



Bruxelles, 20.7.2016.
COM(2016) 478 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

**o provedbi Direktive 2007/2/EZ od ožujka 2007. o uspostavljanju infrastrukture za
prostorne informacije u Europskoj zajednici (INSPIRE) u skladu s člankom 23.**

{SWD(2016) 243 final}

1. Uvod

Problemi okoliša ne prestaju na granicama. Njihovo rješavanje često zahtijeva suradnju među državama, koja je uspješnija kad se podacima može lako zajednički koristiti izvan granica i među organizacijama. Od učinkovitog i djelotvornog prikupljanja i dijeljenja podataka povezanih s određenim mjestom (prostorni podaci) ima određenih koristi. Osim što se omogućuje bolje upravljanje okolišem, mogu se stvoriti sinergije sa strategijom jedinstvenog digitalnog tržišta EU-a¹, poput razvoja inovativnih novih proizvoda i usluga kojima se stvaraju visokokvalitetna radna mjesta te poboljšava konkurentnost EU-a.

Direktivom o uspostavljanju infrastrukture za prostorne informacije u Europskoj zajednici (Direktiva INSPIRE)² podržava se primjena politika utemeljenih na znanju te nadzor aktivnosti koje utječu na okoliš. Njome se utvrđuju mjere za uklanjanje prepreka dijeljenju prostornih podataka između svih razina vlasti unutar država članica i među njima.

Komisija je 2013. uključila Direktivu INSPIRE u svoj Program za prikladnost i učinkovitost propisa (engl. *Regulatory Fitness and Performance Programme*, REFIT)³ kako bi ocijenila je li taj instrument i dalje svrsishodan na sredini razdoblja njegove provedbe. U ovom se izvješću predstavlja napredak u provedbi⁴ te sažeto iznose rezultati ocjenjivanja.

2. Kontekst

Prostorne podatke do 2007.⁵ bilo teško pronaći na internetu na nacionalnoj razini i na razini EU-a te su često bili slabo dokumentirani⁶. Često su se čuvali u neodgovarajućim formatima pa je bilo teško kombinirati različite skupove prostornih podataka. Brojna tijela javne vlasti nisu imala uspostavljene internetske usluge koje bi omogućivale pronalaženje prostornih podataka, pristupanje njima te njihovu upotrebu i dijeljenje (unutar država i izvan granica). Stoga nije postojala infrastruktura za prostorne podatke u EU-u, što znači da, primjerice, podaci o prekograničnim rijekama nisu bili povezani.

¹ [COM\(2015\) 192](#)

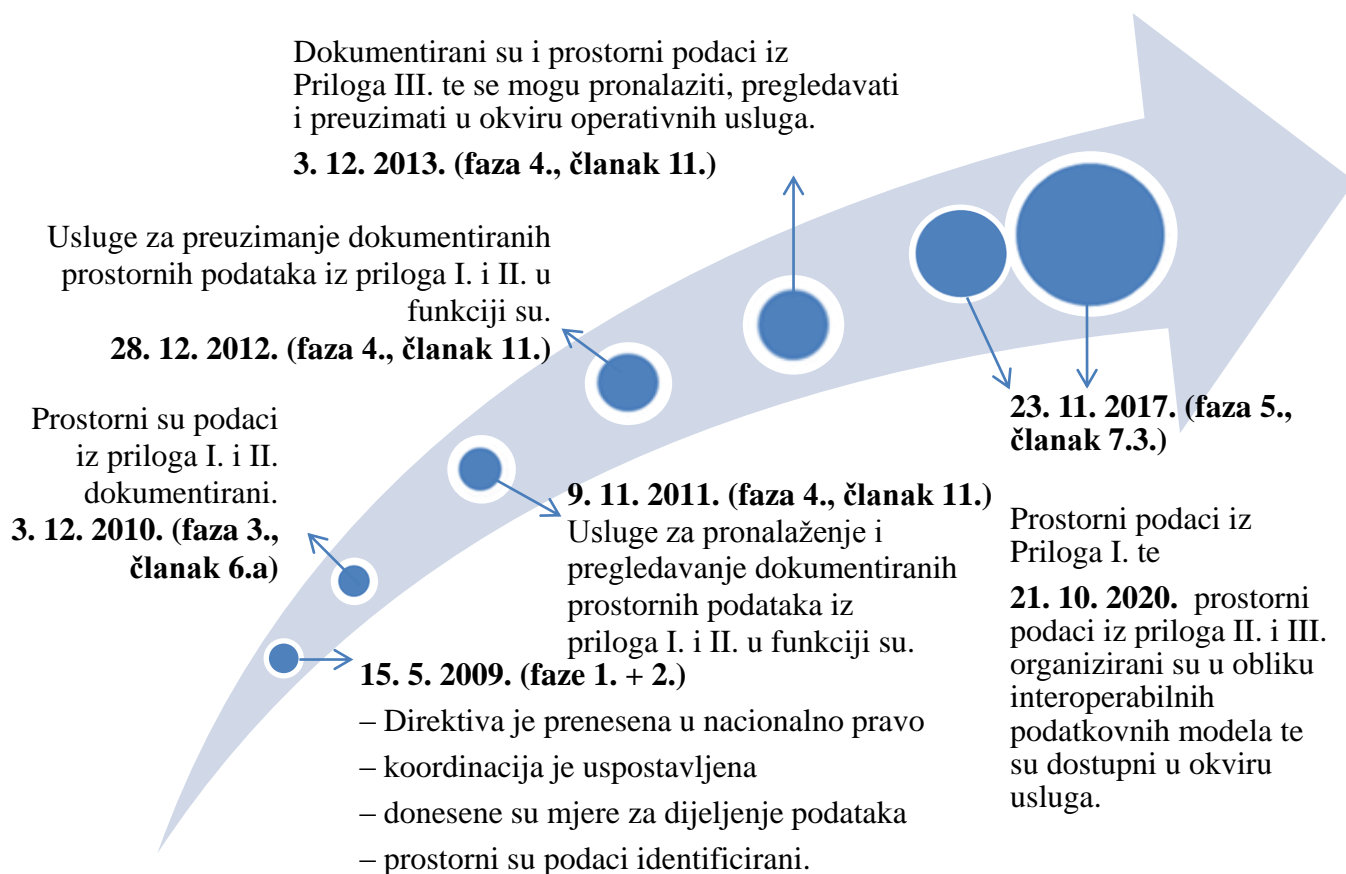
² 2007/2/EZ

³ SWD(2013)401

⁴ Kako se zahtijeva člankom 23. Direktive 2007/2/EZ.

