



## **GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG**

7. februar 2017  
17/00304-4

### **Kommissionens meddelelse ”Opbygning af en europæisk dataøkonomi” (KOM(2017) 9)**

*Nyt notat.*

#### **1. Resumé**

*Kommissionen fremsatte den 10. januar 2017 meddelelsen ”Opbygning af en europæisk dataøkonomi” (KOM(2017) 9). Meddelelsen følger op på Kommissionens meddelelse ”En strategi for et digitalt indre marked i EU” fra 2015 (KOM (2015) 192).*

*Meddelelsen udgør et diskussionsoplæg for Kommissionens videre drøftelser med medlemsstater og interessenter for at skabe rammerne for en europæisk dataøkonomi. I meddelelsen anføres, at Kommissionen vil indføre et princip om fri udveksling af data på tværs af grænser for at understøtte en velfungerende og effektiv dataøkonomi i Europa.*

*Kommissionen vil desuden iværksætte en nærmere undersøgelse af problemstillinger vedr. adgang til og udveksling af data, særligt mellem virksomheder, for at fremme innovative databaserede forretningsmodeller.*

*Kommissionen vil endvidere afklare de juridiske udfordringer omkring ansvar for fejl og skader ved brug af produkter og tjenester, der er databaseret, fx robotter og Internet-of-Things.*

*Kommissionen foreslår i meddelelsen at øge konkurrencen mellem tjenester ved i højere grad at give borgere og virksomheder mulighed for at flytte deres data fra en leverandør til en ny, fx mellem cloud-tjenester. Udvikling af tekniske standarder skal forbedre denne ret til dataportabilitet og interoperabilitet mellem tjenester.*

*Regeringen støtter Kommissionens målsætning om at forbedre rammevilkår, der kan understøtte en velfungerende europæisk dataøkonomi og fremme udviklingen af databaserede forretningsmodeller. Regeringen vil følge Kommissionens kommende initiativer på området tæt. Regering ser det i den forbindelse som en væsentlig prioritet at sikre frie datastrømme ved at fjerne alle uberettigede nationale krav om lokalisering af data.*

## 2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 10. januar 2017 meddelelsen ”Opbygning af en europæisk dataøkonomi” (KOM(2017) 9), der præsenterer Kommissionens visioner for, hvordan man kan forbedre rammerne for en velfungerende europæisk dataøkonomi og fremme udviklingen af databaserede forretningsmodeller.

Meddelelsen kommer som opfølgning på Kommissionens meddelelse ”En strategi for et digitalt indre marked i EU” fra maj 2015, som udstikker Kommissionens strategi for at styrke det digitale indre marked. Af strategien fremgår det blandt andet, at Kommissionen vil foreslå et initiativ til at fjerne begrænsninger for fri udveksling af data samt uberettigede restriktioner for placeringen af data. Restriktionerne kan fx være et nationalt krav om, at data af en særlig type skal opbevares inden for en given stats egne grænser og jurisdiktion. Initiativet vil også omfatte emner som ejerskab, interoperabilitet, anvendelighed og adgang til data.

I meddelelsen om dataøkonomi konstaterer Kommissionen, at data er blevet en central ressource for økonomisk vækst, jobskabelse og den generelle samfundsudvikling. En bedre anvendelse af data rummer stort potentiale til at forbedre eksisterende produkter og tjenester samt udvikle nye.

I april 2016 blev den generelle databeskyttelsesforordning (forordning 2016/679/EU) vedtaget, der sikrer en ensartet persondatabeskyttelse på tværs af EU. I tillæg til forordningen har Kommissionen den 10. januar 2017 fremlagt et nyt forslag til forordning vedrørende respekt for privatlivet og beskyttelse af persondata ved elektronisk kommunikation (KOM(2017) 10), der skal sikre et højt niveau af privatlivsbeskyttelse for brugere af elektroniske kommunikationstjenester og lige vilkår for alle markedsaktører. Det nye forordningsforslag skal erstatte det gældende e-databeskyttelsesdirektiv (direktiv 2002/58/EF).

