

Bruselj, 18. november 2022
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0379 (COD)

14973/22
ADD 3

TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	18. november 2022
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2022) 722 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA o določitvi ukrepov za visoko raven interoperabilnosti javnega sektorja v Uniji (akt o interoperabilni Evropi)

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2022) 722 final.

Priloga: SWD(2022) 722 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

Predlog UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA
o določitvi ukrepov za visoko raven interoperabilnosti javnega sektorja v Uniji
(akt o interoperabilni Evropi)

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

V tem poročilu sta predstavljeni ocena evropskega okvira interoperabilnosti in ocena učinka za okrepljeno interoperabilnostno politiko evropskih uprav, ki sta bili izvedeni zaporedoma.

1. USMERITEV POLITIKE IN POTREBA PO UKREPANJU

Interoperabilnost ni sama sebi namen. Je instrument, ki je postal osrednji vidik digitalno podprtega oblikovanja in izvajanja politik. Organizacijam omogoča, da prek svojih informacijskih sistemov nemoteno sodelujejo ter izmenjujejo informacije in znanje na vseh ravneh. Za interoperabilnost, ki presega tehnična sredstva, so potrebni sporazumi med različnimi organizacijami, dogovorjeni opisi podatkov, zakoni, ki omogočajo izmenjavo podatkov, in kultura sodelovanja.

Interoperabilnost je bistvena za evropski enotni trg, ki se vse bolj digitalizira. Ima pomembno vlogo *znotraj* sektorskih politik, zlasti tistih, ki so močno povezane z javnim sektorjem, kot so pravosodje in notranje zadeve, davčna in carinska ureditev, promet ali zdravje, pa tudi ureditev podjetništva in industrije. Je ponavljajoča se tema v okviru vseevropskih omrežij ter digitalnih in podatkovnih politik. Pred več kot 15 leti je bila oblikovana posebna *horizontalna* politika EU za interoperabilnost s posebnim poudarkom na javnem sektorju. Komisija od leta 1995 izvaja programe za podporo interoperabilnosti, ki so zdaj del programa Digitalna Evropa. Evropski okvir interoperabilnosti je bil prvič oblikovan leta 2004 ter posodobljen leta 2010 in 2017. V evropskem okviru interoperabilnosti je poudarjeno, kako pomembno je upoštevati vse različne vidike in ravni – tehnične, semantične, organizacijske in pravne – ter sprejeti pristop s celostnim upravljanjem.

Evropski okvir interoperabilnosti je danes splošno sprejet konceptualni okvir za interoperabilnost v EU in zunaj nje. Vendar je še vedno povsem prostovoljen, zato je, kot je razvidno iz ocene evropskega okvira interoperabilnosti, bistveno premalo izkoriščen njegov potencial za zmanjšanje upravnega bremena in izboljšanje izvajanja politike¹. Na podlagi tega in zaradi vse hitrejša digitalne preobrazbe ministri držav članic, pristojni za preobrazbo javnega sektorja, in direktorji uradov za informatiko vse bolj pozivajo h krepitvi evropskega sodelovanja na področju interoperabilnosti. Že pred pandemijo COVID-19 so vztrajali pri posploševanju njegove uporabe². Ta zahteva se je okrepila zaradi potrebe po izboljšanju digitalne čezmejne in medsektorske interakcije med odzivanjem na krizo.

Komisija je priznala potrebo po ukrepanju³ in se zavezala, da bo do poletja 2022 predstavila okrepljeno interoperabilnostno politiko⁴.

2. PROBLEM IN CILJI POLITIKE

¹ Glej rezultate končne ocene evropskega okvira interoperabilnosti, SWD(2022) 720 final.

² Na primer ministrski izjavi, podpisani leta 2017 v Talinu (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) in leta 2020 v Berlinu (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>), ter priporočila članov strokovne skupine Komisije za interoperabilnost javnih storitev (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=sl&groupID=3714>).

