

INSPIRE – OD INICJATYWY DO DYREKTYWY

INSPIRE – FROM INITIATIVE TO DIRECTIVE

Adam Linsenbarth

Instytut Geodezji i Kartografii

Słowa kluczowe: INSPIRE, informacja przestrzenna, infrastruktura informacji przestrzennej
Key words: INSPIRE, spatial information, spatial information infrastructure

Okres przygotowawczy

Inicjatywa stworzenia europejskiej infrastruktury informacji przestrzennej pojawiła się pod koniec ostatniej dekady ubiegłego wieku. We Wspólnocie Europejskiej działało wiele programów i projektów geoinformacyjnych realizowanych w różnych systemach odniesienia i różnych odwzorowaniach. Dotyczyło to nie tylko projektów realizowanych na szczeblu Wspólnoty ale także opracowań wykonywanych w poszczególnych państwach. W wyniku braku takiej jednolitej infrastruktury, powstało wiele opracowań, które wykonywane były w różnych systemach i układach, co w praktyce bardzo utrudniało prowadzenie i koordynowanie prac związanych głównie z monitorowaniem środowiska w skali europejskiej.

Jako datę rozpoczęcia prac nad jednolitą europejską infrastrukturą informacji przestrzennej można przyjąć rok 2001, kiedy to powstała myśl utworzenia jednolitej infrastruktury informacji przestrzennej, niezbędnej dla europejskiej polityki środowiskowej. Latem 2001 roku odbyło się pierwsze spotkanie grupy ekspertów dotyczące stworzenia E-ESDI (*Environmental – European Spatial Data Infrastructure*). Na kolejnym spotkaniu grupy ekspertów w grudniu 2001, które odbyło się w Wiedniu, nadano tej inicjatywie kryptonim INSPIRE i nakreślono wstępny harmonogram prac zmierzający do przygotowania dyrektywy Parlamentu i Rady Unii Europejskiej, która będzie obowiązywać wszystkie państwa wchodzące w skład Wspólnoty. Tak więc początkowej inicjatywie dotyczącej infrastruktury informacji przestrzennej dla środowiska nadano szerszy i bardziej uniwersalny charakter.

Na spotkaniu Grupy Ekspertów w Wiedniu 17 grudnia 2001 roku, przedstawiono cele i wstępne założenia E-ESDI, przykłady korzyści z wprowadzenia E-ESDI oraz dokonano przeglądu inicjatyw w tym zakresie w poszczególnych krajach członkowskich Wspólnoty. Komisja Europejska przedstawiła projekt organizacji E-ESDI, skład grupy ekspertów i propozycje dotyczące zakresu działania grup roboczych, harmonogram prac oraz propozycje dotyczące konferencji, seminariów i innych form spotkań i działań.

Na spotkaniu w Wiedniu ustalono trzy poziomy koordynacji na szczeblu Wspólnoty. Techniczną koordynację projektu INSPIRE powierzono JRC tj. Wspólnotowemu Centrum Badań w Isprze, które było także odpowiedzialne za prowadzenie sekretariatu. Tema-

tyczną koordynację projektu powierzono EEA tj. Europejskiej Agencji Środowiska, która miała być odpowiedzialna za koordynację działań tematycznych grup roboczych. Z kolei - koordynację międzysektorową - powierzono EUROSTAT-owi czyli Europejskiej Organizacji Statystycznej.

Powołano 5 Grup Roboczych, które zajmowały się następującą tematyką:

- Dane referencyjne i metadane (przewodnictwo – EUROSTAT),
- Architektura i standardy (przewodnictwo – JRC Ispra),
- Aspekty prawne i polityka danych (przewodnictwo – Wielka Brytania),
- Analiza skutków wdrożenia (przewodnictwo – Holandia),
- Fundusze i struktury implementacyjne (przewodnictwo – Szwecja).

Przedstawiony harmonogram działań został podzielony na trzy fazy:

- 1) fazę przygotowawczą – dotyczącą działań przed zatwierdzeniem dyrektywy obejmującą okres 2001–2005,
- 2) fazę przejściową – dotyczącą stworzenia warunków do formalnego wdrożenia i przewidzianą na lata 2006–2007, oraz
- 3) fazę wdrożenia – dotyczącą wdrażania i monitorowania programu, przewidzianą na lata 2008–2015.