⁵ Kako je dokumentirano u [Procjeni učinaka](#).

⁶ Tj. s pomoću metapodataka koji pružaju informacije o jednom aspektu prostornih podataka ili više njih.



Slika 1.: Plan provedbe INSPIRE-a⁷ – ključne etape

Kako bi se riješilo navedeno stanje, Direktivom, koja je utemeljena na nekoliko provedbenih pravila (npr. o izvješćivanju ili metapodacima)⁸, od država članica zahtijeva se sljedeće (vidjeti sliku 1.):

- (1) uspostavljanje koordinacijskih struktura te donošenje i provedba pravnih mjera za uklanjanje postupovnih prepreka dijeljenju prostornih podataka;
- (2) identificiranje prostornih podataka koji su relevantni za politike zaštite okoliša te politike i djelovanja koji utječu na okoliš u skladu s temama navedenima u prilogima⁹ Direktivi;
- (3) dokumentiranje prostornih podataka tako da im se može pristupiti na internetu, zajedno s informacijama o njihovu izvoru, geografskom području koje je njima obuhvaćeno, kvaliteti i uvjetima upotrebe, u skladu sa specifikacijama metapodataka¹⁰;

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

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

⁹ Trima prilogima Direktivi obuhvaćene su 34 teme prostornih podataka. Prilog I. sadržava osnovne teme podataka, npr. referentne koordinatne sustave, adrese, katastarske čestice te prometne mreže; Prilog II. sadržava teme koje se odnose na geografske podatke, npr. nadmorsku visinu i prekrivenost tla; Prilogom III. obuhvaćene su teme podataka koje se odnose na okoliš, zdravlje i energiju, npr. sustave za nadzor okoliša, sustave za industriju, poljoprivredu ili akvakulturu, područja s prirodnim opasnostima, staništa ili izvore energije.

¹⁰ [Uredba Komisije \(EZ\) br. 1205/2008](#)

- (4) uvođenje interoperabilnih internetskih usluga kojima se omogućuje pronalaženje, vizualizacija i preuzimanje prostornih podataka;
- (5) postupno organiziranje i objavljivanje prostornih podataka u skladu sa zajedničkim podatkovnim modelima¹¹ radi veće interoperabilnosti i bolje produktivnosti.

Direktivom je obuhvaćen vrlo velik broj potencijalnih skupova prostornih podataka te je nemoguće odmah utvrditi gornju granicu ili ukupan broj. Direktivu je potrebno u cijelosti provesti do 2021.⁷ Ova se ocjena temelji na informacijama koje su dostupne na sredini razdoblja provedbe (tj. 2013./2014.).

3. Provedba

Prenošenje

Direktiva je morala biti prenesena u nacionalno zakonodavstvo do 15. svibnja 2009., ali zbog velikih političkih, pravnih i administrativnih kašnjenja većina država članica to nije izvršila u navedenom roku te ju je samo Danska prenijela na vrijeme. Prosječno je kašnjenje u dostavljanju nacionalnog zakonodavstva iznosilo 12 mjeseci i kretalo se u rasponu od tri do 24 mjeseca¹².

Komisija je pokrenula postupke protiv država članica zbog neprenošenja Direktive na propisan način te 2016. još uvijek rješava otvorena pitanja prenošenja u devet država članica (CZ, DE, FI, FR, HR, LT, PL, PT, UK).

Otvorena pitanja sukladnosti odnose se na manje detaljne, pravne ili tehničke aspekte te ne sprječavaju predmetne države članice da provedu Direktivu.

Glavni se razlozi kašnjenja odnose na nekoliko pitanja, uključujući političku odluku, administrativna kašnjenja i promjene vlasti.

Faze provedbe¹³

Iako je do 2014. ostvaren napredak u provedbi Direktive, nijedna država članica nije ispunila sve rokove navedene na slici 1. Povezanost između različitih faza znači da one imaju kumulativan učinak jer je, čak i kad se ostvari dobar napredak u kasnijoj fazi, broj skupova prostornih podataka na koji on utječe manji od očekivanog. U nastavku se detaljno opisuju pojedine faze.

Faza 1. – Stvaranje koordinacijskih struktura i politika dijeljenja podataka između tijela javne vlasti

Direktivom je obuhvaćen širok raspon prostornih podataka kojima upravlja velik broj tijela javne vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Potrebne koordinacijske strukture i politike dijeljenja podataka uglavnom su uspostavljene prenošenjem (vidjeti prethodno navedeno).

¹¹ U skladu s Uredbom Komisije (EU) br. 1089/2010 kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EU) br. 1312/2014.

¹² Vidjeti i poglavlje 4.1. u Srednjoročnom evaluacijskom izvješću o provedbi INSPIRE-a – Zajedničkom izvješću Europske agencije za okoliš (EEA) i Zajedničkog istraživačkog centra (JRC) ([Tehničko izvješće EEA-a br. 17/2014](#)).

¹³ Napomena: svi se podaci temelje na nacionalnim izvješćima iz svibnja 2013. ili na godišnjim izvješćima o trenutnom stanju najkasnije iz 2014. Države članice od tada su ostvarile napredak te se od njih zahtijeva da u izvješćima za 2016. navedu ažurirane podatke o stanju.

