

INSPIRE – Aufbruch zu neuen Horizonten?

Markus Meinert

Zusammenfassung

Umwelt- und Digitalpolitik bilden ein Herzstück der Arbeit der neuen Europäischen Kommission. Für die Europäische Geodateninfrastruktur bedeutet das eine bisher unbekannte politische Aufmerksamkeit. Der Beitrag spiegelt die seinerzeitigen Ziele anlässlich ihres Aufbaus mit deren Rolle im aktuellen politischen Kontext des Grünen Deals und der Europäischen Datenstrategie. Er geht auf wesentliche Umsetzungsdefizite bemessen an der Intention der INSPIRE-Richtlinie ein und zeigt anhand konkreter europäischer Projekte auf, wo eine Weiterentwicklung der europäischen Geodateninfrastruktur angesichts des Grünen Deals angezeigt ist. Dabei wird deutlich, dass INSPIRE zwar nicht am Scheideweg, aber vor neuen Herausforderungen steht, um sich in entstehenden Daten-, KI- und digitalen Ökosystemen behaupten zu können.

Summary

Environmental and digital policies constitute the core of the new European Commission's work. For the European Spatial Data Infrastructure, this means unprecedented political attention. This article reflects the goals of its construction at the time and their role in the current political context of the Green Deal and the European Data Strategy. Considering the intention of the INSPIRE Directive, it deals with essential implementation deficits and, by using specific European projects, it shows where further development of the European SDI is advisable in view of the Green Deal. It becomes clear that INSPIRE is not at a crossroads, but is facing new challenges to be able to compete in emerging data, AI and digital ecosystems.

Schlüsselwörter: INSPIRE, Grüner Deal, Europäische Datenstrategie, INSPIRE-Arbeitsprogramm, Umweltdatenraum, hochwertige Datensätze

1 Einleitung

Während national und europaweit um Kompetenzen für und Beiträge zu Daten-, KI- und digitalen Ökosystemen gerungen sowie auf die Ziele des Grünen Deals der Europäischen Union hingearbeitet wird, wirken Verantwortliche im Bund, bei den Ländern und in den Kom-

munen dieser Tage gespannt auf zwei magische Daten hin: 21.10.2020 und 10.12.2021. Erstgenannter Stichtag betrifft die Pflicht, Geodaten, die den Anhängen II und III der Richtlinie 2007/2/EG zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE – Infrastructure for Spatial Information in Europe)¹ zuzuordnen sind und elektronisch geführt werden oder werden sollen, konform zur Verordnung (EG) Nr. 1089/2010 über die Interoperabilität von Geodatensätzen und -diensten (Verordnung (EG) Nr. 1089/2010)² vorzuhalten. Letztgenannter betrifft die Verpflichtung, diese Daten über aufrufbare Geodatendienste im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 976/2009 über die Netzdienste³ bereitzustellen. Mit dem Vorliegen der Monitorergebnisse für 2020 werden wir Anfang 2021 mehr Gewissheit darüber haben, ob Deutschland und andere Mitgliedstaaten die erste Frist nach den Buchstaben des Gesetzes eingehalten haben. Wie das Land Nordrhein-Westfalen auf dieses Ziel zugesteuert hat, zeigt der Beitrag von Burkhard Schlegel in dieser Ausgabe der zfv. Was aber war die Motivation des Gesetzes und wo stehen wir heute? Blicken wir dazu zunächst einmal rund 20 Jahre zurück.

Das Jahr 2001 weckt bei vielen dunkle Erinnerungen an die Terroranschläge des 11. September, einige werden sich vielleicht noch an die Einrichtung des Rates für Nachhaltige Entwicklung durch die Bundesregierung erinnern und wenigstens drei potenzielle Leser erinnern sich an eine Berufung, welche bis heute ganz maßgeblich dazu beigetragen hat, eine Infrastruktur zu etablieren, die wesentliche Grundlagen für ein politisch, administrativ, wirtschaftlich und gesellschaftlich nachhaltiges Handeln schaffen sollte. Die Europäische Kommission hatte 2001 die Mitgliedstaaten zur Entsendung von Experten/innen aufgerufen, welche sich an der Erarbeitung einer Richtlinie zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in Europa beteiligen sollten. Den deutschen Vertretern gelang es damals, maßgebliche nationale Interessen in den Rechtssetzungsprozess einzubringen und die Verknüpfung zur Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE) herzustellen. Ein Jahr nach ihrer Einrichtung, im Dezember 2002, legte die Expertengruppe ihr Ergebnis vor.⁴ Wesentliche Ziele eines INSPIRE-Rechtsrahmens sollten sein:

- Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit vorhandener Geoinformationen, insbesondere für gutes Regierungshandeln in Europa,
- Verbesserung der Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Geoinformationen,
- Reduzierung unwirtschaftlicher Prozesse bei der Erhebung, Verwendung, Speicherung und Verteilung von Geoinformationen sowie
- Ablösung institutioneller und datenpolitisch bedingter Hürden bei der Nutzung von Geoinformationen.

1 Amtsblatt der EU vom 25.04.2007, Nr. L 108 S. 1.

2 Amtsblatt der EU vom 08.12.2010, Nr. L 323 S. 11, zuletzt geändert durch Verordnung vom 10.12.2014, ABl. EU vom 11.12.2014, Nr. L 354 S. 8.

