

Bruksela, 18 listopada 2022 r.  
(OR. pl)

---

Międzyinstytucjonalny numer  
referencyjny:  
2022/0379(COD)

---

14973/22  
ADD 3

TELECOM 474  
DIGIT 214  
CYBER 375  
CODEC 1778  
IA 193

**PISMO PRZEWODNIE**

---

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Od:              | Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Data otrzymania: | 18 listopada 2022 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Do:              | Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Nr dok. Kom.:    | SWD(2022) 722 final                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Dotyczy:         | DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI STRESZCZENIE<br>SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW Towarzyszący dokumentowi:<br>WNIOSEK DOTYCZĄCY ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU<br>EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiającego środki na rzecz<br>zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności sektora<br>publicznego w całej Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy) |

---

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument SWD(2022) 722 final.

Zał.: SWD(2022) 722 final



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.11.2022 r.  
SWD(2022) 722 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**  
**STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**WNIOSEK DOTYCZĄCY ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO  
I RADY**

**ustanawiającego środki na rzecz zapewnienia wysokiego poziomu interoperacyjności  
sektora publicznego w całej Unii (akt w sprawie Interoperacyjnej Europy)**

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

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono równoległą ocenę europejskich ram interoperacyjności i ocenę skutków wzmocnionej polityki interoperacyjności europejskich rządów.

## 1. UKIERUNKOWANIE POLITYKI I POTRZEBA DZIAŁANIA

Interoperacyjność nie jest celem samym w sobie. Stanowi instrument, i to taki, który stał się centralnym aspektem cyfrowego kształtowania i wdrażania polityki. Interoperacyjność umożliwia organizacjom sprawną interakcję oraz wymianę informacji i wiedzy na wszystkich poziomach za pośrednictwem ich systemów informatycznych. Wykracza poza środki techniczne, wymaga porozumień między różnymi organizacjami, uzgodnionych opisów danych, przepisów ułatwiających wymianę danych oraz kultury współpracy.

Interoperacyjność ma zasadnicze znaczenie dla jednolitego rynku Europy, który staje się w coraz większym stopniu cyfrowy. Odgrywa ona rolę w *obrębie* polityk sektorowych, w szczególności tych silnie powiązanych z sektorem publicznym, dotyczących np. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, podatków i cel, transportu lub zdrowia, a także w zakresie regulacji działalności gospodarczej i przemysłu. Interoperacyjność jest powracającym tematem w kontekście sieci transeuropejskich oraz w polityce cyfrowej i polityce danych. Specjalna *horyzontalna* polityka UE w zakresie interoperacyjności istnieje od ponad 15 lat i jest szczególnie skoncentrowana na sektorze publicznym. Od 1995 r. Komisja realizuje programy wsparcia interoperacyjności, stanowiące obecnie część programu „Cyfrowa Europa”. Europejskie ramy interoperacyjności po raz pierwszy opracowano w 2004 r. i zaktualizowano je w latach 2010 i 2017. W europejskich ramach interoperacyjności podkreśla się znaczenie uwzględnienia wszystkich istotnych aspektów i poziomów – technicznych, semantycznych, organizacyjnych i prawnych – oraz przyjęcia zintegrowanego podejścia do zarządzania.

Obecnie europejskie ramy interoperacyjności stanowią *powszechnie* akceptowane ramy koncepcyjne interoperacyjności w UE i poza nią. Pozostają one jednak całkowicie dobrowolne i z tego powodu, jak wynika z ich oceny, ich potencjał w zakresie zmniejszenia obciążenia administracyjnego i poprawy wdrażania polityki jest w znacznym stopniu niewykorzystany<sup>1</sup>. W tym kontekście i w obliczu rosnącego tempa transformacji cyfrowej ministrowie właściwi ds. transformacji sektora publicznego i konsultanci ds. informatyzacji w państwach członkowskich coraz częściej apelują o wzmocnienie europejskiej współpracy w zakresie interoperacyjności. Na upowszechnienie tej współpracy nalegali jeszcze przed pandemią COVID-19<sup>2</sup>. Apele te nasiliły się ze względu na potrzebę poprawy transgranicznych i międzysektorowych interakcji cyfrowych w trakcie reagowania kryzysowego.

Komisja uznała potrzebę podjęcia działań<sup>3</sup> i zobowiązała się do przedstawienia wzmocnionej polityki interoperacyjności do lata 2022 r.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Zob. wyniki oceny końcowej europejskich ram interoperacyjności, SWD(2022) 720 final.

<sup>2</sup> Na przykład deklaracje ministerialne podpisane w 2017 r. w Tallinie (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) i w 2020 r. w Berlinie (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) oraz zalecenia członków grupy ekspertów Komisji ds. interoperacyjności usług publicznych (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=pl&groupID=3714>).

<sup>3</sup> Komunikat Komisji „Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy” z lutego 2020 r., COM/2020/67 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0067>).

<sup>4</sup> Program prac Komisji na 2022 r., COM(2021) 645 ([https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0016.02/DOC\\_2&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_2&format=PDF)), s. 9.

