



Bruxelas, 20.7.2016
COM(2016) 478 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

sobre a implementação da Diretiva 2007/2/CE, de 14 de março de 2007, que estabelece uma infraestrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (INSPIRE), nos termos do artigo 23.º

{SWD(2016) 243 final}

1. Introdução

Os problemas ambientais não conhecem fronteiras. A sua resolução exige, muitas vezes, a cooperação entre países, cujos resultados são mais satisfatórios quando é fácil partilhar dados para lá das transfronteiras e entre organizações. A recolha e a partilha, de modo eficaz e eficiente, dos dados relacionados com determinado local (dados geográficos) traz benefícios associados. Além de facilitarem a gestão ambiental, permitem criar sinergias com a Estratégia para o Mercado Único Digital da UE¹, nomeadamente o desenvolvimento de novos produtos e de serviços inovadores, que geram emprego de elevada qualidade e melhoram a competitividade europeia.

A Diretiva que estabelece uma infraestrutura de informação geográfica na Comunidade Europeia (Diretiva INSPIRE)² apoia a aplicação de políticas baseadas no conhecimento e o acompanhamento das atividades com impacto no ambiente. Estabelece medidas para eliminar os obstáculos à partilha de dados geográficos a todos os níveis da administração dos Estados-Membros e entre eles.

A Comissão incluiu a Diretiva INSPIRE no seu Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT)³ em 2013, a fim de avaliar, numa fase intermédia da sua implementação, se este instrumento permanece adequado para o objetivo pretendido. Este relatório apresenta os progressos realizados na implementação da Diretiva⁴ e uma síntese dos resultados da avaliação.

2. Antecedentes

Antes de 2007⁵ era difícil encontrar dados geográficos em linha a nível nacional e da UE e, quando existiam, estavam frequentemente mal documentados⁶. Eram muitas vezes conservados em formatos incompatíveis, dificultando a combinação de diferentes conjuntos de dados geográficos. Muitas autoridades públicas não dispunham de serviços em linha, que permitissem pesquisar, aceder, utilizar e partilhar os seus dados geográficos (ao nível dos países e transfronteiriço). Não existia, por conseguinte, qualquer infraestrutura de dados geográficos da UE, significando isso, por exemplo, que os dados relativos aos rios internacionais não estavam interligados.

¹ [COM\(2015\) 192](#).

² Diretiva 2007/2/CE.

³ SWD(2013) 401.

⁴ Em conformidade com o artigo 23.º da Diretiva 2007/2/CE.

⁵ Tal como documentado na [Avaliação de Impacto](#).

⁶ Ou seja, através de metadados que fornecem informações sobre um ou mais aspetos dos dados geográficos.

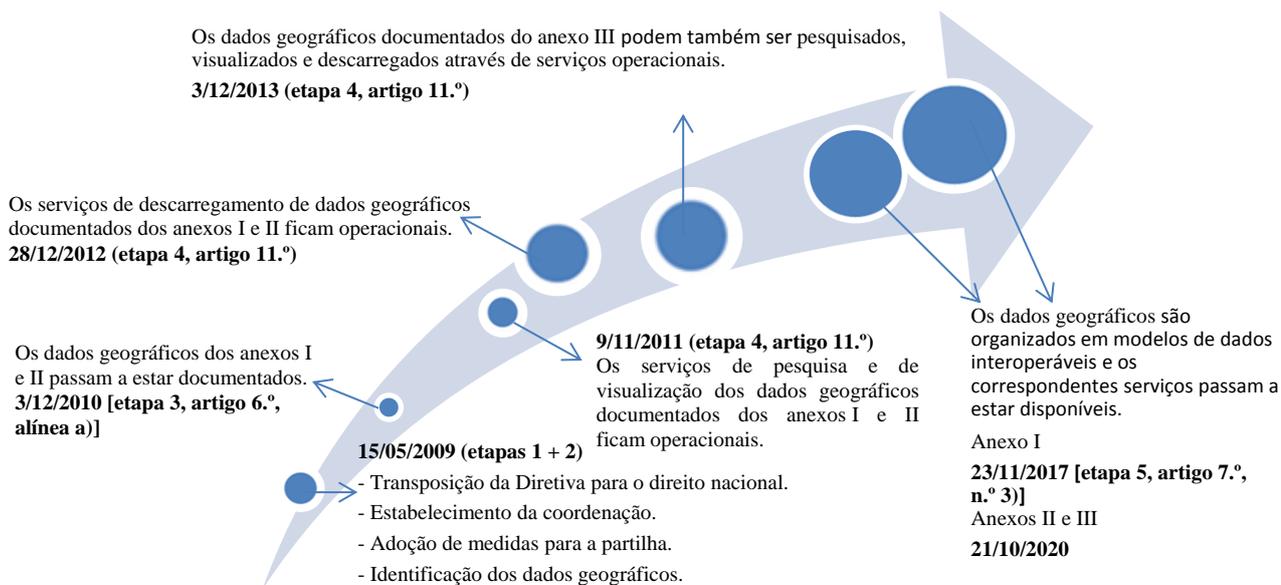


Figura 1: Roteiro para a implementação da Diretiva INSPIRE⁷ – etapas principais

Para fazer face a esta situação, a Diretiva, a que subjazem diversas regras de execução (por exemplo, em matéria de comunicação de informações ou de metadados)⁸, obriga os Estados-Membros a (ver figura 1):

- (1) Criar estruturas de coordenação e adotar e aplicar disposições legais a fim de eliminar os obstáculos processuais à partilha de dados geográficos;
- (2) Identificar os dados geográficos respetivos, que sejam relevantes para as políticas ambientais e as políticas e ações com impacto ambiental, de acordo com as categorias temáticas enumeradas nos anexos⁹ da Diretiva;
- (3) Documentar os dados geográficos, de modo a poderem ser consultados na Internet, juntamente com informações sobre aspetos como a fonte, a cobertura geográfica, a qualidade e as condições de utilização, em conformidade com as especificações em matéria de metadados¹⁰;
- (4) Criar serviços em linha interoperáveis, que permitam pesquisar, visualizar e descarregar dados geográficos;

