



**NOTAT TIL
FOLKETINGETS EUROPAUDVALG**

28. november 2012

**Samlenotat vedr. rådsmødet (transport, telekommunikation og energi)
den 21. december 2012**

Indholdsfortegnelse:

1. Retningslinjer for transeuropæiske telekommunikationsnet2
2. E-signatur og elektronisk identifikation 12

1. Retningslinjer for transeuropæiske telekommunikationsnet

Revideret notat. Ændringer er markeret med fed og kursiv.

1. Resumé

Kommissionen foreslår, at der oprettes en ny infrastrukturfacilitet kaldet Connecting Europe-faciliteten (CEF), som skal finansiere infrastruktur på transport-, energi- og IKT-området i perioden 2014-20. Formålet med faciliteten er at styrke langsigtede infrastrukturinvesteringer til gavn for vækst og konkurrenceevne.

Faciliteten er en del af den flerårige finansielle ramme for 2014-20, og forordningens vedtagelse afhænger derfor af vedtagelsen af den samlede flerårige finansielle ramme. Endvidere hænger faciliteten sammen med de sektorspecifikke retningslinjer på transport-, energi- og IKT-området, som fastlægger, hvordan tildelingen af midler til infrastrukturprojekter skal prioriteres inden for de tre områder. Connecting Europe-faciliteten (CEF) forventes både at anvende innovative finansielle instrumenter bl.a. i form af projektobligationer og direkte støtte.

Dette notat vedrører Kommissionens forordningsforslag på IKT-området og indeholder retningslinjer for prioritering af projekter af fælles interesse i forhold til både bredbånd og offentlige digitale tjenester. Fælles for alle projekter er, at de skal bidrage til opfyldelsen af en række målsætninger i Europa 2020-strategien, herunder hurtige bredbåndsforbindelser og udviklingen af det indre marked.

Retningslinjerne har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, men forslaget har statsfinansielle konsekvenser, da forslaget er en del af forhandlingerne om EUs budget for perioden 2014-2020 (MFF).

Forslaget er sat på dagsordenen for rådsmødet (transport, telekommunikation og energi) den 21. december 2012 til delvis generel indstilling.

2. Baggrund

Som afsæt til forhandlingerne om EU's budget for 2014-2020 vedtog Kommissionen i juni 2011 en meddelelse om forslag til overordnede principper og indsatsområder i det nye budget for EU samt anvendelse af finansielle instrumenter¹.

¹ KOM (2011) 500 – ”Et budget for Europa 2020” af 29. juni 2011

Et væsentligt indsatsområde, som Kommissionen foreslår i EU-budgettet for 2014-2020, er at sikre investeringer i infrastrukturprojekter inden for transport, energi og informations- og kommunikationsteknologi (IKT). Således foreslås det at allokere i alt 50 mia. EURO for 2014-2020 i en samlet ramme kaldet ”Connecting Europe-faciliteten” (CEF), herunder cirka 9,2 mia. EURO til digital infrastruktur *og offentlige digitale tjenester*.

Infrastrukturlovgivningen er endvidere et af de 12 nøgleinitiativer i Akten for Det Indre Marked, hvor det fremgår, at infrastrukturlovgivningen skal medvirke til at identificere og udrulle strategiske projekter af europæisk betydning samt sikre sammenhæng i den europæiske infrastruktur.

Selve CEF, herunder den samlede prioritering af midler til området og anvendelsen af finansielle instrumenter, behandles i en separat retsakt², mens de nærmere retningslinjer for prioritering af de afsatte midler til hver af de tre sektorer er opstillet i forslag til separate forordninger. Dette notat forholder sig således alene til Kommissionens forslag til forordning om retningslinjer *for transeuropæiske telekommunikationsnet, KOM(2011) 657, der omhandler* en prioritering af de afsatte midler til digital infrastruktur *og offentlige digitale tjenester. Forslaget er oversendt til Rådet den 19. oktober 2011 i dansk sprogversion.*

Forslaget er fremsat efter Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 172 og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i *TEUF artikel 294*.

Kommissionens initiativ til CEF skal ses i lyset af, at en horisontal målsætning for budgetforslaget er at understøtte Europa 2020-strategien for intelligent og bæredygtig vækst for alle med henblik på at skabe job og genoprette Europas økonomi. Den overordnede målsætning for Europas Digitale Dagsorden er at opnå bæredygtige økonomiske og sociale fordele af et digitalt indre marked baseret på hurtigt og ultrahurtigt internet og interoperable applikationer.

3. Formål og indhold

Med forordningen fastsættes der retningslinjer for, hvilke telekommunikationsprojekter i medlemsstaterne der er af ”fælles interesse”, og som dermed kan opnå støtte i henhold til den overordnede CEF-forordning.

Ifølge Kommissionen har forordningsforslaget fem hovedformål:

² KOM (2011) 655 – ”Establishing the Connecting Europe Facility”

1. At bidrage til økonomisk vækst og støtte udviklingen af et indre marked for at forbedre den europæiske økonomis konkurrenceevne, herunder små og mellemstore virksomheders konkurrenceevne.
2. At bidrage til forbedringer af borgere, virksomheders og myndigheders hverdag ved at fremme sammenhængen mellem nationale net samt adgang til disse net.
3. At stimulere udrulning af hurtige bredbåndsnet i hele Europa, hvilket kan lette udvikling og udbud af digitale tjenester på tværs af Europa.
4. At muliggøre bæredygtige digitale tjenester på tværs af Europa.
5. At bidrage til reduktion af drivhusgasser, samt at beskytte og forbedre miljøet.

CEF forventes primært at anvende innovative finansielle instrumenter for at tilskynde investeringer ved at reducere investeringsrisikoen og tilbyde langsigtet finansiering for både nye og eksisterende investorer. Kun hvor forretningsplanen er særligt svag, forventes CEF at tilbyde medfinansiering i form af direkte støtte.

Hvis det vurderes at øge den europæiske merværdi kan EU samarbejde med myndigheder og andre organisationer i tredjelande samt internationale organisationer med henblik på at opfylde forordningens målsætninger.

Kommissionens forslag indeholder overordnet set to typer af projekter. Den første type er bredbåndsprojekter, hvilket defineres som fysiske eller trådløse net, der giver højhastighedsadgang til internettet og andre lignende tjenester. Den anden type projekter er offentlige digitale tjenester, som dækker over typisk internetbaserede tjenester, der kan virke på tværs af landegrænser, og som er til gavn for borgere, virksomheder og/eller offentlige myndigheder.

Forslaget fastlægger fire prioriteter for projekter af fælles interesse:

- a. Udrulning af højhastighedsbredbånd, der kan levere mindst 100 Mbit/s.
- b. Udrulning af højhastighedsbredbånd, der kan levere mindst 30 Mbit/s til udkantsområder og øer.
- c. Understøttelse af såkaldte ”Core Service Platforms”, såsom fysisk serverudstyr og softwareudstyr, der driver udbredelsen af digitale tjenester.
- d. Alle tiltag, som fremmer interoperabilitet og synergi mellem forskellige projekter af fælles interesse, herunder mellem projekter på tværs af de tre sektorer i CEF (dvs. også transport- og energiprojekter) samt mellem projekter for digital infrastruktur og projekter støttet via strukturfondene.

I udgangspunktet kan alle elementer i et IKT-infrastrukturprojekt opnå støtte via CEF, herunder også forundersøgelser, driftsomkostninger og evaluerin-

ger. Det understreges desuden, at støtte kan ydes både i form af regulatoriske tiltag og økonomiske tilskud. De konkrete bestemmelser om finansieringsmekanismerne fastlægges imidlertid i den overordnede CEF-forordning.

