



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2022. november 18.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszám:
2022/0379(COD)

14973/22
ADD 3

TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193

FEDŐLAP

Küldi:	az Európai Bizottság főtitkára részéről Martine DEPREZ igazgató
Az átvétel dátuma:	2022. november 18.
Címzett:	Thérèse BLANCHET, az Európai Unió Tanácsának főtitkára
Biz. dok. sz.:	SWD(2022) 722 final
Tárgy:	BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA amely a következő dokumentumot kíséri: Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE a közszféra Unión belüli magas szintű interoperabilitását biztosító intézkedések meghatározásáról (az Interoperábilis Európáról szóló jogszabály)

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a SWD(2022) 722 final számú dokumentumot.

Melléklet: SWD(2022) 722 final

Brüsszel, 2022.11.18.
SWD(2022) 722 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM
A HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉS VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri:

Javaslat

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETE
a közsféra Unión belüli magas szintű interoperabilitását biztosító intézkedések
meghatározásáról (az Interoperábilis Európáról szóló jogszabály)

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

Ez a jelentés az európai interoperabilitási keret (EIF) hatásvizsgálattal párhuzamosan végzett értékelését és a megerősített európai közigazgatási interoperabilitási szakpolitika hatásvizsgálatát mutatja be.

1. A SZAKPOLITIKA FÓKUSZA ÉS A FELLÉPÉS SZÜKSÉGESSÉGE

Az interoperabilitás önmagában nem cél. Egy olyan eszköz, amely a digitálisan támogatott szakpolitikai döntéshozatal és végrehajtás központi elemévé vált. Az interoperabilitás lehetővé teszi a szervezetek számára, hogy minden szinten zökkenőmentesen kommunikáljanak, illetve osszanak meg információkat és ismereteket egymással informatikai rendszereiken keresztül. A fogalom túlmutat a technikai eszközökön. A különböző szervezetek közötti megállapodásokra, elfogadott adatleírásokra, az adatcserét megkönnyítő jogszabályokra és együttműködési kultúrára van hozzá szükség.

Az interoperabilitás alapvető fontosságú Európa egyre inkább digitalizálódó egységes piaca számára. Szerepet játszik a szakpolitikai ágazatokon *belül*, különös tekintettel azokra, amelyek szoros kapcsolatban állnak a közszférával, mint például a bel- és igazságügy, az adózás és vámügy, a közlekedés és az egészségügy, valamint az üzleti és ipari szabályozásban is. Az interoperabilitás visszatérő téma a transzeurópai hálózatokon belül, valamint a digitális és adatpolitikák között. Már több mint 15 éve létezik egy kifejezetten az interoperabilitásra vonatkozó *horizontális* uniós szakpolitika, amely külön hangsúlyt fektet a közszférára. A Bizottság 1995 óta működtet interoperabilitást támogató programokat, amelyek jelenleg a Digitális Európa program részét képezik. Az EIF-et először 2004-ben dolgozták ki, majd 2010-ben és 2017-ben aktualizálták. Az EIF hangsúlyozza valamennyi releváns – technikai, szemantikai, szervezeti és jogi – szempont és réteg figyelembevételének, valamint az integrált irányítási megközelítés alkalmazásának a fontosságát.

Az EIF jelenleg az interoperabilitás általánosan elfogadott fogalmi kerete az EU-ban és azon kívül is. Alkalmazása azonban továbbra is teljes mértékben önkéntes, és ebből kifolyólag – amint azt az EIF értékelése is mutatja – az adminisztratív terhek csökkentésére és a szakpolitikák végrehajtásának javítására irányuló lehetőségei nagy mértékben kihasználatlanok maradnak¹. Ennek fényében és a digitális átalakulás felgyorsulásával a tagállamok közszféra-átalakításáért felelős miniszterei és országos informatikai vezetői egyre gyakrabban szólnának fel az európai interoperabilitási együttműködés megerősítésére. Már a Covid19 előtt is ragaszkodtak a rendelet alkalmazásának általánossá tételéhez². A válsághelyzetre való reagálás során javítani kellett a határokon és ágazatokon átnyúló digitális interakciókat, ami ennek az igénynek a megerősödéséhez vezetett.

A Bizottság elismerte a fellépés szükségességét³, és kötelezettséget vállalt arra, hogy 2022 nyaráig egy megerősített interoperabilitási szakpolitikát terjeszt elő⁴.

¹ Lásd az EIF végső értékelésének eredményeit, SWD(2022) 720 final.

² Például a 2017-ben Tallinnban (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) és 2020-ban Berlinben (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) aláírt miniszteri nyilatkozatok, valamint a közszolgáltatások interoperabilitásával foglalkozó bizottsági szakértői csoport tagjainak ajánlásai (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=hu&groupID=3714>).

