



NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

16. marts 2021
2021 - 3908
otfruh

Gennemførelsesretsakt om det tekniske system til understøttelse af grænseoverskridende automatisk udveksling af dokumentation og anvendelsen af engangsprincippet (endeligt KOM dokument foreligger endnu ikke)

1. Resumé

Kommission har den 22. marts fremsendt et foreløbigt udkast til den gennemførelsesretsakt, der skal implementere det tekniske system til understøttelse af kravet om automatisk udveksling af dokumentation fra forordning (EU) 2018/1724 af 2. oktober 2018 om oprettelse af en fælles digital portal, der giver adgang til oplysninger, procedurer og bistands- og problemløsningstjenester, og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012. Det endelige udkast til gennemførelsesretsakten forventes fremsendt til medlemsstaterne den 31. marts med henblik på vedtagelse inden den 12. juni 2021. Kommissionens foreløbige udkast til gennemførelsesretsakten indeholder den overordnede ramme for det tekniske system.

Gennemførelsesretsakten forventes at medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Det skyldes, at implementeringen af det tekniske system indebærer, at en række danske myndigheder skal tilpasse deres selvbetjeningsløsninger. Dertil kommer potentielle yderligere udgifter, hvis det tekniske system ikke er tilstrækkeligt specificeret i gennemførelsesretsakten, fordi mangelfulde specifikationer medfører risiko for udgifter til ændringer og tilpasninger efter indgåelse af kontrakter med IT-leverandører. Ydermere kan der være økonomiske konsekvenser, såfremt gennemførelsesretsakten ikke etablerer rammer for governance, der inddrager medlemsstaterne i beslutninger om drift, vedligehold og videreudvikling af det tekniske system.

Der kan være lovgivningsmæssige konsekvenser ved etableringen og anvendelsen af det tekniske system hos den ansvarlige myndighed for at tage højde for persondatasikkerhed ved udveksling af data mellem lande. Denne forpligtelse følger af forordningen, men specificeres yderligere af gennemførelsesretsakten. Endeligt kan der være konsekvenser for sikkerhedsniveauet for så vidt angår databeskyttelse og den sikkerhedsmæssige forvaltning af det tekniske system.

Indholdet af gennemførelsesretsakten om det tekniske system er blevet drøftet mellem Kommissionen og medlemsstaterne frem mod fremsættelsen af det foreløbige udkast. Der forventes modstand mod indholdet af gennemførelsesretsakten, da den ikke forventes at leve op til forordningens rammer for, hvordan gennemførelsesretsakten skal muliggøre implementering af kravet om udveksling af dokumentation gennem det tekniske system i medlemslandene.

Regeringen støtter forordningen om en fælles digital portals overordnede formål om, at det skal være lettere for grænseoverskridende EU-borgere og -virksomheder at søge information og betjene sig selv digitalt på det indre marked. Forordningens krav om automatisk udveksling af dokumentation kan imidlertid vise sig at være meget omfattende og meget krævende at implementere for de berørte myndigheder. Derfor lægger regeringen afgørende vægt på, at medlemslandenes byrder ved implementering af forordningen ikke skal være unødigt store, hvorfor gennemførelsesretsakten skal indeholde klare bestemmelser, som sikrer en omkostningseffektiv, teknisk mulig og brugervenlig implementering af forordningen. Endvidere lægger regeringen afgørende vægt på, at gennemførelsesretsakten sikrer beskyttelsen af brugernes persondata og dataintegritet ved alene at pålægge myndigheder at udveksle dokumentation, hvor der er gennemført en tilstrækkeligt sikker identifikation af brugeren, der ønsker dokumentationen udvekslet, efter den ansvarlige myndigheds forskrifter for at forhindre misbrug og identitetstyveri.

2. Baggrund

Forordning (EU) 2018/1724 af 2. oktober 2018 om oprettelse af en fælles digital portal, der giver adgang til oplysninger, procedurer og bistands- og problemløsningstjenester, og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 blev vedtaget den 27. september 2018 i Rådet med støtte fra alle medlemsstater på nær Belgien, der afstod fra at stemme. Portalen skal give adgang til online information og -procedurer samt bistands- og problemløsningstjenester til personer og virksomheder.

