



Förordning om ett interoperabelt Europa 2022/23:FPM33

Infrastrukturdepartementet

2022-12-21

Dokumentbeteckning

COM(2022) 720

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa)

Sammanfattning

Förslaget till förordningen om ett interoperabelt Europa presenterades den 18 november 2022 av kommissionen. Det föreskriver utveckling av det redan utformade europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF) och är tänkt att stärka den gränsöverskridande interoperabiliteten och samarbeten inom den offentliga sektorn på den inre marknaden. Förslaget innehåller en styrningsmodell som gemensamt har arbetats fram av medlemsstaterna och EU-institutionerna. Styrningsmodellen ska ge berörda aktörer möjlighet att uttrycka sina synpunkter och är tänkt att stödja delning och återanvändning av bland annat data. Detta ska vidare bidra till gemensamma lösningar för interoperabilitet i EU. Förslaget innehåller också en mekanism för inrättandet av interoperabilitetsbedömning. Förslaget omfattar även rättsliga förutsättningar för att stödja testmiljöer för innovativa interoperabilitetslösningar i regulatoriska sandlådor.

Regeringen välkomnar förslaget som syftar till ett interoperabelt Europa och som utgår från slutanvändarens behov av tillgängliga, säkra och användarvänliga tjänster och som fokuserar på förvaltningens samtliga nivåer.

1.1 Ärendets bakgrund

Översynen av det europeiska ramverket för interoperabilitet ingår i arbetet med Europas digitala årtionde samt i EU:s digitala omställning som stadgas i policyprogrammet ”En färdväg för det digitala decenniet”. Initiativet är vidare framtaget mot bakgrund av strategin för digitala inre marknaden, som presenterades av kommissionen i maj 2015.

Offentlig upphandling står för nära en femtedel av EU:s BNP och har stor betydelse för såväl konkurrenskraft som för den digitala inre marknaden. Kommissionen menar att en utveckling av det europeiska ramverket för interoperabilitet kan förbättra kvaliteten i de offentliga tjänsterna och skapa förutsättningar för digital samverkan mellan offentliga aktörer. Kommissionen har i samband med förslagets framttagande genomfört konsultationer med medlemsstaternas offentliga förvaltningar, medborgare, företag och andra intressenter.

1.2 Förslagets innehåll

Förordningen har tre specifika mål:

1. att säkerställa att system för gränsöverskridande bruk inom EU utvecklas med beaktande av slutanvändaren,
2. inrättande av en struktur för samarbete som är utformad så att offentliga förvaltningar från alla nivåer och sektorer samt berörda privata aktörer lättare ska kunna samarbeta genom att den föreslagna styrningsstrukturen ger mandat att komma överens om gemensamma interoperabilitetslösningar (t.ex. ramverk, öppna specifikationer, öppna standarder, applikationer eller riktlinjer),
3. samt att gemensamt skapa ett ekosystem av interoperabilitetslösningar för EU:s offentliga sektor så att offentliga förvaltningar på alla nivåer i EU och andra berörda aktörer kan bidra till och återanvända sådana lösningar och tillsammans skapa innovation och värde för allmänheten.

Förslaget till förordning baseras på följande fyra pelare:

- Inrättande av styrelsen för ett interoperabelt Europa, som ägs gemensamt av medlemsstaterna och EU och stöds av offentlig och privat sektor. Styrelsen har som ändamål att formulera en gemensam strategisk agenda för gränsöverskridande interoperabilitet, att stödja operativt genomförande av interoperabilitetslösningar samt att följa utvecklingen.

- Krav på utvärdering av interoperabilitet för att följa upp effekter av uppdateringar i it-system av betydelse för gränsöverskridande interoperabilitet inom EU.
- Inrättande av Portalen för ett interoperabelt Europa, som ska utgöra en gemensam kontaktpunkt för information om interoperabilitet i relevanta nätverks- och informationssystem och utgöra en plattform för användargrupper.
- Insatser för innovation och stöd inklusive regulatoriska sandlådor och samverkan för att stödja policyexperiment, utveckla förmågor och lärande samt att skala upp interoperabilitetslösningar för återanvändning.