Projekter af fælles interesse skal bidrage til at opfylde de fem hovedformål med forordningsforslaget, og for at konkretisere sådanne projekter er der til forordningen tilføjet et annekset. Med forslaget vil Kommissionen få kompetence til løbende at revidere annekset i årene 2014-2020 via delegerede retsakter. Sådanne revisioner skal ske under hensyntagen til ændrede politiske prioriteter, den teknologiske udvikling samt ændrede markedsforhold, og både Rådet og Europa-Parlamentet har mulighed for at gøre indsigelse mod revisionen inden for en tidsfrist på to måneder.

Kommissionen vil løbende evaluere de fastlagte prioriteter i annekset, og der vil blive etableret en ekspertgruppe bestående af repræsentanter fra medlemsstaterne, som skal assistere Kommissionen til dette formål.

Annekset til forordningsforslaget indeholder en beskrivelse af projekter af fælles interesse, som kan modtage støtte. Disse er inddelt i tre emneområder:

Horisontale projekter

Kortlægning af bredbåndsinfrastruktur samt andre tekniske initiativer.

Bredbåndspjekter

Anlæggelse af bredbåndsinfrastruktur, der støtter de europæiske 2020-målsætninger om, at halvdelen af EU-borgerne abonnerer på forbindelser på mindst 100 Mbit/s, og at alle EU-borgere har adgang til forbindelser på mindst 30 Mbit/s.

Projekter skal være forenelige med relevant lovgivning, herunder EU's konkurrenceregler, og desuden bidrage til udrulning af en passiv fysisk infrastruktur (f.eks. tomrør eller master) eller skabe synergi med andre infrastrukturområder, såsom transport og energi. Desuden lægges der vægt på en balanceret fordeling af støtte til forskellige typer projekter samt til projekter fordelt geografisk over hele Europa.

Endelig kan modtagere af støtte være teleselskaber, infrastrukturudbydere (fx af vand eller elektricitet), regioner eller kommuner. Disse eksempler er ikke udtømmende.

Digitale tjenester

Under denne kategori oplistes der en række specifikke projekttyper:

- Højhastighedsnet (backbone-net) mellem offentlige institutioner.
- Grænseoverskridende e-forvaltningstjenester (eGovernment).
- Tjenester, som giver adgang til offentlige data og digitalisering af kulturelle værker.
- Tjenester, som fremmer tillid og sikkerhed på internettet eller bidrager til beskyttelse af kritisk informationsinfrastruktur.
- Intelligente energisystemer via IKT.

Med forordningen ophæves en tidligere retsakt fra 1997 om transeuropæiske telekommunikationsnetværk. Denne retsakt, som blev revideret i 2002, angav prioritering af midler under det tidligere ”eTEN”-program, som fra 1997 til og med 2006 ydede støtte til IKT-projekter, herunder digitale tjenester inden for fx sundhed, social inklusion og uddannelse. Fra 2007 og frem har der ikke været uddelt støttemidler til nye projekter under eTENprogrammet og de sidste projekter blev afsluttet i 2010.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets Udvalg for Industri, Forskning og Energi (ITRE) har den 5. november 2011 vedtaget en betænkning, som indeholder en række forslag til ændringer af CEF-forslaget (IKT). Forslaget hilses generelt velkommen, men det foreslås, at støtteinstrumenterne fokuseres mod områder med lav eller mellem befolkningstæthed, mens tætbefolkede områder bør dækkes af markedet alene. ITRE støtter en teknologineutral tilgang. Endelig ønsker udvalget en begrænset delegationsbeføjelse til Kommissionen for at sikre forudsigelighed på telemarkedet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen angiver, at en samordnet udvikling hen mod en transeuropæisk telekommunikationsinfrastruktur, herunder bredbånd og *offentlige* digitale tjenester, ikke kan løftes af medlemsstaterne selv, men kræver en indsats på EU-plan.

Kommissionen finder endvidere, at forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, og at det holder sig inden for rammerne af artikel 170 om blandt andet transeuropæiske telekommunikationsnet i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Regeringen er på det grundlag enig med Kommissionen i, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser

Forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Forslaget har statsfinansielle konsekvenser, da forslaget er en del af forhandlingerne om EUs budget for perioden 2014-2020, de såkaldte flerårige finansielle rammer (MFF). Det samlede udgiftsniveau for perioden 2014-2020 har direkte betydning for størrelsen af de årlige budgetter og dermed for det danske EU-bidrag.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget har ikke i sig selv samfundsøkonomiske konsekvenser, men øgede investeringer i digitale infrastrukturer vurderes at have positive samfundsmæssige konsekvenser for innovation og vækst i samfundet generelt.

9. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget har ikke i sig selv administrative konsekvenser for erhvervslivet.

10. Høring

Kommissionens forslag har været sendt i høring i det daværende fungerende EU-specialudvalg for IT- og Telekommunikation med frist for bemærkninger den 2. november 2011. Høringen har givet anledning til svar fra Dansk Energi, DR og TDC.

Derudover har DI også udtalt sig om forslaget i forbindelse med Transportministeriets høring om den horisontale CEF-forordning med frist for bemærkninger den 2. november 2011.

Dansk Energi har angivet sin generelle støtte til Kommissionens udspil til CEF og de dertil knyttede finansieringsinstrumenter med henvisning til klare synergier mellem transport, energi og telekommunikation.

Dansk Energi er enig med Kommissionens vurdering af, at der er behov for massive investeringer i opgraderingen af den digitale infrastruktur til ægte højhastighedsforbindelser, som fjerner flaskehalse, der ellers vil hæmme den digitale udvikling og dermed reducere muligheden for at realisere de

samfundsøkonomiske og sociale gevinster inden for eksempelvis sundheds-, undervisnings- og elektricitetsområdet.

Dansk Energi hæfter sig ved Kommissionens beregninger af investeringshul på næsten 220 milliarder EURO (efter telesektorens egne investeringer), hvilket Dansk Energi også finder gældende for Danmark, som vurderes at kræve samlede investeringer på 30 til 35 milliarder danske kroner for at opgradere den danske infrastruktur til højhastighedsforbindelser. Hertil bemærkes, at de danske energiselskaber siden 2005 har været en væsentlig aktør i Danmark med henblik på at realisere Kommissionens mål om at få opgraderet den digitale infrastruktur fra det gamle kobbernet til fremtidssikkert fibernet.

Dansk Energi anser CEF som et oplagt værktøj til at få fremmet den private investeringslyst i opgradering af den digitale infrastruktur i Danmark og særligt i områder, hvor der ikke er kommercielle incitamenters til at levere højhastighedsforbindelser. Dansk Energi hæfter sig derudover ved, at Kommissionen ikke frasiger nogen områder, herunder tætbefolkede byer, for behov for finansielle instrumenter til at fremme udviklingen.

Dansk Energi savner imidlertid, at forslaget til CEF tager stilling til både behovet for hurtige download- og uploadhastigheder, som begge vurderes at være centrale for overgangen fra at passive bredbåndsforbrugere til aktive, medskabende forbrugere. Eksempler på tjenester som kræver begge dele er ifølge Dansk Energi cloud computing og videobaseret to-vejskommunikation.

I forhold til landdistrikterne bemærker Dansk Energi, at Kommissionen ser direkte tilskud som virkemiddel til at sikre dækningen, og i den sammenhæng henviser Dansk Energi til regeringens egen angivelse af, at 13,2 procent af befolkningen bor i landdistrikter.

I forlængelse af den generelle støtte til CEF er Dansk Energi stærkt bekymret for, at de finansielle instrumenter knyttet til CEF kan medvirke til at cementere tidligere telemonopolers i forvejen stærke position på bredbåndsmarkedet. Her henvises der specifikt til TDC's markedsdominans i Danmark med en andel på 60 procent af bredbåndsmarkedet

Dansk Energi mener således, at der skal tages særlige hensyn til konkurrencesituationen, når CEF-tilknyttede midler indgår i projekter med bredbåndsaktører, hvormed CEF ikke må kunne styrke en i forvejen stærk markedsposition hos enkelte tidligere telemonopoler.