3 Amtsblatt der EU vom 20.10.2009, Nr. L 274 S. 9, zuletzt geändert durch Verordnung vom 10.12.2014, ABl. EU vom 11.12.2014, Nr. L 354 S. 6.

4 INSPIRE FDS Working Group & Drafting Group vom 11.02.2002: »Options for measures to be included in the INSPIRE framework legislation«.

Um diesen Zielen Rechnung zu tragen schlugen die Experten/innen Prinzipien vor, denen eine europäische Geodateninfrastruktur folgen und die maßgeblich für die technisch-rechtlichen Vorarbeiten der »Drafting Teams« mit zahlreichen deutschen Expertinnen und Experten in den Folgejahren werden sollten:

- a) Die Infrastruktur für Geodaten in Europa baut auf einem Netz nationaler Geodateninfrastrukturen auf, für deren Einrichtung und Betrieb die Mitgliedstaaten zuständig sind.
- b) Die Daten sollten einmal erhoben und auf der Ebene gepflegt werden, auf der dies am effektivsten geschehen kann.
- c) Es muss möglich sein, Raumdaten aus verschiedenen Quellen in ganz Europa nahtlos zu kombinieren und sie zwischen vielen Nutzern und Anwendungen auszutauschen.
- d) Es muss möglich sein, dass die auf einer Ebene gesammelten Informationen zwischen allen verschiedenen Ebenen ausgetauscht werden können, z.B. für detaillierte Untersuchungen oder allgemein für strategische Zwecke.
- e) Die technische Architektur von INSPIRE ist so konzipiert, dass sie den Bedürfnissen aller Hersteller, Nutzer und anderer Beteiligten durch eine Reihe spezifischer Anwendungen gerecht wird.
- f) Es werden Qualitätssicherungsverfahren eingeführt, um die Eignung der Daten für angestrebte Nutzungszwecke zu gewährleisten.
- g) Sogenannte Referenzdaten (und thematische Kerndaten), deren Umfang und Zusammensetzung von INSPIRE festgelegt werden, bilden den grundlegenden Rahmen, auf den sich die thematischen INSPIRE-Daten beziehen werden.

Mit ihrer Veröffentlichung haben die Richtlinie 2007/2/EG und diverse Durchführungsvorschriften die vorstehenden Ziele und Prinzipien weiter geschärft sowie in einen besonderen umweltpolitischen Kontext gestellt. Danach ist es Ziel der Richtlinie, »*allgemeine Bestimmungen für die Schaffung der Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft [...] für die Zwecke der gemeinschaftlichen Umweltpolitik sowie anderer politischer Maßnahmen oder sonstiger Tätigkeiten, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können*«, zu erlassen (Art. 1 Abs. 1). Die Richtlinie befördert dadurch die Umsetzung des Art. 11 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁵, wonach »*die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden*« müssen.

2 Die europäische Geodateninfrastruktur vor dem Grünen Deal

Die Richtlinienumsetzung hinkte einige Jahren aus verschiedenen Gründen jedoch den Erwartungen hinterher und musste durch verschiedene Aktionen belebt werden. Ganz ist dieser Rückstand möglicherweise noch nicht aufgeholt. Entsprechende Defizite zeigen sich an mehreren Stellen und wurden sowohl bilateral von der zuständigen Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten als auch in gemeinsamen INSPIRE-Arbeitsprogrammen im europäischen Maßstab adressiert.

Dabei sollte nicht übersehen werden, dass Verständigungen zu Wortlauten europäischer Rechtsakte vielfach den kleinsten gemeinsamen Nenner der Mitgliedstaaten darstellen und Raum für Auslegungen lassen. INSPIRE stellte da keine Ausnahme dar. Wenn nur einige Beispiele angeführt werden sollen, dann seien das die Verpflichtung zur Harmonisierung, Interpretationsspielräume bei der Klassifizierung als »identische Kopien« oder die Vertraulichkeit, die Geltung für die unterste Verwaltungsebene oder das Abweichen von der Gebührenfreiheit der Datenbereitstellung.

Die Ergebnisse des INSPIRE-Monitorings waren 2015 immerhin so belastbar, dass zahlreiche Mitgliedstaaten, darunter auch Deutschland, von der Generaldirektion Umwelt einberufen wurden, um darzulegen, warum die Ende 2013 verbindlichen Dienstebereitstellungen bisher nicht erfolgt waren. Im Ergebnis dieser Konsultationen waren Aktionspläne vorzulegen, in denen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Auflösung der bestätigten Defizite aufzuzeigen hatten. Immer deutlicher kristallisierte sich heraus, dass Datenmodelle und -formate ebenso wie Bereitstellungswege im Standardisierungs- und technologischen Umfeld der ersten Jahre dieses Jahrtausends gestaltet worden waren. Innovationszyklen hatten sich seitdem rasant beschleunigt und dazu geführt, dass sich gut zehn Jahre später kaum Anwendungen unter Nutzung von INSPIRE-Daten etablieren ließen. Sowohl in abgeschlossenen als auch noch laufenden Maßnahmenpaketen des bestehenden INSPIRE-Arbeitsprogramms konnten erste Vereinfachungen und Flexibilisierungen erwirkt werden.