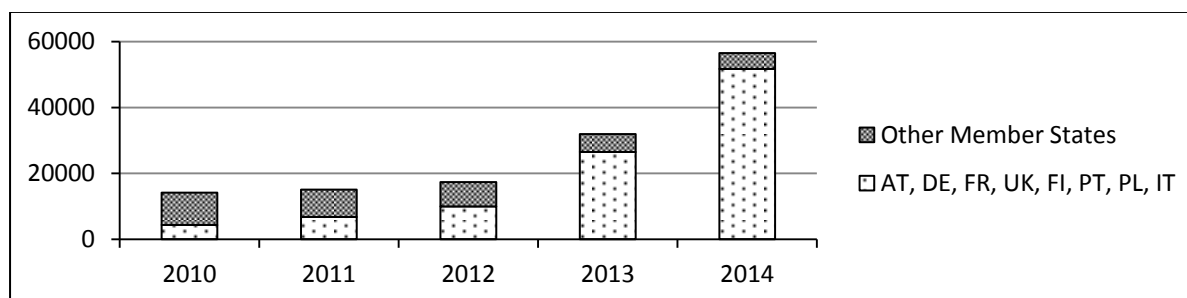
Međutim, djelotvornost napora koji su se na nacionalnoj razini ulagali u koordinaciju razlikovala se. Posebno su zabrinjavajući bili problemi koji su u nekim državama članicama utjecali na suradnju između nacionalnih kartografskih agencija i tijela za informiranje u području zaštite okoliša (npr. ministarstava i agencija).

Nacionalne politike dijeljenja podataka vrlo su raznolike i heterogene te većina država članica još uvijek izvješćuje o problemima u tom području. Odražavajući široku fleksibilnost u pristupima predviđenima Direktivom (vidjeti članak 17.2.), politike se kreću od onih kojima se predviđaju potpuno otvoreni i besplatni pristup i upotreba podataka do onih kojima se predviđa povrat troškova u cijelosti, stvaranje prihoda te različiti oblici javno-privatnih partnerstva. Komisija nije izvršila detaljnu procjenu usklađenosti nacionalnih politika s Direktivom.

Faza 2. – Napredak u identificiranju potrebnih prostornih podataka

Sve je digitalne skupove prostornih podataka kojim su obuhvaćene 34 teme prostornih podataka trebalo identificirati, dokumentirati i učiniti dostupnima na internetu u okviru usluga do prosinca 2013.

Iako je teško provesti komparativnu ocjenu postignutog uspjeha s obzirom na poteškoće u utvrđivanju gornje granice ili ukupnog broja skupova podataka obuhvaćenih do 2014., ukupan broj skupova podataka iznosio je više od 56 220 (slika 2.). Oko 90 % odnosi se na skupove podataka iz samo osam država članica. Nakon početnog porasta, količina prijavljenih skupova prostornih podataka za preostale države članice (njih 20) ostala je relativno stabilna ili se između 2010. i 2014. u nekim državama čak smanjila¹⁴ (slika 2.) te je općenito bila niska i iznosila je manje od 120 skupova podataka po državi.



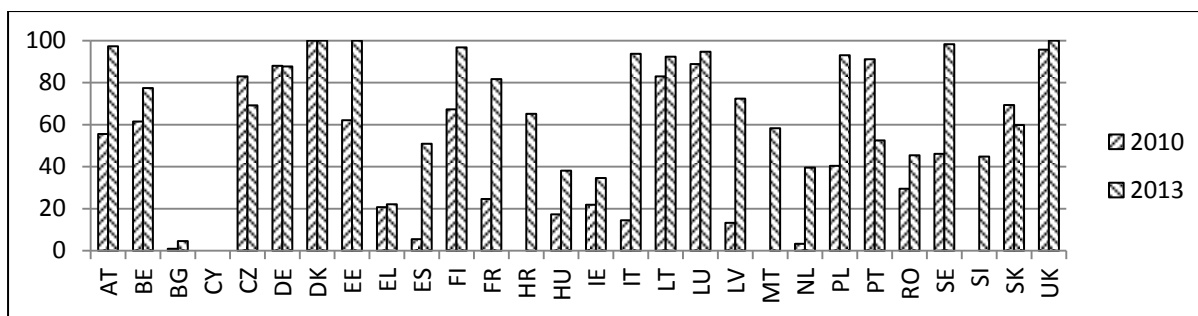
Slika 2.: Ukupna količina skupova prostornih podataka (svi prilozi) koje su prijavile države članice

U skladu s prethodno navedenim rokovima i fazama, države članice ostvarile su napredak u pogledu tema kojima su obuhvaćeni podaci o okolišu, poput lokacije i podataka o izvorima emisija. Međutim, podaci koji su najrelevantniji za okoliš (uglavnom obuhvaćeni Prilogom III.) često nisu dostupni u tom trenutku (faze 2., 3. i 4., rok 2013.). Zbog toga će biti još teže provesti sljedeću fazu u kojoj te podatke treba učiniti interoperabilnima (faza 5., rok 2020.).

Faza 3. – Dokumentiranje prostornih podataka (metapodaci)

Dokumentiranjem identificiranih prostornih podataka omogućuje se njihovo lakše pronalaženje na internetu. Iako broj dokumentiranih skupova prostornih podataka neprekidno raste, u 2013. samo je kod 12 država članica više od 80 % dokumentacije bilo sukladno, u odnosu na cilj od 100 % za sve države članice (slika 4.).

¹⁴ Smanjenje podataka može odražavati situacije u kojima su države konsolidirale brojne raspršene podatke u jedan nacionalni skup podataka (ili nekoliko njih). Time bi se moglo pridonijeti provedbi.