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

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

⁹ Os três anexos da Diretiva abrangem 34 categorias temáticas de dados geográficos. O anexo I inclui as categorias temáticas de dados de base como, por exemplo, os sistemas de referência, endereços, parcelas cadastrais e redes de transporte. O anexo II inclui as categorias temáticas de dados geográficos como, por exemplo, a altitude e a ocupação do solo. O anexo III abrange as categorias de dados sobre ambiente, saúde e energia como, por exemplo, as instalações de monitorização, as instalações industriais, agrícolas ou aquícolas, as zonas de risco natural, os habitats ou os recursos energéticos.

¹⁰ [Regulamento \(CE\) n.º 1205/2008 da Comissão.](#)

- (5) Organizar e publicar gradualmente dados geográficos, de acordo com modelos de dados comuns¹¹, com vista a uma maior interoperabilidade e à melhoria da produtividade.

A Diretiva abrange um número muito significativo de conjuntos de dados geográficos possíveis, não podendo ser identificados, à partida, um limite máximo ou um número total. A Diretiva deve ser totalmente implementada até 2021⁷. Esta avaliação baseia-se nas informações disponíveis a meio do período de implementação (ou seja, 2013/14).

3. Implementação

Transposição

A Diretiva tinha de ser transposta até 15 de maio de 2009 mas, devido aos consideráveis atrasos registados, de natureza política, jurídica e administrativa, a maioria dos Estados-Membros, com exceção da Dinamarca, não respeitaram o prazo. O atraso médio na comunicação da legislação nacional, que varia entre os 3 e os 24 meses¹², foi de 12 meses.

A Comissão instaurou processos contra os Estados-Membros por não terem transposto cabalmente a Diretiva, sendo que, em 2016, continuam por resolver problemas de transposição em nove Estados-Membros (CZ, DE, FI, FR, HR, LT, PL, PT e UK).

As questões pendentes no plano da conformidade prendem-se com aspetos menores e específicos, de natureza jurídica ou técnica, e não impedem os Estados-Membros de implementar a Diretiva.

Os principais motivos subjacentes aos atrasos são de vária ordem, incluindo a determinação a nível político, os atrasos administrativos e as mudanças de Governo.

Etapas da implementação¹³

Embora se tenham registado progressos na implementação da Diretiva até 2014, nenhum dos prazos indicados na figura 1 foi respeitado pela totalidade dos Estados-Membros. Significa isto que a articulação entre as diferentes etapas tem um impacto cumulativo, uma vez que, mesmo quando os progressos realizados numa etapa posterior são consideráveis, acabam por refletir-se num número de conjuntos de dados geográficos mais reduzido do que o previsto. Descrevem-se abaixo, de forma circunstanciada, as diferentes etapas.

Etapas da implementação¹³

*Etapas da implementação*¹³

*Etapas da implementação*¹³

A Diretiva abrange uma ampla gama de dados geográficos, que são geridos por um considerável número de autoridades públicas a nível nacional, regional e local. As necessárias estruturas de coordenação e políticas de partilha de dados foram, de um modo geral, instituídas com a transposição (ver *supra*).

¹¹ Em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1089/2010 da Comissão, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1312/2014.

¹² Ver também o capítulo 4.1 do relatório de avaliação intercalar sobre a implementação da Diretiva INSPIRE – relatório conjunto EEA-JRC ([Relatório Técnico EEA n.º 17/2014](#)).

¹³ Nota: todos os dados têm por base os relatórios nacionais de maio de 2013 ou os relatórios de situação anuais mais recentes de 2014. Deste então, os Estados-Membros realizaram progressos, estando obrigados a atualizar os dados sobre a sua situação nos relatórios de 2016.

No entanto, os esforços de coordenação nacionais variaram em eficácia. Em alguns Estados-Membros, as questões relacionadas com a colaboração entre os organismos de cartografia nacionais e os organismos de informação sobre o ambiente (por exemplo, ministérios e agências) suscitaram preocupação especial.

As políticas nacionais de partilha de dados são muito variáveis e heterogéneas, e a maioria dos Estados-Membros continua a registar problemas neste domínio. Refletindo a grande flexibilidade das abordagens prevista na Diretiva (ver artigo 17.º, n.º 2), as políticas vão desde um acesso e utilização totalmente abertos e livres à recuperação integral dos custos, passando pela angariação de receitas e vários tipos de parcerias entre os setores público e privado. A Comissão não efetuou uma avaliação aprofundada da conformidade das políticas nacionais com a Diretiva.

Etapa 2 — Progressos na identificação dos dados geográficos necessários

Todos os conjuntos de dados geográficos digitais abrangidos pelas 34 categorias temáticas de dados geográficos deveriam ter sido identificados, documentados e disponibilizados em linha através dos serviços até dezembro de 2013.

Embora o êxito da iniciativa seja difícil avaliar, dada a dificuldade em identificar um limite máximo ou o número total dos conjuntos de dados abrangidos pelo âmbito de aplicação até 2014, o número total dos conjuntos de dados ultrapassou os 56 220 (figura 2). No entanto, aproximadamente 90 % dizem respeito a conjuntos de dados de apenas oito Estados-Membros. Após um incremento inicial, o volume dos conjuntos de dados geográficos comunicados relativos aos restantes (20) Estados-Membros continuou relativamente estável, ou diminuiu mesmo¹⁴, em alguns países entre 2010 e 2014 (figura 2), sendo, de um modo geral, bastante reduzido, com menos de 120 conjuntos de dados por país.