Dansk Energi hæfter sig i CEF-forslaget særligt ved prioriteterne til projekter, der giver adgang til hastigheder på over 100 megabit i sekundet, og til projekter, der udnytter synergier mellem højhastighedsbredbåndsnets og andre forsyningsinfrastrukturer og navnlig Smart Grids. Dansk Energi bemærker i den forbindelse, at energiforbruget ved fiberoptiske netværk ifølge blandt andet Kommissionen er lavere end ved andre teknologier som kobber og kabel-tvnet. Sådanne netværk vil således ifølge Dansk Energi bidrage til at reducere Europas udledning af drivhusgasser.

Dansk Energi opfordrer endeligt den danske regering til at sikre, at Danmark fra ikrafttrædelsen af CEF er klar til at håndtere CEF-støttede projekter på lige fod med alle andre EU-medlemslande.

DI har i høringssvar af 2. november 2011 bemærket, at det er vigtigt at fremme den digitale infrastruktur i EU, men at man ikke er enig i prioriteringen af midler hertil.

Det bemærkes, at 7,1 ud af de 9,2 mia. EURO afsættes til infrastruktur (bredbåndstjenester), mens kun en mindre del målrettes selve anvendelsen af bredbånd (digitale tjenester). DI anfører, at udbygning af infrastruktur i Nordeuropa hovedsageligt er markedsdrevet og at offentlig støtte til udbygning af infrastrukturen i et dansk perspektiv derfor ikke er den mest hensigtsmæssige prioritering. DI foretrækker derfor en mere efterspørgselsdrevet udvikling frem for en ensidig støtte til at udbygge infrastrukturen.

DI bemærker således, at investeringer i bredbånd kun giver mening i det omfang, at det samtidigt lykkes at øge efterspørgslen på digitale tjenester. DI ser derfor gerne, at flere midler målrettes brug af offentlige digitale tjenester inden for eksempelvis velfærdsteknologi eller uddannelse. Dette kan ifølge DI være med til at øge brugervenligheden, styrke den objektive sagsbehandling samt fremme produktiviteten i den offentlige sektor.

DR finder, at definitionen på bredbåndsnets i Kommissionens forslag henviser til både faste og trådløse accessnet, inklusiv via satellit. DR mener på den baggrund, at det er væsentligt, at der er klarhed om, hvorvidt dette inkluderer broadcast, som ifølge DR per definition er en trådløs teknologi.

TDC har anført, at man fra dansk side bør arbejde for, at offentlig støtte til bredbåndstjenester skal dedikeres til områder med klart påvist behov for udbygning af infrastrukturen, som ikke vil kunne ske på markeds-mæssige vilkår. Derudover foreslår TDC, at medfinansiering af projekter skal ske på et teknologineutralt grundlag, inklusive mobilteknologi, med sigte på at sikre EU's målsætning om at sikre adgang til forbindelser på mindst 30 megabit i sekundet.

Endelig finder TDC, at kriterier for fordeling af henholdsvis private og offentlige investeringer i projekter fastlægges således, at den offentlige medfinansiering bliver et incitament til en risikovillig og markedsdreven adfærd fra private investorer.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Størstedelen af medlemsstaterne støtter brugen af midler til udbygning af infrastrukturen i EU, idet det dog er usikkert i, hvilket omfang IKT-delen prioriteres.

Flere medlemslande har udtrykt forbehold for Kommissionens foreslåede mulighed for at ændre listen over projekter af fælles interesse ved delegerede retsakter.

12. Regeringens generelle holdning

Regeringen er grundlæggende positiv over for den nye infrastrukturfacilitet, der vil bidrage til at optimere vigtig europæisk infrastruktur og fremme den europæiske vækstdagsorden. Budgettet til CEF fastlægges som led i de overordnede forhandlinger om en del af forhandlingerne om EUs budget for perioden 2014-2020, de såkaldte flerårige finansielle rammer (MFF).

Regeringen finder det i den forbindelse vigtigt, at CEF-midlerne, herunder på IKT-området, afsættes til projekter, der skaber merværdi for EU og størst mulige samfundsøkonomiske gevinster.

Udgangspunktet er, at udrulningen af infrastruktur på teleområdet skal være markedsdrevet, og at EU-initiativer primært skal være af regulativ karakter. Der er dog markedsfejl, der betyder, at der kan være behov for adgang til risikovillige lånemuligheder og egentlig støtte for på længere sigt at sikre EU's konkurrenceevne og understøtte Europas Digitale Dagsorden. Tildelingen af midler bør efter regeringens opfattelse ikke påvirke konkurrencesituationen i negativ retning.

I forhold til delegerede retsakter har regeringen forståelse for, at det kan være hensigtsmæssigt via delegerede retsakter at have en fleksibilitet til at ændre i listen over projekter af fælles interesse bl.a. som følge af den teknologiske udvikling. Denne mulighed bør dog være klart afgrænset for at bevare forudsigeligheden for interessenterne på markedet.

13. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til forhandlingsoplæg på mødet den 25. maj 2012.

2. E-signatur og elektronisk identifikation

Revideret notat. Ændringer er markeret med fed og kursiv.

1. Resumé

Kommissionen har den 4. juni 2012 stillet forslag om en forordning om identifikation og tillidstjenester. Forslaget er fremsat med henblik på at fremme borgere og virksomheders muligheder for at anvende elektroniske tjenester på tværs af EU's indre grænser.

Forslaget skal erstatte det eksisterende direktiv om elektroniske signaturer, 1999/93/EF, men har et bredere anvendelsesområde, idet forordningen i tillæg til regulering af elektroniske signaturer også regulerer en bredere gruppe af elektroniske tillidstjenester samt elektroniske identiteter og dokumenter.

Sagen er på dagsordenen for Rådsmødet (telekommunikation) den 21. december 2012 til fremskridtsrapport.

2. Baggrund

Kommissionen har den 4. juni 2012 fremsat forslag til forordning om elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked (KOM(2012) 238).

Forslaget til forordningen er baseret på TEUF artikel 114 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende det indre markeds funktion og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.

Forslaget skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. traktatens artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Baggrunden for forslaget er, at lovgivning om elektroniske signaturer samt gensidig anerkendelse af elektronisk identifikation og autentifikation er nøgletiltag i den digitale dagsorden for Europa (KOM(2010)245). Lovgivning om gensidig anerkendelse af elektronisk identifikation og autentifikation på EU-plan og revision af direktivet om digitale signaturer er også blandt nøgletiltagene i akten for det indre marked (KOM(2011)206). Endelig understreger køreplanen for stabilitet og vækst (KOM(2011)669) vigtigheden af at udvikle den digitale økonomi ved hjælp af den fremtidige lovramme, der skal sikre gensidig anerkendelse og accept af elektronisk identifikation og autentifikation på tværs af grænserne.

Den eksisterende EU-lovgivning dækker udelukkende elektroniske signaturer og udgør ikke en omfattende sektor- og grænseoverskridende EU-ramme for sikre, pålidelige og brugervenlige elektroniske transaktioner, der omfatter elektronisk identifikation, autentifikation og signaturer.

I forbindelse med fremsættelse af det foreliggende forordningsforslag afgav Kommissionen en konsekvensanalyse (KOM (2012) 238 endelig). I analysen beskrives de overvejelser, der ligger til grund for Kommissionens forslag.

Det anføres bl.a., at der er identificeret en opsplitning af markedet, idet der gælder forskellige regler for tjenesteydere afhængig af, i hvilken medlemsstat de leverer ydelsen. Disse forskellige nationale lovgivninger gør det svært for brugerne at føle sig sikre, når de interagerer på internettet.