Kommissionen noterer endvidere i meddelelsen, at der er brug for moderniserede og sammenhængende regler som ramme for at understøtte en fri udveksling af data på tværs af grænser i EU. Fraværet af klare juridiske rammer kan medføre en ineffektiv udvikling af Europas dataøkonomi, men Kommissionen finder samtidig, at det er nødvendigt at analysere behov og konsekvenser nøje, inden der foreslås eventuel ny regulering.

Kommissionens overordnede mål er derfor at skabe en klar og tilpasset politisk og juridisk ramme for dataøkonomien ved nærmere at undersøge problemstillinger vedrørende:

- fri udveksling af data på tværs af grænser

- adgang til og deling af data
- ansvar og sikkerhed ved databaserede produkter og tjenester
- portabilitet, interoperabilitet og brug af standarder

Meddelelsen udgør dermed et diskussionsoplæg for Kommissionens videre drøftelser med medlemsstater og interessenter for at skabe rammerne for en europæisk dataøkonomi.

### **3. Formål og indhold**

Det overordnede formål med Kommissionens meddelelse er at skabe bedre rammer for, at europæiske virksomheder kan udnytte potentialet i udviklingen af datadrevne produkter og tjenester og samlet set styrke Europas konkurrenceevne i den globale dataøkonomi. Meddelelsen identificerer en række problemstillinger, som ifølge Kommissionen skaber barrierer og juridisk usikkerhed for en fuld udvikling af en europæisk dataøkonomi. De enkelte elementer i meddelelsen gennemgås nedenfor.

#### *1. Fri udveksling af data på tværs af grænser (frie datastrømme)*

Det er Kommissionens vurdering, at en velfungerende og dynamisk dataøkonomi forudsætter fri udveksling af data på tværs af grænserne. Datatjenester vokser hastigt i EU og på verdensplan og rummer et stort potentiale for yderligere vækst og jobskabelse. Men væksten og innovationen i dataøkonomien udfordres af en stigende tendens til at opstille ofte ubegrundede krav til placeringen og opbevaring af data, fx sundhedsdata samt regnskabs- og bankoplysninger.

Kommissionen anerkender i den forbindelse persondatabeskyttelse som en legitim bekymring vedrørende opbevaringen af data, men henviser til den generelle databeskyttelsesforordning (forordning 2016/679/EU) som rammen for, hvordan medlemsstaterne skal sikre databeskyttelse i forbindelse med udveksling og opbevaring af data. Databeskyttelsesforordningen har til formål at sikre et ensartet og højt niveau for beskyttelse af fysiske personer for blandt andet at fjerne hindringerne for udveksling af personoplysninger inden for EU. Ikke-personhenførbare data som fx skatte- og regnskabsdata er dog ikke underlagt den generelle databeskyttelsesforordning.

Ydermere konstaterer Kommissionen, at krav til placering af data ofte begrundes i spørgsmål om sikkerhed. Men i praksis er det snarere en samlet, sikker og professionel it-sikkerhedshåndtering, der sikrer data fremfor lokalitetskrav.

Tendensen går ifølge Kommissionen imod stadig flere krav i nationale regler til placering af data, og Kommission finder det derfor nødvendigt at ind-

føre et princip om fri udveksling af data i EU i overensstemmelse med medlemsstaternes forpligtelse til at sikre tjenesteydelsernes frie bevægelighed og den frie etableringsret efter Traktatens bestemmelser og den heraf afledte lovgivning. Dermed skal både nye og eksisterende datalokalitetsbegrænsninger begrundes i legitime hensyn til eksempelvis national og offentlig sikkerhed og vurderes som nødvendige og proportionale instrumenter til at sikre disse hensyn.