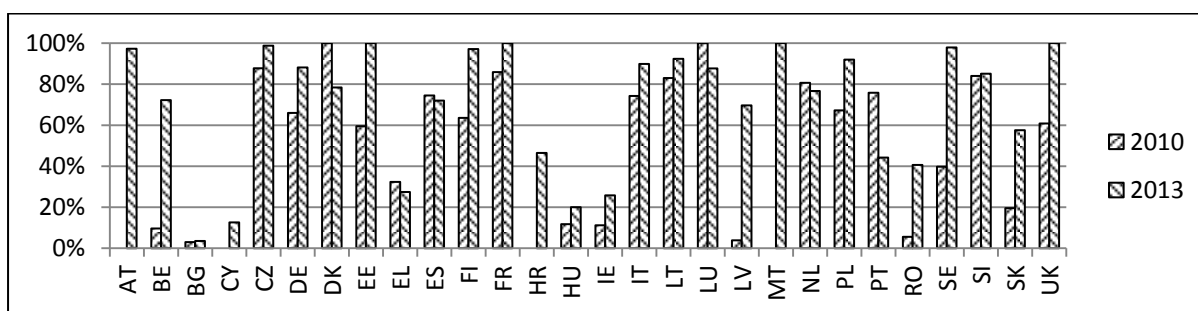


Slika 4.: Kretanja u razdoblju 2010. – 2013. – postotak skupova prostornih podataka sa sukladnim metapodacima

Faza 4. – Stvaranje internetskih usluga kojima se omogućuje pregledavanje i preuzimanje prostornih podataka

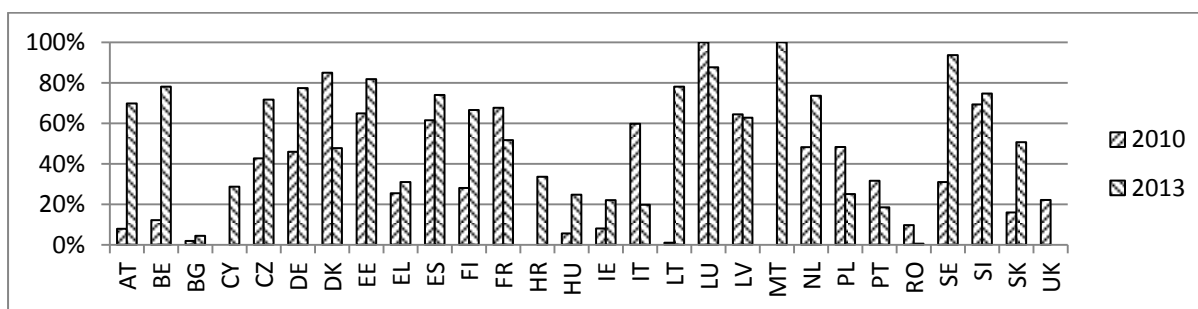
Do prosinca 2013. države članice trebale su za sve svoje dokumentirane skupove prostornih podataka imati uspostavljene internetske usluge za pronalaženje, pregledavanje i preuzimanje podataka.

U ovoj je fazi ostvaren veći napredak te je 15 država članica u roku uspostavilo usluge za pronalaženje za 80 – 100 % svojih dokumentiranih skupova prostornih podataka (slika 5.).



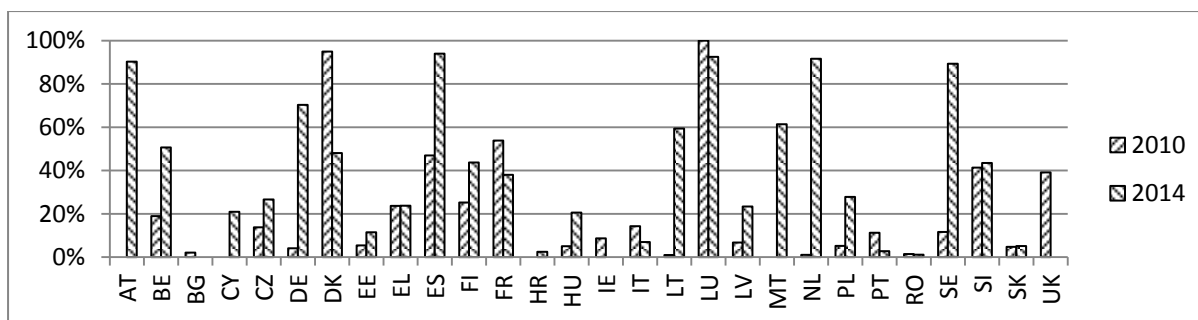
Slika 5.: Kretanja u razdoblju 2010. – 2013. – postotak skupova prostornih podataka s uslugama za pronalaženje

Ukupna dostupnost skupova prostornih podataka u okviru usluga za pregledavanje i preuzimanje čak je i niža te samo oko polovine država članica objavljuje 60 – 100 % svojih prijavljenih skupova prostornih podataka u okviru usluga za pregledavanje (slika 6.).



Slika 6.: Kretanja u razdoblju 2010. – 2013. – postotak skupova prostornih podataka s uslugama za pregledavanje

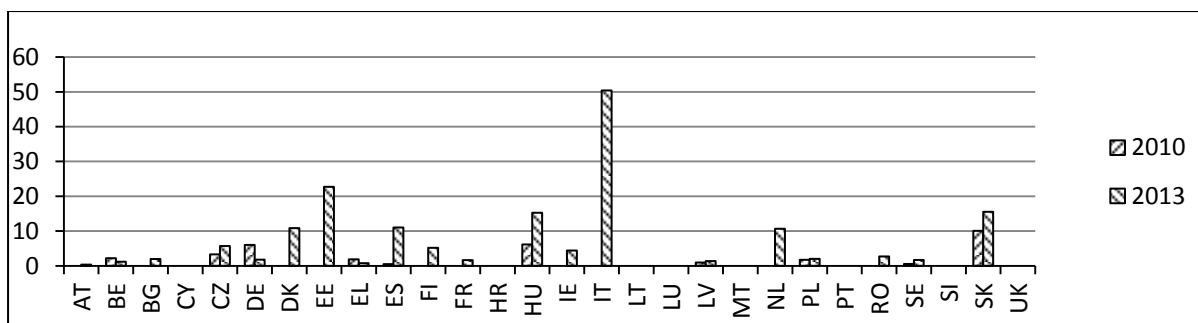
Stanje u pogledu usluga za preuzimanje isto je tako ispod očekivanja te je samo kod oko četvrtine država članica 60 – 100 % prijavljenih skupova prostornih podataka dostupno za preuzimanje (slika 7.).