I **kapitel 1 (Allmänna bestämmelser)** fastställs förordningens innehåll, dvs. att inrätta ett europeiskt nätverk för gränsöverskridande interoperabilitet i nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta offentliga tjänster i unionen och att stödja samverkan mellan befintliga nationella offentliga tjänster. Kapitlet fastställer även två allmänna tvingande skyldigheter för offentliga myndigheter i syfte att främja en enhetlig gränsöverskridande interoperabilitet. Den första allmänna skyldigheten handlar om att göra interoperabilitetsbedömningar och den andra om att stödja delning av interoperabilitetslösningar inom den offentliga sektorn.

Kapitel 2 (Interoperabilitetslösningar) reglerar inrättandet av interoperabilitetslösningar med hänvisning till 1) den europeiska interoperabilitetsramen (EIF) och dess specialiserade interoperabilitetsramar och 2) rekommendationer på specifikationer och applikationer för ett interoperabelt Europa från den genom förordningen inrättade styrelsen för ett interoperabelt Europa. Användningen av specifikationer och applikationer i olika sektorer och på olika administrativa nivåer är inte obligatorisk, men förväntas främjas genom de mekanismer som anges i kapitlen 1 och 3.

I **kapitel 3 (Stödåtgärder)** fastställs åtgärder som syftar till att stödja offentliga myndigheter i genomförandet av förordningen. Kapitlet innehåller också innovationsåtgärder för att främja utveckling och användning av innovativa interoperabilitetslösningar i gränsöverskridande sammanhang. För att stödja testmiljöer för innovativa interoperabilitetslösningar kan kommissionen godkänna inrättandet av regulatoriska sandlådor där medlemsstaternas offentliga myndigheter kan samverka. De regulatoriska sandlådorna ska bidra till utveckling av regleringsrelaterad kunskap av betydelse för tekniska lösningar. Ett system för inbördes utvärdering och bestämmelser om utbildning stärker färdigheter och kunskapsutbyte som också är viktiga interoperabilitetsfaktorer.

I **kapitel 4 (Styrning)** fastställs en ram för flernivåstyrelse. Genom inrättandet av styrelsen för ett interoperabelt Europa fastställer medlemsstaterna och

företrädare för kommissionen, Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén de strategiska målen. Vidare ska företrädarna enas om konkreta åtgärder som kan säkerställa gränsöverskridande interoperabilitet i deras nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta digitala offentliga tjänster. Styrelsen stöds av en gemenskap (*gemenskapen för ett interoperabelt Europa*) som gör det möjligt att involvera en bredare grupp berörda aktörer (offentliga eller privata parter som är bosatta eller har sitt säte i en medlemsstat) som deltar i de operativa uppgifter som är kopplade till genomförandet av förordningen.

I **kapitel 5 (Planering, övervakning och utvärdering)** fastställs en integrerad planeringsmekanism (agendan för ett interoperabelt Europa). Ingen särskild finansieringsmekanism planeras för i förordningen, men förordningen fastställer en ny planeringsdimension för olika EU-finansieringsprogram och relevanta nationella initiativ för att öka synergieffekterna av digitaliseringsåtgärder i den offentliga sektorn. I kapitlet fastställs också regler för övervakning och utvärdering.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I nuläget föreligger inte någon slutgiltig bedömning från regeringens sida gällande i vilken omfattning som förordningsförslaget behöver kompletteras av nationella bestämmelser bland annat med hänsyn till vad som gäller för statens styrning av kommuner och regioner.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

I den tillhörande konsekvensanalysen lyfter kommissionen fram att effekten av insatser inom interoperabilitet för den offentliga sektorn är svårare att identifiera och beräkna än för många andra EU-initiativ. Svårigheten ligger i att effekten av interoperabilitet ofta är svår att särskilja från andra aspekter av policyinsatser.

De studier som har genomförts av kommissionens forskningstjänst visar att besparingar på upp till 24 miljoner timmar per år väntas vid förbättrad interoperabilitet, vilket skulle motsvara besparingar om 543 miljoner euro årligen. För näringslivet skulle ett fullt genomslag av interoperabla lösningar spara in 30 miljarder timmar, motsvarande besparingar på 568 miljarder euro årligen. Förslagen bedöms även komma att innebära kostnader för berörda företag i de delar de behöver göra anpassningar av befintliga system och lösningar. Förbättringar i förmåga inom offentlig sektor kan leda till en BNP-ökning om 0,4 procent. Kommissionen bedömer i sin konsekvensanalys att alternativet att avstå från interoperabilitetsinsatser kan få långtgående negativa konsekvenser för robustheten i offentlig sektor samt att möjligheter att öka förmågor inom offentlig sektor uteblir.

