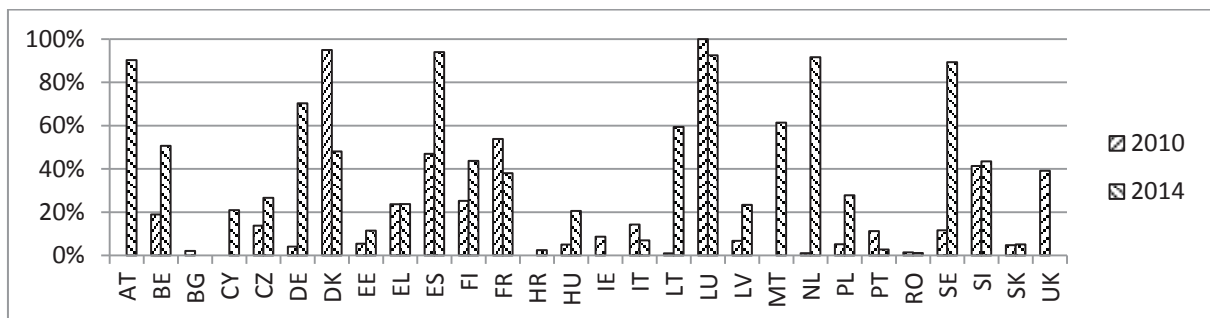


Abbildung 7: Trends 2010-2013 — Geodatensätze mit Downloaddiensten in %

Schritt 5 — Verfügbarkeit von Geodaten in gemeinsamen Datenmodellen

Die Transformation von Geodaten, um Konformität mit gemeinsamen Datenmodellen zu erreichen, stellt die größte Herausforderung dar. Bis spätestens 2020 müssen die Mitgliedstaaten diesen Schritt abgeschlossen haben. In dieser frühen Durchführungsphase ist das niedrige Konformitätsniveau nicht überraschend (Abbildung 8).

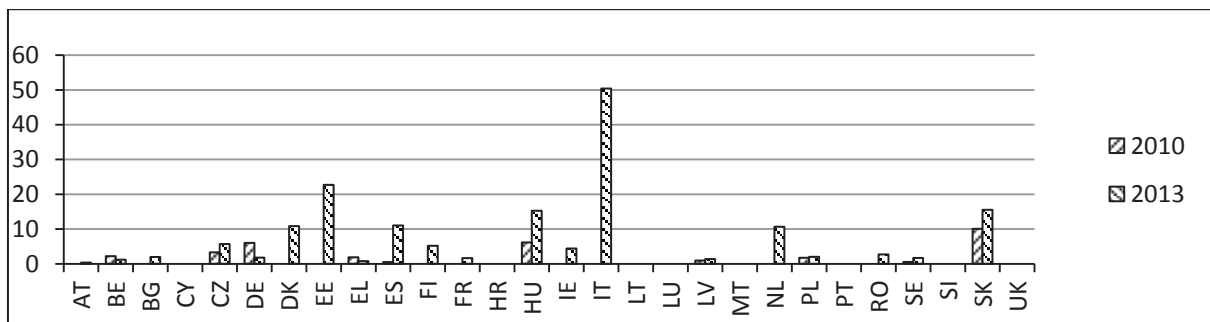


Abbildung 8: Trends 2010-2013 — Geodatensätze, die mit gemeinsamen Datenmodellen konform sind, in % — obligatorisch ab 2017 (alle Anhänge)

4. Regulatorische Eignung

Dieser Abschnitt liefert eine Zusammenfassung der Bewertung. Weitere Details sind in der entsprechenden Arbeitsunterlage erhältlich.¹⁵

Effektivität

Bevor die Richtlinie in Kraft trat, war nur eine begrenzte Anzahl von Geodatensätzen (1384 identifiziert 2007¹⁶) dokumentiert, Onlinedienste deckten nur einen Bruchteil der

¹⁵ SWD(2016)243

identifizierten Geodatenätze ab, und Datenpolitiken stellten bedeutende Hindernisse für deren verbreitete Nutzung dar.