Faza przygotowawcza obejmowała wszelkie działania związane z przygotowaniem propozycji dyrektywy INSPIRE zarówno przez Grupę Ekspertów, Grupy Robocze oraz odpowiednie służby Komisji Europejskiej.

Faza przejściowa miała być poświęcona działalności operacyjnej Komitetu INSPIRE wspieranego przez stałe biuro w Komisji Europejskiej. Celem tej działalności miało być ustanawianie warunków technicznych i wytycznych dotyczących wdrażania dyrektywy INSPIRE oraz przygotowanie krajów członkowskich do wdrożenia programu INSPIRE.

Faza wdrożenia to okres operacyjnego działania struktur organizacyjnych zarówno na szczeblu Wspólnoty jak i w poszczególnych krajach członkowskich oraz monitorowanie i dokonywanie oceny wdrażania programu. W tym okresie będzie także możliwe wprowadzanie niezbędnych korekt i uzupełnień legislacyjnych oraz przeprowadzenie aktualizacji i modernizacji warunków technicznych.

Grupa Ekspertów programu INSPIRE składała się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. Każde państwo było reprezentowane przez dwie osoby: jednego przedstawiciela z branży ochrony środowiska oraz drugiego reprezentującego systemy informacji geograficznej. Ponadto w skład Grupy Ekspertów wchodziła przedstawiciele różnych organizacji międzynarodowych działających w Europie oraz przedstawiciele organów Komisji Europejskiej. Z państw kandydujących do Wspólnoty zaproszono kilku przedstawicieli z Polski, Czech i Węgier w charakterze obserwatorów. Z Polski imienne zaproszenie do udziału w pracach Grupy Ekspertów dostał Adam Linsenbarth autor niniejszego artykułu. Spotkania Grupy Ekspertów odbywały się z reguły dwa razy do roku a ich organizatorem był przeważnie kraj, który sprawował prezydencję w Unii Europejskiej. Dodatkowe spotkania organizowane były w siedzibie Komisji Europejskiej w Brukseli.

W roku 2003 zebrano i przeanalizowano informacje na temat stanu prac nad krajową infrastrukturą przestrzenną. Raporty te przygotowała na zlecenie Komisji jedna z firm komercyjnych, która opierała się głównie na informacjach podawanych w Internecie. W związku z tym nie były to informacje źródłowe i aktualne i nie obrazowały rzeczywistego stanu rzeczy w poszczególnych państwach. W przypadku Polski, trzeba było zakwestionować wartość takiego raportu i staraniem Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii został opracowany

nowy raport oparty na faktycznych danych. Staraniem JRC przeprowadzona została konsultacja internetowa, w której wzięło udział kilkuset respondentów. W Polsce przygotowaniem zbiorczej odpowiedzi zajęło się Polskie Towarzystwo Informatyki Przestrzennej. W roku 2003 przeprowadzono w Rzymie ogólnie dostępne spotkanie informacyjne na temat postępu prac nad przygotowaniem dyrektywy połączone z dyskusją uczestników na ten temat.

W wyniku działania Grupy Ekspertów oraz Grup Roboczych powstały opracowania tzw. *position papers*, które zostały opublikowane w wydawnictwie p.t.: "INSPIRE (2001-2003) – main achievements". Wydawnictwo to zawierało także raport o wynikach konsultacji internetowej oraz raport o analizie kosztów i korzyści z wprowadzenia w życie dyrektywy INSPIRE.

Wyniki dotychczasowych prac zarówno Grupy Ekspertów, Grup Roboczych jak i wyniki konsultacji skłoniły do zasadniczych zmian w dalszych pracach. W roku 2003 dokonano znacznej redukcji zakresu tematycznego programu INSPIRE oraz innego podziału na grupy zagadnień. Wyniki konsultacji doprowadziły w rezultacie do ograniczenia zakresu tematycznego dyrektywy i ostatecznie zakres tematyczny podzielono na 3 grupy (aneksy) obejmujące ogólnie 31 tematów. Ponadto rozpoczęto prace nad opracowaniem projektu dyrektywy a także polecono dokonanie nowej i rozszerzonej analizy skutków wdrożenia, która miała stanowić załącznik do projektu dyrektywy INSPIRE.