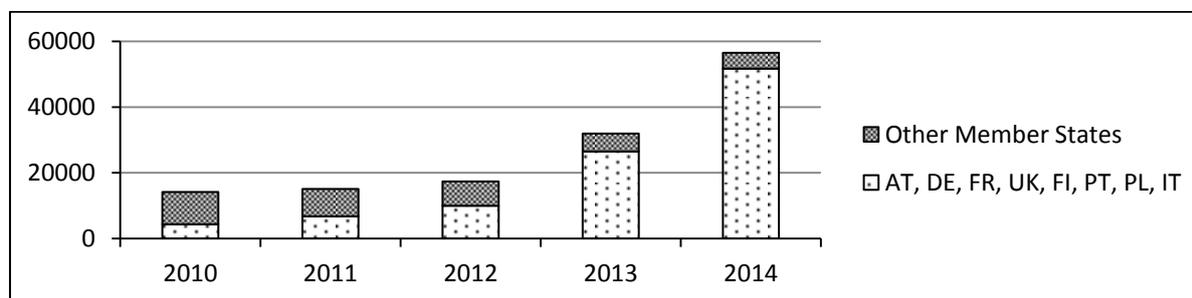


Figura 2: Volume total dos conjuntos de dados geográficos (todos os anexos) comunicados pelos Estados-Membros

Os Estados-Membros realizaram progressos, em conformidade com os prazos e etapas identificados acima, na disponibilização de categorias temáticas de dados ambientais, como a localização das fontes de emissões e os dados sobre as mesmas. Todavia, uma grande parte dos dados mais pertinentes do ponto de vista ambiental (na sua maioria abrangidos pelo anexo III) não está muitas vezes ainda acessível (etapas 2, 3 e 4, prazo: 2013). Essa situação dificultará também a próxima etapa, a saber, tornar esses dados interoperáveis (etapa 5, prazo: 2020).

Etapa 3 — Documentação de dados geográficos (metadados)

¹⁴ Uma diminuição do volume dos dados pode refletir, nalguns países, situações de consolidação de numerosos conjuntos de dados dispersos num (ou mais) conjunto(s) de dados nacionais. Este procedimento poderá ser benéfico para a implementação.

A documentação dos dados geográficos identificados permite que sejam encontrados em linha mais facilmente. Embora o número de conjuntos de dados geográficos tenha vindo a aumentar continuamente, em 2013 apenas 12 Estados-Membros tinham mais de 80 % da sua documentação em conformidade com o exigido, sendo que o objetivo era de 100 % para a totalidade dos Estados-Membros (figura 4).

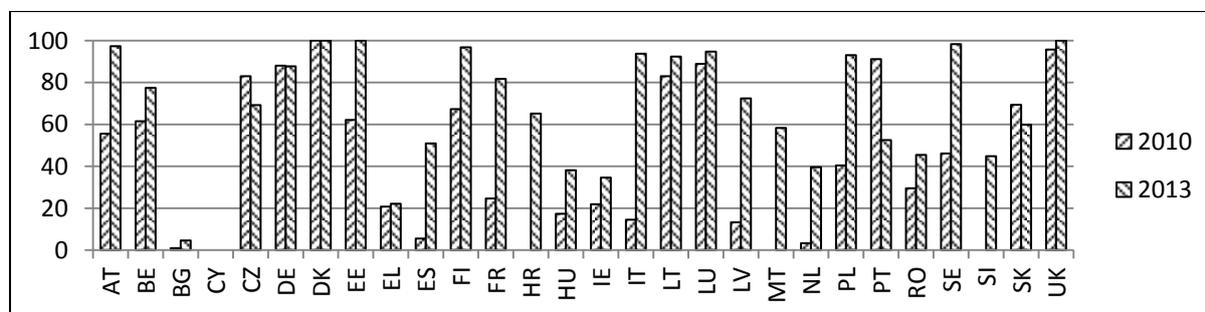


Figura 4: Tendência 2010-2013 – % de conjuntos de dados geográficos com metadados em conformidade com o exigido

Etapa 4 — Criação de serviços Internet que permitem a visualização e o descarregamento de dados geográficos

Os Estados-Membros deviam também dispor, até dezembro de 2013, de serviços em linha para pesquisar, visualizar e descarregar a totalidade dos conjuntos de dados geográficos documentados.

Os progressos realizados ao longo desta etapa foram mais significativos: foram 15 os Estados-Membros que disponibilizaram, dentro do prazo-limite, serviços de pesquisa para 80 a 100 % dos seus conjuntos de dados geográficos documentados (figura 5).

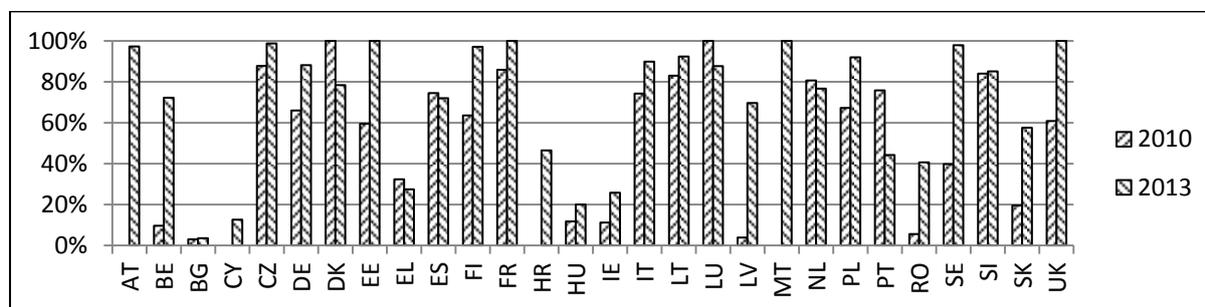


Figura 5: Tendência 2010-2013 – % de conjuntos de dados geográficos com serviços de pesquisa

A acessibilidade global dos conjuntos de dados geográficos através de serviços de visualização e de descarregamento de dados é ainda mais baixa, sendo que apenas cerca de metade dos Estados-Membros publicam entre 60 a 100 % dos seus conjuntos de dados geográficos comunicados através de serviços de visualização (figura 6).