Bis 2013 hatte die Effektivität in allen Mitgliedstaaten abhängig von deren Durchführungsbemühungen (und Investitionen) zugenommen, wie die mehr als 56 000 für 2013 gemeldeten Datensätze zeigen. Die Anforderungen und der zeitliche Rahmen der Richtlinie stellten für die acht Mitgliedstaaten, die mehr als 90 % ihrer gesamten Datensätze identifizierten, keine grundlegenden Probleme dar.¹⁷ Für viele Mitgliedstaaten jedoch blieb der Fortschritt gemessen an den definierten Schritten und dem Zeitplan hinter den Erwartungen zurück. Komplexe und heterogene nationale Datenpolitiken und das Fehlen einer europaweiten Datenpolitik behindern den freien Datenfluss — eine Sorge, der auch der weiter gefasste digitale Binnenmarkt Rechnung trägt. Der am wenigsten effektive Teil des Durchführungsprozesses betrifft die Datenpolitiken. Viele Datensätze und Dienste sind immer noch nicht problemlos zugänglich (d. h. ohne rechtliche oder finanzielle Hindernisse), was eine Voraussetzung für die Schaffung von Mehrwert durch diese Daten auf dem Binnenmarkt ist. Diese komplexen und unterschiedlichen Datenpolitiken führen auch zu zusätzlichem, unnötigem Verwaltungsaufwand, der bei einer breiter angelegten, offenen Datenpolitik wegfiel.

Weitere Gründe für Lücken in der Durchführung:

- Verzögerungen bei der Umsetzung und Einrichtung effektiver Verwaltungsstrukturen aufgrund politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Herausforderungen auf nationaler Ebene (siehe Abschnitt 3, Schritt 1). Mehrere Mitgliedstaaten berichteten, dass die Wirtschaftskrise und der Druck auf die nationalen Haushalte auch die Zuweisung erforderlicher Vorabinvestitionen (z. B. in IT-Infrastruktur und die Entwicklung technischer Fähigkeiten in der Verwaltung) beeinträchtigte;
- unzureichende Koordination, Klarstellungen und Prioritätssetzung zwischen relevanten Behörden auf nationaler Ebene, insbesondere bei denjenigen, die für Umweltdaten zuständig sind (z. B. Identifizierung der mindestens geforderten Datensätze);
- ineffiziente Koordination auf EU-Ebene (Europäische Kommission und EUA) bei der Anleitung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Prioritäten bei der Identifizierung der Geodatenätze für Umwelt- und verwandte Politiken (z. B. für Zwecke der Berichterstattung).
- Die ambitionierten Fristen, die galten, als die Richtlinie verabschiedet wurde, sind eventuell nicht mehr für alle Mitgliedstaaten angemessen, z. B. aufgrund der technischen Komplexität der Durchführungsregeln zur Interoperabilität und aufgrund von Leitlinien, die die Anwendung von IT-Tools und -Fähigkeiten verlangen, die häufig fehlen. Hinzu kommen die Unterschiede in der Bereitschaft der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einhaltung der von der Richtlinie vorgegebenen Fristen.

Einige der weniger fortgeschrittenen Mitgliedstaaten berichteten auch über Konkurrenz mit parallelen nationalen Politiken zu Open Data und E-Government aus verwaltungstechnischen Gründen (unterschiedliche zuständige Behörden) und die geringe Relevanz von

¹⁶ [Geodateninfrastrukturen in Europa: Sachstand 2007](#)

¹⁷ Die Konformität der nationalen Rechtsvorschriften wird in einigen dieser Mitgliedstaaten immer noch diskutiert, aber das hat ihre Fähigkeit, die Richtlinie gut durchzuführen, nicht beeinträchtigt (siehe Abschnitt 3 zur Umsetzung).

Umweltfragen in einem breiteren politischen Kontext. Andere (darunter einige der weiter fortgeschrittenen) haben bewiesen, dass Konkurrenz unnötig ist — es gibt reichlich Platz für "Win-win-Ansätze", bei denen INSPIRE zu einem Baustein für E-Government-Aktivitäten wird.

Mitgliedstaaten stellten auch die Effektivität der zukünftigen Datenharmonisierung (Schritt 5) in Frage, aufgrund der bedeutenden Kosten und Mühen, die die Transformation bestehender Datensätze gemäß den neuen Anforderungen (Fristen 2017 und 2020) mit sich bringt. Viele räumten ein, dass ein höheres Maß an Interoperabilität erforderlich ist, um Effizienzsteigerungen zu erreichen. Sie brachten auch Bedenken hinsichtlich der Komplexität und Durchführbarkeit der Anpassung aller Geodaten an gemeinsame Datenmodelle bis 2017 (Anhang I) bzw. 2020 (Anhang II und III) zum Ausdruck. Sie forderten eine flexible, pragmatische und nutzerorientierte Anwendung für die bestehenden Datenspezifikationen.