## **2. PROBLEM I CELE POLITYKI**

Wyniki oceny europejskich ram interoperacyjności i oceny skutków pokazują, że obecna nieformalna polityka interoperacyjności, oparta wyłącznie na środkach dobrowolnych, nie wystarcza, w przypadku sektora publicznego UE, by pomóc w usunięciu barier transgranicznych i międzysektorowych. Ograniczona interoperacyjność usług i danych administracji publicznej w UE prowadzi do ograniczonych cyfrowych usług publicznych, które nie są w stanie osiągnąć pełnego potencjału i europejskiego celu, jakim jest utworzenie jednolitego rynku cyfrowego. Ograniczona interoperacyjność zwiększa koszty i zmniejsza efektywność na wszystkich szczeblach administracji publicznej w Unii Europejskiej, zwiększa obciążenia administracyjne dla osób fizycznych, przedsiębiorstw i samych administracji, opóźnia wdrażanie przez państwa członkowskie polityk europejskich i urzeczywistnienie jednolitego rynku cyfrowego oraz ogranicza potencjał innowacji i suwerenność cyfrową UE. W ocenie skutków określono następujące przyczyny problemu:

- nieefektywne zarządzanie działaniami na rzecz interoperacyjności między polityką UE, Komisją Europejską i państwami członkowskimi na wszystkich szczeblach administracyjnych (krajowym, regionalnym, lokalnym) i we wszystkich sektorach;
- brak wspólnych minimalnych specyfikacji interoperacyjności, wspólnych rozwiązań, norm oraz
- brak podejścia opartego na „domyślnej interoperacyjności” przy opracowywaniu i wdrażaniu polityki UE.

Nowe ramy regulacyjne i towarzyszący im komunikat mają na celu wzmocnienie interoperacyjności, aby zapewnić funkcjonowanie cyfrowych usług publicznych ponad granicami dla wszystkich w Europie poprzez propagowanie spójnego, ukierunkowanego na człowieka podejścia do interoperacyjności, uwzględnionego już w fazie projektowania – od przygotowania polityki po jej wdrożenie w całej Europie – a także poprzez ustanowienie przejrzystego zarządzania oraz ekosystemu rozwiązań i specyfikacji.

Brak działań na rzecz poprawy interoperacyjności nie tylko sprawiłby, że UE zaprzepaściłaby możliwość znacznego zmniejszenia obciążenia administracyjnego, lecz także niekorzystnie wpłynąłby na odporność administracji publicznej i jej zdolność innowacji. Obecne ramy polityki oparte na dobrowolnej współpracy w zakresie interoperacyjności z uwzględnieniem europejskich ram interoperacyjności nie są odpowiednie do wzmocnienia interoperacyjności transgranicznej. Brak w nich systemowego podejścia w procesie kształtowania polityki uwzględniającego interoperacyjność w fazie projektowania, wspólnych środków realizacji i współodpowiedzialności.

## **3. WARIANTY STRATEGICZNE, OCZEKIWANE SKUTKI I WARIANT PREFEROWANY**

W niniejszej ocenie skutków poza scenariuszem bazowym polegającym na niepodjęciu działań porównano trzy warianty. Scenariusz bazowy i wariant 1 stanowią kontynuację obecnego dobrowolnego podejścia, przy czym wariant 1 ukierunkowany jest na stopniowy dalszy rozwój europejskich ram interoperacyjności. W wariantach 2 i 3 proponuje się działania ustawodawcze, przy czym wariant 2 koncentruje się na ustanowieniu mechanizmu zorganizowanej współpracy przewidującego jasny mandat w celu zapewnienia ciągłego rozwoju i utrzymania uzgodnionych wspólnych zasobów interoperacyjnych, jak również ustalenia wspólnych projektów w zakresie eksperymentów i ukierunkowanego wsparcia politycznego. Najszerzej zakrojony wariant 3 skupia się na ustanowieniu w prawie mających bezpośrednie zastosowanie europejskich minimalnych wymogów interoperacyjności, zmienianych w drodze decyzji wykonawczych.

Z oceny oczekiwanych skutków wynika, że scenariusz bazowy i wariant 1 nie przyczynią się wystarczająco do zaradzenia niedociągnięciom wskazanym w ocenie europejskich ram interoperacyjności, głównie ze względu na ograniczone zachęty do współpracy. Ponadto żaden z nich nie spełniłby politycznych i operacyjnych oczekiwań państw członkowskich<sup>5</sup>. Oczekuje się, że wariant 3 będzie skuteczny, choć dopiero z upływem czasu i przy bardzo znacznych nakładach wdrożeniowych pod względem wysiłków i kosztów. Oczekuje się, że będzie on mniej skuteczny w zapewnieniu elastycznej i wytrzymującej próbę czasu reakcji na szybko zmieniające się potrzeby technologiczne i polityczne. Wariant 3 również uzyska prawdopodobnie mniejsze poparcie polityczne ze względu na jego szeroki zakres i wysoki poziom wrażliwości na kwestię pomocniczości (np. w odniesieniu do dotychczasowych systemów państw członkowskich).