De fire vigtigste årsager til disse problemer er ifølge Kommissionen:

- A. Utilstrækkeligt anvendelsesområde for det nuværende lovgrundlag
- B. Utilstrækkelig koordination mellem udvikling af elektroniske signaturer og elektronisk identifikation
- C. Utilstrækkelig gennemsigtighed i sikkerhedsgarantier
- D. Manglende bevidsthed/brugeranvendelse

Det er Kommissionens vurdering, at disse problemer alene vil blive løst, hvis der introduceres ny lovgivning med en udvidelse af anvendelsesområdet. For at sikre umiddelbar anvendelighed uden fortolkning og dermed større harmonisering har Kommissionen besluttet at benytte forordningsmodellen som retligt instrument.

Ligesom det er tilfældet med direktiv 99/93/EF, er retsgrundlaget for lovforslaget artikel 114 i TEUF om det indre marked, fordi den har til formål at fjerne eksisterende hindringer for det indre markeds funktion ved at fremme gensidig anerkendelse og accept af elektronisk identifikation, elektroniske signaturer og supplerende tillidstjenester på tværs af grænserne, når det er nødvendigt i forbindelse med elektroniske transaktioner.

Kommissionen anfører, at en indsats på EU-plan er tilstrækkelig og forholdsmæssig til at gennemføre det digitale indre marked på grund af de elektroniske tjenesters iboende ikke-territoriale karakter. Lovgivningsmæssige foranstaltninger truffet på nationalt plan kan som følge heraf ikke forventes at give det samme udfald. Det er derfor Kommissionens vurdering, at EU-intervention er påkrævet, hensigtsmæssig og berettiget.

3. Formål og indhold

Indledning

Forslaget til forordning har til formål at erstatte direktiv 1999/93/EF om en fællesskabsramme for elektroniske signaturer. Dette direktiv vil blive ophævet ved forordningens ikrafttrædelse. Den danske implementering af direktiv 1999/93/EF er sket ved lov nr. 417 af 31. maj 2000 om elektroniske signaturer. Denne lov regulerer ikke forhold ud over direktivet, hvorfor den ligeledes ved forordningens ikrafttrædelse skal ophæves.

En ophævelse af lov om elektroniske signaturer forventes i sig selv ikke at have praktisk betydning for Danmark, idet der ikke i øjeblikket udstedes elektroniske signaturer på baggrund heraf. Forslaget til forordning regulerer imidlertid et bredere område, end hvad der følger af den eksisterende regulering. Vedtagelse af forslaget vil derfor formentlig betyde, at den danske standard for Offentlige Certifikater til Elektronisk Service (OCES) og signaturer udstedt i medfør heraf vil blive omfattet af forordningen.

En række væsentlige tekniske forhold, herunder særligt vedrørende anvendelse af standarder og sikring af interoperabilitet mellem medlemsstaterne er endnu ikke fastlagt. Dette betyder, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt præcist at fastslå, hvorledes forslaget til forordning vil blive udmøntet i praksis. Kommissionen er som beskrevet nedenfor bemyndiget til at vedtage nærmere om disse forhold efter forordningens ikrafttræden.

Det bemærkes, at forslaget som beskrevet ovenfor i en række henseender tager udgangspunkt i den regulering, der følger af det gældende direktiv om en fællesskabsramme for elektroniske signaturer, der er gennemført i dansk ret ved lov om elektroniske signaturer. På denne baggrund vil der i det følgende hovedsageligt blive fokuseret på de nyskabelser og ændringer, som forslaget vil indebære.

Generelle bestemmelser (kapitel I)

I kapitel 1 fastsættes regler om forordningens genstand og formål og dens materielle og territoriale anvendelsesområder. Endvidere defineres en række udvalgte begreber.

Forslaget til forordningen har til formål at sikre fri bevægelighed inden for det indre marked for tillidstjenester og produkter, der overholder forordningens bestemmelser.

Forslagets overordnede formål er at fastlægge regler for:

- 1) Elektronisk identifikation i form af elektroniske identifikationsordninger

2) Elektroniske tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner med det formål at sikre, at det indre marked kan fungere efter hensigten.

Ad.1) Elektronisk identifikation

Elektroniske identifikationsordninger har i praksis karakter af nationale elektroniske ID ordninger og har til formål at autentificere en borger over for en onlinetjeneste.

Forslaget til forordning fastlægger betingelser, under hvilke medlemsstaterne skal anerkende og acceptere fysiske og juridiske personers elektroniske identifikationsmidler, der er omfattet af en elektronisk identifikationsordning, som er anmeldt af en anden medlemsstat.

Ad. 2) Elektroniske tillidstjenester

Elektroniske tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner adresserer det område, der er omfattet af den eksisterende regulering. Med forslaget til forordning suppleres den eksisterende regulering af elektroniske signaturer med en række yderligere tillidstjenester.

Forslaget opstiller således en retlig ramme for følgende tillidstjenester:

- Elektroniske signaturer
- Elektroniske segl
- Elektroniske tidsstempler
- Elektroniske dokumenter
- Elektroniske leveringstjenester
- Webstedsautentifikation

Til forskel for i dag indebærer forslaget, at alle tillidstjenester er omfattet, uanset om de har status som kvalificeret eller ej.

Det fremgår af forslaget til forordning, at den ikke finder anvendelse på levering af elektroniske tillidstjenester på grundlag af privatretlige frivillige aftaler.

Endelig omfatter forslaget til forordningen ikke aspekter i forbindelse med kontraktens indgåelse og gyldighed eller andre retlige forpligtelser, som ifølge national ret eller EU-ret er undergivet formkrav.

Forordningens anvendelsesområde er afgrænset til ikke at omfatte elektroniske tillidstjenester på grundlag af privatretlige frivillige aftaler. ***Det skal afklares nærmere, hvordan dette skal afgrænses.***

Elektronisk identifikation (kapitel II)

I forordningsforslagets kapitel II fastlægges reglerne for elektroniske identifikationsordninger.

Forslaget har til hensigt at sikre gensidig anerkendelse og accept af elektroniske identifikationsordninger, således at disse kan anvendes på tværs af medlemsstaterne.

Forslaget forpligter således medlemsstaterne til gensidigt at anerkende og acceptere elektroniske identifikationsmidler, der er anmeldt til Kommissionen.

Forordningen forpligter ikke medlemsstaterne til at indføre eller anmelde elektroniske identifikationsordninger, men de skal anerkende og acceptere anmeldte elektroniske identifikationsmidler fra andre medlemslande for de onlinetjenester, hvor elektronisk identifikation er nødvendig for at få adgang på nationalt plan.

Efter forslaget kan identifikationsordninger anmeldes til Kommissionen af medlemsstaterne og de herunder udstedte identifikationsmidler skal enten være udstedt af, udstedt på vegne af eller under ansvar af den medlemsstat, der anmelder.

Medlemsstaterne skal påtage sig ansvaret for, at anmeldte identifikationsmidler er korrekt udstedt (der er entydig tilknytning mellem juridisk eller fysisk person og identifikationsdata) og skal til enhver tid stille en gratis autentifikationsmulighed til rådighed online, så personidentifikationsdata kan valideres.

For at sikre at der etableres interoperabilitet mellem elektroniske identifikationsmidler og for at øge sikkerheden i disse identifikationsmidler fastlægges en samarbejdsforpligtelse mellem medlemsstaterne.

Det samlede regime knyttet til elektroniske identifikationsordninger er en væsentlig nyskabelse i forhold til den eksisterende regulering, herunder særligt det forhold at medlemsstaterne er ansvarlige for identifikationsordningen og de heri indeholdte identifikationsmidler.

Det ansvar, der er forbundet med medlemsstaternes identifikationsordning og konsekvenserne heraf skal afklares i forbindelse med de kommende forhandlinger.

Tillidstjenester (kapitel III)

Forordningens kapitel III regulerer tillidstjenester. Kapitlet adresserer således det domæne, der kendes fra den eksisterende regulering (elektroniske signaturer), men tilføjer som noget nyt regulering af en række yderligere tillidstjene-

ster, som skal bidrage til at understøtte den praktiske og juridiske ramme for elektroniske transaktioner.