Effizienz

Die quantitative Bewertung von Kosten und Nutzen war aufgrund eines Mangels an umfassenden und vergleichbaren Daten schwierig durchzuführen. Angesichts der Phase der Durchführung basieren die meisten der aktuell verfügbaren Studien auf Schätzungen und Prognosen, und quantifizierte Daten zum Nutzen sind rar.

Die gemeldeten Durchführungskosten schwankten zwischen 0,5 und 13,5 Mio. EUR/Jahr, wobei die meisten Mitgliedstaaten Kosten zwischen 2 und 3 Mio. EUR/Jahr angaben. In den meisten Fällen liegt dies unter den ursprünglichen Schätzungen in der anfänglichen Folgenabschätzung¹⁸, die zwischen 4 und 8 Mio. EUR/Jahr lagen, was vermutlich damit zu tun hat, dass der Fortschritt hinter den Erwartungen zurückliegt.

Die bereitgestellten Informationen über den Nutzen, die hauptsächlich qualitativer Natur waren und auf Schätzungen basierten, umfassten die folgenden Punkte:

- Effizienterer Zugang zu Informationen¹⁹, was zu besseren und billigeren E-Government-Diensten für Bürger und Unternehmen führt und somit die Transparenz verbessert und Geschäftsmöglichkeiten unter Verwendung von Umweltdaten schafft. Das stärkt die Forschung und das Innovationspotential.
- Eine verbesserte faktengesicherte Grundlage für Politikentwicklung, Entscheidungsfindung und -durchführung, Kostenreduktion und Verbesserung der Qualität von Beurteilungen (z. B. im Bereich der Umwelt(verträglichkeits)prüfungen und des (Risiko-)Managements).²⁰
- Bessere Kooperation zwischen Behörden und zwischen unterschiedlichen Sektoren (z. B. Raumplanung, Verkehr, Landwirtschaft und Umwelt)²¹ und Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben (durch weniger Doppelarbeit) bei gleichzeitig verbesserter Zugänglichkeit und Qualität der Daten.

¹⁸ [Beitrag zur ausführlichen Folgenabschätzung von INSPIRE.](#)

¹⁹ [Das Basisdatenprogramm — ein dänisches Infrastrukturmodell für öffentliche Daten](#), 2014.

²⁰ Z. B. nannte eine Studie im Zusammenhang mit den gemäß den EU-Rechtsvorschriften durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen ein Einsparpotential von 15 % der Zeit und ca. 150 Mio. EUR/Jahr bei den Kosten auf EU-Ebene (Technischer Bericht der GFS — [EUR24327 EN — 2010](#)).

²¹ Z. B. nutzte das Landparzelleninformationssystem in Rumänien die INSPIRE-Richtlinie, um landwirtschaftliche Subventionen zu verwalten und Umweltverbesserungen zu identifizieren. Andere Mitgliedstaaten meldeten vergleichbare Projekte.

- Aufbau technologischer Kenntnisse, Kompetenzen und Fähigkeiten in der öffentlichen Verwaltung.

Mehrere Länder, darunter die Niederlande, scheinen einem recht vorhersehbaren Muster gefolgt zu sein, wobei die jährlichen Kosten zu Beginn über dem Nutzen lagen, der Nutzen aber in der zweiten Phase der Durchführung (nach 2013) zunahm. Obwohl Investitionen in der Anfangsphase (in IT-Infrastruktur, die Transformation von Daten und die Entwicklung von Fähigkeiten) erwartet wurden, berichteten nur einige wenige Mitgliedstaaten, dass sie diese Investitionen getätigt hatten. Mehrere Mitgliedstaaten berichteten über Synergien²² zwischen Open-Data-Strategien der EU und entsprechenden nationalen Strategien²³ (einschließlich der überarbeiteten Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors)²⁴, die geholfen hatten, den Nutzen zu steigern und dabei die Durchführungskosten mit den im Rahmen breiter angelegter Open-Data-Politiken ohnehin nötigen Investitionen zu teilen. Im Rahmen der Strategie des Vereinigten Königreichs von 2012 zur Realisierung von Nutzen²⁵ wurde geschätzt, dass sich der quantifizierbare jährliche Nutzen über alle Ministerien des Vereinigten Königreichs auf 470 bis 510 Mio. GBP belief.