Preferowanym wariantem jest wariant 2. Oczekuje się, że rozwiązanie polegające na ustanowieniu mechanizmu zorganizowanej współpracy zapewni stabilność i pewność (prawa) wymaganą przez państwa członkowskie, a jednocześnie zagwarantuje elastyczność niezbędną do ciągłego rozwoju wspólnych zasobów w zakresie interoperacyjności w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby polityczne. Zamiast określenia (minimalnych) wymogów interoperacyjności bezpośrednio w przepisach (podobnie jak w wariantcie 3) wariant 2 koncentruje się na ustanowieniu wymogów dotyczących procesu, co jest stosowniejsze w kontekście szybkich zmian technologicznych i bardziej proporcjonalne pod względem wpływu na dotychczasowe systemy. Oczekuje się, że wspólne unijne zarządzanie interoperacyjnością zapewni oddolną współpracę i odgórną współodpowiedzialność kluczowych zainteresowanych stron w państwach członkowskich, tworząc ekosystem wspólnych rozwiązań interoperacyjnych. Ułatwia to udział na wczesnym etapie w opracowywaniu polityki i określaniu potrzeb w zakresie (współ)-inwestycji oraz usprawnia wdrażanie polityki. Z tych powodów wariant 2 nie stanowi zagrożenia, lecz jest czynnikiem sprzyjającym stosowaniu zasady pomocniczości oraz zwiększającym odporność administracji publicznej i suwerenność cyfrową.

Bezpośredni wpływ interoperacyjności jest trudny do oszacowania ze względu na jej charakter wspierający wobec polityki. W badaniu Wspólnego Centrum Badawczego (JRC) Komisji<sup>6</sup> oszacowano znaczny potencjał oszczędności, czyli znaczny koszt niepodjęcia działań: dzięki lepszej interoperacyjności obywatele mogliby zaoszczędzić do 24 mln godzin rocznie, co odpowiada 543 mln EUR; przedsiębiorstwa mogłyby zaoszczędzić 30 mld godzin, czyli 568 mld EUR rocznie. Szacowane oszczędności kosztów uzyskane dzięki transgranicznej interoperacyjności wahają się od 5,5 do 6,3 mln EUR w przypadku obywateli oraz od 5,7 do 19,2 mld EUR w przypadku przedsiębiorstw.

#### **4. PROCES OCENY I OCENY SKUTKÓW**

Niniejsze sprawozdanie z równoległej oceny i oceny skutków opiera się na ocenach europejskich ram interoperacyjności oraz programu wsparcia interoperacyjności ISA<sup>27</sup> przeprowadzonych w okresie od września 2020 r. do września 2021 r. W sprawozdaniu tym

---

<sup>5</sup> Wyrażonych na przykład w pierwszym rozdziale zaleceń grupy ekspertów.

<sup>6</sup> Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. i Pignatelli, F., „Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union” [„Ilościowe określenie korzyści wynikających z interoperacyjności lokalizacji w Unii Europejskiej”], EUR 31004 EN, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

<sup>7</sup> Zob. wyniki oceny końcowej europejskich ram interoperacyjności, SWD(2022) 720 final, i ocena końcowa programu ISA<sup>2</sup>, COM(2021) 965 final, SWD(2021) 965 final.

wykorzystano analizę sporządzoną przez niezależnego zewnętrznego wykonawcę<sup>8</sup> i źródła międzynarodowe takie jak OECD. Dodatkowym ważnym źródłem uwzględnionym w sprawozdaniu jest badanie JRC, o którym mowa w pkt 3, dotyczące ilościowego określenia skutków interoperacyjności, oparte na wieloletnich pracach JRC nad interoperacyjnością lokalizacji.

Zważywszy na fakt, że opracowywanie wzmocnionej unijnej polityki interoperacyjności administracji publicznej wymaga uwzględnienia zasady pomocniczości, Komisja w latach 2020 i 2021 współtworzyła warianty strategiczne i elementy możliwych działań ustawodawczych z biurami konsultantów ds. informatyzacji w państwach członkowskich. Zalecenia przyjęte w październiku 2021 r. przez działającą przy Komisji grupę ekspertów państw członkowskich (konsultantów ds. informatyzacji i wydziały ds. transformacji cyfrowej) dają zatem szczegółowy wgląd w najważniejsze oczekiwania zainteresowanych stron, podobnie jak deklaracje ministerialne podpisane w Tallinie w 2017 r. i w Berlinie w 2020 r.

---

<sup>8</sup> Zob. np. CEPS (2021), „Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF” [„Badanie wspierające ocenę wdrażania europejskich ram interoperacyjności”], Komisja Europejska, DOI: 10.2799/58201 i CEPS (2021): Badanie wspierające ocenę końcową programu na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych, przedsiębiorstw i obywateli (ISA<sup>2</sup>), Komisja Europejska. DOI: 10.2799/94683.