Af forordningen fremgår det, at Kommissionen frem imod den endelige implementeringsdato den 12. december 2023 vil fremsætte en række gennemførelsesretsakter med henblik på nærmere teknisk specificering af portalen. I det danske forhandlingsoplæg fremgik, at Danmark støttede formålet med forslaget, men lagde vægt på en række forhold, herunder at portalen skulle have fokus på slutbrugernes behov, og at det ikke blev unødigt bureaukratisk for de involverede myndigheder. Derudover arbejdedes der for, at introduktionen af portalen skulle være faseinddelt, således at implementeringen sker gradvist og i et omfang, der ikke giver unødige og administrative og finansielle omkostninger.

Det følger af forordningens artikel 14, at der skal oprettes et fælleseuropæisk teknisk system til automatisk udveksling af dokumentation, fx eksamensbeviser, autorisationer mv., mellem kompetente myndigheder i medlemsstaterne til gennemførelse af udvalgte procedurer omfattet af forordningen. Forordningens krav om automatisk udveksling af dokumentation gennem det tekniske system skal være implementeret senest 12. december 2023. De tekniske og operationelle specifikationer for det tekniske system, der er nødvendige for gennemførelsen heraf, fastlægges ved gennemførelsesretsakt inden den 12. juni 2021.

Kommission har den 22. marts fremsendt et foreløbigt udkast til den gennemførelsesretsakt, der skal implementere det tekniske system til understøttelse af kravet om automatisk udveksling af dokumentation. Det endelige udkast til gennemførelsesretsakten forventes fremsendt til medlemsstaterne den 31. marts.

Gennemførelsesretsakten vedtages i overensstemmelse med komitéproceduren fastsat ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (182/2011) af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser. Gennemførelsesretsakten forelægges EU's komité for den fælles digitale portal med henblik på dets endelige vedtagelse. Komitéen mødes virtuelt den 15. april 2020, hvorefter Kommissionen vil fremsende en revideret version af udkastet til gennemførelsesretsakten, der behandles i skriftlig procedure med fem dages frist til medlemslandene. Alternativt, hvis det skønnes nødvendigt, vil Kommissionen indkalde til et nyt møde i komitéen den 26. april, og på baggrund heraf fremsende en version til godkendelse i skriftlig procedure i medlemslandene. Forslaget vedtages af Kommissionen, hvis et kvalificeret flertal af komitéens medlemmer stemmer for forslaget. Hvis der ikke er kvalificeret flertal for forslaget, eller hvis der er et simpelt flertal imod forslaget, fremsætter Kommissionen et udkast til gennemførelsesretsakt for et appeludvalg bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne.

3. Formål og indhold

Med gennemførelsesretsakten vil der blive oprettet et teknisk system, der skal muliggøre automatisk udveksling af dokumentation mellem kompetente myndigheder i forskellige medlemsstater. Det skal sikre, at borgerne og virksomhederne ikke skal indgive den samme dokumentation til offentlige myndigheder mere end én gang – også kaldet engangsprincippet.

Det skal være muligt for brugere at anvende dokumentation til at gennemføre onlineprocedurer, når de agerer på tværs af medlemsstaterne, fx ansøgning om optagelse på en videregående uddannelse eller indgivelse af

selskabsskatteangivelse. Forpligtelsen til at bruge det tekniske system til automatisk udveksling af oplysninger vil kun gælde, når myndigheder i henhold til gældende regler udsteder dokumentation i et elektronisk format, der kan udveksles automatisk og i realtid. Dvs. der vil være tilfælde, hvor myndighederne ikke er forpligtet til at anvende systemet, fx hvis manuel sagsbehandling er påkrævet, førend dokumentationen kan udveksles. Det er ikke obligatorisk for borgere og virksomheder at anvende det tekniske system. Det skal stadig være muligt at fremlægge dokumentation direkte til den anmodende kompetente myndighed på andre måder.

