



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 18 november 2022
(OR. en)

14973/22
ADD 3

**Interinstitutioneel dossier:
2022/0379 (COD)**

**TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	18 november 2022
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2022) 722 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij het Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van maatregelen voor een hoog niveau van interoperabiliteit van de overheidssector in de Unie (verordening Interoperabel Europa)

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 722 final.

Bijlage: SWD(2022) 722 final

Brussel, 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij het

**Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**tot vaststelling van maatregelen voor een hoog niveau van interoperabiliteit van de
overheidssector in de Unie (verordening Interoperabel Europa)**

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

Dit verslag bevat de back-to-backevaluatie van het Europees interoperabiliteitskader (EIF) en een effectbeoordeling voor een versterkt interoperabiliteitsbeleid voor Europese regeringen.

1. BELEIDSPRIORITEITEN EN DE NOODZAAK OM MAATREGELEN TE TREFFEN

Interoperabiliteit is geen doel op zich. Het is een instrument dat een centraal aspect is geworden van digitaal ondersteunde beleidsvorming en -uitvoering. Dankzij interoperabiliteit kunnen organisaties via hun IT-systemen op alle niveaus probleemloos met elkaar communiceren, informatie uitwisselen en kennis delen. Het gaat verder dan technische middelen, er moeten overeenkomsten tussen verschillende organisaties voor worden gesloten en er zijn overeengekomen gegevensbeschrijvingen voor nodig, evenals wetten die de uitwisseling van gegevens en een cultuur van samenwerking vergemakkelijken.

Interoperabiliteit is van essentieel belang voor de toenemende digitalisering van de eengemaakte markt in Europa. Het speelt een rol *binnen* het sectorale beleid, met name beleid dat nauw verbonden is met de overheidssector, zoals justitie en binnenlandse zaken, belastingen en douane, vervoer en de gezondheidszorg, alsook in de regulering van handel en industrie. Interoperabiliteit is een terugkerend thema binnen de trans-Europese netwerken en op het gebied van digitaal beleid en gegevensbeleid. Er bestaat al meer dan 15 jaar een specifiek *horizontaal* EU-beleid voor interoperabiliteit, waarin in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de overheidssector. De Commissie voert sinds 1995 programma's ter ondersteuning van interoperabiliteit uit, die nu deel uitmaken van het programma Digitaal Europa. In 2004 werd voor het eerst een Europees interoperabiliteitskader (EIF) opgesteld, dat later werd geactualiseerd in 2010 en in 2017. In het EIF wordt de noodzaak benadrukt om rekening te houden met alle relevante aspecten en lagen — op technisch, semantisch, organisatorisch en juridisch vlak — en een geïntegreerde governanceaanpak te hanteren.

Tegenwoordig is het EIF *het* algemeen aanvaarde conceptuele kader voor interoperabiliteit in de EU en daarbuiten. Het blijft echter volledig vrijwillig en om die reden, zoals uit de evaluatie van het EIF blijkt, blijft het potentieel ervan om de administratieve lasten te verminderen en de uitvoering van het beleid te verbeteren in hoge mate onbenut¹. Tegen deze achtergrond, en gezien het steeds hogere tempo waarin de digitale transformatie zich voltrekt, vroegen de ministers voor de transformatie van de overheidssector en de hoofddirecteuren informatiseringsontwikkeling (HDIO's) van de lidstaten in toenemende mate de Europese samenwerking op het gebied van interoperabiliteit te versterken. Reeds vóór COVID-19 drongen zij erop aan die algemeen toe te passen². Deze oproep werd versterkt door de noodzaak om de digitale grens- en sectoroverschrijdende interactie tijdens de crisisrespons te verbeteren.

De Commissie heeft onderkend dat er actie moet worden ondernomen³ en heeft zich ertoe verbonden tegen de zomer van 2022 een krachtiger interoperabiliteitsbeleid te presenteren⁴.

¹ Zie de resultaten van de eindevaluatie van het EIF, SWD(2022) 720 final.

² Bijvoorbeeld de ministeriële verklaringen die in 2017 zijn aangenomen in Tallinn (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) en in 2020 in Berlijn (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) en de aanbevelingen van de leden van de deskundigengroep inzake de interoperabiliteit van overheidsdiensten van de Commissie (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=nl&groupID=3714>).

³ Mededeling van de Commissie “De digitale toekomst van Europa vormgeven” van februari 2020, COM/2020/67 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ Werkprogramma van de Commissie voor 2022, COM(2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_2&format=PDF), blz. 7.