Ende 2016 hatte die Generaldirektion Umwelt im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten eine Expertengruppe mit dem Auftrag eingerichtet, die für einen konkreten europäischen Anwendungsfall sichtbaren Defizite zu beheben. Gegenstand war die Umweltberichterstattung. Die hierfür maßgeblichen Datensätze wurden als Priority Datasets herausgearbeitet, um im Anschluss schnellstmöglich interoperabel und dienstebasiert angeboten zu werden, sodass die Europäische Umweltagentur als Berichtsempfänger das gesamte Berichtsverfahren von einer Bring- auf eine Holschuld umstellen und auf diese Weise nicht nur die Mitgliedstaaten entlasten, sondern zugleich die Aktualität der Europäischen Umweltberichterstattung

⁵ Amtsblatt der EU vom 26.10.2020, Nr. C 326 S. 47.

verbessern konnte. Die entsprechenden Arbeiten sind weiter anhängig und die Liste der Priority Datasets konnte stetig erweitert sowie konkretisiert werden.

Zwischenzeitlich gibt es diverse Beispiele für die Praxistauglichkeit der europäischen Geodateninfrastruktur. Sichtbar wird das an verschiedenen Umweltberichtspflichten, die im Lauf der vergangenen Jahre auf Betreiben der Europäischen Kommission an der Richtlinie 2007/2/EG (INSPIRE) ausgerichtet wurden. Die nachstehende Liste benennt auszugsweise solche Fälle, in denen der Bezug zur europäischen Geodateninfrastruktur konstitutiv hergestellt wird. Dessen ungeachtet stützen sich weitere Berichterstattungen auf INSPIRE-Daten und -Dienste:

- die Berichterstattung über die Ausbreitung invasiver Arten⁶,
- die Darstellung von Registerinformationen zur Erzeugung und Ausbringung von Klärschlamm⁷,
- die Erarbeitung und Vorlage strategischer Lärmkarten und Aktionspläne⁸,
- die Übermittlung von Informationen für ein Europäisches Schadstofffreisetzung- und -verbringungsregister⁹.

Nicht unterschätzt werden sollte auch das Angebot zentraler europäischer Infrastrukturkomponenten, die zwischenzeitlich beim Joint Research Center (JRC) der Europäischen Kommission angeboten werden, um die Arbeit der geodatenhaltenden und berichtenden Stellen zu unterstützen. Validatoren zur Überprüfung von Datensätzen und Diensten auf INSPIRE-Konformität, eine

INSPIRE-Registry oder ein zwischenzeitlich weitestgehend automatisiertes Monitoring- und Berichtswesen haben zu qualitativen und quantitativen Verbesserungen der INSPIRE-Umsetzung beigetragen. Das Europäische Geodatenportal bildet das »Schaufenster« der gemeinschaftlichen Geodateninfrastruktur (<https://inspire-geoportal.ec.europa.eu>).

2017 und 2018 hat die Europäische Kommission weitere europäische Datenbedarfe gegenüber den Mitgliedstaaten konkretisiert und damit gerade auch bezogen auf Deutschland Zugangshürden aus einer europäischen Perspektive aufgezeigt. Die angeforderten digitalen Höhenmodelle für die Nutzung im Copernicus-Programm oder von Geobasisdaten des Liegenschaftskatasters für statistische Anwendungen waren und sind grundsätzlich über die Bundesländer als zuständige Aufgabenträger zu beziehen. Aus dem Blickwinkel eines europäischen Nutzers wird das, auch wenn es dem Wortlaut der Richtlinie nicht entgegensteht, als Zugangshürde erachtet. In ähnlicher Weise tragen das auch bundesweite Nutzer regelmäßig vor und geben Anlass, bestehende Bereitstellungsregeln zu hinterfragen. Insbesondere das Fehlen national zusammengeführter und im besten Fall harmonisierter Datensätze für die Mehrzahl der INSPIRE-Themen wird regelmäßig bemängelt.

Bei drei von vier einleitend genannten Zielen der INSPIRE-Richtlinie besteht nach alldem augenscheinlich noch Luft nach oben. Die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen (Art. 11 AUEV), stößt bisher noch an Grenzen, wenn hierfür auf INSPIRE-Daten zurückgegriffen werden soll.

Bestätigung sowohl bei der Europäischen Kommission als auch bei den Nutzern findet hingegen die Feststellung, dass eine signifikante Verbesserung der Verfügbarkeit qualitativ hochwertiger Geoinformationen grundsätzlich erreicht wurde.

3 Die INSPIRE-Ziele im Kontext der neuen Umwelt- und Digitalpolitik

Wie aktuell die einleitend benannten Ziele im Kontext von Umwelt- und Digitalpolitik noch heute sind, lässt sich an den Aktivitäten der 2019 neu aufgestellten Europäischen Kommission ablesen, die mit dem Grünen Deal und der Europäischen Datenstrategie zwei Herzstücke dieser Politikfelder auf den Weg gebracht hat.

Mit dem Europäischen Grünen Deal¹⁰ verlangt die Europäische Kommission, »dass Investoren, Versicherungsunternehmen, Städte sowie Bürgerinnen und Bürger in der gesamten EU Zugang zu Daten haben«, um diese u.a. in ihr Risikomanagement im Kontext des Klimawandels einbeziehen zu können. Zugängliche und interoperable Daten werden als Mittelpunkt datengesteuerter Investitionen betrachtet, da diese in Verbindung mit digitalen

6 Durchführungsverordnung 2017/1454 vom 10.08.2017 zur Festlegung der technischen Formate für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 (Amtsblatt der EU vom 11.08.2017, Nr. L 208 S. 15).