Kommissionen skal i samarbejde med medlemsstaterne tilvejebringe det tekniske system, der skal kunne anvendes til udveksling af dokumentation til de procedurer, der er opført i forordningens bilag II. På borgerområdet drejer det sig om procedurer, der vedrører fx fødsel, flytning, studier, pensionering, bopæl og arbejde. På virksomhedsområdet udpeges procedurer, som vedrører fx indberetning af erhvervsaktivitet, ændring i erhvervsaktivitet samt ophør af erhvervsaktivitet, registrering af medarbejdere i obligatoriske pensions- og forsikringsordninger og indgivelse af selskabsskatteangivelse. Tillige er de procedurer, der er fastsat i anerkendelsesdirektivet (2005/36/EF), servicedirektivet (2006/123/EF) og udbudsdirektiverne (2014/24/EU og 2014/25/EU) også omfattet af kravet om automatisk udveksling af dokumentation, for eksempel anerkendelse af ens erhvervs-mæssige kvalifikationer som autoriseret elinstallatør.

Det tekniske systems indretning

Det tekniske system skal muliggøre behandling af anmodninger om dokumentation fra brugere samt udveksling af dokumentation mellem myndigheder og dermed gøre det muligt for den anmodende kompetente myndighed at behandle dokumentationen. Systemet skal endvidere sikre dokumentationens fortrolighed, et højt sikkerhedsniveau for overførsel og behandling af dokumentation og sikre interoperabilitet med andre relevante systemer. Desuden skal brugeren som hovedregel kunne se dokumentationen, inden den anvendes, via en "preview"-funktion i systemet.

Udkastet til gennemførelsesretsakten

Kommissionens foreløbige udkast til gennemførelsesretsakten fra d. 22. marts indeholder den overordnede ramme for det tekniske system. Kommissionen beskriver, hvordan medlemsstaternes myndigheder, der kan agere både datamodtagere og dataafsendere, skal integrere deres tekniske løsninger op imod det fælles tekniske system, som forestås af Kommissionen. Det beskrives endvidere, hvornår identifikation vurderes som værende tilstrækkelig til, at en bruger kan anvende systemet. Endeligt indeholder det foreløbige udkast en beskrivelse af ansvarsfordelingen mellem de forskellige myndigheder og Kommissionen, eksempelvis at medlemsstaterne har ansvaret for at begrænse adgangen til at hente dokumentation via systemet

til de af deres nationale myndigheder, der har ret til at modtage dokumentation fra andre landes myndigheder, samt hvordan myndighederne inddrages af Kommissionen i at sætte prioriteter for at videreudvikle og forbedre det tekniske system.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Forordning (EU) 2018/1724 af den 2. oktober 2018 om oprettelse af en fællesdigital portal, der giver adgang til oplysninger, procedurer og bistands- og problemløsningstjenester, og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 er allerede trådt i kraft. Dele af forordningen fandt anvendelse den 12. december 2020, og de resterende dele finder anvendelse den 12. december henholdsvis 2022 og 2023.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Gennemførelsesretsakten vil få direkte virkning i Danmark og vil finde anvendelse fra den 12. december 2023, hvilket er samtidig med den sidste del af forpligtelserne i henhold til forordning (EU) 2018/1724 af 2. oktober 2018 om oprettelse af en fælles digital portal, der giver adgang til oplysninger, procedurer og bistands- og problemløsningstjenester, og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012.

Der kan dog være lovgivningsmæssige konsekvenser ved etableringen og anvendelsen af det tekniske system hos den ansvarlige myndighed for at tage højde for persondatasikkerhed ved udveksling af data mellem lande. Denne forpligtelse følger af forordningen, men specificeres yderligere af gennemførelsesretsakten.

Økonomiske konsekvenser

Gennemførelsesretsakten forventes at medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser. Det skyldes, at implementeringen af det tekniske system indebærer, at en række danske myndigheder skal tilpasse deres registre og selvbetjeningsløsninger. Det skal gøres muligt at afsende dokumentation til efterspørgende udenlandske myndigheder henholdsvis modtage dokumentation fra udenlandske myndigheder i forbindelse med brugernes anvendelse af automatisk udveksling af dokumentation gennem det tekniske system. Det tekniske system skal implementeres af statslige og eventuelt

kommunale samt regionale myndigheder. Dertil kommer udgifter forbundet med, at der kan blive behov for udvikling af nye IT-løsninger og videreudvikling af den danske digitale infrastruktur.