Slika 7.: Kretanja u razdoblju 2010. – 2013. – postotak skupova prostornih podataka s uslugama za preuzimanje

Faza 5. – Dostupnost prostornih podataka u zajedničkim podatkovnim modelima

Najzahtjevniji je zadatak transformacija prostornih podataka radi usklađivanja sa zajedničkim podatkovnim modelima. Države članice tu fazu moraju završiti najkasnije do 2020. U ovoj ranoj fazi provedbe ne iznenađuje niska razina usklađenosti prostornih podataka (slika 8.).



Slika 8.: Kretanja u razdoblju 2010. – 2013. – postotak skupova prostornih podataka koji su u skladu sa zajedničkim podatkovnim modelima – obvezno do 2017. te nadalje (svi prilozi)

4. Primjerenost propisa

U ovom se odjeljku navodi sažetak ocjene. Više se detalja može pronaći u odgovarajućem radnom dokumentu službi Komisije¹⁵.

Djelotvornost

Prije stupanja na snagu Direktive samo je ograničen broj skupova prostornih podataka (1384 identificirana 2007.¹⁶) bio dokumentiran, internetskim je uslugama bio obuhvaćen tek mali dio označenih skupova prostornih podataka, a politike postupanja s podacima bile su takve da su postojale znatne prepreke njihovoj širokoj upotrebi.

Djelotvornost se do 2013. povećala u svim državama članicama ovisno o njihovim nastojanjima u provedbi (i ulaganjima), što potvrđuje i činjenica o postojanju više od 56 000 skupova podataka za 2013. Zahtjevi i rokovi propisani Direktivom nisu predstavljali bitne probleme za osam država članica koje su označile više od 90 % ukupnih skupova podataka¹⁷. Međutim, kod brojnih država članica napredak s obzirom na utvrđene faze i rokove nije ispunio očekivanja. Složene i heterogene nacionalne politike postupanja s podacima te nedostatak paneuropske politike postupanja s podacima sprječavaju slobodan protok

¹⁵ SWD(2016) 243

¹⁶ [Infrastrukture prostornih podataka u Europi: stanje 2007.](#)

¹⁷ U nekim od tih država članica još uvijek se raspravlja o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva, ali to nije utjecalo na njihovu sposobnost za dobru provedbu Direktive (vidjeti odjeljak 3. o prenošenju).

podataka – što je isto tako prepoznato kao problem na širem jedinstvenom digitalnom tržištu. Najmanje učinkovit dio postupka provedbe odnosi se na politike postupanja s podacima. Brojni skupovi podataka i usluge još uvijek nisu lako dostupni (tj. bez pravnih ili financijskih prepreka), što je preduvjet za stvaranje dodane vrijednosti iz tih podataka na unutarnjem tržištu. Složene i raznolike politike postupanja s podacima isto tako stvaraju dodatno nepotrebno administrativno opterećenje u usporedbi sa širom politikom otvorenih podataka.

Ostali razlozi za nedostatke u provedbi:

- kašnjenja u prenošenju i stvaranju učinkovitih administrativnih struktura zbog političkih, pravnih i gospodarskih izazova na nacionalnoj razini (vidjeti odjeljak 3. fazu 1.). Nekoliko je država članica izvijestilo da su gospodarska kriza i pritisak na nacionalne proračune utjecali i na dodjelu potrebnih sredstava za prethodna ulaganja (npr. u informatičku infrastrukturu te razvoj tehničkih vještina u upravama);
- nedostatna koordinacija, pojašnjenja i utvrđivanje prioriteta između relevantnih tijela na nacionalnoj razini, posebno onih koja su odgovorna za podatke o okolišu (npr. utvrđivanje minimalnih potrebnih skupova podataka);
- neučinkovita koordinacija na razini EU-a (Europska komisija i EEA) u usmjeravanju država članica prema prioritetima u utvrđivanju skupova prostornih podataka za politike zaštite okoliša i srodne politike (npr. za izvješćivanje);
- ambiciozni rokovi koji su vrijedili u vrijeme donošenja Direktive možda više nisu primjereni za sve države članice, npr. zbog tehničke složenosti provedbenih pravila o interoperabilnosti i smjernica kojima se zahtijeva primjena informatičkih alata i vještina koji često nedostaju. Tome treba dodati i različitu razinu pripremljenosti država članica s obzirom na ispunjavanje rokova utvrđenih Direktivom.

Neke su od manje naprednih država članica izvijestile i o natjecanju s paralelnim nacionalnim politikama o otvorenim podacima i e-upravi zbog administrativnih razloga (različita nadležna tijela) te o niskom stupnju važnosti koja se pridaje pitanjima okoliša u širem političkom kontekstu. Ostale države članice (uključujući i neke od najnaprednijih) pokazale su da je natjecanje nepotrebno – postoje velike mogućnosti za stvaranje pristupa koji su korisni za sve i u kojima INSPIRE postaje temelj za aktivnosti e-uprave.

Države članice izrazile su i dvojbe u pogledu djelotvornosti budućeg usklađivanja podataka (faza 5.) zbog značajnih napora i troškova koji su potrebni da bi se postojeći skupovi podataka transformirali kako bi udovoljili novim zahtjevima (rokovi 2017. i 2020.). Brojne su države potvrdile da je za postizanje veće razine učinkovitosti potrebna veća interoperabilnost. Izrazile su i zabrinutost u pogledu složenosti i izvedivosti prilagođavanja svih prostornih podataka zajedničkim podatkovnim modelima do 2017. (Prilog I.) ili 2020. (prilozi II. i III.). Pozvale su na to da primjena postojećih specifikacija podataka bude fleksibilna, pragmatična i po mjeri korisnika.

Učinkovitost

Bilo je teško donijeti kvantitativnu ocjenu troškova i koristi zbog nedostatka sveobuhvatnih i usporedivih podataka. S obzirom na fazu provedbe, većina se trenutno dostupnih studija temelji na procjenama ili predviđanjima te postoji malo kvantificiranih podataka o koristima.

Troškovi provedbe o kojima je izviješteno kretali su se od 0,5 do 13,5 milijuna eura godišnje, pri čemu je većina država članica izvijestila o tome da oni iznose 2 do 3 milijuna eura godišnje. U većini slučajeva to je ispod početnih procjena koje su se kretale od 4 do

8 milijuna eura godišnje u početnoj procjeni učinka¹⁸ i vjerojatno je povezano s činjenicom da je napredak slabiji od očekivanog.