7 Richtlinie 86/278/EWG vom 12.06.1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (Amtsblatt der EG vom 04.07.1986, Nr. L 181 S. 6), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1010 vom 05.06.2019 zur Angleichung der Berichterstattungspflichten im Bereich der Rechtsvorschriften mit Bezug zur Umwelt u. a. (Amtsblatt der EU vom 25.06.2019, Nr. L 170 S. 115).

8 Richtlinie 2002/49/EG vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Amtsblatt der EU vom 18.07.2002, Nr. L 189 S. 12), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1010 vom 05.06.2019 zur Angleichung der Berichterstattungspflichten im Bereich der Rechtsvorschriften mit Bezug zur Umwelt u. a. (Amtsblatt der EU vom 25.06.2019, Nr. L 170 S. 115).

9 Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1741 vom 23.09.2019 zur Festlegung, in welcher Form und mit welcher Häufigkeit die Mitgliedstaaten Daten gemäß der Verordnung Nr. 166/2006 zu übermitteln haben (Amtsblatt der EU vom 21.10.2019, Nr. L 267 S. 3).

10 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 11.12.2019: Der Europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

Infrastrukturen und Lösungen für künstliche Intelligenz faktengestützte Entscheidungen erleichtern und die Fähigkeiten stärken, ökologische Herausforderungen zu verstehen und zu bewältigen. Darüber hinaus benennt der Grüne Deal ein präzises digitales Modell der Erde als Ziel und hebt die Möglichkeiten der Fernüberwachung der Luft- und Wasserverschmutzung oder der Optimierung der Nutzung von Energie und natürlichen Ressourcen hervor, wie sie sich durch die Digitalisierung erstmals erschließen.

Die Europäische Datenstrategie¹¹ geht mehrere Schritte weiter. Sie skizziert die Einrichtung verschiedener Europäischer Datenräume, darunter einen Energie-, einen Mobilitäts-, einen Gesundheits-, einen Agrar- und schließlich einen Umweltdatenraum; Letztgenannten speziell als Unterstützung für die Erreichung der Ziele des Grünen Deals. Ergänzend weist die Datenstrategie den Weg für einen Rechtsrahmen betreffend die Governance der Datenräume, die Verabschiedung eines Durchführungsrechtsaktes über hochwertige Datensätze und ggf. einen Vorschlag für einen Rechtsakt über Daten.

Zur Beförderung des Umweltdatenraumes strebt die Kommission ein Bündel an Maßnahmen an, die ausnahmslos bereits gestartet sind:

- a) Eine Initiative »GreenData4All« soll die Richtlinien zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Gemeinschaft sowie die Richtlinie über den Zugang zu Umweltinformationen überprüfen und ggf. überarbeiten, um das bestehende Regelwerk im Einklang mit dem technischen Fortschritt und den Innovationsmöglichkeiten mit dem Ziel zu modernisieren, den Übergang zu einer umweltfreundlicheren und CO₂-neutralen Wirtschaft zu unterstützen sowie Verwaltungsaufwände zu senken.
- b) Die Einführung von Diensten für weiterverwendbare Daten in großem Maßstab soll die Erhebung, gemeinsame Nutzung, Verarbeitung und Analyse großer Datenmengen unterstützen, die für die Gewährleistung der Einhaltung der Umweltvorschriften und die Umsetzung der vorrangigen Maßnahmen des Grünen Deals von Relevanz sind.
- c) Der Aufbau eines Datenraums für intelligente kreislauforientierte Anwendungen soll die wichtigsten Daten für die kreislauforientierte Wertschöpfung entlang der Lieferketten verfügbar machen.
- d) Ein Pilotprojekt im Rahmen des »Null-Schadstoff-Ziels« des Grünen Deals soll die Potenziale der guten Datengrundlagen in Bezug auf Chemikalien, Luft-,

Wasser- und Bodenemissionen oder gefährliche Stoffe in Konsumgütern nutzen und das Bewusstsein für diese Inhalte wecken.

- e) Der Start der Initiative Destination Earth soll Beiträge für den Umweltdatenraum erschließen, indem ein hochpräzises digitales Modell der Erde als Modellierungsplattform zur Visualisierung, Beobachtung und Vorhersage natürlicher Entwicklungen und menschlicher Aktivitäten auf dem Planeten aufgebaut wird, um Europas Bemühungen für eine bessere Umwelt sowie die Förderung der nachhaltigen Entwicklung zu unterstützen.

Im Agrar-, Mobilitäts-, Gesundheits- oder Energiedatenraum werden sich weitere Daten wiederfinden, die sich thematisch aus den Anhängen I bis III der INSPIRE-Richtlinie bedienen lassen.