Kapitlet er opdelt i otte afdelinger, der hver regulerer et specifikt område. I afdeling 1 fastlægges en række generelle bestemmelser, i afdeling 2 beskrives den nationale tilsynsforpligtelse, i afdeling 3 fastlægges den juridiske ramme for elektroniske signaturer og i afdeling 4 til 8 etableres en juridisk ramme for de nye tillidstjenester, der introduceres med forslaget.

Forslaget fastholder terminologien fra den eksisterende regulering, hvor der skelnes mellem kvalificerede og ikke kvalificerede ydelser (i forslaget benævnt *tillidstjenester*).

For at opnå ret til at udbyde tillidstjenester med betegnelsen kvalificerede skal tjenesteyderen underlægge sig en række specifikke krav til sikkerhed og tilsyn.

Generelle bestemmelser (Kapitel III, Afdeling 1)

Forslaget fastlægger ansvaret for tillidstjenesteydere (tjenesteyder, der udsteder en elektronisk tjeneste omfattet af forordningen).

Som en nyskabelse medfører forslaget en udvidelse af hvilke tillidstjenesteydere, der er omfattet af det regulerede ansvar, således at dette ikke blot retter sig mod kvalificerede tillidstjenesteydere (der udbyder kvalificerede tillidstjenester) men også til tillidstjenesteydere generelt.

Der fastlægges et skærpet ansvarsgrundlag i form af et præsumptionsansvar, således at tjenesteyderen i forbindelse med en hændelse er pålagt bevisbyrden for, at der ikke er udvist forsømmelighed.

Enhver tillidstjenesteyder er ansvarlig for enhver form for direkte skade, der forårsages for en fysisk eller juridisk person som følge af manglende overholdelse af forordningsforslagets bestemmelser om god sikkerhedspraksis.

For kvalificerede tjenesteydere omfatter det skærpede ansvar alle forordningens bestemmelser, herunder de særlige krav til kvalificerede tillidstjenesteydere. I forhold til i dag er dette en væsentlig udvidelse af tjenesteydernes ansvar for udførelse af deres opgaver.

I forslaget fastslås, at kvalificerede tillidstjenester, hvor udbyderen er etableret i et tredjeland skal accepteres på linje med kvalificerede tillidstjenester, der leveres af en udbyder i Unionen. En forudsætning for accept er dog, at der foreligger en aftale om anerkendelse mellem EU og tredjelands eller internationale organisationer.

I forslaget foretages en henvisning til persondatadirektivet. På denne baggrund pålægges tillidstjenesteudbydere og tilsynsorganer at sikre en rimelig og lovlig behandling af personoplysninger.

Tillidstjenesteudbyderens ansvar understreges ved at de ifølge forordningsforslaget skal garantere fortroligheden og integriteten af oplysningerne vedrørende de personer, der leveres tillidstjenester til.

På baggrund af FN-konventionen om handicappedes rettigheder, der er trådt i kraft i EU, introducerer forordningsforslaget som noget nyt et krav om, at tillidstjenester og slutbrugerprodukter, der bruges til levering af disse tjenester, skal være tilgængelige for handicappede, hvor det er muligt.

Tilsyn (Kapitel III – afdeling 2)

Kapitel III, afdeling 2 indeholder regler om de sikkerhedsmæssige krav, som tillidstjenesteudbydere skal opfylde samt en nærmere beskrivelse af det tilsyn, der skal udføres af et tilsynsorgan for sikre, at kravene opfyldes. Endelig indeholder afdeling 2 en kort beskrivelse af krav til iværksættelse af kvalificerede tillidstjenester.

Sikkerhedskrav

Forslaget opstiller en række krav, som tillidstjenesteudbyderne skal opfylde, således at der under hensyn til den teknologiske udvikling til stadighed kan garanteres et tilfredsstillende sikkerhedsniveau. Tillidstjenesteudbyderne pålægges ligeledes en pligt til at informere tilsynsorganet om eventuelle brud på sikkerheden.

Kvalificerede tillidstjenesteudbydere er efter forslaget underlagt en række specifikke sikkerhedskrav, herunder særligt i forhold til kontrol af identiteten på de fysiske eller juridiske personer, der skal have udstedt et kvalificeret certifikat.

Som noget nyt stilles der eksplicit krav om, at identiteten skal være kontrolleret ved fysisk fremmøde i forbindelse med udstedelse af et kvalificeret certifikat. Udstedelse på baggrund af online ansøgning kan kun ske med anvendelse af et anmeldt identifikationsmiddel, som er udstedt på baggrund af fysisk fremmøde.

Kravet om fysisk fremmøde svarer grundlæggende til den eksisterende danske regulering, hvor det fysiske fremmøde dog kan udelades, hvis tillidstjenesteudbyderen på forhånd har kendskab til den person, som certifikatet udstedes til.

Det er en nyskabelse, at der ligeledes kan udstedes certifikater til juridiske personer. Det skal bemærkes, at juridiske personer skal gennemføre den samme identifikationsproces, som fysiske personer.

Forslagets krav til sikring af identitet på den person, som et certifikat udstedes til, suppleres af en række yderligere krav til den kvalificerede tillidstjenesteyder, herunder anvendelse af pålidelige systemer og processer.

Tilsyn

I overensstemmelse med den eksisterende regulering forpligtes medlemsstaterne til at nedsætte nationale tilsynsorganer, der kan foretage overvågning af tillidstjenesteedbydere og føre tilsyn med kvalificerede tillidstjenesteedbydere. Forslaget til forordning indfører både udvidede forpligtelser og udvidede beføjelser for de nationale tilsynsorganer.

Kvalificerede tillidstjenesteydere er underlagt et tilsyn, der bl.a. omfatter at et anerkendt uafhængigt kontrolorgan en gang om året foretager en kontrol af tillidstjenesteyderne og dennes kvalificerede tjenester. Dette kontrolorgan anvendes til at dokumentere, at den kvalificerede tillidstjenesteydere lever op til kravene i forordningen. Resultaterne af kontrollen skal forelægges for tilsynsorganet i en sikkerhedskontrolrapport.

Tilsynsorganet gives efter forslaget ret til at foretage kontrolbesøg hos kvalificerede tillidstjenesteydere både på eget initiativ og på anmodning fra Kommissionen, hvilket er en skærpeelse i forhold til eksisterende lovgivning.

I hvilket omfang, Kommissionen kan forpligte et nationalt tilsyn til at foretage kontrolbesøg, er ikke tydeligt.

Forslaget giver tilsynsorganer ret til at udstede bindende instrukser til tillidstjenesteydere vedr. sikkerhedsmæssige forhold. Udstrækningen af bestemmelsen er uklar og bør søges klarlagt i det videre lovgivningsarbejde.

Som noget helt nyt indføres en eksplicit forpligtelse til gensidig bistand mellem tilsynsorganerne i medlemsstaterne med det formål at muliggøre grænseoverskridende tilsyn. Forslaget indfører regler om fælles foranstaltninger samt tilsynsorganernes ret til at deltage i sådanne foranstaltninger hos de andre medlemsstater.

Idet alene kvalificerede tillidstjenesteedbydere er underlagt en anmeldelsesforpligtelse, er det ikke beskrevet hvorledes tilsynsorganerne i praksis skal overvåge (ikke kvalificerede) tillidstjenesteedbydere. Dette forhold skal afklares i forbindelse med de kommende forhandlinger.

Tilsynsorganerne bliver pålagt en række udvidede forpligtelser i forhold til afrapportering til Kommissionen, Det Europæiske Agentur for Net- og Informationssikkerhed (ENISA) og de øvrige medlemsstater.