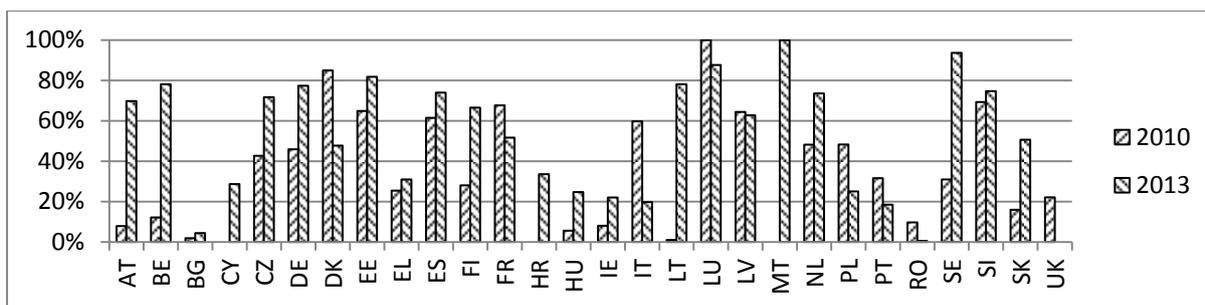


Figura 6: Tendência 2010-2013 – % de conjuntos de dados geográficos com serviços de visualização

A situação dos serviços de descarregamento está igualmente aquém das expectativas, sendo que apenas cerca de um quarto dos Estados-Membros disponibilizaram para descarregamento 60 a 100 % dos seus dados geográficos comunicados (figura 7).

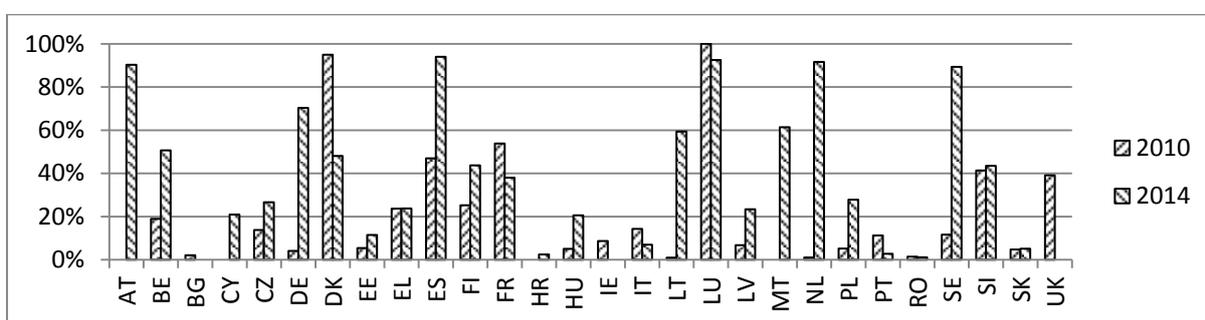


Figura 7: Tendência 2010-2013 – % de conjuntos de dados geográficos com serviços de descarregamento

Etapa 5 - Disponibilidade de dados geográficos em modelos de dados comuns

O principal desafio consiste em transformar os dados geográficos de modo a ficarem conformes com os modelos de dados comuns. Os Estados-Membros devem concluir esta etapa até 2020, o mais tardar. Nesta fase inicial da implementação, o baixo nível de conformidade dos dados geográficos com o exigível não é surpreendente (figura 8).

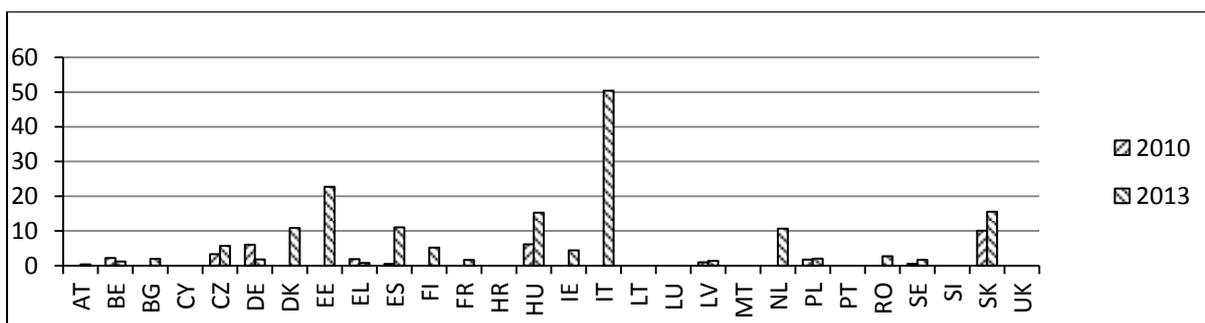


Figura 8: Tendência 2010-2013 – % de conjuntos de dados geográficos em conformidade com modelos de dados comuns – conformidade obrigatória a partir de 2017 (todos os anexos)

4. Adequação da regulamentação

Nesta secção, apresenta-se uma síntese da avaliação. O documento de trabalho dos serviços da Comissão inclui informações mais circunstanciadas¹⁵.

¹⁵ SWD(2016) 243.