Endeligt medfører gennemførelsesretsakten potentielle yderligere udgifter, hvis det tekniske system ikke er tilstrækkeligt specificeret, fordi mangelfulde specifikationer medfører risiko for udgifter til ændringer og tilpasninger efter indgåelse af kontrakter med IT-leverandører. Ydermere kan der være økonomiske konsekvenser, såfremt gennemførelsesretsakten ikke etablerer rammer for governance, der inddrager medlemsstaterne i beslutninger om drift, vedligehold og videreudvikling af det tekniske system. Medlemsstaternes manglende mulighed for indflydelse kan medføre øgede økonomiske konsekvenser for danske myndigheder i tilfælde af ændringer af det tekniske system, som Kommissionen beslutter egenhændigt.

Udgiftsniveauet for den enkelte myndighed afhænger af en række fortsat ukendte faktorer, såsom omfanget af forpligtelser med hensyn til vedligehold af det tekniske system, og hvor meget tilpasning de enkelte myndigheders systemer kræver. Derudover kan myndigheder være nødsaget til at foretage foranstaltninger af hensyn til dataansvar.

Gennemførelsesretsakten kan potentielt få positive erhvervsøkonomiske konsekvenser, i det omfang det tekniske system forbedrer tilgængeligheden af digitale løsninger. Hvis rammerne forbedres for at sende og modtage dokumentation fra udenlandske myndigheder vil det potentielt lette adgangen og de medfølgende byrder for danske borgere og virksomheder, der ønsker at flytte på tværs af grænser eller gøre forretning i et andet EU-land.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Gennemførelsesretsakten kan medføre konsekvenser for sikkerhedsniveauet for så vidt angår databeskyttelse og den sikkerhedsmæssige forvaltning af det tekniske system. Det bemærkes, at implementeringen af det tekniske system betyder, at danske myndigheder i stigende grad bliver forpligtet til at sende personoplysninger om borgere (herunder personfølsomme oplysninger) til myndigheder i andre medlemslande. Det medfører behov for særlig opmærksomhed ved implementeringen af det tekniske system for at undgå brud på persondatasikkerhed.

8. Høring

Udkastet til gennemførelsesretsakt er sendt i høring i myndighedskredsen i specialudvalget for konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Indholdet af gennemførelsesretsakten om det tekniske system er blevet drøftet mellem Kommissionen og medlemsstaterne frem mod fremsættelsen af det

foreløbige udkast. Der forventes modstand mod indholdet af gennemførelsesretsakten, da den ikke forventes at leve op til forordningens rammer om, at gennemførelsesretsakten skal muliggøre implementering af kravet om udveksling af dokumentation gennem det tekniske system i medlemslandene. Det skyldes, at gennemførelsesretsakten ikke forventes at være tilstrækkeligt specificeret til, at medlemslandene kan påbegynde deres implementeringsarbejde, men at de må afvente yderligere specifikationer, hvilket risikerer at forsinke medlemslandenes myndigheder i at nå at implementere det tekniske system inden fristen den 12. december 2023.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter forordningen om en fælles digital portals overordnede formål om, at det skal være lettere for grænseoverskridende EU-borgere og -virksomheder at søge information og betjene sig selv digitalt på det indre marked.

Forordningens krav om automatisk udveksling af dokumentation kan imidlertid vise sig at være meget omfattende og meget krævende at implementere for de berørte myndigheder. Desuden er det foreløbige udkast til gennemførelsesretsakten af forholdsvis overordnet karakter. Regeringen mener, at der i øjeblikket er tale om et udkast, der ikke opfylder forordningens krav om, at gennemførelsesretsakten skal kunne gøre det muligt for medlemsstaterne og Kommissionen at implementere og anvende det tekniske system. Eksempelvis udestår de overordnede rammer for arkitekturen for det tekniske system, i form af hvordan systemet sikrer en tilfredsstillende identifikation af brugernes identitet samt varetagelse af hvilke enheder, der kan tilgå systemet, og hvad deres juridiske grundlag for at modtage dokumentation er.