³ A Bizottság közleménye – Európa digitális jövőjének megtervezése, 2020. február, COM(2020) 67 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ A Bizottság 2022. évi munkaprogramja, COM(2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_2&format=PDF), 8. o.

2. PROBLÉMÁK ÉS SZAKPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK

Az EIF értékelése és a hatásvizsgálat eredményei azt mutatják, hogy az interoperabilitási szakpolitika kizárólag önkéntes intézkedéseken alapuló, jelenlegi informális formátuma nem elegendő az uniós közszféra határokon és ágazatokon átnyúló akadályainak felszámolásához. Az uniós közigazgatási szervek szolgáltatásainak és adatainak korlátozott interoperabilitása okán a digitális közszolgáltatások korlátozottá válnak, valamint nem képesek teljes mértékben kiaknázni a bennük rejlő lehetőségeket, és megvalósítani a digitális egységes piac létrehozására irányuló európai célt. Ez Uniós-szerte valamennyi közigazgatási szinten növeli a költségeket és csökkenti a hatékonyságot, adminisztratív terheket ró a polgárookra, a vállalkozásokra és magukra a közigazgatási szervekre is, késlelteti az európai szakpolitikák tagállamok általi végrehajtását és a digitális egységes piac megvalósulását, valamint korlátozza az innovációs potenciált, és gátolja az EU digitális szuverenitását. A hatásvizsgálat a következő problémaforrásokat azonosítja:

- az uniós szakpolitikák, az Európai Bizottság és a tagállamok közötti interoperabilitásra irányuló törekvések irányítása nem hatékony a különböző (nemzeti, regionális, helyi) közigazgatási szinteken és ágazatokban,
- hiányoznak a közös interoperabilitási minimumelőírások, közös megoldások és szabványok, és
- az „alapértelmezett interoperabilitás” megközelítése nem szerepel az uniós szakpolitikák kialakításában és végrehajtásában.

Az új szabályozási keret és az azt kísérő közlemény célja az interoperabilitás megerősítése annak biztosítása érdekében, hogy a digitális közszolgáltatások Európa-szerte mindenki számára határokon átnyúlóan működjenek, azáltal, hogy az interoperabilitás egy olyan koherens, emberközpontú megközelítését mozdítja elő, amelyben az alapértelmezetten beépített jelleggel van jelen a szakpolitikai döntéshozattól kezdve a szakpolitikai végrehajtásig egész Európában, egyértelmű irányítást, valamint a megoldások és specifikációk ökoszisztémáját hozva létre.

Az interoperabilitás javítása érdekében tett intézkedések elmaradása nem csak azt jelentené, hogy az EU lemond az adminisztratív terhek jelentős csökkentéséről, hanem kedvezőtlenül befolyásolná a közigazgatási szervek rezilienciáját és innovációs képességét is. Az EIF köré szerveződő önkéntes interoperabilitási együttműködés jelenlegi szakpolitikai kerete nem alkalmas a határokon átnyúló interoperabilitás megerősítésére. Hiányzik belőle az alapértelmezett interoperabilitás rendszerszintű megközelítése a szakpolitikai döntéshozatalban, valamint hiányoznak belőle a közös végrehajtási erőforrások és a közös felelősségvállalás is.

3. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK, VÁRHATÓ HATÁS ÉS ELŐNYBEN RÉSZESÍTETT ALTERNATÍVA

Ez a hatásvizsgálat az intézkedések elmaradásának alapforgatókönyvén kívül három lehetőséget hasonlít össze. Az alapforgatókönyv és az 1. lehetőség a jelenlegi önkéntes megközelítés folytatása, azzal a különbséggel, hogy az 1. lehetőség az EIF fokozatos, folyamatos fejlesztésére irányul. A 2. és a 3. lehetőség jogalkotási fellépést javasol, ezen belül a 2. lehetőség pedig egy olyan strukturált együttműködési mechanizmus létrehozására összpontosít, amely egyértelmű felhatalmazással rendelkezik az elfogadott, közös interoperabilitási erőforrások folyamatos fejlesztésének és fenntartásának biztosítására, valamint a közös kísérletekkel és célzott szakpolitikai támogató projektekkel kapcsolatos döntések meghozatalára. A legmesszebbre menő 3. lehetőség olyan közvetlenül alkalmazandó

európai interoperabilitási minimumkövetelmények meghatározására összpontosít, amelyeket végrehajtási határozatokkal aktualizálnak.

A várható hatások értékelése azt mutatja, hogy az alapforgatókönyv és az 1. lehetőség – főként a korlátozott együttműködési ösztönzők okán – nem kezelné megfelelően az EIF értékelése során azonosított hiányosságokat. Emellett egyikük sem felelne meg a tagállamok politikai és operatív elvárásainak⁵. A 3. lehetőség várhatóan hatékony lenne, ám ez a hatékonyság csak idővel jelentkezne, és igen jelentős végrehajtási erőfeszítésekkel és költségekkel járna. Várhatóan kisebb hatékonysággal lenne képes arra, hogy rugalmas és időtálló választ adjon a gyorsan változó technológiai és szakpolitikai igényekre. A 3. lehetőség messzeható és a szubszidiaritás tekintetében rendkívül érzékeny (pl. a tagállamok örökölt rendszereinek vonatkozásában) jellege miatt valószínűleg kisebb politikai támogatást is kapna.