Eficácia

Antes da entrada em vigor da Diretiva, apenas tinha sido documentado um número limitado de conjuntos de dados geográficos (1 384 identificados em 2007¹⁶), os serviços em linha cobriam apenas uma pequena fração dos conjuntos de dados geográficos e as políticas em matéria de dados apresentavam consideráveis obstáculos à sua utilização generalizada.

Até 2013, a eficácia aumentou em todos os Estados-Membros, em função do respetivo esforço de implementação (e investimento), como o demonstram os mais de 56 000 conjuntos de dados comunicados no que respeita a 2013. Os requisitos e os prazos impostos pela Diretiva não levantaram problemas de maior aos oito Estados-Membros que identificaram mais de 90 % do total dos conjuntos de dados¹⁷. Contudo, para muitos Estados-Membros, os progressos face às etapas e ao calendário definidos não corresponderam às expectativas. As complexas e heterogéneas políticas nacionais em matéria de dados e a ausência de uma política pan-europeia neste domínio criam obstáculos ao livre fluxo dos dados – uma preocupação também reconhecida em todo o Mercado Único Digital. O aspeto menos eficaz do processo de implementação prende-se com as políticas em matéria de dados. Muitos conjuntos de dados e serviços continuam a não ser facilmente acessíveis (ou seja, sem barreiras jurídicas ou financeiras), o que é um requisito prévio para a criação de valor acrescentado a partir destes dados no mercado interno. Estas políticas complexas e distintas em matéria de dados geram igualmente encargos administrativos acrescidos e desnecessários quando comparadas com uma política de dados abertos mais alargada.

Outros motivos subjacentes às lacunas na implementação:

- Os atrasos na transposição e na criação de estruturas administrativas eficazes, devido a questões de natureza política, jurídica e económica a nível nacional (ver secção 3, etapa 1). A crise económica e a pressão sobre os orçamentos nacionais tiveram também, conforme referido por diversos Estados-Membros, um impacto na afetação do investimento inicial necessário (por exemplo, em infraestruturas de TI e no desenvolvimento de competências técnicas ao nível das administrações);
- A falta de coordenação, clarificação e definição de prioridades entre as autoridades competentes a nível nacional, nomeadamente responsáveis pelos dados ambientais (por exemplo, a identificação dos conjuntos de dados mínimos exigidos);
- A ineficácia da coordenação a nível da UE (a Comissão Europeia e a EEA) tratando-se de orientar os Estados-Membros para as prioridades no quadro da identificação dos conjuntos de dados geográficos necessários às políticas ambientais e conexas (por exemplo, em matéria de comunicação de informações);
- Um conjunto ambicioso de prazos válidos aquando da adoção da Diretiva, mas que podem já não ser pertinentes para todos os Estados-Membros, designadamente devido à complexidade técnica das regras de execução e às orientações no domínio da interoperabilidade que exigem o recurso a ferramentas e competências em matéria de TI que, muitas vezes, não existem. De salientar também os diferentes níveis de preparação dos Estados-Membros no que respeita ao cumprimento dos prazos fixados pela Diretiva.

¹⁶ [Spatial Data Infrastructures in Europe: State of Play 2007 \(Infraestruturas de Dados Geográficos na Europa: situação em 2007\)](#).

¹⁷ A conformidade das legislações nacionais ainda está em discussão em alguns Estados-Membros, mas este elemento não afetou a sua capacidade para implementar a Diretiva (ver secção 3 sobre a «transposição»).

Alguns dos Estados-Membros menos avançados no processo informaram também sobre a concorrência paralela com políticas nacionais em matéria de dados abertos e de administração pública em linha, por razões administrativas (diferentes autoridades competentes), e a reduzida importância das questões ambientais num contexto político mais alargado. Outros (incluindo alguns dos mais avançados no processo) demonstraram que a concorrência é desnecessária – existe uma ampla margem para a adoção de abordagens com vantagens para todas as partes, em que a Diretiva INSPIRE passa a ser um elemento essencial para as atividades da administração pública em linha.

Os Estados-Membros puseram ainda em causa a eficácia da futura harmonização dos dados (etapa 5) devido aos esforços e custos consideráveis necessários para a transformação dos conjuntos de dados existentes no sentido de cumprirem os novos requisitos (prazos: 2017 e 2020). Muitos reconheceram que é indispensável uma maior interoperabilidade para obter ganhos de eficiência. Manifestaram igualmente alguma preocupação face à complexidade e viabilidade da adaptação de todos os dados geográficos a modelos de dados comuns até 2017 (anexo I) e 2020 (anexos II e III). Instaram a uma aplicação flexível, pragmática e orientada para o utilizador das atuais especificações em matéria de dados.

Eficiência

A avaliação quantitativa dos custos e benefícios foi difícil, devido à falta de dados abrangentes e comparáveis. Tendo em conta a fase de implementação, a maior parte dos estudos atualmente disponíveis baseiam-se em estimativas ou previsões, sendo escassos os dados quantificados relativos aos benefícios.

Os custos comunicados relativamente à implementação variavam entre 0,5 e 13,5 milhões de euros/ano, tendo a maioria dos Estados-Membros comunicado valores de 2 a 3 milhões de euros/ano. Na maior parte dos casos, este valor é inferior às estimativas iniciais, que variavam entre 4 e 8 milhões de euros/ano na avaliação de impacto inicial¹⁸, devendo estar relacionado com progressos que ficaram aquém do esperado.

As informações sobre os benefícios, essencialmente qualitativas e baseadas em estimativas, incluíam os seguintes aspetos:

- Um acesso mais eficiente à informação¹⁹, conduzindo a serviços públicos em linha mais baratos e de melhor qualidade para os cidadãos e as empresas, aumentando assim a transparência e criando oportunidades de negócio através da utilização de dados ambientais, o que permite aumentar o potencial de investigação e de inovação.
- Uma melhor base factual para o desenvolvimento de políticas, a tomada de decisões e a implementação, reduzindo os custos e melhorando a qualidade das avaliações [por exemplo, no domínio das avaliações (de impacto) e da gestão (dos riscos) ambientais]²⁰.