Regeringen mener, at udkastet kun i begrænset omfang specificerer, hvordan samarbejdet mellem medlemsstaterne og Kommissionen vil forløbe frem mod den endelige ikrafttrædelse af det tekniske system den 12. december 2023, såvel som efter vedtagelsen, herunder hvilken indflydelse medlemsstaterne har på eventuelle ændringer af det tekniske system.

Regeringen mener, at der udestår store dele af de tekniske specifikationer i udkastet. De tekniske specifikationer er nødvendige for, at medlemsstaterne kan påbegynde implementeringen af systemet, da ubekendte faktorer ved opbygningen af komponenter risikerer at fordyre og forsinke implementeringsprocessen betragteligt. Regeringen arbejder derfor for, at Kommissionen introducerer en trinvis implementering, således at kravet om automatisk udveksling af dokumentation indledningsvist kun vil gælde for et fåtal af de udvalgte områder.

Regeringen lægger afgørende vægt på, at medlemslandenes byrder ved implementering af forordningen ikke skal være unødigt store ved, at gennemførelsesretsakten indeholder klare bestemmelser, som sikrer en omkostnings-effektiv, teknisk mulig og brugervenlig implementering af forordningen. Det indebærer, at Kommissionen skal have fremlagt uddybede tekniske og operationelle specifikationer for det tekniske system til automatisk udveksling af dokumentation inden vedtagelsen af gennemførelsesretsakten. Det skal være muligt for medlemslandene – på baggrund af de vedtagne specifikationer – at påbegynde arbejdet med at gennemføre det tekniske system i de nationale administrationer umiddelbart efter vedtagelsen af gennemførelsesretsakten. Derudover skal gennemførelsesretsakten indeholde klare bestemmelser for governance af drift, vedligehold og videreudvikling af det tekniske system, der sikrer medlemsstaternes indflydelse ved beslutninger om indførelse af alle væsentlige ændringer gennem komitéprocedure eller lignende.

Regeringen lægger afgørende vægt på, at gennemførelsesretsakten sikrer beskyttelsen af brugernes persondata og dataintegritet ved alene at pålægge myndigheder at udveksle dokumentation, hvor der er gennemført en tilstrækkelig sikker identifikation af brugeren, der ønsker dokumentationen udvekslet efter den ansvarlige myndigheds forskrifter for at forhindre misbrug og identitetstyveri. Der tages i den forbindelse højde for, at gennemførelsesretsaktens forskrifter for automatisk udveksling af dokumentation ved en DPIA¹ vurderes som værende i overensstemmelse med Databeskyttelsesforordningen (2016/679/EF).

Regeringen arbejder for, at der opnås tilstrækkelig sikker identifikation af den myndighed, der skal modtage dokumentationen, samt at brugeren er informeret om udvekslingen af dokumentation.

Regeringen arbejder for, at EU-Kommissionen stiller open source-komponenter til rådighed for medlemsstaternes implementering af det tekniske system til automatisk udveksling af dokumentation. Det kan medvirke til at reducere både omkostninger og usikkerhed ved implementering og drift af systemet.

Regeringen arbejder for at højne brugervenligheden i digitale løsninger ved, at brugergrænseflader og fremgangsmåden ved anvendelsen af de tekniske komponenter og de underliggende komponenter i videst mulige omfang er indrettet for at imødekomme brugernes behov, og at dette er afspejlet i gennemførelsesretsakten med henblik på at opnå formålet om, at systemet skal gøre det nemmere for borgere og virksomheder at anvende digitale løsninger, når de bevæger sig og handler over grænserne.

¹ Den endelige version af Kommissionens udkast til gennemførelsesretsakten forventes vedlagt Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses udtalelse i en Databeskyttelseskonsekvensvurdering (DPIA).

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Gennemførelsesretsakten om engangsprincippet har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Folketingets Europaudvalg fik forelagt forordning (EU) 2018/1724 af 2. oktober 2018 om oprettelse af en fælles digital portal, der giver adgang til oplysninger, procedurer og bistands- og problemløsningstjenester, og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 til forhandlingsoplæg den 17. november 2017.