Wie unter Schritt 5 genannt, ist die Datenharmonisierung der kostenintensivste Schritt, der gleichzeitig die größte Herausforderung darstellt. Obwohl die Mitgliedstaaten diese Vorgaben erst bis 2017 bzw. 2020 (abhängig von den jeweiligen Daten) erfüllt haben müssen, wurde in Beratungen von Sachverständigengruppen²⁶ in letzter Zeit prognostiziert, dass die gleichzeitige Harmonisierung einer so riesigen Datenmenge hohe Kosten und praktische Schwierigkeiten mit sich bringen würde. Als eine Möglichkeit, diese zukünftige Herausforderung zu meistern, wurde vorgeschlagen, klare Prioritäten zu setzen, d. h. die für Endnutzeranwendungen wichtigsten Datensätze unter den Datenthemen zu identifizieren, insbesondere in Anhang III.

EU-Finanzmittel konnten einige dieser Probleme reduzieren, und mehrere Projekte wurden von EU-Programmen (z. B. ISA²⁷, Horizont 2020, LIFE+) unterstützt. Solche Projekte²⁸ können die Entwicklung von Lösungen und Instrumenten fördern, die von allen Mitgliedstaaten eingesetzt werden können (wiederverwendbare Komponenten), was zu verbesserter Effizienz in mehreren Politikbereichen führen kann. Diese Chancen werden aber von den Mitgliedstaaten nicht systematisch genutzt.

Relevanz

²² Zum Beispiel: [Bei 57 % der INSPIRE-Daten in Finnland handelt es sich um OPEN DATA, die durch INSPIRE-Dienste geliefert werden](#), oder [INSPIRE und Open Data](#); Der Bezirksrat Ashfield im Vereinigten Königreich publiziert Daten im Rahmen der europäischen INSPIRE-Richtlinie und als Open Data.

²³ [COM\(2011\) 882](#)

²⁴ [2013/37/EU](#)

²⁶ Wie besprochen in der [Sachverständigengruppe für den Unterhalt und die Durchführung von INSPIRE](#) im Dezember 2015.

²⁷ [Interoperabilitätslösungen für europäische öffentliche Verwaltungen](#)

²⁸ Beispiele sind: der Standortrahmen der Europäischen Union (EULF) und die wiederverwendbare INSPIRE-Referenzplattform (ARE3NA), [die europäische Infrastruktur für geologische Daten, EGDI](#), [das Umweltnetz Schottlands](#).

Die öffentliche Konsultation²⁹ zeigte erhebliche Unterstützung für die Ziele der Richtlinie, die als relevant dafür betrachtet werden, die Hindernisse aus dem Weg zu räumen, die dem Datenaustausch entgegenstehen und eine effektive und effiziente Durchführung von Umweltpolitik erschweren. Des Weiteren zeigen Entwicklungen in der EU-Politik, dass die Ziele der INSPIRE-Richtlinie im Lauf der Zeit an Relevanz gewannen und zu den Prioritäten der Kommission im Zusammenhang mit der EU-Strategie des digitalen Binnenmarkts von 2015 zählen. Sie identifizierte den Bedarf, die sektorenübergreifende Interoperabilität im öffentlichen Sektor zu vergrößern (mit der Überarbeitung des europäischen Interoperabilitätsrahmens), wofür INSPIRE höchst relevant ist. Die Förderung von E-Government-Diensten und die Notwendigkeit, die Prinzipien 'digital als Standard' und 'einmalige Benutzung' anzuwenden, sind sämtlich in der INSPIRE-Richtlinie verankert.

Das siebte Umweltaktionsprogramm zeigte erneut die Notwendigkeit, die Faktengrundlage für die Umweltpolitik zu verbessern. Des Weiteren ist die Anwendung der INSPIRE-Richtlinie potentiell von Bedeutung dafür, die Ziele der laufenden Effizienzprüfung³⁰ für Umweltüberwachung und -berichterstattung zu erreichen, die als Teil der Agenda für bessere Rechtsetzung durchgeführt wird³¹.