Kommissionen vil derfor overordnet undersøge og vurdere begrundelser for og proportionaliteten af krav til datalokalitet. I forlængelse heraf vil Kommissionen adressere konkrete krav til datalokalitet i nationale regler og om nødvendigt iværksætte håndhævelsesforanstaltninger. Afhængig af analysernes resultat vil Kommissionen eventuelt fremsætte et reguleringsinitiativ for at sikre princippet om en fri udveksling af data på tværs af grænserne.

## *2. Adgang til og deling af data*

Mængden af data vokser kraftigt i medfør af maskingenererede data og databehandling i nye teknologier. Kommissionen anfører i meddelelsen, at variationen i data repræsenterer et stort potentiale for at udvikle tjenester og skabe ny viden. Forudsætningen er dog en optimal adgang til og deling af data.

Persondata er behandlet i databeskyttelsesforordningen (forordning 2016/679), mens maskindata mv. primært reguleres ved kontraktlige aftaleforhold. Kommissionen anerkender derfor et behov for at undersøge nærmere, hvordan virksomheder og andre markedsaktører kan tilgå de store og mangeartede datasæt, som er en forudsætning for dataøkonomien. Kommissionen konstaterer i den forbindelse, at der er risiko for, at delingen af data i dag begrænses, da stærke markedsaktører kan udnytte deres forhandlingsposition i kontraktforhold til at begrænse adgangen til og retten til data for mindre stærke parter.

Kommissionen konkluderer endvidere, at maskingenererede rådata på EU-niveau ikke er beskyttet af eksisterende immaterielle rettigheder. Database-direktivet (direktiv 96/9/EF) medfører en vis beskyttelse mod udtræk og genanvendelse af en database. Tillige udgør direktiv om beskyttelse af fortrolige forretningsoplysninger (direktiv 2016/943/EU) en beskyttelse af fortrolig know-how og forretningshemmeligheder mod ulovlig erhvervelse, brug og videregivelse. Kommissionen anfører endvidere, at national lovgivning om ophavsret, databaserettigheder og fortrolige forretningsoplysninger kan gælde for adgangen til data.

Kommissionen udtrykker bekymring for en ukoordineret udvikling i den politiske og juridiske håndtering af dataøkonomien uden en fælles EU-

tilgang. Til det formål fremlægger Kommissionen en række forslag til den videre proces.

- Drøfte behovet for *vejledning*, der kan tilskynde virksomheder til at **dele data** i højere grad. Man vil bl.a. se nærmere på, hvordan ejerskab til data håndteres i kontrakter baseret på eksisterende lovgivning. Kommissionen annoncerer i den forbindelse en evaluering af databasedirektivet i 2017.
- Fremme af **tekniske løsninger** til sikker identifikation og udveksling af data via eksempelvis standardiserede protokoller.
- **Standardkontrakter** eventuelt med inddragelse af principper om urimelige kontraktvilkår for at beskytte især små og mellemstore virksomheder.
- Større grad af **adgang** til data til *videnskabelige og samfundsmæssige* formål, fx adgang for statistikmyndigheder og til optimering af trafiksystemer.
- Nærmere overvejelse af en **ret for dataproducenter** (den person eller virksomhed, der genererer data) til at *kontrollere* sine egne data, herunder afledte juridiske konsekvenser og forholdet til persondatabeskyttelse.
- Undersøge bedre mulighed for **godtgørelse for adgang** til data fx baseret på principper for fair, rimelige og ikke-diskriminerende betingelser i kontrakter.

Disse spørgsmål indgår bl.a. i Kommissionens offentlige høring om opbygningen af en europæisk dataøkonomi, som blev offentliggjort samtidig med meddelelsen og afsluttes 26. april 2017. Sammen med høringen vil Kommissionen afholde sektor-specifikke drøftelser med interessenter, inden den foreslår mulige løsninger. Grundige undersøgelser og dokumentation skal sikre, at der ikke foreslås løsninger med uovervejede konsekvenser for innovation og konkurrence.