Informacije o koristima, koje su bile uglavnom kvalitativne i temeljile su se na procjenama, uključivale su sljedeće točke:

- učinkovitiji pristup informacijama¹⁹ kojim se osiguravaju bolje i jeftinije usluge e-uprave za građane i poslovne subjekte, čime se poboljšava transparentnost i stvaraju poslovne prilike na temelju podataka o okolišu. Time se jača potencijal za istraživanje i inovacije;
- poboljšana baza dokaza za razvoj politike, donošenje odluka i provedbu, smanjenje troškova te poboljšanje kvalitete procjena (npr. u području procjena okoliša (utjecaja na okoliš) te upravljanja okolišem (rizicima))²⁰;
- bolja suradnja između tijela javne vlasti i između različitih sektora (npr. prostorno planiranje, prijevoz, poljoprivreda i okoliš)²¹ te uštede administrativnih troškova (smanjenim udvostručivanjem posla) uz istodobno poboljšanje dostupnosti i kvalitete podataka;
- razvoj tehnoloških vještina te jačanje kompetencija i kapaciteta u javnim upravama.

Izgleda da je nekoliko država, uključujući i Nizozemsku, slijedilo prilično predvidljiv obrazac, pri čemu su na početku godišnji troškovi veći od koristi, ali se koristi povećavaju u drugoj fazi provedbe (nakon 2013.). Iako su se očekivala rana ulaganja (u informatičku infrastrukturu, transformaciju podataka i razvoj vještina), samo je nekoliko država članica izvijestilo o provedbi takvih ulaganja. Nekoliko je država članica izvijestilo o sinergijama²² između EU-ovih i nacionalnih strategija o otvorenim podacima²³ (uključujući revidiranu Direktivu o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora)²⁴, kojima se pomoglo da se povećaju koristi te troškovi provedbe dijele s ulaganjima koja su ionako potrebna za šire politike otvorenih podataka. U okviru strategije ostvarivanja koristi koju je Ujedinjena Kraljevina donijela 2012.²⁵ procijenjeno je da godišnje mjerljive koristi u državnim tijelima Ujedinjene Kraljevine iznose 470 – 510 milijuna funti godišnje.

Kako je navedeno u fazi 5., usklađivanje podataka najskuplji je i najzahtjevniji korak. Iako se države članice moraju uskladiti s tim odredbama tek do 2017. ili 2020. (ovisno o tome o kojim je podacima riječ), u nedavnim su raspravama unutar stručne skupine²⁶ izražena

¹⁸ [Doprinos proširenoj procjeni učinka INSPIRE-a](#)

¹⁹ [Program osnovnih podataka – danski model infrastrukture za javne podatke](#), 2014.

²⁰ Npr. u vezi s procjenama utjecaja na okoliš provedenima u odnosu na zakonodavstvo EU-a, studija je pokazala da je moguće uštedjeti 15 % vremena i oko 150 milijuna eura godišnje u troškovima na razini EU-a (Tehničko izvješće JRC-a – [EUR24327 EN – 2010](#)).

²¹ Npr. u okviru Sustava za identifikaciju zemljišnih čestica u Rumunjskoj upravljanje subvencijama u poljoprivredi i utvrđivanje poboljšanja u vezi s okolišem provedeni su u skladu s Direktivom INSPIRE. Ostale su države članice izvijestile o sličnim projektima.

²² Na primjer: [57 % podataka dobivenih u okviru INSPIRE-a u Finskoj OTVORENI su podaci i pružaju se putem usluga INSPIRE-a](#) ili kao [INSPIRE podaci i otvoreni podaci](#); u Ujedinjenoj Kraljevini Vijeće okruga Ashfield objavljuje podatke na temelju europske Direktive INSPIRE te kao otvorene podatke.

²³ [COM\(2011\) 882](#)

²⁴ [2013/37/EU](#)

²⁶ Kako je raspravljeno unutar [Stručne skupine za održavanje i provedbu Direktive INSPIRE](#) u prosincu 2015.

predviđanja da bi istodobno usklađivanje tako velikog broja podataka uključivalo visoke troškove i praktične poteškoće. Predloženo je da jedan od načina savladavanja tog budućeg izazova bude određivanje jasnih prioriteta, tj. utvrđivanje najvažnijih skupova podataka za aplikacije za krajnjeg korisnika u okviru tema podataka, posebno onih iz Priloga III.

Neki se od tih problema mogu ublažiti financijskim sredstvima EU-a te je nekoliko projekata primilo potporu iz programa EU-a (npr. ISA²⁷, Obzor 2020., LIFE+). Takvim se projektima²⁸ može pridonijeti razvoju rješenja i alata koje mogu upotrebljavati sve države članice (komponente koje je moguće ponovno upotrijebiti), kojima se može poboljšati učinkovitost u više sektora politike. Međutim, države članice tim se mogućnostima ne koriste sustavno.

Relevantnost

Javna je rasprava²⁹ pokazala da postoji znatna potpora ciljevima Direktive te da ih se i dalje smatra relevantnima za uklanjanje prepreka dijeljenju podataka koje sprječavaju djelotvornu i učinkovitu provedbu politike okoliša. Osim toga, iz razvoja politika EU-a vidljivo je da su ciljevi Direktive INSPIRE s vremenom postali sve relevantniji te su uključeni u prioritete Komisije koji se odnose na strategiju jedinstvenog digitalnog tržišta EU-a iz 2015. U strategiji je utvrđeno da postoji potreba za povećanjem međusektorske interoperabilnosti u javnom sektoru (uz reviziju Europskog okvira za interoperabilnost) u kojemu INSPIRE ima ključnu važnost. Promicanje usluga e-uprave te potreba primjene načela „digitalizacija kao standard” i načela „upotrijebi jednom” sadržani su u Direktivi INSPIRE.

