



Bruxelles, den 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING
om foranstaltninger til sikring af et højt niveau af interoperabilitet i den offentlige
sektor i hele Unionen ("forordningen om et interoperabelt Europa")

{COM(2022) 720 final} - {SEC(2022) 720 final} - {SWD(2022) 720 final} -
{SWD(2022) 721 final}

Denne rapport indeholder back-to-back-evalueringen af den europæiske interoperabilitetsramme (EIF) og konsekvensanalysen med henblik på en styrket politik for interoperabilitet i Europa.

1. POLITISK FOKUS OG BEHOV FOR HANDLING

Interoperabilitet er ikke et mål i sig selv. Det er et instrument, der er blevet et centralt aspekt af digitaliseret politikudformning og -gennemførelse. Interoperabilitet sætter organisationer i stand til at interagere, dele oplysninger og viden på alle niveauer på en gnidningsløs måde gennem deres IT-systemer. Interoperabilitet går ud over tekniske midler og kræver aftaler mellem forskellige organisationer, aftalte databeskrivelser, love, der letter dataudveksling, og en samarbejdskultur.

Interoperabilitet er afgørende for Europas stadig mere digitaliserede indre marked. Interoperabilitet spiller en rolle *inden for* sektorpolitikker, navnlig politikker med en stærk forbindelse til den offentlige sektor, f.eks. retlige og indre anliggender, beskatning og told, transport og sundhed, samt regulering af virksomheder og industri. Interoperabilitet er et tilbagevendende tema inden for de transeuropæiske net og på tværs af digitale politikker og datapolitikker. Der har i mere end 15 år eksisteret en særlig *horisontal* EU-politik vedrørende interoperabilitet med særligt fokus på den offentlige sektor. Kommissionen har siden 1995 gennemført støtteprogrammer for interoperabilitet, som nu er en del af programmet for et digitalt Europa. En europæisk interoperabilitetsramme blev første gang udformet i 2004 og ajourført i 2010 og 2017. Den europæiske interoperabilitetsramme understreger betydningen af at tage hensyn til alle relevante aspekter og lag — tekniske, semantiske, organisatoriske og juridiske — og betydningen af at anlægge en integreret tilgang til styring.

I dag er den europæiske interoperabilitetsramme *den* almindeligt anerkendte begrebsramme for interoperabilitet i og uden for EU. Den europæiske interoperabilitetsramme er dog fortsat helt frivillig, og som det fremgår af evalueringen af den, er dens potentiale til at mindske den administrative byrde og forbedre gennemførelsen af politikken betydeligt underudnyttet¹. På denne baggrund og i takt med, at den digitale omstilling tager fart, opfordrer medlemsstaternes ministre for omstilling af den offentlige sektor og IT-direktører i stigende grad til at styrke det europæiske interoperabilitetssamarbejde. Allerede før covid-19 insisterede de på at generalisere anvendelsen heraf². Dette ønske blev forstærket af behovet for at forbedre den digitale interaktion på tværs af grænser og sektorer under krisen.

Kommissionen anerkendte behovet for handling³ og forpligtede sig til at fremlægge en styrket interoperabilitetspolitik senest i sommeren 2022⁴.

¹ Se resultaterne af den endelige evaluering af den europæiske interoperabilitetsramme, SWD(2022) 720 final.

² F.eks. ministererklæringerne undertegnet i 2017 i Tallinn (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) og i 2020 i Berlin (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) samt henstillingerne fra medlemmerne af Kommissionens ekspertgruppe om interoperabilitet mellem offentlige tjenester (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3714>).

³ Meddelelse fra Kommissionen: Europas digitale fremtid i støbeskeen (COM(2020) 67 final) (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ Kommissionens arbejdsprogram 2022 (COM(2021) 645) (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01a75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF), s. 7.