För att kommissionen ska uppfylla sina skyldigheter enligt detta lagstiftningsförslag krävs omkring 130 miljoner euro mellan 2023 och 2027, vilket föreslås ska finansieras genom programmet för ett digitalt Europa.

Regeringen bedömer preliminärt att förslaget inte innebär ekonomiska konsekvenser av betydelse för Sverige. Konsekvenserna av förslagen för bland annat staten, kommuner och regioner kan behöva utredas vidare. Eventuella kostnader som kan uppkomma till följd av förslaget för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig övergripande positiv till kommissionens förslag och ser det som ett viktigt led för att uppnå visionen om EU:s digitala omställning som stadgas i policyprogrammet ”En färdväg för det digitala decenniet”.

En enhetlig EU-reglering för interoperabilitetslösningar är ett steg i att utveckla den digitala inre marknaden, och regeringen bedömer att det kan bidra till nytta genom ökad förmåga till informationshantering och beslutsfattande inom offentlig förvaltning.

Regeringen anser att det är positivt att förslaget utgår från slutanvändarens behov av tillgängliga, säkra och användarvänliga tjänster och att det fokuserar på förvaltningens samtliga nivåer. Styrningsmodellen i förordningen behöver ta hänsyn till de nationella förutsättningar som gäller för styrning av de olika förvaltningsnivåerna. Offentlig sektors rapporteringsskyldigheter ska inte vara oproportionerligt administrativt betungande. Regler och processer bör utformas så att de är proportionerliga och inte medför större begränsningar eller kostnader för företag och myndigheter än direkt nödvändigt, dvs. att företagens och myndigheternas administrativa börda och kostnader begränsas. För regeringen är det också viktigt att förordningen så långt som möjligt ska vara teknikneutral och främja innovation och nya affärsmodeller. Det är angeläget att termer och begrepp ges tydliga definitioner. Slutligen anser regeringen att tydliga hänvisningar till dataskyddsförordningen behövs.

Medlemsstaterna har sedan tidigare generellt lyft behovet av att det befintliga europeiska ramverket för interoperabilitet moderniseras. Initiativ av betydelse för samtliga delar av offentlig förvaltning samt potentialen för innovation (GovTech) är exempel på aspekter som framhållits.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är för närvarande inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 172 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Kommissionen har vidare angivit att EU bör (i enlighet med artikel 170 i EUF-fördraget) bidra till att upprätta och utveckla transeuropeiska nät, särskilt inom telekommunikationssektorn, för att medverka till att de mål som anges i artiklarna 26 och 174 i EUF-fördraget uppnås och för att göra det möjligt för människor i EU, ekonomiska aktörer samt regionala och lokala samhällen i full utsträckning kan utnyttja fördelarna med att skapa ett område utan inre gränser. Inom ramen för ett system med öppna och konkurrensutsatta marknader kommer EU:s insatser att inriktas på att stödja och främja de nationella nätens samtrafikförmåga och gränsöverskridande interoperabilitet samt förbättra tillträdet till sådana nät.

I enlighet med artikel 171.1 i EUF-fördraget ska unionen ställa upp riktlinjer, precisera projekt av gemensamt intresse och genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa de transeuropeiska nätens interoperabilitet. Enligt artikel 171.2 i EUF-fördraget ska medlemsstaterna i samverkan med kommissionen ”inbördes samordna den politik på nationell nivå som kan få väsentlig betydelse” för målet att upprätta transeuropeiska nät, och kommissionen ”får i nära samarbete med medlemsstaterna ta lämpliga initiativ för att främja en sådan samordning”. Kommissionen har angivit att avsikten med förslaget är att utveckla en enhetlig, människocentrerad hållning till gränsöverskridande interoperabilitet i nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta offentliga tjänster, från beslutsfattande till genomförande av den EU-gemensamma politiken, tillsammans med en tydlig styrning för att rationalisera gemensamma interoperabilitetsramar, -lösningar, -riktlinjer och

-specifikationer i samband med tillhandahållandet av digitala offentliga tjänster över EU-gränserna.