U Sedmom programu djelovanja za okoliš naglašena je potreba za poboljšanjem baze dokaza za politiku u području okoliša. Osim toga, primjena Direktive INSPIRE mogla bi biti važna za postizanje ciljeva provjere prikladnosti³⁰ praćenja koja je u tijeku i izvješćivanja o stanju okoliša koje se provodi kao dio plana za bolju regulativu³¹.

Usklađenost

Unutarnja usklađenost Direktive pokazala se dobrom jer države članice u velikoj mjeri slijede faze koje su njome predviđene.

U odnosu na ostalo zakonodavstvo u području zaštite okoliša, cilj je Direktive pridonijeti prekograničnoj interoperabilnosti te pravnoj i tehničkoj interoperabilnosti unutar EU-a. Međutim, ostvaren je samo djelomičan napredak u prilagođavanju upravljanja podacima u području zaštite okoliša. Iako je upućivanje na Direktivu INSPIRE postalo uobičajeno nakon 2007., njezina je praktična primjena, na primjer u području izvješćivanja, tek u začetima.

Dosljednom primjenom pravila INSPIRE u kombinaciji s Direktivom o javnom pristupu informacijama o okolišu³², a posebno odredbama o aktivnom širenju informacija (vidi članak 7.), osigurava se mogućnost lakšeg dijeljenja podataka i boljeg obavješćivanja i osnaživanja građana.

²⁷ [Interoperabilna rješenja za europske javne uprave](#)

²⁸ Primjeri uključuju: Okvir Europske unije za razmjenu i dijeljenje podataka o lokacijama (engl. *European Union Location Framework*, EULF) te Referentnu platformu za ponovnu upotrebu INSPIRE-a (engl. *Reusable INSPIRE Reference Platform*, ARE3NA), [Europsku infrastrukturu za geološke podatke](#) (engl. *European Geological Data Infrastructure*, EGDI), [web-mjesto Scotland's Environment](#).

²⁹ 94 % se slaže – 1 % se ne slaže – 5 % nema mišljenje: stranica 28. [Sažetog izvješća o javnoj raspravi o INSPIRE-u iz 2013.](#)

³⁰ Vidjeti [Plan](#)

³¹ Vidjeti Program rada Komisije za 2016. (COM(2015) 610, Prilog 2.).

³² [Direktiva 2003/4/EZ](#)

U odnosu na širi skup politika EU-a, Direktiva INSPIRE općenito je usklađena s ciljevima Europskog okvira za interoperabilnost i širim ciljevima jedinstvenog digitalnog tržišta EU-a. Nadalje, uspostavljena je povezanost s novim inicijativama europskog oblaka za otvorenu znanost te europske podatkovne infrastrukture u okviru inicijative Europski oblak³³ te Akcijskog plana za e-upravu³⁴. Posebna pitanja kojima bi možda trebalo posvetiti pozornost uključuju usklađenost politika pristupa podacima, koja je isto tako utvrđena Direktivom o informacijama javnog sektora. To se odnosi na šira pitanja slobodnog protoka podataka, koji je utvrđen kao prioritetno pitanje za jedinstveno digitalno tržište.

Dodana vrijednost za EU

S obzirom na to u kojem se trenutku u postupku provedbe INSPIRE-a donosi ovo izvješće, nije moguće analizirati stvarno ostvarenu dodanu vrijednost za EU. Moguća poboljšanja u upravljanju prostornim podacima, kako u EU-u tako i izvan granica, koja se mogu ostvariti primjenom Direktive INSPIRE i dalje su znatna, ne samo u području okoliša. Bez obzira na to radi li se o dijeljenju podataka o kvaliteti zraka ili o upravljanju rizicima od poplava, rješenja za očuvanje okoliša često zahtijevaju prekograničnu suradnju. Iako se još uvijek ne provodi dosljedno, postoje dokazi da to sprečavaju problemi koji proizlaze iz (ranijih ili trenutačnih) različitih nacionalnih pristupa. Niz primjena podataka obuhvaćenih Direktivom INSPIRE može se dodatno iskoristiti na razini EU-a kroz izvješćivanja, potporu procjenama učinaka ili evaluacijama, istraživanjima i inovacijama. Posebno je važna mogućnost iskorištavanja potencijala podataka primljenih u okviru programa Copernicus jer je te podatke dobivene daljinskim istraživanjem često potrebno kombinirati s prostornim podacima kako bi im se dodala vrijednost i kontekst.

Trenutačno postoji malo aplikacija za krajnjeg korisnika³⁵ koje omogućuju iskorištavanje potencijala podataka primjenom pristupa INSPIRE na razini EU-a. U vrijeme izvješćivanja neki su pilot-projekti bili završeni, poput pilot-izvješćivanja o kvaliteti zraka, ali nijedan nije postigao fazu potpune praktične primjene. Utvrđivanje nacionalnih prioriteta u velikoj se mjeri razlikuje u smislu određivanja skupova prostornih podataka koji su najpotrebniji za prekograničnu primjenu ili za izvješćivanja na razini EU-a (tj. neki su usredotočeni na kvalitetu zraka³⁶, drugi na podatke o morskom okolišu³⁷). Konačno, suradnja između Komisije i država članica općenito se smatra pozitivnom, ali se može dodatno osnažiti, primjerice, zajedničkim razvijanjem provedbenih alata i komponenata, a ne tako da svaka država članica to radi zasebno.

5. Zaključci

Evaluacijom Direktive INSPIRE potvrđeno je da je ta Direktiva i dalje u velikoj mjeri relevantna za učinkovito ispunjavanje potreba politike te se očekuje da će s vremenom postati još relevantnija, s obzirom na poticanje digitalnog gospodarstva kako je navedeno u strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta koja uključuje važne elemente Direktive.

³³ COM(2016) 178

³⁴ Vidjeti mjeru 19. u COM(2016) 179

³⁵ Na primjer [Informacijska platforma za praćenje kemikalija](#) u kojoj se osnovne značajke INSPIRE-a upotrebljavaju za pristup brojnim izvorima podataka. Za druge primjere vidjeti napomenu 28.