### *3. Ansvar og sikkerhed ved databaserede produkter og tjenester*

Selvom en øget brug af data i sig selv medvirker til bedre og mere sikre beslutninger og processer, så indebærer brugen af data i sensorer og andre automatiserede produkter og tjenester, som fx selvkørende biler, at der ifølge Kommissionen er behov for at overveje gældende regler om ansvar og sikkerhed mellem de parter, der udgør værdikæden bag disse produkter og tjenester. Kommissionen konstaterer i meddelelsen, at der er brug for juridisk afklaring af ansvarsforhold både for brugere og producenter af data-drevne produkter og tjenester.

Kommissionen henviser i meddelelsen til, at den har lanceret en evaluering af produktansvarsdirektivet (direktiv 85/374/EØF) bl.a. for at vurdere direk-

tivets egnethed i forhold til ansvarsforhold i datadrevne produkter og tjenester.

Kommissionen konkluderer i meddelelsen, at en juridisk afklaring er nødvendig for at skabe gunstige forhold for innovation i dataøkonomien. Kommissionen står klar til at udarbejde vejledning om EU-reglerne gældende for Internet of Things og robotter.

Spørgsmål om ansvar og sikkerhed indgår ligeledes i Kommissionens offentlige høring om opbygningen af en europæisk dataøkonomi.

#### *4. Portabilitet, interoperabilitet og brug af standarder*

Med implementeringen af den generelle databeskyttelsesforordning indføres en ret for personer til at modtage egne data fra sin tjenesteudbyder for at kunne overflytte data til en ny udbyder. Dette princip om dataportabilitet er ikke tilsvarende reguleret for ikke-personhenførbare data som maskindata, virksomhedsdata mv.

Portabilitet kan bidrage til større dynamik og konkurrence mellem data, men udfordres af de teknisk komplekse krav til de systemer, der skal kunne overføre data i et læsbart format. Skal systemerne ydermere kunne udveksle data direkte fra system til system, og dermed sikre interoperabilitet, kræver det yderligere tekniske specifikationer. Kommissionen konkluderer derfor i meddelelsen, at der er behov for tekniske standarder for at implementere et meningsfuldt portabilitetsprincip.

Kommissionen har allerede forpligtet sig til at støtte udviklingen af IKT standarder i det digitale indre marked i sin meddelelse herom fra april 2016 (KOM(2016) 176).

Kommissionen foreslår specifikt i nærværende meddelelse at udarbejde anbefalinger til standard kontraktvilkår, der skal sikre nemmere adgang til at skifte tjenesteudbydere. Kommissionen vil desuden undersøge øvrige tiltag, der kan fremme portabilitet, og foreslår herunder forsøg med sektorspecifikke standarder for portabilitet.

Kommissionens forslag vil blive drøftet med interessenter, før der tages beslutning om, hvilke tiltag der skal iværksættes.

Kommissionen anfører i meddelelsen et generelt behov for at udføre forsøg og test i forbindelse med brugen af data og lægger op til et tæt samarbejde med medlemsstaterne om forsøg særligt i forhold til problemstillinger relateret til adgang til data og ansvar for data. Kommissionen vil i den forbindelse undersøge muligheden for at anvende midler fra Horizon 2020.

#### 4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

#### 5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

#### 6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

#### 7. Konsekvenser

##### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

##### Økonomiske konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

##### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Meddelelsen har ingen konsekvenser for beskyttelsesniveauet eller øvrige konsekvenser for Danmark.

#### 8. Høring

Erhvervsministeriet har sendt Kommissionens meddelelse i høring med frist 23. januar 2017. Der er modtaget høringssvar fra Akademikerne, Kommunernes Landsforening (KL), Danske Medier, Dansk Erhverv, Dansk Byggeri og Dansk Industri (DI).