Az előnyben részesített lehetőség a 2. alternatíva. A strukturált együttműködési mechanizmus létrehozása várhatóan biztosítja a tagállamok által igényelt stabilitást és (jog-) biztonságot, ugyanakkor a közös interoperabilitási erőforrások folyamatos fejlesztéséhez szükséges rugalmasságot is a változó szakpolitikai igényekre reagálva. Ahelyett, hogy az interoperabilitási (minimum)követelményeket közvetlenül jogszabályban határozná meg (mint azt a 3. lehetőség teszi), a 2. lehetőség a folyamatok követelményeinek megállapítására összpontosít, ami jobban megfelel a gyors technológiai változásnak, és arányosabb az örökölt rendszerekre gyakorolt hatás tekintetében. Az interoperabilitás közös uniós irányítása várhatóan biztosítja az alulról felfelé építkező együttműködést és a felülről lefelé irányuló közös felelősségvállalást a tagállamok kulcsfontosságú érdekelt felei körében, megteremtve a megosztott interoperabilitási megoldások ökoszisztémáját. Ez megkönnyíti a szakpolitikák kialakításának korai szakaszában való részvételt és a társbefektetési igények azonosítását, valamint javítja a szakpolitikák végrehajtását. Ezen okok miatt a 2. lehetőség nemhogy veszélyt jelentene a szubszidiaritásra, hanem éppen elősegíti azt, megerősítve a közigazgatási szervek rezilienciáját és a digitális szuverenitást.

A szakpolitikák tekintetében támogató jellege miatt az interoperabilitás közvetlen hatásai nehezen számszerűsíthetők. A Bizottság Közös Kutatóközpontja (JRC) tanulmányának⁶ becslése jelentős megtakarítási potenciált, az intézkedések elmaradása esetében pedig költségeket vetít előre: a polgárok a jobb interoperabilitásnak köszönhetően akár évi 24 millió órát is megtakaríthatnának, ami 543 millió EUR-t jelent; a vállalkozások pedig évente 30 milliárd órát, azaz 568 milliárd EUR-t spórolhatnak. A határokon átnyúló interoperabilitásnak betudható költségmegtakarítás a becslések szerint a polgárok esetében 5,5–6,3 millió EUR, a vállalkozások esetében pedig 5,7–19,2 milliárd EUR között mozog.

4. AZ ÉRTÉKELÉSI ÉS A HATÁSVIZSGÁLAT FOLYAMATA

Ez a hatásvizsgálattal párhuzamosan végzett értékelés és hatásvizsgálati jelentés az EIF és az ISA2 interoperabilitást támogató programjának 2020 szeptembere és 2021 szeptembere között elvégzett értékeléseire⁷ épül. Egy független, külső fél⁸ elemzésére és nemzetközi forrásokra,

⁵ Amint az például a szakértői csoport ajánlásainak első fejezetében szerepel.

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

⁷ Lásd az EIF végső értékelését (SWD(2022) 720 final), valamint az ISA2-program végső értékelését (COM(2021) 965 final, SWD(2021) 965 final).

⁸ Lásd például: CEPS (2021): Az EIF végrehajtásának értékelését alátámasztó tanulmány, Európai Bizottság. DOI: 10.2799/58201, és CEPS (2021): Az európai közigazgatások, üzleti vállalkozások és

például az OECD-re támaszkodik. A jelentés további fontos forrása a JRC 3. pontban említett, az interoperabilitásra gyakorolt hatás számszerűsítéséről szóló tanulmánya, amely a kutatóközpont a helyszíni interoperabilitással kapcsolatban régóta végzett munkáján alapul.

Tekintettel arra, hogy a megerősített uniós közigazgatási interoperabilitási szakpolitika kialakítása a szubszidiaritás tekintetében érzékeny, a Bizottság 2020 és 2021 folyamán a tagállamok országos informatikai vezetőinek hivatalaival közösen dolgozta ki a szakpolitikai alternatívákat, illetve a lehetséges jogalkotási intézkedések elemeit. A tagállami szakértőkből (országos informatikai vezetőkből és a digitális átalakulásért felelős szervezeti egységekből) álló bizottsági szakértői csoport által 2021 októberében elfogadott ajánlások ezért részletes betekintést nyújtanak az érdekelt felek alapvető elvárásaiba, csakúgy, mint a 2017-ben Tallinnban és 2020-ban Berlinben aláírt miniszteri nyilatkozatok.