³⁶ [Geodateninfrastruktur Deutschland: Primjer uspjeha INSPIRE-a – Uvođenje e-izvješćivanja o kvaliteti zraka temeljenog na INSPIRE-u na nacionalnoj razini.](#)

³⁷ [Njemačka infrastruktura pomorskih podataka i Okvirna direktiva o pomorskoj strategiji](#), 2015.

Dobar napredak u provedbi ostvaren je samo u nekoliko država članica u kojima su izvršena potrebna ulaganja te je provedba Direktive usklađena sa širim nacionalnim djelovanjem u području politika otvorenih podataka i boljih usluga e-uprave. Utvrđeni nedostaci u provedbi znatni su i proizlaze iz nastalih kašnjenja u postupku te dovode do razlika u brzini i kvaliteti provedbe.

To je imalo negativan utjecaj na ukupnu djelotvornost. Znatne preostale prepreke koje u brojnim državama proizlaze iz politika postupanja s podacima posebno ometaju učinkovit napredak te izazivaju dodatno administrativno opterećenje jer se podaci ne mogu lako dijeliti među upravama. Unatoč tome, neke su države članice pokazale da je postupak moguć te su pozitivno izvijestile o ostvarenim koristima, makar samo u kvalitativnom smislu.

To je potvrđeno evaluacijom učinkovitosti u državama članicama predvodnicama koje su već u ranoj fazi ulagale u provedbu, razvile otvorenije politike postupanja s podacima te uskladile Direktivu INSPIRE sa svojim nacionalnim prioritetima u području otvorenih podataka i stvaranja e-uprave. Međutim, početni su troškovi veći od koristi jer je podatke prije njihove upotrebe u aplikacijama za krajnjeg korisnika najprije potrebno na propisane načine staviti na raspolaganje. Brojne države članice nisu izvršile dostatna ulaganja, vjerojatno zbog gospodarske krize.

Evaluacijom usklađenosti otkrivena su područja kojima je potrebno posvetiti pozornost, a to se posebno odnosi na razvoj politika postupanja s podacima koje stvaraju prepreke na unutarnjem (digitalnom) tržištu koje je isto tako relevantno za inicijativu „slobodnog protoka podataka”.

Konačno, u budućnosti se može ostvariti znatna dodana vrijednost za EU. Rješavanjem prethodno navedenih problema te usmjeravanjem na potrebe krajnjih korisnika i na aplikacije za krajnje korisnike u prekograničnom kontekstu i u kontekstu EU-a može se pomoći u provedbi i u određivanju prioriteta resursa i ulaganja.

6. Preporuke i sljedeći koraci

Iz rezultata evaluacije jasno proizlazi da u budućnosti svi dionici na svim razinama moraju poduzimati veće napore. U tu svrhu Komisija predlaže niz mjera kako za države članice tako i na razini EU-a.

Kao preduvjet, sve države članice moraju povećati svoja nastojanja u provedbi (npr. na koordinacijskim aktivnostima) te kritički preispitati učinkovitost svojih politika postupanja s podacima. To posebno moraju učiniti države članice koje najviše zaostaju, kako bi mogle ispuniti buduće rokove provedbe. Osim toga, državama članicama preporučuje se da, uz savjetovanje s Komisijom:

- 1) prednost daju skupovima prostornih podataka koji se odnose na okoliš³⁸, a posebno onima koji su povezani s praćenjem i izvješćivanjem te onima koji su utvrđeni relevantnim globalnim procesima³⁹;
- 2) poboljšaju koordinaciju između postupaka nacionalne provedbe INSPIRE-a i e-uprave, otvorenih podataka te drugih relevantnih procesa na nacionalnoj razini.

Kako bi podržala nacionalna nastojanja, Komisija će:

³⁸ Ili da ih barem „onakve kakvi jesu” stave na raspolaganje drugim tijelima javne vlasti te javnosti u okviru digitalnih usluga u skladu s Direktivom INSPIRE.

³⁹ Npr. u okviru programa Copernicus, Globalnog upravljanja geoprostornim informacijama (UN-GGIM) te Skupine za motrenje Zemlje.

- A. detaljnije ocjenjivati nedostatke nacionalnih politika postupanja s podacima u odnosu na članak 17. Direktive te istraživati sinergije s inicijativom o „slobodnom protoku podataka”⁴⁰ u okviru jedinstvenog digitalnog tržišta u cilju rješavanja tih problema;
- B. preispitati, i po mogućnosti revidirati, pravila INSPIRE⁴¹, posebno ona koja se odnose na usklađivanje prostornih podataka, kako bi uzela u obzir rizike i složenost provedbe te ih smanjila (zahtjevi za pojednostavnjenje);
- C. pomagati državama članicama u primjeni i provedbi Direktive INSPIRE (pojednostavnjenje upotrebe), npr. primjenom zajedničkih alata, te promicati utvrđivanje prioriteta zajedno s državama članicama.
- D. blisko surađivati s državama članicama u istraživanju mogućnosti koje proizlaze iz upotrebe postojećih programa koji se financiraju na razini EU-a kako bi se pomoglo jačanju kapaciteta i uklanjanju nedostataka u provedbi INSPIRE-a (npr. interoperabilnim rješenjima za uprave).

Ostalim će se mjerama u okviru jedinstvenog digitalnog tržišta isto tako pridonijeti provedbi Direktive INSPIRE (npr. Akcijski plan za e-upravu i Europski okvir za interoperabilnost). Komisija će zajedno s državama članicama promicati i uključivanje usklađivanja usluga i podataka INSPIRE-a u odgovarajuće inicijative EU-a (npr. Copernicus, Obzor 2020.), službe Komisije, europske agencije i međunarodne partnere EU-a.

Nakon donošenja ovog izvješća, službe Komisije će uz podršku Europske agencije za okoliš i država članica raspraviti o navedenim i drugim relevantnim mjerama u kontekstu trenutnog Okvira za održavanje i provedbu INSPIRE-a⁴².

⁴⁰ Vidjeti [Početnu procjenu učinka inicijative za slobodni protok podataka](#)

⁴¹ Vidjeti odjeljak 2.i napomenu 8.

⁴² [Okvir za održavanje i provedbu INSPIRE-a \(MIF\)](#)