Kohärenz

Die interne Kohärenz der Richtlinie hat sich als intakt erwiesen, da die Mitgliedstaaten deren Schritte im Großen und Ganzen einhalten.

Im Verhältnis zu anderer Umweltgesetzgebung zielt die Richtlinie darauf ab, zur grenzüberschreitenden und EU-weiten rechtlichen und technischen Interoperabilität beizutragen. Allerdings ist bei der Anpassung der Datenverwaltung im Umweltbereich nur ein teilweiser Fortschritt zu verzeichnen. Während die Bezugnahme auf die INSPIRE-Richtlinie nach 2007 alltäglich wurde, steht ihre praktische Anwendung z. B. im Bereich der Berichterstattung gerade erst am Anfang.

Die konsequente Anwendung der INSPIRE-Regeln in Verbindung mit der Richtlinie über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen³², insbesondere der Bestimmungen zur aktiven Verbreitung (siehe Artikel 7), hat das Potential, den Datenaustausch zu erleichtern und Bürger besser zu informieren und zu stärken.

Im Kontext des breiteren Spektrums der EU-Politiken steht die INSPIRE-Richtlinie generell im Einklang mit den Zielen des europäischen Interoperabilitätsrahmens und den breiter gefassten Zielen des digitalen Binnenmarkts der EU. Darüber hinaus wurden Verbindungen zu neuen Initiativen der europäischen Cloud für offene Wissenschaft und der europäischen Dateninfrastruktur hergestellt, im Rahmen der europäischen Cloud-Initiative³³ und des E-Government-Aktionsplans³⁴. Zu den konkreten Problemen, mit denen man sich eventuell befassen muss, zählt die Einheitlichkeit der Politiken zum Datenzugang, auch enthalten in der Richtlinie über Informationen des öffentlichen Sektors. Dies bezieht sich auf

²⁹ 94 % Zustimmung — 1 % Ablehnung — 5 % keine Meinung: Seite 28 [Kurzbericht zur öffentlichen Konsultation zu INSPIRE 2013](#).

³⁰ Siehe [Fahrplan](#)

³¹ Siehe Arbeitsprogramm der Kommission 2016 (COM(2015) 610, Anhang 2)

³² [Richtlinie 2003/4/EG](#)

³³ COM(2016) 178

³⁴ Siehe Aktion 19 in COM(2016) 179

allgemeinere Fragen des freien Datenflusses, die eine Priorität für den digitalen Binnenmarkt darstellen.

Mehrwert für die Europäische Union

Angesichts des Zeitpunkts dieses Berichts im Durchführungsprozess von INSPIRE ist es nicht möglich, den tatsächlich erwirtschafteten Mehrwert für die Europäische Union zu analysieren. Die potentiellen Verbesserungen in der europäischen und grenzüberschreitenden Verwaltung von Geodaten, die die INSPIRE-Richtlinie auf den Weg bringt, sind nach wie vor erheblich, nicht nur im Umweltbereich. Egal ob es um den Austausch von Daten zur Luftqualität oder das Hochwasserrisikomanagement geht, erfordern Umweltlösungen häufig grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Während diese noch nicht durchgehend verwirklicht ist, gibt es Belege dafür, dass Probleme, die aus (früheren und aktuellen) unterschiedlichen nationalen Ansätzen entstehen, die Zusammenarbeit verhindern. Weitere Nutzungsmöglichkeiten von Daten, die unter die INSPIRE-Richtlinie fallen, können auf EU-Ebene weiter ausgeschöpft werden, durch Berichterstattung, die Unterstützung von Folgenabschätzungen oder Bewertungen, Forschung und Innovation. Insbesondere die Chance, das Potential von Daten zu erschließen, die durch das Copernicus-Programm gewonnen werden, ist von Bedeutung, da diese Fernerkundungsdaten oft mit Geodaten kombiniert werden müssen, um sie aufzuwerten und in einen Kontext einzuordnen.

Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es wenige Endnutzeranwendungen³⁵, mit denen sich das Potential von Daten durch den Einsatz des INSPIRE-Ansatzes auf EU-Ebene ausschöpfen lässt. Bei Erstellung des Berichts waren einige Pilotprojekte abgeschlossen, darunter das Pilotprojekt zur Berichterstattung über die Luftqualität, aber keines hatte die volle Betriebsreife erreicht. In der nationalen Prioritätensetzung gibt es große Unterschiede hinsichtlich der Identifizierung derjenigen Geodatenansätze, die für grenzüberschreitende Anwendungen oder für Zwecke der Berichterstattung auf EU-Ebene am dringendsten gebraucht werden (d. h. einige konzentrieren sich auf die Luftqualität³⁶, andere auf Meeresdaten³⁷). Schließlich wurde die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten allgemein als positiv betrachtet, kann aber weiter verstärkt werden, zum Beispiel indem man Durchführungsinstrumente und Komponenten gemeinsam entwickelt und nicht jeder Mitgliedstaat für sich bei Null anfängt.

5. Schlussfolgerungen

Die Bewertung der INSPIRE-Richtlinie bestätigt, dass die Gesamtrelevanz der Richtlinie im Hinblick auf die effiziente Deckung politischen Bedarfs nach wie vor hoch ist, und angesichts des Hinarbeitens auf eine digitale Wirtschaft, wie in der Strategie des digitalen Binnenmarkts, die wichtige Elemente der Richtlinie enthält, dargelegt, erwartet man, dass sie weiter an Relevanz gewinnen wird.

Große Fortschritte bei der Durchführung sind nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten zu verzeichnen, in denen die erforderlichen Investitionen getätigt wurden und die Durchführung der Richtlinie mit dem breiter angelegten nationalen Handeln zu Open-Data-Politiken abgeglichen wurde. Die festgestellten Durchführungslücken sind erheblich und das Ergebnis

³⁵ Z. B. nutzt die [Informationsplattform für chemische Überwachung](#) grundlegende INSPIRE-Funktionen, um auf eine Vielzahl von Datenquellen zuzugreifen. Für weitere Beispiele siehe Fußnote 28.

³⁶ [Geodateninfrastruktur Deutschland: INSPIRE-Erfolgsgeschichte — Umsetzung der elektronischen Berichterstattung über die Luftqualität basierend auf INSPIRE auf nationaler Ebene.](#)

³⁷ [Die deutsche Meeresdateninfrastruktur und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie](#), 2015

akkumulierter Verzögerungen im Durchführungsprozess und unterstreichen die Geschwindigkeits- und Qualitätsunterschiede der Durchführung.

In der Folge wurde die Gesamteffektivität in Mitleidenschaft gezogen. Insbesondere stehen die bedeutenden noch verbleibenden Hindernisse, die durch die Datenpolitiken in vielen Ländern geschaffen werden, einem effektiven Fortschritt entgegen und verhindern eine Verminderung des Verwaltungsaufwands, da Daten zwischen Behörden nicht problemlos ausgetauscht werden können. Dennoch haben einige Mitgliedstaaten gezeigt, dass der Prozess möglich ist, und berichten positiv über den resultierenden Nutzen, wenn auch nur in qualitativer Hinsicht.

Das wird von der Bewertung der Effizienz der Spitzenreiter unter den Mitgliedstaaten, die früh in die Durchführung investierten, offenere Datenpolitiken entwickelten und die INSPIRE-Richtlinie mit ihren nationalen Prioritäten zu Open Data und dem Hinarbeiten auf ein E-Government abglichen, bestätigt. Allerdings sind die Anfangskosten höher als der Nutzen, da die Daten zuerst auf die erforderlichen Arten verfügbar gemacht werden müssen, bevor sie für Endnutzeranwendungen eingesetzt werden können. Viele Mitgliedstaaten haben nur unzureichende Investitionen getätigt, wahrscheinlich aufgrund der Wirtschaftskrise.

Die Bewertung der Kohärenz deckte Bereiche auf, denen Beachtung geschenkt werden muss, insbesondere die Entwicklung der Datenpolitiken, die im (digitalen) Binnenmarkt Hindernisse schaffen, was auch für die Initiative zum 'freien Datenfluss' relevant ist.

Letztendlich kann der zukünftige Mehrwert für die EU erheblich sein. Die oben genannten Probleme in Angriff zu nehmen und sich in grenzüberschreitendem und EU-Kontext auf die Bedürfnisse der Endnutzer und Endnutzeranwendungen zu konzentrieren, kann die Durchführung unterstützen und zur Priorisierung von Ressourcen und Investitionen beitragen.