2. PROBLEEMSTELLING EN BELEIDSDOELSTELLINGEN

Uit de resultaten van de evaluatie van het EIF en de effectbeoordeling blijkt dat de huidige informele opzet van het interoperabiliteitsbeleid, dat uitsluitend op vrijwillige maatregelen is gebaseerd, niet volstaat om grens- en sectoroverschrijdende belemmeringen voor de overheidssector in de EU weg te nemen. De beperkte interoperabiliteit van diensten en gegevens van overheidsdiensten in de EU leidt tot beperkte digitale overheidsdiensten, die niet in staat zijn hun potentieel optimaal te benutten en de Europese doelstelling van een digitale eengemaakte markt te verwezenlijken. Het verhoogt de kosten en vermindert de efficiëntie op alle niveaus van de overheidsdiensten in de Europese Unie, vergroot de administratieve lasten voor burgers, bedrijven en overheden zelf, vertraagt de uitvoering van Europees beleid door de lidstaten en de voltooiing van de digitale eengemaakte markt, beperkt het innovatiepotentieel en belemmert de digitale soevereiniteit van de EU. In de effectbeoordeling worden de volgende knelpunten in kaart gebracht:

- inefficiënte governance van de interoperabiliteitsinspanningen tussen het EU-beleid, de Europese Commissie en de lidstaten op alle bestuursniveaus (nationaal, regionaal, lokaal) en in alle sectoren;
- gebrek aan gemeenschappelijke minimale specificaties voor interoperabiliteit, gedeelde oplossingen en normen; en
- het ontbreken van de “standaard interoperabiliteit”-aanpak bij het ontwerpen en uitvoeren van EU-beleid.

Het nieuwe regelgevingskader en de bijbehorende mededeling hebben tot doel de interoperabiliteit te versterken om ervoor te zorgen dat digitale overheidsdiensten grensoverschrijdend werken voor iedereen in Europa, door een coherente, mensgerichte benadering van ingebouwde interoperabiliteit te bevorderen, van de vorming tot de uitvoering van beleid in heel Europa, waarbij een duidelijke governance en een ecosysteem van oplossingen en specificaties tot stand worden gebracht.

Als de EU niets doet om de interoperabiliteit te verbeteren, zou zij niet alleen de gelegenheid kunnen missen om de administratieve last aanzienlijk te beperken, maar zou dit ook negatieve gevolgen hebben voor de veerkracht en de innovatiecapaciteit van overheidsdiensten. Het huidige beleidskader op basis van vrijwillige samenwerking op het gebied van interoperabiliteit voor het EIF is niet geschikt om de grensoverschrijdende interoperabiliteit te versterken. Het ontbreekt aan een systemische “ingebouwde interoperabiliteit”-benadering bij de beleidsvorming, gemeenschappelijke middelen voor de uitvoering, en gedeelde verantwoordelijkheid.

3. BELEIDSOPTIES, VERWACHTE GEVOLGEN EN VOORKEURSOPTIE

In deze effectbeoordeling worden drie opties vergeleken, naast het referentiescenario dat er geen maatregelen worden getroffen. In het referentiescenario en in optie 1 wordt de huidige vrijwillige aanpak voortgezet, waarbij optie 1 gericht is op een geleidelijke verdere ontwikkeling van het EIF. In de opties 2 en 3 worden wetgevende maatregelen voorgesteld, waarbij optie 2 gericht is op het instellen van een gestructureerd samenwerkingsmechanisme met een duidelijke opdracht ervoor te zorgen dat overeengekomen gemeenschappelijke middelen voor interoperabiliteit constant worden ontwikkeld en bijgehouden, en op het nemen van besluiten over gemeenschappelijke tests en gerichte beleidsondersteunende projecten. De meest verstrekkende optie 3 is gericht op het vaststellen van rechtstreeks toepasselijke Europese minimumeisen inzake interoperabiliteit in de wetgeving, die worden geactualiseerd door middel van uitvoeringsbesluiten.

Uit de beoordeling van de verwachte gevolgen blijkt dat de tekortkomingen die in de evaluatie van het EIF aan het licht zijn gekomen met het referentiescenario en optie 1 niet adequaat zullen worden aangepakt, voornamelijk vanwege de beperkte stimulansen voor samenwerking. Bovendien zou hiermee ook niet worden voldaan aan de politieke en operationele verwachtingen van de lidstaten⁵. Optie 3 zal naar verwachting doeltreffend zijn, hoewel dit pas na verloop van tijd zal gebeuren, behoorlijke inspanningen voor de uitvoering zal vergen en met aanzienlijke kosten gepaard zal gaan. Deze optie zal naar verwachting minder doeltreffend zijn als het gaat om het waarborgen van een flexibele en toekomstbestendige respons op snel veranderende technologische en beleidsbehoeften. Optie 3 zal vanwege het ingrijpende karakter ervan en het feit dat deze zeer gevoelig is voor subsidiariteit (bv. wat betreft de oudere systemen van de lidstaten) waarschijnlijk ook minder politieke steun krijgen.