Iværksættelse af en kvalificeret tillidstjeneste

Ifølge forslaget til forordning skal en tillidstjenesteyder, der ønsker at iværksætte en kvalificeret tillidstjeneste foretage anmeldelse til tilsynsorganet. Herefter kan tillidstjenesteyderen udbyde kvalificerede tillidstjenester. Den eksisterende regulering, hvorefter der ikke stilles krav om forudgående godkendelse af en kvalificeret tillidstjenesteyder bibeholdes således i forslaget til forordning.

Efter anmeldelse af en kvalificeret tillidstjeneste til et tilsynsorgan optages den ansøgende tjenesteyder på en positivliste, der opretholdes af medlemsstaten. Parallelt hermed foretager tilsynsorganet en nærmere kontrol af, om vedkommende udbyder, opfylder kravene i denne forordning. I perioden indtil godkendelse må et offentligt organ ikke afvise at bruge den anmeldte tillidstjeneste til at gennemføre en administrativ procedure eller formalitet.

Forslaget til forordning er uklar i forhold til de nærmere procedurer for afslag på godkendelse af kvalificerede tillidstjenester og skal afklares i forbindelse med de kommende forhandlinger.

Som en nyskabelse fastlægges det eksplicit, at kvalificerede tillidstjenesteydere gratis skal stille oplysninger om gyldigheden på udstedte certifikater til rådighed. En anden nyskabelse er forslag til eksplicitte krav til den hastighed, hvormed kvalificerede tillidstjenesteydere skal registrere og offentliggøre tilbagekaldelse af et certifikat.

Elektronisk signatur (Kapitel III – afdeling 3)

I forordningsforslagets kapitel III, afdeling 3 om elektronisk signatur fastlægges de juridiske rammer for anerkendelse af elektroniske signaturer samt specifikke tekniske krav til elektroniske signaturer og tilhørende certifikater.

Retsvirkninger og accept af elektroniske signaturer

For at sikre ensartede retsvirkninger i medlemsstaterne af fysiske personers anvendelse af elektronisk signaturer indføres i forslaget en eksplicit forpligtelse om at tillægge kvalificerede elektroniske signaturer samme retsvirkning som håndskrevne signaturer.

Bestemmelsen svarer til den eksisterende regulering i Danmark men sikrer, at der på fællesskabsplan etableres en mere tydelig og eksplicit regulering af de juridiske retsvirkninger.

Forslaget forbyder medlemsstaterne at kræve en elektronisk signatur med et højere sikkerhedsniveau til anvendelse hos offentlige onlinetjenester end det, der er forbundet med en kvalificeret signatur.

Forordningsforslaget indeholder en udvidelse i forhold til den eksisterende regulering, idet den forpligter medlemsstater til at acceptere elektroniske signaturer på et lavere sikkerhedsniveau end det niveau, der er forbundet med en kvalificeret elektronisk signatur i det omfang sådanne signaturer anvendes i medlemsstaten som forudsætning for adgang til en offentlig onlinetjeneste.

Beskrivelsen er uklar, idet den forudsætter en sammenkobling af eID (autentifikation) og elektronisk signatur, der i øvrigt er tilsigtet adskilt i reguleringen.

Tekniske krav til kvalificerede elektroniske signaturer og tilhørende certifikater

I forslaget fastlægges specifikke krav til kvalificerede certifikater for elektroniske signaturer, herunder krav til indholdet af certifikatet. Desuden stilles der krav til at kvalificerede tillidstjenesteydere skal stille valideringstjenester til rådighed. Kravene svarer i hovedtræk til, hvad der følger af eksisterende lovgivning, dog således at der er foretaget enkelte justeringer med henblik på at gøre anvendelsen af elektroniske signaturer mere operationel. De eksisterende muligheder for at anføre anvendelsesbegrænsninger i certifikatet (f.eks. i form af en beløbsgrænse) er på denne baggrund fjernet.

Forslaget opstiller krav til de systemer, der anvendes til generering af kvalificerede elektroniske signaturer (kvalificerede systemer til generering af elektroniske signaturer) og fastlægger, at certificering heraf skal ske ved passende offentlige eller private organer.

Et certificeret system skal anerkendes af de øvrige medlemsstater. Medlemsstaterne skal informere Kommissionen om hvilke systemer, der er certificeret, hvorefter Kommissionen offentliggør en liste herom.

Forordningsforslaget opstiller en række krav til validering af kvalificerede elektroniske signaturer, herunder hvilke forhold, der skal være gældende for at en elektronisk signatur anses for gyldig.

Med forslaget introduceres en forpligtelse til at kvalificerede tillidstjenesteydere skal stille en tjeneste til rådighed til bevaring af kvalificerede elektroniske signaturer ud over den tekniske gyldighedsperiode, således at muligheden for validering af kvalificerede elektroniske signaturer forlænges. Det fremgår ikke tydeligt af forslaget, hvilken præcis karakter tjenesten har, herunder om den skal være gratis at anvende.

Elektroniske segl (Kapitel III – afdeling 4)

I forslagets kapitel II, afdeling 4 introduceres en nyskabelse i form af elektroniske segl til juridiske personer.

Et elektronisk segl er en elektronisk pendant til et virksomheds segl eller stempel, der anvendes på et dokument eller andre elektroniske aktiver til at sikre oprindelse og integritet. Alene juridiske personer kan anvende elektroniske segl.

Elektroniske segl tillægges retsvirkninger, der er parallelle til elektroniske signaturer, herunder at elektroniske segl ikke må nægtes retlig gyldighed og anerkendelse som bevis under retssager alene af den grund, at det er i elektronisk form. Tilsvarende skal et kvalificeret elektronisk segl anerkendes og accepteres i alle medlemsstater.

Desuden bestemmes i overensstemmelse med reguleringen af elektroniske signaturer, at hvis en medlemsstat accepterer elektroniske segl med et sikkerhedsniveau, som ligger under det niveau, der er forbundet med et kvalificeret elektronisk segl, skal elektroniske segl, der har mindst samme sikkerhedsniveau, accepteres.

Krav til generering, validering og opbevaring af elektroniske segl svarer til, hvad der i øvrigt gælder for elektroniske signaturer.

Elektronisk tidsstempel (Kapitel III – afdeling 5)

I forslaget kapitel II, afdeling 5 reguleres som noget nyt elektroniske tidsstempler.

Et elektronisk tidsstempel sætter dato og tid på et sæt af elektroniske data (f.eks. i form af et elektronisk dokument) og har til formål at bevise, at data eksisterede på det pågældende tidspunkt, og at data ikke har ændret sig siden da.

Tidsstempler sikres retsvirkninger, der er parallelle til elektroniske signaturer og elektroniske segl, herunder at et elektronisk tidsstempel ikke må nægtes retlig gyldighed og anerkendelse som bevis under retssager alene af den grund, at det er i elektronisk form. Tilsvarende skal et kvalificeret elektronisk tidsstempel anerkendes og accepteres i alle medlemsstater.

Elektroniske dokumenter (Kapitel III – afdeling 6)

I forslaget kapitel III, afdeling 6 introduceres en nyskabelse i form af en specifik regulering af retsvirkningerne af elektroniske dokumenter (dokumenter i en hvilken som helst elektronisk form).

Ifølge forslaget skal elektroniske dokumenter betragtes som ligestillet med papirdokumenter og kan godtages som bevismateriale under retssager under hensyntagen til graden af sikkerhed for dokumentets ægthed og integritet.

Hvis et elektronisk dokument er underskrevet med en kvalificeret elektronisk signatur eller bærer et kvalificeret elektronisk segl gælder en specifik formodning om integritet og autenticitet.

Forslaget fastsætter, at hvis der som forudsætning for at yde en offentlig tjeneste skal forelægges et originaldokument eller en bekræftet genpart skal elektroniske dokumenter, der er udstedt af personer med kompetence hertil, og som anses for originaler eller bekræftede genparter i henhold til national ret i oprindelsesmedlemsstaten, accepteres i andre medlemsstater, uden at der stilles yderligere krav.