2. PROBLEM OG POLITISKE MÅLSÆTNINGER

Resultaterne af evalueringen af den europæiske interoperabilitetsramme og konsekvensanalysen viser, at den nuværende uformelle ramme for interoperabilitetspolitik, som alene er baseret på frivillige foranstaltninger, ikke er tilstrækkelig til at bidrage til at fjerne grænseoverskridende og tværsektorielle hindringer for den offentlige sektor i EU. Begrænset interoperabilitet mellem offentlige myndigheders tjenester og data i EU fører til begrænsede digitale offentlige tjenester, som ikke er i stand til at nå deres fulde potentiale og opfylde det europæiske mål om et digitalt indre marked. Det øger omkostningerne og mindsker effektiviteten på alle niveauer i de offentlige forvaltninger i Den Europæiske Union, øger de administrative byrder for borgerne, virksomhederne og forvaltningerne selv, forsinker medlemsstaternes gennemførelse af EU's politikker og gennemførelsen af det digitale indre marked, begrænser potentialet til at innovere og hindrer EU's digitale suverænitet. Følgende problemårsager identificeres i konsekvensanalysen:

- ineffektiv styring af interoperabilitetsarbejdet på tværs af EU's politikker, Europa-Kommissionen og medlemsstaterne for alle forvaltningsniveauer (nationale, regionale og lokale) og sektorer
- mangel på fælles minimumsspecifikationer, fælles løsninger og standarder for interoperabilitet og
- mangel på en tilgang baseret på "indbygget interoperabilitet" ved udformningen og gennemførelsen af EU's politikker.

Den nye lovgivningsmæssige ramme og den ledsagende meddelelse har til formål at styrke interoperabiliteten for at sikre, at digitale offentlige tjenester fungerer på tværs af grænserne for alle i Europa, ved at fremme en sammenhængende, menneskecentreret tilgang til indbygget interoperabilitet fra udformning til gennemførelse af politikker i hele Europa, så der etableres klar styring og et økosystem af løsninger og specifikationer.

Hvis der ikke gøres en indsats for at forbedre interoperabiliteten, vil EU gå glip af muligheden for at reducere den administrative byrde betydeligt, og det vil få negativ indvirkning på de offentlige forvaltningers modstandsdygtighed og innovationsevne. Den nuværende politiske ramme for frivilligt interoperabilitetssamarbejde inden for den europæiske interoperabilitetsramme er ikke egnet til at styrke den grænseoverskridende interoperabilitet. Den mangler en systemisk tilgang baseret på indbygget interoperabilitet ved udformningen af politikker, fælles gennemførelsesressourcer og fælles ejerskab.

3. POLITISKE LØSNINGSMODELLER, FORVENTEDE VIRKNINGER OG DEN FORETRUKNE LØSNINGSMODEL

I denne konsekvensanalyse sammenlignes tre løsningsmodeller ud over referencescenariet, hvor der ikke træffes foranstaltninger. Referencescenariet og løsningsmodel 1 viderefører den nuværende frivillige tilgang, hvor der tilstræbes en gradvis fortsat udvikling af den europæiske interoperabilitetsramme i løsningsmodel 1. Løsningsmodel 2 og 3 foreslår lovgivningsmæssige tiltag, hvor løsningsmodel 2 fokuserer på at opbygge en strukturel samarbejds mekanisme med et klart mandat til at sikre løbende udvikling og opretholdelse af aftalte fælles interoperabilitetsressourcer og til at fastlægge fælles eksperimenter og målrettede støtteprojekter for gennemførelse af politikker. Den mest vidtrækkende løsningsmodel 3 fokuserer på at fastsætte direkte gældende europæiske mindstekrav til interoperabilitet i lovgivningen, der ajourføres ved gennemførelsesafgørelser.

Vurderingen af de forventede virkninger viser, at referencescenariet og løsningsmodel 1 ikke i tilstrækkelig grad vil afhjælpe de svagheder, der er identificeret i evalueringen af den

europæiske interoperabilitetsramme, hovedsagelig på grund af begrænsede samarbejdsincitamenter. Ingen af dem ville desuden opfylde medlemsstaternes politiske og operationelle forventninger⁵. Løsningsmodel 3 forventes at være effektiv, om end kun over tid og med meget betydelige gennemførelsesbestræbelser og omkostninger. Den forventes at være mindre effektiv med hensyn til at sikre en fleksibel og fremtidssikret reaktion på teknologiske og politiske behov i hastig udvikling. Løsningsmodel 3 vil sandsynligvis også få mindre politisk støtte på grund af dens vidtrækkende karakter og dens følsomhed med hensyn til nærhedsprincippet (f.eks. med hensyn til medlemsstaternes nedarvede systemer).