Dort, wo die Kommission einen Rechtsakt über hochwertige Daten ankündigt, leitet sich dieser bereits aus Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/1024 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors¹² ab. Für solche hochwertige Daten gilt, dass sie wegen ihrer besonderen Vorteile für die Gesellschaft, die Umwelt und die Wirtschaft kostenlos, maschinenlesbar, über Anwendungsprogrammierschnittstellen und ggf. als Massendownload verfügbar sein müssen. Die Ermittlung solcher Datensätze beruht u.a. auf der Bewertung ihres Potenzials für die Erzielung bedeutender sozioökonomischer oder ökologischer Vorteile und innovativer Dienstleistungen sowie der Kombinierbarkeit mit anderen Datensätzen und der Nutzbarkeit durch eine große Zahl von Anwendern, insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen. Thematische Kategorien für diese im Einzelnen auszudefinierende Datensätze sind u.a. der Georaum, Erdbeobachtung und Umwelt, Meteorologie, Statistik und Mobilität.

Innovative Dienstleistungen sind das Stichwort u.a. für »Künstliche Intelligenz«. Auch hier hat die Europäische Kommission mit ihrem Weißbuch zur Künstlichen Intelligenz¹³ die direkte Verknüpfung zur Verfügbarkeit von Daten hergestellt. Sie stellt fest, dass ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und ein gesellschaftliches Wohlergehen in Europa sich auf die Wertschöpfung durch Daten stützen. Künstliche Intelligenz gilt dabei als eine der wichtigsten Anwendungen der Datenwirtschaft.

Dies zusammengekommen wirft unweigerlich die Frage auf, ob die federführenden Organisationseinheiten der Generaldirektionen Umwelt und Konnektivität für den Grünen Deal, die Datenstrategie oder das Weißbuch Künstliche Intelligenz jemals etwas von INSPIRE gehört haben oder – falls das zutrifft – ob die bisherige Zielerreichung beim Aufbau der europäischen Geodateninfrastruktur schlicht als unzureichend bewertet wurde. Werfen wir – nachdem die bisherige Zielerreichung in Kapitel 2 bereits erläutert wurde – einen Blick darauf, welche Rolle INSPIRE in der europäischen Umwelt- und Digitalpolitik spielt oder spielen kann.

11 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 19.02.2020: Eine Europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final.

12 Amtsblatt der EU vom 26.06.2019, Nr. L 172 S. 56.

13 Europäische Kommission: Weißbuch zur künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen, COM(2020) 65 final vom 19.02.2020.

4 Die europäische Geodateninfrastruktur nach dem Grünen Deal

Tatsächlich ist es so, dass die INSPIRE-Richtlinie trotz aller Umsetzungsdefizite innerhalb der Europäischen Kommission noch nicht abgeschrieben ist. Im Gegenteil, das Awareness-Building der INSPIRE-Führer innerhalb der Generaldirektion Umwelt hat ganz wesentlich dazu beigetragen, dass umwelt- und digitalpolitisch Verantwortliche erwartungsvoll, aber zugleich auchfordernd in Richtung der europäischen Geodateninfrastruktur blicken.

Der Grüne Deal formuliert umweltpolitische Ziele, deren Erreichung nicht ohne eine belastbare gesamteuropäische Datenlage möglich erscheint: Das Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt, der Erhalt und die Wiederherstellung von Ökosystemen und Biodiversität, die Entwicklung eines fairen, gesunden und umweltfreundlichen Lebensmittelsystems, die raschere Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität oder die Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie sind nur fünf Beispiele. Trotz aller Schwächen können interoperable Daten, abgesehen von der Fernerkundung, am Boden derzeit nur im INSPIRE-Kontext generiert werden.

Zum Zweck der Etablierung eines europäischen Umweltdatenraumes ist die Generaldirektion Umwelt in eine Evaluierung der INSPIRE-Richtlinie eingetreten, die voraussichtlich in den nächsten Wochen mit einer öffentlichen Konsultation starten wird. Dabei werden die oben genannten Defizite voraussichtlich noch einmal volumänglich zur Sprache kommen. Die INSPIRE-Richtlinie einschließlich ihrer Durchführungsvorschriften und die Umweltinformationsrichtlinie sollen ausgerichtet werden auf den Stand der Technik. Sie sollen die aktive Verbreitung von Umweltdaten sowohl der öffentlichen als auch der privaten Hand zur Erreichung der Ziele des Grünen Deals vorantreiben und die Definition sowie Implementierung von Interoperabilitätsmodulen für ein Teilen von Daten im Umweltdatenraum sicherstellen.

Erstmals im September 2020 hatte die Generaldirektion Konnektivität die Mitgliedstaaten über Einzelheiten zur Initiative Destination Earth unterrichtet. In einer ersten Ausbaustufe soll ein entstehender digitaler Zwilling der Erde die Fähigkeiten zur Vorhersage und Bewältigung von Umweltkatastrophen verbessern. Dies ist für die Kommission eine besonders prioritäre Maßnahme, die im Grünen Deal ausdrücklich genannt wird. Weitere Schritte auf dem Weg zu einem umfassenden Erdmodell werden dann voraussichtlich »Zwillings-Module« für die Modellierung der Anpassung an den Klimawandel und die Entwicklung der Ozeane sein. Naturgemäß setzt die Europäische Kommission dabei zunächst auf europäische Akteure wie die European Space Agency (ESA), die Organisation für die Europäischen Meteorologischen Satelliten (EUMETSAT) oder das Europäische Zentrum für mittelfristige Wettervorhersage (ECMWF) als Infrastruk-

turbetreiber und Datenbereitsteller. Die Mitgliedstaaten sind aber ausdrücklich eingeladen, ihrerseits INSPIRE-Daten beizutragen, wenn diese gesamteuropäisch, interoperabel, aktuell und nach dem Stand der Technik bereitgestellt werden können.