Kvalificeret elektronisk leveringstjeneste (Kapitel III – afdeling 7)

Kapitel III, afdeling 7 introducerer en nyskabelse i form af en kvalificeret elektronisk leveringstjeneste.

En elektronisk leveringstjeneste er en tjeneste, der gør det muligt at sende data ad elektronisk vej samtidig med, at behandlingen af de sendte data dokumenteres.

Forslaget sikrer, at data der sendes eller modtages via en elektronisk leveringstjeneste kan godtages som bevismateriale under retssager. Data der sendes eller modtages via en kvalificeret elektronisk leveringstjeneste opnår en særstatus, idet der herefter gælder en formodning om data's integritet og nøjagtigheden af den dato og det tidspunkt for afsendelse eller modtagelse af data, som den kvalificerede elektroniske leveringstjeneste angiver.

Der opstilles i forslaget en række tekniske krav til kvalificerede elektroniske leveringstjenester, der bl.a. sikrer bevis for afsendelse og modtagelse af data og giver beskyttelse mod tyveri, beskadigelse og uautoriseret ændring.

Webstedsautentifikation (Kapitel III – afdeling 8)

Kapitel III, afdeling 9 introducerer en nyskabelse i form af et kvalificeret certifikat til webstedsautentifikation.

Et kvalificeret certifikat for webstedsautentifikation er en attestering, som gør det muligt at autentificere et websted og knytter webstedet til den person, som certifikatet er udstedt til

Forslaget fastsætter en række tekniske krav til det kvalificerede certifikat, der i vidt omfang er parallelle til de øvrige certifikater og fastslår, at certifikatet skal anerkendes og accepteres i alle medlemsstater.

Delegerede retsakter (kapitel IV)

Med henblik på at sikre, at forordningen er teknologineutral og fleksibel, indeholder den alene minimumsregler og delegerer i udstrakt grad beføjelser til Kommissionen til at vedtage retsakter om visse detaljerede tekniske aspekter, der er nødvendige for at imødegå den hurtige teknologiske udvikling på området. De delegerede retsakter kan kun træde i kraft, hvis Europa-Parlamentet eller Rådet ikke gør indsigelse inden for to måneder.

Det understreges i præamblen, at Kommissionen i denne forbindelse bør gennemføre relevante høringer under sit forberedende arbejde, herunder på ekspertniveau. Her henvises bl.a. til den komité, der ifølge forordningen oprettes med tekniske eksperter fra alle medlemslande.

Gennemførelsesretsakter (forordningens kapitel V)

Med henblik på at sikre ensartede betingelser for gennemførelsen af forordningen tillægges Kommissionen ifølge forslaget gennemførelsesbeføjelser.

For alle beføjelser skal undersøgelsesproceduren anvendes jf. artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser. Dette betyder, at Kommissionen ikke kan vedtage retsakten, før medlemslandene har afgivet en positiv udtalelse.

Afsluttende bestemmelser (kapitel VI)

Der fastlægges bestemmelser vedr. Kommissionens afrapportering til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af forordningen.

Ved sin ikrafttræden ophæver forordningen det eksisterende direktiv 1999/93/EF og fastlægger, at henvisninger til det ophævede direktiv betragtes som henvisninger til nærværende forordning.

Desuden fastlægger forslaget overgangsregler for kvalificerede certifikater udstedt i overensstemmelse med gældende regler, hvorefter de vil være gyldige indtil ordinært udløb, dog højst i fem år regnet fra forordningens ikrafttræden. Der fastlægges ligeledes overgangsregler for sikre signaturgenereringssystemer.

Forordningen skal træde i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende og er herefter bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Det er Kommissionens opfattelse, at forordningsforslagets bestemmelser er nødvendige af hensyn til at sikre en effektiv anvendelse af identifikationsmidler og elektroniske tillidstjenester på EU-plan. Det er Kommissionens vurdering, at man i øjeblikket ikke når disse mål ved hjælp af frivillig koordinering mellem medlemsstaterne, og det er heller ikke sandsynligt, at dette vil ske i fremtiden.

Regeringen er umiddelbart enig med Kommissionen i, at elektronisk identifikation, autentifikation og e-signatur tjenesters grænseoverskridende karakter kræver handling på EU-niveau. Det er på den baggrund regeringens foreløbige holdning, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Lov om elektroniske signaturer (Lov nr. 417 af 31. maj 2000).

Bekendtgørelser udstedt i medfør af loven:

- Bekendtgørelse nr. 922 af 5. oktober 2000 om nøglecentres og systemrevisionens indberetning af oplysninger til Telestyrelsen
- Bekendtgørelse nr. 923 af 5. oktober 2000 om sikkerhedskrav m.v. til nøglecentre.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det følger af EUF-traktatens artikel 288, at en forordning er almenyldig, samt at den binder i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Hertil kommer, at forordningsforslaget efter sit indhold bl.a. har til formål at erstatte det eksisterende direktiv om elektroniske signaturer (direktiv 1999/EF). En konsekvens af forslaget vil derfor være, at regulering som følger af lov nr. 417 af 31. maj 2000 om elektroniske signaturer samt tilhørende bekendtgørelser vil skulle ophæves. Idet lov om elektroniske signaturer alene implementerer EU-direktivet og ikke har en selvstændig regulering herudover vurderes det på nuværende tidspunkt relevant at foretage ændringer heri.

I en række danske love er der krav om anvendelse af digital signatur. Den gældende anbefaling fra Digitaliseringsstyrelsen (og tidligere IT- og Telestyrelsen) er, at sådanne krav indføres i lovgivningen med følgende ordlyd: ”..digital signatur med et sikkerhedsniveau svarende til OCES-standarden eller højere”.

Det skal analyseres nærmere, om krav om anvendelse af digital signatur i lyset af forordningsforslagets bestemmelser om gensidig anerkendelse og accept af elektroniske identifikationsmekanismer og elektroniske tillidstjenester vil kunne opretholdes, men i det omfang den angivne terminologi er anvendt i lovgivningen vil der formentlig ikke være behov for ændringer.

Forslagets bestemmelser vedr. retsvirkninger af elektroniske signaturer og fuld anerkendelse af elektroniske dokumenter vurderes at være i overensstemmelse med gældende dansk ret, herunder som følge af lov om elektroniske signaturer. Det skal dog analyseres nærmere, om der er behov for yderligere regulering som følge af forordningen.

Det skal endvidere analyseres nærmere, om forordningens bestemmelser om fuld anerkendelse af elektroniske dokumenter og underskrifter har betydning for gældende dansk ret.

Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslagets statsfinansielle konsekvenser skal analyseres nærmere, men umiddelbart vurderes det, at forslaget vil kunne have statsfinansielle konsekvenser.

Forslaget medfører et behov for at gennemføre ændringer i den tekniske infrastruktur, der understøtter anvendelse af OCES digital signatur (udmøntet i NemID løsningen). Ændringerne skal bl.a. gennemføres med henblik på at kunne sikre, at der gives adgang til danske offentlige tjenester ved anvendelse af udenlandske identifikationsmekanismer og elektroniske signaturer.

Kravet om gratis valideringsmulighed for såvel elektroniske identifikationsordninger som kvalificerede elektroniske signaturer udfordrer dels den nuværende finansieringsmodel for NemID, der baserer sig på, at validering i professionelle forhold udløser betaling af vederlag til Nets DanID, dels kan det være forbundet med omkostninger at tilvejebringe den tekniske understøttelse af gratis validering.

Endeligt kan de skærpede krav til tilsynsmyndigheden, der ligger hos Digitaliseringsstyrelsen under Finansministeriet, have statsfinansielle konsekvenser. Merudgifter afholdes jf. gældende budgetvejledning indenfor Digitaliseringsstyrelsens eksisterende ramme.