Optie 2 heeft de voorkeur. De keuze om een mechanisme voor gestructureerde samenwerking in te stellen, zal naar verwachting de door de lidstaten gevraagde stabiliteit en (rechts-)zekerheid bieden en tegelijkertijd zorgen voor de nodige flexibiliteit voor de constante ontwikkeling van gemeenschappelijke middelen voor interoperabiliteit, in reactie op veranderende beleidsbehoeften. In plaats van dat er rechtstreeks in de wetgeving (minimale) interoperabiliteitseisen worden vastgesteld (zoals in optie 3), is optie 2 gericht op het vaststellen van procedurevoorschriften, die geschikter voor snelle technologische veranderingen en evenrediger zijn gezien de gevolgen voor oudere systemen. Een gemeenschappelijke interoperabiliteitsgovernance van de EU zal naar verwachting zorgen voor samenwerking van onderaf en gedeelde verantwoordelijkheid van bovenaf door de voornaamste belanghebbenden in de lidstaten, om te bouwen aan een ecosysteem van gedeelde interoperabiliteitsoplossingen. Dit vergemakkelijkt de betrokkenheid in een vroeg stadium bij het ontwerpen van beleid en het in kaart brengen van de behoeften aan mede-investeringen, en verbetert de beleidsuitvoering. Om deze redenen is optie 2 geen bedreiging, maar juist een factor die subsidiariteit mogelijk maakt en daarmee de veerkracht van overheidsdiensten en de digitale soevereiniteit versterkt.

Gezien het faciliterende karakter van interoperabiliteit voor het beleid is het lastig om de rechtstreekse gevolgen ervan in cijfers uit te drukken. In een studie van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) van de Commissie⁶ wordt een aanzienlijk besparingspotentieel geraamd, of de kosten van geen maatregelen treffen: burgers zouden dankzij verbeterde interoperabiliteit tot 24 miljoen uur per jaar kunnen besparen, wat neerkomt op 543 miljoen EUR; bedrijven zouden jaarlijks 30 miljard uren of 568 miljard EUR kunnen besparen. De geraamde kostenbesparingen die zijn toe te schrijven aan grensoverschrijdende interoperabiliteit bedragen tussen 5,5 en 6,3 miljoen EUR voor burgers en tussen 5,7 en 19,2 miljard EUR voor bedrijven.

4. EVALUATIE- EN EFFECTBEOORDELINGSPROCES

Dit verslag, waarin de back-to-backevaluatie en de effectbeoordeling zijn opgenomen, bouwt voort op de evaluaties van het EIF en van het ISA²-programma ter ondersteuning van interoperabiliteit⁷ die tussen september 2020 en september 2021 zijn uitgevoerd. Het is

⁵ Zoals in het eerste hoofdstuk van de aanbevelingen van de deskundigengroep.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. en Pignatelli, F., "Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union" (de voordelen van locatiegebonden interoperabiliteit in de Europese Unie in cijfers uitgedrukt), EUR 31004 EN, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Zie de eindevaluatie van het EIF, SWD(2022) 720 final, en de eindevaluatie van het ISA²-programma, COM/2021/965 final, SWD/2021/965 final.

gebaseerd op analyses van een onafhankelijk extern bureau⁸ en internationale bronnen zoals de OESO. Een andere belangrijke bron voor het verslag is de in punt 3 genoemde studie van het JRC over het kwantificeren van de gevolgen voor de interoperabiliteit, op basis van zijn sinds jaar en dag verrichte werkzaamheden op het gebied van locatiegebonden interoperabiliteit.

Gezien de gevoeligheid voor subsidiariteit van het ontwerpen van een versterkt beleid inzake de interoperabiliteit van Europese overheden, heeft de Commissie in 2020 en 2021 samen met de bureaus van de HDIO's van de lidstaten beleidsopties ontwikkeld en elementen van mogelijke wetgevingsmaatregelen uitgewerkt. De aanbevelingen die in oktober 2021 zijn aangenomen door de groep van deskundigen uit de lidstaten (HDIO's en afdelingen voor digitale transformatie) van de Commissie geven daarom een gedetailleerd inzicht in de belangrijkste verwachtingen van belanghebbenden, evenals de ministeriële verklaringen die in 2017 in Tallinn en in 2020 in Berlijn zijn ondertekend.

⁸ Zie bijvoorbeeld CEPS (2021): “*Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF*” (studie ter ondersteuning van de evaluatie van de uitvoering van het EIF), Europese Commissie. DOI: 10.2799/58201 en CEPS (2021): “*Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²)*” (studie ter ondersteuning van de eindevaluatie van het programma inzake interoperabiliteitsoplossingen voor Europese overheidsdiensten, bedrijven en burgers (ISA²)), Europese Commissie. DOI: 10.2799/94683.