Zur Unterstützung bei der Definition der High Value Datasets hatte die Generaldirektion Konnektivität einen externen Dienstleister mit der Herausarbeitung von Vorschlägen für solche Datensätze beauftragt. Nicht unerwartet hat dieser im August 2020 für vier der fünf oben genannten Thematischen Kategorien auf die Möglichkeit verwiesen, entsprechende INSPIRE-Datensätze als hochwertige Datensätze zu deklarieren. Auch hier unter der Voraussetzung, dass diese gesamteuropäisch, interoperabel, aktuell und nach dem Stand der Technik bereitgestellt werden können.

Für den Umweltdatenraum wie auch die anderen genannten Datenräume gilt, dass die Europäische Kommission soweit als möglich auf vorhandene Daten zurückzugreifen beabsichtigt. Der Aufwand für die Mitgliedstaaten wie auch die Kommission zur Befüllung dieser Datenräume soll minimiert werden. Angesichts der Breite der Themen der Anhänge I bis III der INSPIRE-Richtlinie bietet sich hier die Chance für die europäische Geodateninfrastruktur, eine ganz neue, digitalisierungs-, daten- und umweltgetriebene Wertschätzung zu erfahren; immer unter der Voraussetzung, dass das INSPIRE-Netzwerk bereit ist, über den reinen Wortlaut des bestehenden Rechtstextes hinauszudenken, diesen ggf. anwendungsorientiert fortzuentwickeln und Zugangshürden weiter abzubauen.

Jenseits der kommissionsseitig sich eröffnenden Horizonte für INSPIRE ist das Zusammenwirken der Europäischen Umweltagentur oder der Europäischen Statistikbehörde auf der einen und der Mitgliedstaaten auf der anderen Seite in den Blick zu nehmen. Waren Datentransfers zum Zweck der Berichterstattung in der Vergangenheit durch unterschiedliche, teilweise mehrjährige Berichtszyklen geprägt, zu denen mit vergleichsweise hohem Aufwand bei den Berichtspflichtigen Daten zusammengetragen wurden, so arbeiten die genannten Einrichtungen darauf hin, ihre Reportingsysteme umzustellen. Zielstellung ist es, durch eine grundlegende Modernisierung darauf hinzuwirken, Berichtsdaten nicht nur regelmäßig, sondern ggf. auch anlassbezogen, beispielsweise in Krisensituationen, ohne die bisherigen Aufwände bei allen Beteiligten zusammenzutragen zu können.

Die Alternativen liegen auf der Hand: Als aktuelle, wenngleich weniger hochauflösende Daten stehen die Ergebnisse der Satellitenfernerkundung zur Verfügung; als hochauflösende aktuelle, aber derzeit noch technisch und rechtlich schwerer zu erschließende Daten zeichnen sich bspw. solche ab, die im Rahmen von Citizen Science-Projekten oder beim Betrieb von Smart Devices entstehen. National und europäisch werden die Stimmen lauter, zumindest dann, wenn ein Gemeinwohlinteresse vorliegt, Zugangsrechte der öffentlichen Hand auch zu