³ Sporočilo Komisije iz februarja 2020 z naslovom Oblikovanje digitalne prihodnosti Evrope (COM(2020) 67 final), (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ Delovni program Komisije za leto 2022, COM(2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_2&format=PDF), stran 7.

Rezultati ocene evropskega okvira interoperabilnosti in ocene učinka kažejo, da sedanja neformalna ureditev interoperabilnostne politike, ki temelji izključno na prostovoljnih ukrepih, ne zadostuje za odpravo čezmejnih in medsektorskih ovir za javni sektor EU. Omejena interoperabilnost storitev in podatkov javnih uprav v EU vodi do omejenih digitalnih javnih storitev, ki ne morejo v celoti izkoristiti svojega potenciala in uresničiti evropskega cilja enotnega digitalnega trga. Povečuje stroške in zmanjšuje učinkovitost na vseh ravneh javnih uprav v Evropski uniji, povečuje upravno breme za državljane, podjetja in same uprave, upočasnjuje izvajanje evropskih politik v državah članicah in uresničevanje enotnega digitalnega trga, omejuje možnosti za inovacije in ovira digitalno suverenost EU. V oceni učinka so opredeljeni naslednji vzroki težav:

- neučinkovito upravljanje prizadevanj za interoperabilnost med politikami EU, Evropsko komisijo in državami članicami na vseh upravnih ravneh (nacionalni, regionalni in lokalni) in v vseh sektorjih;
- neobstoj skupnih minimalnih interoperabilnostnih specifikacij, skupnih rešitev in standardov ter
- neobstoj pristopa na podlagi vgrajene interoperabilnosti pri oblikovanju in izvajanju politik EU.

Cilj novega regulativnega okvira in spremnega sporočila je okrepiti interoperabilnost, da se zagotovi čezmejno delovanje digitalnih javnih storitev za vse v Evropi, in sicer s spodbujanjem skladnega, humanocentričnega pristopa k interoperabilnosti, ki je vgrajena že v zasnovi, od oblikovanja politike do njenega izvajanja po vsej Evropi, s čimer se bosta vzpostavila jasno upravljanje ter ekosistem rešitev in specifikacij.

Če EU ne bi ukrepala za izboljšanje interoperabilnosti, bi ne le zamudila priložnosti za znatno zmanjšanje upravnega bremena, temveč bi tudi negativno vplivala na odpornost javnih uprav in njihovo zmogljivost za inovacije. Sedanji okvir politike prostovoljnega sodelovanja na področju interoperabilnosti na podlagi evropskega okvira interoperabilnosti ni primeren za krepitev čezmejne interoperabilnosti. Primanjkujejo mu sistemski pristop k oblikovanju politike na podlagi vgrajene interoperabilnosti, skupni viri za izvajanje in skupna odgovornost.

3. MOŽNOSTI POLITIKE, PRIČAKOVANI UČINEK IN PREDNOSTNA MOŽNOST

V tej oceni učinka so poleg izhodiščnega scenarija, v skladu s katerim se ne ukrepa, primerjane tri možnosti. Izhodiščni scenarij in možnost 1 ohranjata sedanji prostovoljni pristop, pri čemer je cilj možnosti 1 postopen nadaljnji razvoj evropskega okvira interoperabilnosti. V možnostih 2 in 3 so predlagani zakonodajni ukrepi, pri čemer je možnost 2 osredotočena na vzpostavitev mehanizma za strukturno sodelovanje z jasnim mandatom za zagotavljanje stalnega razvoja in vzdrževanja dogovorjenih skupnih interoperabilnostnih virov ter odločanje o skupnih projektih za eksperimentiranje in usmerjenih podpornih projektih za izvajanje politike. Možnost 3, ki je najbolj daljnosežna, je osredotočena na vzpostavitev neposredno veljavnih evropskih minimalnih zahtev za interoperabilnost v zakonodaji, ki se posodablja z izvedbenimi sklepi.