2022/23:FPM33

Kommissionen menar att genomförandet av förslaget skulle innebära undanröjande av hinder för informationsspridning inom EU och bidra i arbetet med utvecklingen av den digitala inre marknaden.

Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. Europeiska unionens råd beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att en förordning är det lämpligaste rättsliga instrumentet för att fastställa en ram för gränsöverskridande interoperabilitet inom den offentliga sektorn i EU. Kommissionen anger att den direkta tillämpligheten av en förordning enligt artikel 288 i EUF-fördraget kommer att öka rättssäkerheten genom att en harmoniserad uppsättning grundläggande regler införs, vilket bidrar till den inre marknads funktion.

Förordningsförslaget omfattar även inrättandet av en strukturerad samarbetsmekanism. Kommissionen menar i sin subsidiaritetsbedömning att det är motiverat att lagstifta genom förordning då de avsedda syftena inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna på egen hand och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på EU-nivå. Åtgärder till stöd för gränsöverskridande interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela EU kan inte vidtas av en medlemsstat på egen hand utan kräver samordning på EU-nivå, enligt kommissionen.

Kommissionen anger att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen (dvs. att utveckla och fullborda den digitala inre marknaden). Kommissionen menar att förslaget råder bot på de befintliga hindren för interoperabla offentliga tjänster i EU och fastställer en rättslig ram för delning och återanvändning av öppna rekommenderade interoperabilitetslösningar och GovTech i allmänhet för att bättre stödja sammankopplingen av de berörda infrastrukturerna. Av vikt för kommissionens övergripande proportionalitetsbedömning anges att förslaget omfattar fastställande av en ram för samarbete som gör det möjligt för berörda offentliga organ och de olika sektorerna att samordna sina åtgärder på EU-nivå. Förslaget bygger på befintliga lösningar som utvecklats och delvis genomförts i olika offentliga organ och sektorer under de senaste åren, såsom EIF.

Regeringen instämmer i kommissionens övergripande bedömningar rörande subsidiaritet och proportionalitet.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första genomgång av förslaget har genomförts vid mötet i rådsarbetsgruppen för telekommunikationsfrågor den 27 november 2022. Frågan om remittering bereds i Regeringskansliet.

Utskottet för industrifrågor, forskning och energi (ITRE) har utsetts som ansvarigt för Europaparlamentets beredning av förslaget.

4.2 Fackuttryck/termer

Regulatoriska sandlådor: Regulatoriska sandlådor definieras som konkreta ramar som genom att tillhandahålla ett strukturerat sammanhang för experiment gör det möjligt att i förekommande fall i en verklig miljö testa innovativa tekniker, produkter, tjänster eller metoder (för närvarande särskilt i samband med digitalisering) under en begränsad period och i en begränsad del av en sektor eller ett område som står under myndighetstillsyn för att säkerställa att det finns lämpliga skyddsåtgärder (Rådets slutsatser, Bryssel den 16 november 2020 (OR. en) 13026/20 BETREG 27).

Gränsöverskridande interoperabilitet: den förmåga som gör det möjligt för nätverks- och informationssystem att användas av offentliga myndigheter i olika medlemsstater och av unionens institutioner, organ och byråer för att interagera med varandra genom datadelning med hjälp av elektronisk kommunikation.

Nätverks- och informationssystem: Ett nätverks- och informationssystem enligt definitionen i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148.

Interoperabilitetslösning: En teknisk specifikation, inbegripet en standard, eller en annan lösning, inbegripet konceptuella ramverk, riktlinjer och tillämpningar, som beskriver rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav som ett nätverks- och informationssystem ska uppfylla för att förbättra den gränsöverskridande interoperabiliteten.

Offentlig myndighet: en offentlig myndighet enligt definitionen i artikel 2.1 i direktiv (EU) 2019/1024.

Data: Data enligt definitionen i artikel 2.1 i förordning (EU) 2022/868 om europeisk dataförvaltning och om ändring av förordning (EU) 2018/1724 (dataförvaltningsakten). 2022/23:FPM33

GovTech: Ett teknikbaserat samarbete mellan aktörer inom den offentliga och den privata sektorn som stöder den digitala omvandlingen av den offentliga sektorn.