¹⁸ [Contribuição para a avaliação de impacto exaustiva da Diretiva INSPIRE.](#)

¹⁹ [The Basic Data Programme – A Danish Infrastructure Model for Public Data](#) (Programa de Dados de Base – um modelo de infraestrutura dinamarquês para os dados públicos), 2014.

²⁰ Por exemplo, no que se refere à realização de avaliações do impacto ambiental da legislação da UE, um estudo apontava para uma poupança potencial de 15 % em termos de tempo e de cerca de 150 milhões de euros/ano em custos a nível da UE (Relatório Técnico do JRC – [EUR24327 EN – 2010](#)).

- Uma melhor cooperação entre as autoridades públicas e entre os diferentes setores (por exemplo, ordenamento do território, transportes, agricultura e ambiente)²¹ e uma economia de custos administrativos (através de uma menor duplicação do trabalho), melhorando, simultaneamente, a acessibilidade e a qualidade dos dados.
- O reforço das qualificações tecnológicas, das competências e das capacidades das administrações públicas.

Vários países, incluindo os Países Baixos, parecem ter seguido um padrão bastante previsível, com custos anuais que, no início, excederam os benefícios, mas com um incremento dos benefícios na segunda fase de implementação (pós 2013). Embora fosse de esperar um investimento numa fase inicial (em infraestruturas de TI, na transformação de dados e no desenvolvimento de competências), só um pequeno número de Estados-Membros comunicou a sua realização. Vários Estados-Membros comunicaram sinergias²² entre as estratégias nacionais e da UE em matéria de dados abertos²³ (incluindo a Diretiva revista relativa à reutilização de informações do setor público)²⁴, que contribuíram para aumentar os benefícios, partilhando simultaneamente os custos de execução decorrentes do investimento que, de qualquer modo, seria necessário para políticas mais abrangentes em matéria de dados abertos. De acordo com as estimativas relativas à estratégia do Reino Unido de 2012 para realização de benefícios²⁵, os benefícios anuais quantificáveis em todas as áreas da administração pública do Reino Unido foram de 470 a 510 milhões de libras/ano.

Tal como mencionado na etapa 5, a harmonização dos dados é a fase mais onerosa e mais difícil. Embora os Estados-Membros tenham de cumprir essas disposições apenas até 2017 ou 2020 (consoante os dados em causa), o Grupo de Peritos²⁶ previu, em debates recentes, que a harmonização simultânea de uma quantidade tão grande de dados implicaria custos elevados e dificuldades de ordem prática. Foi sugerido que, como forma de superar este desafio, se estabeleçam prioridades claras, isto é, se identifiquem os conjuntos de dados mais importantes para as aplicações destinadas ao utilizador final entre as categorias temáticas de dados, em especial as constantes do anexo III.

O financiamento da UE tem contribuído para minorar alguns destes problemas, tendo vários projetos sido apoiados por programas da UE (por exemplo, os programas ISA²⁷, Horizonte 2020 e LIFE+). Esses projetos²⁸ podem ajudar a desenvolver soluções e ferramentas que

²¹ A título de exemplo, o sistema de informações sobre parcelas da Roménia utilizou a Diretiva INSPIRE para gerir as subvenções agrícolas e identificar as melhorias ambientais. Há outros Estados-Membros que comunicaram projetos semelhantes.

²² Por exemplo: [57 % dos dados INSPIRE são ABERTOS na Finlândia e disponibilizados através de serviços INSPIRE](#) ou [Dados INSPIRE e abertos](#). O Ashfield District Council (Reino Unido) publica dados em conformidade com a Diretiva INSPIRE e como Dados Abertos.

²³ [COM\(2011\) 882](#).

²⁴ [Diretiva 2013/37/UE](#).

²⁶ Tal como debatido no [Grupo técnico para a manutenção e implementação da Diretiva INSPIRE](#) em dezembro de 2015.

²⁷ [Soluções de interoperabilidade para as administrações públicas](#).

²⁸ Exemplos: O Quadro de Localização da União Europeia (EULF) e a Plataforma de Referência Reutilizável INSPIRE (ARE3NA), a [Infraestrutura Europeia de Dados Geológicos, EGD](#) e a [Scotland's Environment Web](#).

podem ser utilizadas por todos os Estados-Membros (componentes reutilizáveis) e aumentar a eficiência em vários setores políticos. Contudo, estas oportunidades não são sistematicamente aproveitadas pelos Estados-Membros.

Relevância

A consulta pública²⁹ revelou a existência de um apoio substancial aos objetivos da Diretiva, considerando que continuam a ser pertinentes para eliminar os obstáculos à partilha de dados que impedem uma implementação eficaz e eficiente da política ambiental. Além disso, a evolução das políticas da UE mostra que os objetivos da Diretiva INSPIRE consolidaram a sua relevância ao longo do tempo, fazendo parte das prioridades da Comissão relativas à Estratégia para o Mercado Único Digital da UE de 2015, pondo em evidência a necessidade de aumentar a interoperabilidade transetorial no setor público (com a revisão do Quadro Europeu de Interoperabilidade), em que a Diretiva INSPIRE assume grande relevância. A promoção dos serviços públicos em linha e a necessidade de aplicar os princípios do «digital por defeito» e da «utilização única» estão consagrados na Diretiva INSPIRE.

O 7.º Programa de Ação em matéria de Ambiente reiterou a necessidade de melhorar a base factual da política ambiental. Além disso, a aplicação da Diretiva INSPIRE é potencialmente importante para a consecução dos objetivos do balanço de qualidade em curso³⁰ em matéria de monitorização e comunicação de informações ambientais, realizado no quadro da agenda «Legislar Melhor»³¹.