Løsningsmodel 2 er den foretrukne løsningsmodel. Den valgte løsning med oprettelse af en struktureret samarbejds mekanisme forventes at sikre den stabilitet og (rets)sikkerhed, som medlemsstaterne ønsker, og sikrer samtidig den nødvendige fleksibilitet til fortsat udvikling af fælles interoperabilitetsressourcer som reaktion på nye politiske behov. I stedet for at fastsætte (minimums-) interoperabilitetskrav direkte i lovgivningen (som løsningsmodel 3) fokuserer løsningsmodel 2 på at fastsætte proceskrav, som er mere passende i forhold til den hurtige teknologiske udvikling og står i et mere rimeligt forhold til virkningen på nedarvede systemer. Der forventes fælles interoperabilitetsstyring på EU-plan for at fremme bottom-up-samarbejde og topstyret ejerskab blandt centrale interessenter i medlemsstaterne, så der opbygges et økosystem af fælles interoperabilitetsløsninger. Dette letter et tidligt engagement i udformningen af politikker og identifikation af medinvesteringsbehov, og det forbedrer politikgennemførelsen. Løsningsmodel 2 er derfor ikke en trussel mod, men en katalysator for nærhedsprincippet, idet den styrker de offentlige forvaltningers modstandsdygtighed og digitale suverænitet.

Da interoperabilitet er en forudsætning for politikker, er det vanskeligt at kvantificere den direkte virkning af interoperabilitet. Ifølge en undersøgelse fra Kommissionens Fælles Forskningscenter (JRC)⁶ er der et betydeligt besparelspotentiale eller betydelige omkostninger ved ikke at handle: Borgerne kan spare op til 24 millioner timer om året gennem forbedret interoperabilitet, hvilket svarer til 543 mio. EUR. Virksomhederne kan spare 30 milliarder timer eller 568 mia. EUR om året. De anslåede omkostningsbesparelser i forbindelse med grænseoverskridende interoperabilitet beløber sig til mellem 5,5 og 6,3 mio. EUR for borgerne og mellem 5,7 og 19,2 mia. EUR for virksomhederne.

4. PROCESSEN FOR EVALUERING OG KONSEKVENSANALYSE

Denne back-to-back-evaluerings- og konsekvensanalyserapport bygger på de evalueringer af den europæiske interoperabilitetsramme og af ISA²-interoperabilitetsstøtteprogrammet⁷, der blev gennemført mellem september 2020 og september 2021. Den bygger på analyser foretaget af en uafhængig ekstern kontrahent⁸ og internationale kilder såsom OECD. En anden vigtig kilde til rapporten er undersøgelsen fra Kommissionens Fælles Forskningscenter nævnt i punkt 3 om kvantificering af indvirkningen på interoperabilitet, som er baseret på forskningscentrets mangeårige arbejde med lokationsinteroperabilitet.

⁵ F.eks. i det første kapitel af ekspertgruppens henstillinger.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. og Pignatelli, F., Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union, EUR 31004 EN, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Se den endelige evaluering af den europæiske interoperabilitetsramme (SWD(2022) 720 final) og af ISA²-programmet COM/2021/965 final (SWD/2021/965 final).

⁸ Se f.eks. CEPS (2021): Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF, Europa-Kommissionen. DOI: 10.2799/58201 og CEPS (2021): Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²), Europa-Kommissionen. DOI: 10.2799/94683.

I betragtning af følsomheden med hensyn til nærhedsprincippet ved udformningen af en styrket EU-interoperabilitetspolitik har Kommissionen i hele 2020 og 2021 udformet politiske løsningsmodeller og elementer af en mulige lovgivningstiltag i samarbejde med medlemsstaterne IT-kontorer. De henstillinger, der blev vedtaget i oktober 2021 af Kommissionens ekspertgruppe bestående af eksperter fra medlemsstaterne (IT-direktører og afdelinger for digital omstilling), giver derfor et detaljeret indblik i interessenteres forventninger, og det samme gør ministererklæringerne undertegnet i Tallinn i 2017 og i Berlin i 2020.