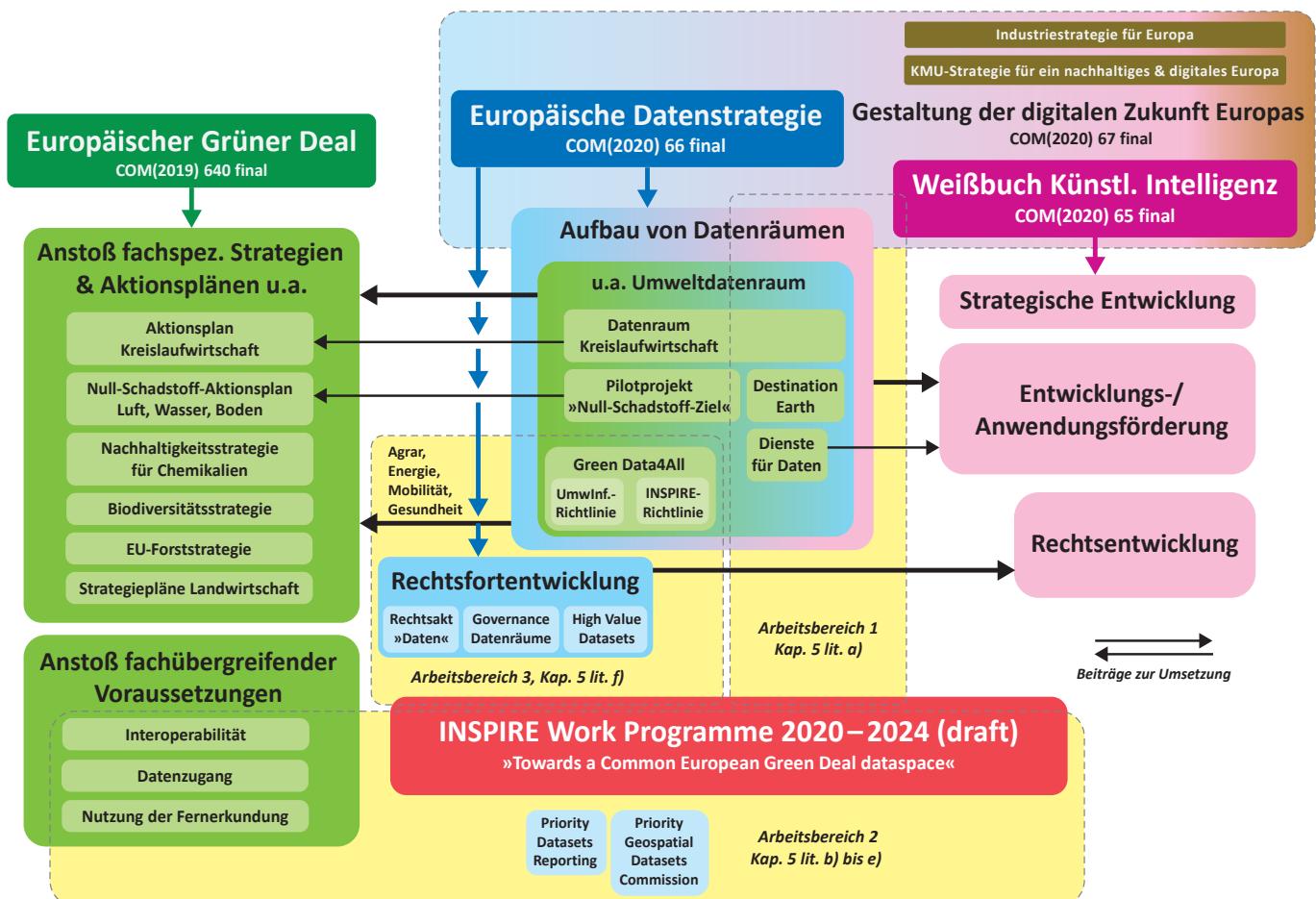


Abb. 1: INSPIRE-Arbeitsprogramm (Entwurf) im Kontext des Grünen Deal sowie der europäischen Datenstrategie

Daten Dritter zu begründen. Insoweit kann beispielsweise auf die Empfehlungen der Datenethikkommission oder Überlegungen in der Europäischen Datenstrategie verwiesen werden. 2020 bis 2024 könnte die letzte Chance für INSPIRE werden.

5 Das INSPIRE-Arbeitsprogramm für Umwelt und Digitalisierung

Voraussichtlich im November 2020 wird die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten in der INSPIRE Maintenance and Implementation Expert Group (MIG) ein digital- und umweltpolitisch geprägtes INSPIRE-Arbeitsprogramm 2020–2024 mit dem Titel »Towards a common European Green Deal data space for environment and sustainability« beschließen lassen. Im Fokus soll die Fortentwicklung der Richtlinie im Lichte von Nutzerinteressen und Aktivitäten um den Grünen Deal, den Aufbau eines europäischen Umweltdatenraumes, die Definition hochwertiger Datensätze sowie das Projekt »Destination Earth«, dem digitalen Zwilling der Erde, stehen. Der Entwurf dieses Arbeitsprogramms sieht gegenwärtig nachstehende Schwerpunkte vor:

- Fortentwicklung der »Architektur« der europäischen Geodateninfrastruktur im Lichte des europäischen Umweltdatenraumes, sodass neue Datenquellen erschlossen, moderne Technologien zum Einsatz ge-

bracht und Standards orientiert am fortentwickelten Stand der Technik zur Anwendung gebracht werden.

- Anwendungsbezogene Priorisierung von Datenbereitstellungen unter Berücksichtigung der politischen Agenda des New Green Deal sowie der Europäischen Datenstrategie und des in der Entwicklung befindlichen Gemeinschaftsrechts (u.a. Bestimmung hochwertiger (Open-Data) Datensätze).
- Entwurf eines Fahrplans zur europaweiten Bereitstellung der hochwertigen Datensätze unter Berücksichtigung der Ergebnisse zur Fortentwicklung der Architektur (a)), der Priorisierung (b)) und der Vereinfachung bestehender technischer Anforderungen an Daten und Dienste (d)).
- Entschlackung der komplexen und von einschlägigen, marktgängigen Softwareprodukten nur schwer oder nicht zu verarbeitenden Daten- und Dienstmodellierungen sowie Einstieg in ein linked data-Modell (betrifft Durchführungsrechtsakte und Technical Guidance Dokumente).
- Ausbau und Betrieb zentraler europäischer Komponenten wie Portale, Registries, Validatoren oder Wissensplattformen unter Beachtung von Open Source-Grundsätzen zum Nutzen aller Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der Anforderungen an einen europäischen Umweltdatenraum.
- Evaluierung und ggf. Fortschreibung der INSPIRE-Richtlinie und der Umweltinformationsrichtlinie.

Die strategische Bearbeitung der einzelnen Schwerpunkte wird bereits im Herbst 2020 beginnen und in besonderem Maße darauf ausgerichtet sein, die Erreichung der Ziele des Grünen Deals herbeizuführen, einen europäischen Umweltdatenraum zu etablieren und insbesondere zu den Datenräumen betreffend Mobilität, Energie, Gesundheit und Landwirtschaft beizutragen (Abb. 1).