Coerência

A coerência interna da Diretiva provou ser sólida, visto que os Estados-Membros seguem, em grande medida, as suas etapas.

No que diz respeito a outra legislação ambiental, a Diretiva visa contribuir para a interoperabilidade jurídica e técnica transfronteiriça na UE. No entanto, os progressos na adaptação da gestão de dados no domínio do ambiente têm sido apenas parciais. Embora a referência à Diretiva INSPIRE se tenha tornado comum pós 2007, a sua aplicação concreta está ainda no início, por exemplo, em matéria de comunicação de informações.

A aplicação consistente das regras da Diretiva INSPIRE, em conjugação com a Diretiva relativa ao acesso público às informações sobre ambiente³², em especial com as disposições relativas à divulgação ativa (ver artigo 7.º), apresenta potencial para facilitar a partilha de dados e melhorar a informação e a capacitação dos cidadãos.

Em relação ao conjunto mais alargado de políticas da UE, a Diretiva INSPIRE é, de um modo geral, consentânea com os objetivos do Quadro Europeu de Interoperabilidade, bem como com os objetivos mais amplos do Mercado Único Digital da UE. Além disso, foram estabelecidas ligações com as novas iniciativas da Nuvem Europeia para a Ciência Aberta e a Infraestrutura de Dados Europeia, ao abrigo da «Iniciativa Europeia para a Nuvem»³³ e do

²⁹ 94 % concordam, 1 % discordam e 5 % não têm opinião: p. 28, [Relatório de Síntese da Consulta Pública sobre a Diretiva INSPIRE 2013](#).

³⁰ Ver [Roteiro](#).

³¹ Ver Programa de Trabalho da Comissão para 2016 [COM(2015) 610, anexo 2].

³² [Diretiva 2003/4/CE](#).

³³ COM(2016) 178.

Plano de Ação para a Administração Pública em Linha³⁴. Entre as questões concretas que podem carecer de atenção incluem-se a coerência das políticas de acesso aos dados e a Diretiva relativa às informações do setor público. Trata-se de questões de âmbito mais vasto sobre a livre circulação de dados, identificadas como prioridades para o Mercado Único Digital.

Valor acrescentado da UE

Tendo em conta o momento da elaboração do presente relatório no quadro do processo de implementação da Diretiva INSPIRE, não é possível analisar o valor acrescentado da UE efetivamente conseguido. As melhorias potenciais na gestão dos dados geográficos da UE e transfronteiras proporcionadas pela Diretiva INSPIRE continuam a ser significativas, e não apenas no domínio do ambiente. Quer se trate da partilha de dados sobre a gestão quer da qualidade do ar quer do risco de inundações, as soluções ambientais necessitam muitas vezes da colaboração transfronteiriça. Embora não seja ainda sistematicamente uma realidade, existem provas de que as questões decorrentes das (anteriores e atuais) abordagens nacionais distintas impedem que tal aconteça. Algumas das utilizações dos dados abrangidos pela Diretiva INSPIRE poderão ser melhor exploradas a nível da UE, através da comunicação de informações, do apoio a análises ou avaliações de impacto, da investigação e da inovação. Em especial, a possibilidade de explorar o potencial dos dados recebidos através do Programa Copernicus é importante, uma vez que os dados recolhidos por deteção à distância têm, muitas vezes, de ser combinados com dados geográficos para gerarem valor e serem contextualizados.

Atualmente, são poucas as aplicações destinadas ao utilizador final³⁵ que permitam tirar proveito do potencial dos dados utilizando a abordagem da Diretiva INSPIRE ao nível da UE. No que se refere à comunicação de informações, foram concluídos alguns projetos-piloto, como o projeto-piloto de comunicação da qualidade do ar, porém nenhum atingiu a plena maturidade operacional. A definição das prioridades a nível nacional varia consideravelmente no que respeita à identificação dos conjuntos de dados geográficos mais úteis para aplicações transfronteiriças ou para atividades de comunicação a nível da UE (ou seja, alguns centram-se nos dados sobre a qualidade do ar³⁶, outros nos dados sobre o meio marinho³⁷). Por último, a colaboração entre a Comissão e os Estados-Membros, tem sido, de um modo geral, considerada positiva, mas pode ainda ser mais reforçada, através, por exemplo, do desenvolvimento conjunto de ferramentas e componentes, em vez de cada Estado-Membro tentar «reinventar a roda».

5. Conclusões

A avaliação da Diretiva INSPIRE confirma que a relevância global da Diretiva na resposta eficaz às necessidades políticas continua a ser elevada e deverá aumentar ao longo do tempo,

³⁴ Ver COM(2016) 179, ação 19.

³⁵ A título de exemplo, a [Plataforma de Informação para a Monitorização Química](#), que usa elementos de base da Diretiva INSPIRE para o acesso a uma série de fontes de dados. Para outros exemplos, ver nota de rodapé 28.

³⁶ [Geodateninfrastruktur Deutschland: História de sucesso da Diretiva INSPIRE - Implementação da comunicação eletrónica de informações sobre a qualidade do ar com base na Diretiva INSPIRE a nível nacional.](#)

³⁷ [The German Marine Data Infrastructure and the Marine Strategy Framework Directive](#) (A infraestrutura alemã de dados sobre o meio marinho e a Diretiva-Quadro «Estratégia Marinha»), 2015.

tendo em conta a transformação rumo a uma economia digital, tal como previsto pela Estratégia para o Mercado Único Digital, que inclui importantes elementos da Diretiva.