##### Generel støtte til Kommissionens mål om at sikre fælles politiske rammer for brugen af data

**Akademikerne, KL, Danske Medier, DI og Dansk Erhverv** støtter grundlæggende Kommissionens syn på de samfundsmæssige fordele ved dataøkonomien og bakker op om Kommissionens initiativ til at skabe fælles politiske rammer for brugen af data. **KL** noterer positivt Kommissionens intentioner om at inddrage alle relevante aktører i afdækningen af muligheder og udfordringer ved tilgangen. **Dansk Erhverv** udtrykker endvidere støtte til flere muligheder for at teste ny teknologi i ”virkelige” omgivelser.

##### Dataportabilitet, interoperabilitet og standarder

**KL** støtter anvendelsen af standarder i forbindelse med cloud-løsninger. I den forbindelse påpeger **KL** et behov for at sikre dokumentation af of-

fentlige myndigheders administrative handlinger ved anvendelse af data, der er placeret i cloud-løsninger. **Danske Medier** støtter grundlæggende nemmere adgang til dataportabilitet, men det bør ske med afvejning af virksomheders investeringer i data for øje. Som i spørgsmålet om adgang til data, bør tvangsløsninger undgås. **Danske Medier** finder endvidere, at interoperable løsninger bør være et spørgsmål om udbud og efterspørgsel og ikke et ultimativt krav.

#### *Frie datastrømme og restriktioner på opbevaring af data i EU*

**Akademikerne, Danske Medier, DI og Dansk Erhverv** støtter Kommissionens betragtning om, at data bør flyde frit på tværs af grænserne i EU, samt at medlemsstaterne kun rent undtagelsesvist må indføre nationale restriktioner på opbevaring af data. **Dansk Erhverv** og **DI** anfører endvidere, at man gerne havde set et egentlig lovforslag fra Kommissionen, der forbyder uretmæssige krav om datalokalisering i EU, idet det væsentlige ikke er, hvor data opbevares, men hvordan data opbevares. Dermed henviser **Dansk Erhverv** og **DI** til generelle foranstaltninger til sikring af it-sikkerhed og databeskyttelse.

**DI** henviser endvidere til, at en konsolideret europæisk holdning til fri dataudveksling i EU vil stille EU bedre i forhold til internationale handelsaftaler. Både **Akademikerne, Dansk Erhverv** og **DI** påpeger danske virksomheders muligheder i en digital økonomi indenfor EU og globalt, hvor data kan udveksles frit, ligesom udenlandske investeringer i datacentre i Danmark udgør et potentiale, der kan understøttes med færre restriktioner på dataopbevaring.

#### *Adgang til data*

**Dansk Erhverv** og **DI** anerkender Kommissionens intentioner om at undersøge juridiske spørgsmål om adgangen til og anvendelse af data. Hverken **Dansk Erhverv** eller **DI** finder dog behov for at lave yderligere lovgivning på området, men henviser til den fleksibilitet, de eksisterende kontraktretlige regler rummer. Der advares i den forbindelse mod at indføre nye og uprøvede krav, der kan medføre uforudsete konsekvenser for innovation og investeringer i nye forretningsmodeller. **Danske Medier** anerkender ligeledes Kommissionens betragtning om, at adgang til data udgør et potentiale for en stærk og fælles dataøkonomi. **Danske Medier** advarer imidlertid mod at indføre en tvangsoverførsel af data, idet hensynet til virksomheders erhvervshemmeligheder og investeringer også skal tages i betragtning. Som udgangspunkt bør det derfor være princippet om frie markeds kræfter, der finder anvendelse, hvorefter eventuelle problemstillinger må afgøres efter de europæiske konkurrenceretlige regler.

**Dansk Erhverv** tager afstand fra Kommissionens idéer om standardkontrakter og regler omkring illoyal handelspraksis som svar på ulige magt-



forhold mellem parter og finder at konflikter bør løses efter de eksisterende konkurrenceregler.

#### Ansvar

DI ser ikke for nuværende behov for ny lovgivning om erstatningsansvar i forbindelse med databaserede teknologier, særligt i forholdet mellem virksomheder.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt konkrete oplysninger om andre landes holdninger til meddelelsen.