Mit den Überlegungen zur Fortentwicklung der Richtlinie 2007/2/EG werden die handelnden Personen auch die Rolle der europäischen Geodateninfrastruktur innerhalb des entstehenden Rechtsrahmens für die Governance der europäischen Datenräume, den Durchführungsrechtsakt über hochwertige Datensätze und den ggf. erwachsenden europäischen Rechtsakt über Daten neu definieren müssen. Sie werden gleichzeitig ggf. ganz neue Regelungsbereiche für INSPIRE erschließen und den Datenzugang weiter optimieren müssen, um nicht zwischen diesen Rechtsakten zerrieben zu werden.

Die Generaldirektion Umwelt setzt dabei nicht nur auf eine aktive Beteiligung von Expertinnen und Experten aus den Mitgliedstaaten, sie verknüpft ein kooperatives Betreiben all dieser Maßnahmen zum Beleben der INSPIRE-Umsetzung sogar an diese aktive Begleitung.

6 Fazit und Ausblick

Der Gedanke der Europäischen Geodateninfrastruktur, wenngleich diese mit den raumbezogenen Daten nur einen Teil jener Daten umfasst, die Eingang in die verschiedenen europäischen Datenräume finden, erfährt gegenwärtig eine bisher unbekannte politische Aufmerksamkeit. Auf nationaler Ebene gilt das entsprechend.

Gleichzeitig wachsen Datenangebote jenseits der traditionellen datenhaltenden Stellen der öffentlichen Hand, deren Erschließung sich mit fortschreitender Digitalisierung noch beschleunigen wird.

Schließlich bedingen Daten-, KI- und digitale Ökosysteme einen Rechtsrahmen, der sich in den nächsten Jahren zur Beförderung eines nachhaltigen Handelns in Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft sichtbar weiterentwickeln wird.

INSPIRE – sowohl als Richtlinie als auch hinsichtlich des damit verknüpften Daten- und Diensteangebotes – steht damit nicht zwingend am Scheideweg, aber zumindest vor neuen Herausforderungen, um den Erwartungen von Nutzern gerecht und nicht im neuen Regelungsumfeld zerrieben zu werden. Die Voraussetzungen für die Mitgliedstaaten stehen gut, um das mit dem Aufbau der europäischen Geodatenstruktur bereits Erreichte in Wert zu setzen und weiter zu optimieren. Die Türen hierfür sind weit geöffnet.

Literatur

Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1741 vom 23.09.2019 zur Festlegung, in welcher Form und mit welcher Häufigkeit die Mitgliedstaaten Daten gemäß der Verordnung Nr. 166/2006 zu übermitteln haben (Amtsblatt der EU vom 21.10.2019, Nr. L 267 S. 3).

Durchführungsverordnung 2017/1454 vom 10.08.2017 zur Festlegung der technischen Formate für die Berichterstattung der Mitgliedstaaten gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 (Amtsblatt der EU vom 11.08.2017, Nr. L 208 S. 15).

Europäische Kommission: Weißbuch zur künstlichen Intelligenz – ein europäisches Konzept für Exzellenz und Vertrauen, COM(2020) 65 final vom 19.02.2020.

INSPIRE FDS Working Group & Drafting Group vom 11.02.2002: Options for measures to be included in the INSPIRE framework legislation.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 11.12.2019: Der Europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 19.02.2020: Eine Europäische Datenstrategie, COM(2020) 66 final.

Richtlinie (EU) 2019/1024 vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors (Amtsblatt der EU vom 26.06.2019, Nr. L 172 S. 56).

Richtlinie 2002/49/EG vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Amtsblatt der EU vom 18.07.2002, Nr. L 189 S. 12), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1010 vom 05.06.2019 zur Angleichung der Berichterstattungspflichten im Bereich der Rechtsvorschriften mit Bezug zur Umwelt u.a. (Amtsblatt der EU vom 25.06.2019, Nr. L 170 S. 115).

Richtlinie 2007/2/EG vom 14.03.2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft (INSPIRE) (Amtsblatt der EU vom 25.04.2007, Nr. L 108 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1010 vom 05.06.2019 zur Angleichung der Berichterstattungspflichten im Bereich der Rechtsvorschriften mit Bezug zur Umwelt u.a. (Amtsblatt der EU vom 25.06.2019, Nr. L 170 S. 115).

Richtlinie 86/278/EWG vom 12.06.1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (Amtsblatt der EG vom 04.07.1986, Nr. L 181 S. 6), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2019/1010 vom 05.06.2019 zur Angleichung der Berichterstattungspflichten im Bereich der Rechtsvorschriften mit Bezug zur Umwelt u.a. (Amtsblatt der EU vom 25.06.2019, Nr. L 170 S. 115).

Verordnung (EG) Nr. 1089/2010 vom 23.11.2010 über die Interoperabilität von Geodatensätzen und -diensten (Amtsblatt der EU vom 08.12.2010, Nr. L 323 S. 11), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10.12.2014, ABl. EU vom 11.12.2014, Nr. L 354 S. 8.

Verordnung (EG) Nr. 976/2009 vom 19.10.2009 über die Netzdienste (Amtsblatt der EU vom 20.10.2009, Nr. L 274 S. 9), zuletzt geändert durch Verordnung vom 10.12.2014, ABl. EU vom 11.12.2014, Nr. L 354 S. 6.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Amtsblatt der EU vom 26.10.2012, Nr. C 326 S. 47).

Kontakt

Markus Meinert

Dieser Beitrag ist auch digital verfügbar unter www.geodesie.info.