Kommissionen vurderer, at forslaget vil give øget vækst på baggrund af mulighederne for administrative lettelser, øget mulighed for samhandel og højere grad af konkurrence. Regeringen er i vidt omfang enig i heri, idet forslaget forventes at kunne skabe større interoperabilitet i det indre marked til gavn for borgere, virksomheder og myndigheder, hvilket i høj grad vil understøtte et digitalt indre marked.

8. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Kommissionens forslag vurderes at medføre administrative lettelser for erhvervslivet.

En øget anvendelse af elektroniske identifikationsmidler og elektroniske signaturer vil muliggøre reduktion i de administrative byrder ved kommunikation med offentlige myndigheder, herunder offentlige myndigheder i udlandet.

9. Høring

Forslaget har været sendt i høring i EU-Specialudvalg for Konkurrenceevne, Vækst og Forbrugerspørgsmål med frist den 1. august 2012.

Der er modtaget høringssvar fra

- Lønmodtagernes Dyrtidsfond
- Foreningen af Statsautoriserede Revisorer
- IT-Branchen
- Nationalbanken
- Finansrådet
- Signaturgruppen
- ATP
- Dansk Aktionærforening

Lønmodtagernes Dyrtidsfond er positive over for en europæisk løsning, der vil lette sikker elektronisk kommunikation med en lang række af fondens medlemmer, der er bosat i udlandet, forudsat at den elektroniske løsning har samme retsvirkninger som en håndskrevet underskrift.

Lønmodtagernes Dyrtidsfond påpeger behovet for, at der skal findes en national løsning, der letter den tekniske modtagelse af elektroniske ID fra andre medlemsstater.

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer mener, at kravene til uafhængighed for det organ, der årligt skal føre kontrol med de tjenesteydere, der udsteder

kvalificerede tillidstjenester, bør svare til tilsvarende krav ved revision af årsregnskaber for børsnoterede virksomheder, og at der bør stilles kompetencemæssige krav om revisionsfaglig og teknisk indsigt i løsningerne. Det uafhængige organ bør endvidere være omfattet af passende forsikringsordninger, der dækker den udførte kontrol, hvilket kan opfyldes, hvis kontrollen udføres af en godkendt revisor.

Desuden anbefaler Foreningen af Statsautoriserede Revisorer indførelse af krav til, at sikkerhedskontrol rapporterne omfatter såvel generelle it-kontroller som kontroller i systemer, der anvendes til generering af nøgler, nøglekomponenter samt registrering, udstedelse, verifikation, opbevaring og spærring af certifikater eller til udveksling af data med andre parter.

IT-Branchen udtrykker støtte til forslaget, men finder, at der bør være større fokus på at fremme tillidsbaseret samhandel mellem virksomheder og private. IT-Branchen ønsker, at forslaget udvides med regler om private virksomheders gensidige anerkendelse af medarbejdercertifikater samt til sikring af elektroniske dokumenter over tid.

IT-Branchen understreger, at der er et stort potentiale for tillidsbaseret samhandel i det private erhvervsliv på tværs af grænser, hvilket bør understøttes af forordningen ved specifikke reguleringer, der sikrer en ensartet anvendelse i medlemslandene samt understøtter en positiv business case for det private erhvervsliv.

Nationalbanken er positiv over for forslaget og vurderer, at det kan øge anvendelsen af elektronisk identifikation på tværs af landegrænser.

Finansrådet udtrykker principiel støtte til forslaget. Finansrådet konstaterer, at forslaget ikke regulerer NemID til netbankerne og således ikke direkte vil regulere banksektoren. Idet Danmark i vidt omfang opererer med én fælles identifikations-/sikkerhedsløsning, vil forslaget dog få en afledt effekt for bankerne.

Det anføres af Finansrådet, at det må forventes, at en kommende forordning vil medføre betydelige investeringer, hvis Danmark skal understøtte udenlandske eID samt omkostninger til en evt. ændring af de eksisterende danske signaturer baseret på den nationale OCES-standard til kvalificerede certifikater efter europæisk standard, idet dette vil kræve et fysisk fremmøde for indehaverne af certifikater.

Finansrådet ønsker en afklaring af grænsen mellem forslaget til forordning og de eksisterende regler om hvidvask (krav til identifikation af en bruger/kunde).

Endeligt anfører Finansrådet, at det er positivt, at konkrete sikkerhedsstandarder og formater ikke er fastlagt i forordningen, idet dette bl.a. vil kunne hindre innovation. Det samlede sikkerhedsniveau for elektroniske løsninger er en væsentlig faktor for anvendelse af nye teknologier og for overblikket over de samlede økonomiske omkostninger, hvorfor sikkerhedsniveauet for konkrete løsninger bør behandles inden vedtagelsen af forordningen.

Signaturgruppen anfører, at forslaget i den eksisterende form udgør et godt udgangspunkt for det videre arbejde, idet standardisering og koordinering på området er stærkt nødvendigt. Det er i denne forbindelse Signaturgruppens vurdering, at forordningen særligt fokuserer på identitetsløsninger, der er ejet eller finansieret af det offentlige og derfor ikke understøtter en dynamisk markedsudvikling.

Det anføres af Signaturgruppen, at kravene til udbydere af kvalificerede tillidstjenester synes unødigt byrdefulde, idet forslaget forudsætter et meget bredt sortiment af ydelser fra alle kvalificerede tillidstjenester, hvilket potentielt vil hindre en naturlig specialisering mellem markedsdeltagere. Signaturgruppen anfører ligeledes, at kravene til tilsyn kan betyde øgede omkostninger til kvalificerede tjenesteydere, og at det i den forbindelse er vigtigt at sikre, at disse tjenesteydere skal stilles ens uanset hvilket medlemsland, de opererer fra.

Endelig har Signaturgruppen afgivet en række specifikke tekniske bemærkninger til forordningens enkeltbestemmelser.

ATP og Dansk Aktionærforening har meddelt, at de ikke har bemærkninger til forslaget.

10. Forhandlingssituationen

Forslaget er en prioritet for det cypriotiske formandskab.

En første teknisk gennemgang af forslaget forventes afsluttet inden rådsmødet.

Generelt er forslaget blevet positivt modtaget. Medlemslandene anerkender behovet for regulering vedrørende eSignaturer og eIdentiteter med henblik på at fremme elektroniske transaktioner og anvendelsen af elektroniske tjenester i det indre marked. Medlemslandene har indtil videre stillet mange tekniske spørgsmål.

Mange medlemslande har tilkendegivet, at der på en række områder er behov for en grundig drøftelse af forslagets bestemmelser forud for en endelig stillingtagen til forslaget. En række lande har bl.a. udtrykt forbehold

for det store omfang af delegerede retsakter og implementeringsretsakter, der med forslaget er lagt op til.

11. Regeringens generelle holdning

Regeringen er overordnet set positiv over for Kommissionens forslag.

Regeringen støtter Kommissionens intention om at fremme anvendeligheden af elektroniske identifikationsordninger og elektroniske signaturer på tværs af EU's medlemsstater og finder det hensigtsmæssigt at udvide lovgivningens virkefelt som foreslået.

Regeringens nærmere holdning til forslaget vil blive fastlagt på baggrund af en nærmere analyse af forslagets konsekvenser, herunder statsfinansielle konsekvenser.

Regeringen vil arbejde for, at forslagets økonomiske konsekvenser minimeres, og at de økonomiske og tekniske konsekvenser af at skulle opfylde kravene til anerkendelse og accept af eID og gratis validering af eID og eSignaturer i forordningen herunder for private tjenesteydere skal afklares. Endelig skal øgede omkostninger i forbindelse med nye opgaver til tilsynet afklares.

For at afdække de økonomiske konsekvenser og tekniske udfordringer forbundet med implementeringen af forordningen vil regeringen arbejde for en afklaring af behovet for antallet af delegerede retsakter, indholdet heraf og omfanget af bemyndigelse til Kommissionen.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.