Na 10. posiedzeniu Grupy Ekspertów, które zostało zorganizowane w Warszawie 22 czerwca 2004 roku, Komisja Europejska przedstawiła ogólny zarys projektu dyrektywy jednakże bez powiadamiania uczestników spotkania o pełnej treści dyrektywy. Podobno takie postępowanie obowiązuje w pracach Komisji Europejskiej i ma stanowić zabezpieczenie przed naciskami grup lobbystycznych celem dokonania zmian zgodnych z ich oczekiwaniami.

Proces legislacyjny

W wyniku prac przygotowawczych powstał projekt dyrektywy INSPIRE, który Komisja Europejska przekazała 23 lipca 2004 roku, do rozpoczęcia prac legislacyjnych w Parlamencie i Radzie Unii Europejskiej.

8 sierpnia 2004 roku, projekt dyrektywy został przekazany do państw członkowskich Wspólnoty celem wstępnego zaopiniowania. Na posiedzeniu Komitetu Europejskiego Rady Ministrów w dniu 20 sierpnia 2004 roku, zaopiniowano pozytywnie projekt dyrektywy oraz jako instytucję wiodącą w trakcie prac nad dyrektywą, wyznaczono Ministerstwo Infrastruktury a jako instytucję współpracującą Ministerstwo Środowiska.

Większość prac legislacyjnych nad projektem dyrektywy była prowadzona w Grupie Roboczej Rady zajmującej się problematyką „Środowiska”. W posiedzeniach tych uczestniczyli przedstawiciele państw członkowskich Wspólnoty, Prezydencji oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej. Prace w Grupie Roboczej rozpoczęły się w październiku 2004 roku i trwały do czasu ustanowienia dyrektywy. W wyniku dyskusji prowadzonej na kilkunastu posiedzeniach tej grupy roboczej wprowadzono kilkadziesiąt zmian w zapisach projektu dyrektywy, które dotyczyły zarówno preambuły, tekstu zasadniczego oraz aneksów. Ostatecznie na 2670. posiedzeniu Rady 24 czerwca 2005 roku jednogłośnie osiągnięto tzw. porozumienie polityczne dotyczące tekstu dyrektywy, które w dalszym etapie miało stanowić podstawę do opracowania tzw. wspólnego stanowiska.

Kolejnym etapem było opracowanie i uzgodnienie poszczególnych wersji językowych dyrektywy, co zajęło kilka kolejnych miesięcy. Ostateczne wersje językowe zostały wypracowane na posiedzeniu grupy prawników-lingwistów 8 listopada 2005 roku.

W Parlamencie Europejskim projekt był rozpatrywany w Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego (ENVI). Komisja, na posiedzeniu 20 września 2004 roku, wyznaczyła na sprawozdawcę panią Frederikę Brepoels z Belgii, która przygotowała raport zawierający 28 poprawek do dyrektywy. Raport ten został jednogłośnie przyjęty na posiedzeniu komisji ENVI 21 kwietnia 2005 roku. Na Sesji Plenarnej Parlamentu Europejskiego 7 czerwca 2005 roku odbyło się pierwsze czytanie zakończone przyjęciem 49 poprawek do dyrektywy INSPIRE.

W grudniu 2005 roku Komitet Stałych Przedstawicieli Rady Unii podjął decyzję o przekazaniu Radzie propozycji tzw. wspólnego stanowiska celem jego akceptacji na najbliższym posiedzeniu. Rada Unii na swym 2703 posiedzeniu 23 stycznia 2006 roku przyjęła wspólne stanowisko (*common position*). Polskę na tym posiedzeniu reprezentował Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pan Krzysztof Jurgiel. We wspólnym stanowisku zostały zawarte w większości poprawki przyjęte przez Parlament w trakcie pierwszego czytania, jak również poprawki opracowane przez radę Unii.

10 lutego 2006 roku Komisja Europejska przekazała do Parlamentu Europejskiego oraz do Rady Unii komunikat odnoszący się do proponowanych zmian w projekcie dyrektywy. Uwagi te odnosiły się zarówno do zmian wprowadzonych przez Parlament jak i przez Radę. Komisja stwierdziła, że nie może przyjąć wspólnego stanowiska, ponieważ tekst ten znacznie odbiega od zasadniczego celu dyrektywy jakim jest poprawa dostępności i interoperacyjności. Zapisy zawarte we wspólnym stanowisku mogłyby skutkować ograniczeniem dostępności do danych przestrzennych jak również nadmiernym ograniczeniem dostępu społeczeństwa do tych danych.