Alguns Estados-Membros realizaram progressos significativos na implementação da Diretiva, tendo efetuado os investimentos necessários e alinhado a sua implementação por medidas nacionais mais amplas em matéria de política de dados abertos e de melhoria dos serviços públicos em linha. As lacunas identificadas no que respeita à implementação são significativas e resultam da acumulação de atrasos no processo, pondo em evidência as diferenças em termos de celeridade e de qualidade do processo.

Consequentemente, a eficácia global foi prejudicada. Em especial, persistem ainda grandes obstáculos criados pelas políticas de dados de muitos países que impedem progressos concretos e perpetuam os encargos administrativos, uma vez que os dados não podem ser facilmente partilhados entre as administrações. No entanto, alguns Estados-Membros demonstraram que é possível e avaliam de forma positiva os benefícios daí resultantes, ainda que apenas em termos qualitativos.

Este facto é confirmado pela avaliação da eficiência dos Estados-Membros mais avançados no processo, que investiram na implementação desde o início, desenvolveram mais políticas de dados abertos e alinharam pela Diretiva INSPIRE as prioridades nacionais em matéria de dados abertos e o esforço de criação da administração pública em linha. No entanto, os custos iniciais são superiores aos benefícios, uma vez que os dados devem, primeiro, ser disponibilizados da forma exigida antes de serem utilizados em aplicações destinadas ao utilizador final. Os investimentos realizados por muitos Estados-Membros foram insuficientes, provavelmente devido à crise económica.

A avaliação da coerência revelou domínios que requerem atenção, em particular, o desenvolvimento de políticas em matéria de dados que criam obstáculos no mercado interno (digital), o que é igualmente relevante para a iniciativa «Livre circulação de dados».

Por último, o valor acrescentado futuro para a UE pode ser significativo. Abordar as questões acima referidas e colocar a ênfase nas necessidades e aplicações do utilizador final num contexto transfronteiriço e ao nível da UE pode ajudar na implementação e na definição das prioridades em matéria de recursos e investimentos.

6. Recomendações e próximas etapas

Com base nos resultados da avaliação, é evidente a necessidade, no futuro, de um maior esforço a todos os níveis, da parte da totalidade dos intervenientes. Para o efeito, a Comissão propõe uma série de ações ao nível, quer dos Estados-Membros, quer da UE.

Como condição prévia, é necessário que todos os Estados-Membros intensifiquem os seus esforços de implementação (por exemplo, no que respeita às respetivas atividades de coordenação) e de análise crítica da eficácia das suas políticas em matéria de dados. Essa condição aplica-se, em particular, aos Estados-Membros mais atrasados no processo, caso pretendam cumprir os futuros prazos de implementação. Além disso, recomenda-se que os Estados-Membros, em consulta com a Comissão:

- 1) Atribuem prioridade aos conjuntos de dados geográficos ambientais³⁸, em especial os relacionados com a monitorização e a comunicação de informações, e os identificados nos processos globais relevantes³⁹;
- 2) Melhorem a coordenação entre a implementação da Diretiva INSPIRE a nível interno, a administração pública em linha, a disponibilização de dados abertos e outros processos pertinentes ao nível nacional.

A fim de complementar os esforços nacionais, a Comissão:

- A. Avaliará de forma mais circunstanciada as lacunas existentes ao nível das políticas nacionais em matéria de dados, face ao disposto no artigo 17.º da Diretiva, e estudará as possíveis sinergias com a iniciativa «Livre circulação de dados»⁴⁰, no âmbito do Mercado Único Digital, com vista a resolver, dessa forma, estas questões;
- B. Reanalisará e, eventualmente, reverá, as regras da Diretiva INSPIRE⁴¹, nomeadamente em matéria de harmonização dos dados geográficos, a fim de ter em conta a complexidade e os riscos da implementação com vista à respetiva redução (requisitos de simplificação);
- C. Assistirá os Estados-Membros na aplicação e implementação da Diretiva INSPIRE (simplificação da utilização), nomeadamente, mediante a utilização de instrumentos comuns, e promoverá o estabelecimento de prioridades em conjunto com os Estados-Membros;
- D. Trabalhará em estreita colaboração com os Estados-Membros a fim de explorar as oportunidades decorrentes da utilização dos programas de financiamento existentes a nível da UE, de modo a contribuir para o reforço das capacidades e a colmatar as lacunas na implementação da Diretiva INSPIRE (por exemplo, através de soluções de interoperabilidade para as administrações públicas).

A realização de outras ações no contexto do Mercado Único Digital contribuirá também para a implementação da Diretiva INSPIRE (por exemplo, o Plano de Ação para a Administração Pública em Linha e o Quadro Europeu de Interoperabilidade). A Comissão, juntamente com os Estados-Membros, promoverá também a inclusão de serviços INSPIRE e a harmonização dos dados nas iniciativas pertinentes da UE (por exemplo, os Programas Copernicus e Horizonte 2020), ao nível dos departamentos da Comissão, das agências europeias e dos parceiros internacionais da UE.

Estas e outras ações relevantes serão discutidas entre os departamentos da Comissão, assistidos pela Agência Europeia do Ambiente, e os Estados-Membros, no âmbito do atual Quadro de Manutenção e Implementação da Diretiva INSPIRE⁴², na sequência da adoção do presente relatório.

³⁸ E os disponibilizem pelo menos «tal como estão» a outras autoridades públicas e ao público através de serviços digitais, em conformidade com a Diretiva INSPIRE.

³⁹ A título de exemplo, no contexto do programa Copernicus, da Gestão Global de Informação Geoespacial (UN-GGIM) e do Grupo de Observação da Terra.

⁴⁰ Ver [Avaliação de impacto inicial da Iniciativa «Livre circulação de dados»](#).

⁴¹ Ver secção 2 e nota de rodapé 8.

⁴² [Quadro de Manutenção e Implementação da Diretiva INSPIRE \(MIF\)](#).