Danmark sendte i maj 2016 et ministerbrev, som blev underskrevet af i alt 14 lande, om fælles prioriteter i forhold til det digitale indre marked herunder entydig støtte til frie datastrømme. Brevet blev sendt til det daværende nederlandske EU-formandskab, Kommissionens vicepræsident Ansip og andre relevante kommissærer. Senest har den danske statsminister sammen med 15 europæiske regeringsledere udtrykt bekymring omkring et manglende lovforslag om frie datastrømme i et brev forud for mødet i Det Europæiske Råd i december 2016.

### **10. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen mener, at det digitale indre marked generelt bør kendetegnes ved åbenhed overfor digital innovation og konkurrence. Der bør være fokus på at sikre lave adgangsbarrierer for nye digitale virksomheder samt på at undgå protektionistiske tiltag. Endvidere bør det sikres, at der ikke indføres unødige byrder for erhvervslivet eller det offentlige i forbindelse med bestræbelserne på at fremme det digitale indre marked.

Regeringen støtter Kommissionens målsætning om at forbedre rammevilkår, der kan understøtte en velfungerende europæisk dataøkonomi og fremme udviklingen af databaserede forretningsmodeller. Regeringen vil følge Kommissionens kommende initiativer på området tæt.

Regeringen lægger vægt på, at der iværksættes initiativer med det formål at sikre, at europæisk lovgivning er digitaliseringsklar. EU-lovgivning om bl.a. dataopbevaring, portabilitet og ejerskab af data skal gøres fremtids-sikker, så den ikke skaber uberettigede barrierer for udvikling og indførelse af nye, innovative datadrevne teknologier.

Regeringen lægger i forlængelse heraf vægt på, at der udføres grundige undersøgelser af de reguleringsmæssige spørgsmål vedrørende data i forhold til især ejerskab, ansvar og adgang til data, så man ikke indfører lovgivning, der risikerer at medføre utilsigtede konsekvenser for innovation

og konkurrence. Det bør således tilstræbes, at unødige byrder undgås, og at principperne for bedre regulering anvendes, herunder fremme af once-only principper.

Regeringen støtter Kommissionens vision om en datadreven økonomi samt bedre vilkår for anvendelse af cloud computing. Regeringen lægger i den forbindelse vægt på, at der arbejdes for fælleseuropæiske standarder for udveksling af validerede data.

Regeringen støtter brugen af fælles, åbne europæiske standarder, der har til formål at styrke interoperabiliteten, forskning og innovation og dermed konkurrenceevnen i det digitale indre marked. Regeringen er overordnet positiv overfor Kommissionens forslag om at udarbejde standarder, der har til formål at fremme interoperabilitet og portabilitet. Eventuelle nye lovforslag vedrørende dataportabilitet bør være proportionale, ikke hæmme konkurrencen og ikke pålægge tjenesteudbydere eller offentlige myndigheder unødige byrder.

Regeringen ser positivt på forslaget om at undersøge mulighederne for bedre vejledning til virksomheder fx om standardvilkår for ejerskab i kontrakter.

Regeringen ser det som en væsentlig prioritet at sikre frie datastrømme ved at fjerne alle uberettigede nationale krav om lokalisering af data (fx sundhedsdata samt skatte- og bankoplysninger). Frie datastrømme er et vigtigt element i en velfungerende digital økonomi, og opgøret med de nationale begrænsninger for opbevaring af data skal forbedre de europæiske virksomheders muligheder for at udnytte de potentialer, der ligger i den digitale økonomi, både inden for og uden for EU. Det bør særligt tilstræbes, at nuværende krav til lokalisering af data udskiftes med funktionelle krav, der fx garanterer adgang til data for relevante myndigheder og høj datasikkerhed. Det skal fortsat være muligt at stille krav til lokalisering af data af hensyn til nationens sikkerhed.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.