Zgodnie z obowiązującą procedurą, sprawa ponownie trafiła do Parlamentu, gdzie sprawozdawca pani Frederika Brepoels, przedstawiła kolejną wersję poprawek, które zostały przyjęte na posiedzeniu Komisji ENVI 21 marca 2006 roku. Drugie czytanie w Parlamencie odbyło się 12 czerwca 2006. Na tym posiedzeniu plenarnym wszystkie poprawki Komisji zostały przyjęte jednogłośnie.

Z uwagi na rozbieżność stanowisk Parlamentu i Rady Unii zaistniała konieczność wypracowania kompromisu. Prezydencja Fińska, która od 1 lipca 2006 roku kierowała pracami Unii, wypracowała stanowisko kompromisowe prezentowane na posiedzeniach grupy roboczej „Środowisko” oraz na posiedzeniu Coreper I. Równoległe toczył się nieformalny *trilog* pomiędzy Parlamentem, Radą i Komisją Europejską. W listopadzie 2006 roku odbyło się posiedzenie komitetu koncyliacyjnego, które doprowadziło do uzgodnienia stanowisk. 17 stycznia 2007 roku wspólny tekst został przyjęty przez Komitet Pojednawczy. 13 lutego 2007 roku Parlament Europejski podjął tak zwaną rezolucję legislacyjną akceptującą dyrektywę INSPIRE.

14 marca 2007 roku przewodniczący Parlamentu i Rady Unii podpisali tekst dyrektywy INSPIRE noszącej numer 2007/2/WE. 15 kwietnia 2007 roku dyrektywa INSPIRE została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (L108 vol.50) i weszła w życie w 20 dni po jej opublikowaniu, tj. 15 maja 2007 roku.

W ten sposób zakończył się długi, bo blisko sześcioletni maraton prac nad projektem INSPIRE, poczynając od inicjatywy podjętej w roku 2001, a ustanowieniem dyrektywy w roku 2007.

W roku 2005, równoległe z pracami legislacyjnymi nad dyrektywą INSPIRE, rozpoczęły się prace nad opracowaniem przepisów implementacyjnych. Powołano 5 zespołów ekspertów opracowujących projekty przepisów implementacyjnych. Zespoły zajmują się następującymi zagadnieniami:

- tworzenie i aktualizacja metadanych,
- specyfikacja i harmonizacja danych przestrzennych,
- usługi sieciowe i interoperacyjność,
- udostępnianie i współużytkowanie danych,
- monitorowanie i sprawozdawczość.

W maju 2007 roku zakończyła prace Grupa Ekspertów programu INSPIRE. W najbliższym czasie zostanie powołany Komitet, w którym będą się toczyły prace nad przepisami implementacyjnymi w ramach tzw. procesu komitologii. W skład Komitetu wejdą oficjalni przedstawiciele poszczególnych państw Unii. W państwach członkowskich rozpoczną się prace nad transpozycją dyrektywy INSPIRE do prawa lokalnego. Komisja Europejska zamierza powołać inne nieformalne ciało stanowiące forum dyskusyjne z użytkownikami informacji przestrzennej. W krajach członkowskich przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne powinny być wydane w ciągu 2 lat od daty wejścia w życie Dyrektywy INSPIRE.

Literatura

Zbiory dokumentów z lat 2001–2007 z prac w Grupie Ekspertów, w Parlamencie, Radzie Unii oraz w Komisji Europejskiej.

Summary

The initiative to create a European spatial information infrastructure appeared at the end of the last decade of 20th century. It turned out that in the result of lack of such a uniform infrastructure there are many studies which are carried out in different systems and patterns which make it very difficult in practice to conduct and coordinate works connected mostly with monitoring of environment on the European scale.

In the paper particular phases of works leading to the INSPIRE Directive are presented. We may take 2001 as the date when these works began and when the idea of uniform European spatial information infrastructure appeared, necessary for environmental policy and for many other purposes. Subsequent phases of legislative process, including the work of experts, social consultations and long lasting arrangements within the framework of the Council and the European Parliament, were completed under conciliation procedure. The Directive came into force on 15 May 2007.

Legislative, executive and administrative regulations in the Member States should be issued within next 2 years.

dr hab. inż. Adam Linsenbarth, prof. IGIK
adam.linsenbarth@igik.edu.pl
tel. 022 329 19 00