6. Empfehlungen und nächste Schritte

Aus den Ergebnissen der Bewertung geht klar hervor, dass zukünftig verstärkte Bemühungen aller Akteure auf allen Ebenen erforderlich sind. Dazu schlägt die Kommission eine Reihe von Maßnahmen sowohl für die Mitgliedstaaten als auch auf EU-Ebene vor.

Als Grundvoraussetzung müssen die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen bei der Durchführung intensivieren (z. B. bei ihren Koordinationsaktivitäten) und die Effektivität ihrer Datenpolitiken kritisch überprüfen. Dies gilt insbesondere für die Mitgliedstaaten, die am weitesten zurückliegen, damit sie in die Lage versetzt werden, zukünftige Durchführungsfristen einhalten zu können. Zusätzlich wird den Mitgliedstaaten empfohlen, in Abstimmung mit der Kommission:

- 1) die umweltbezogenen Geodatensätze zu priorisieren³⁸, insbesondere diejenigen, die mit Überwachung und Berichterstattung in Beziehung stehen, und diejenigen, die in relevanten globalen Prozessen identifiziert wurden.³⁹
- 2) die Koordination zwischen der nationalen INSPIRE-Durchführung und E-Government, Open Data und anderen relevanten Prozessen auf nationaler Ebene zu verbessern.

Zur Ergänzung der nationalen Bemühungen wird die Kommission

³⁸ und zumindest in ihrem jetzigen Zustand anderen Behörden und der Öffentlichkeit durch digitale Dienste im Einklang mit der INSPIRE-Richtlinie zugänglich zu machen.

³⁹ Z. B. im Kontext des Copernicus-Programms, des globalen Geoinformationsmanagements (UN-GGIM) und der Gruppe für Erdbeobachtung.

- A. Defizite der nationalen Datenpolitiken in Bezug zu Artikel 17 der Richtlinie detaillierter evaluieren und Synergien mit der Initiative zum freien Datenfluss⁴⁰ im Rahmen des digitalen Binnenmarkts untersuchen in der Absicht, diese Probleme dadurch zu lösen;
- B. die INSPIRE-Regeln überprüfen und eventuell überarbeiten⁴¹, insbesondere hinsichtlich der Harmonisierung von Geodaten, um den Durchführungsrisiken und Komplexitäten Rechnung zu tragen und sie zu reduzieren (durch Vereinfachung der Anforderungen);
- C. die Mitgliedstaaten bei der Anwendung und Durchführung der INSPIRE-Richtlinie unterstützen (Vereinfachung der Nutzung), z. B. durch den Einsatz gemeinsamer Instrumente und die Unterstützung der Prioritätssetzung gemeinsam mit den Mitgliedstaaten;
- D. eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um Chancen zu untersuchen, die sich aus der Nutzung bestehender EU-Finanzierungsprogramme ergeben, um den Aufbau von Fähigkeiten zu unterstützen und Lücken bei der Durchführung von INSPIRE zu schließen (z. B. durch die Interoperabilitätslösungen für Verwaltungen).

Andere Schritte im Kontext des digitalen Binnenmarkts werden auch zur Durchführung der INSPIRE-Richtlinie beitragen (z. B. der E-Government-Handlungsplan und der europäische Interoperabilitätsrahmen). Die Kommission wird zusammen mit den Mitgliedstaaten außerdem die Aufnahme von INSPIRE-Diensten und der Datenharmonisierung in relevante EU-Initiativen (z. B. Copernicus, Horizont 2020), bei Dienststellen der Kommission, europäischen Agenturen und internationalen Partnern der EU fördern.

Diese und andere relevante Handlungsschritte werden nach der Annahme dieses Berichts unter den Dienststellen der Kommission besprochen werden, unterstützt von der Europäischen Umweltagentur und den Mitgliedstaaten im Kontext des aktuellen Unterhalts- und Durchführungsrahmens von INSPIRE⁴².

⁴⁰ Siehe [Folgenabschätzung in der Anfangsphase der Initiative für freien Datenfluss](#)

⁴¹ Siehe Abschnitt 2 und Fußnote 8

⁴² [Unterhalts- und Durchführungsrahmen von INSPIRE \(MIF\)](#)