Iz ocene pričakovanih učinkov je razvidno, da izhodiščni scenarij in možnost 1 ne bosta ustrezno obravnavala pomanjkljivosti, ugotovljenih v oceni evropskega okvira interoperabilnosti, predvsem zaradi omejenih spodbud za sodelovanje. Poleg tega nobena možnost ne bi izpolnila političnih in operativnih pričakovanj držav članic⁵. Pričakuje se, da bo možnost 3 učinkovita, čeprav le v daljšem časovnem obdobju ter ob zelo velikih prizadevanjih za izvajanje in visokih stroških. Bila naj bi manj učinkovita pri zagotavljanju

⁵ Kot na primer v prvem poglavju priporočil strokovne skupine.

prožnega odziva, primerne za prihodnost, na hitro razvijajoče se tehnološke potrebe in potrebe politike. Pri možnosti 3 je tudi manjša verjetnost, da bo dobila politično podporo, saj je daljnosežna in zelo občutljiva na subsidiarnost (npr. glede obstoječih sistemov držav članic).

Možnost 2 je prednostna možnost. Vzpostavitev mehanizma za strukturirano sodelovanje naj bi omogočila stabilnost in (pravno) varnost, ki ju zahtevajo države članice, hkrati pa zagotovila potrebno prožnost za stalen razvoj skupnih interoperabilnostnih virov kot odziv na spreminjajoče se potrebe politike. Namesto da bi se (minimalne) zahteve za interoperabilnost določile neposredno v zakonodaji (kot pri možnosti 3), je pri možnosti 2 poudarek na določitvi zahtev glede postopka, ki so primernejše za hitre tehnološke spremembe in bolj sorazmerne glede na vpliv na obstoječe sisteme. Pričakuje se, da bo skupno upravljanje čezmejne interoperabilnosti EU zagotavljalo sodelovanje od spodaj navzgor in skupno odgovornost od zgoraj navzdol med ključnimi deležniki v državah članicah, kar bi vzpostavilo ekosistem skupnih interoperabilnostnih rešitev. S tem se olajšata zgodnje sodelovanje pri oblikovanju politike in opredelitev potreb po sovlaganju, izboljša pa se tudi izvajanje politike. Zato možnost 2 ne ogroža subsidiarnosti, temveč jo omogoča, pri čemer krepi odpornost javnih uprav in digitalno suverenost.

Ker interoperabilnost omogoča izvajanje politik, je njen neposredni učinek težko količinsko opredeliti. V študiji Skupnega raziskovalnega središča Komisije (JRC)⁶ so bili ocenjeni izjemen potencial za prihranke oziroma stroški neukrepanja: državljani bi lahko zaradi izboljšane interoperabilnosti prihranili do 24 milijonov ur na leto, kar ustreza 543 milijonom EUR; podjetja bi lahko prihranila 30 milijard ur ali 568 milijard EUR na leto. Ocenjeni prihranki pri stroških zaradi čezmejne interoperabilnosti znašajo od 5,5 do 6,3 milijona EUR za državljane ter od 5,7 do 19,2 milijarde EUR za podjetja.

4. POSTOPEK OCENJEVANJA IN OCENE UČINKA

To poročilo o zaporednem ocenjevanju in oceni učinka temelji na ocenah evropskega okvira interoperabilnosti in programa ISA² za podporo interoperabilnosti⁷, ki sta bili izvedeni med septembrom 2020 in septembrom 2021. Temelji na analizi, ki jo je opravil neodvisni zunanji izvajalec⁸, in mednarodnih virih, kot je OECD. Dodaten pomemben vir za poročilo je študija središča JRC, omenjena pod točko 3, o količinski opredelitvi učinka na interoperabilnost, ki temelji na dolgoletnem delu središča JRC na področju lokacijske interoperabilnosti.

Komisija je glede na subsidiarnost pri oblikovanju okrepljene politike interoperabilnosti uprav v EU v letih 2020 in 2021 skupaj z uradi držav članic za informatiko sooblikovala možnosti politike in elemente morebitnega zakonodajnega ukrepanja. Priporočila, ki jih je oktobra 2021 sprejela strokovna skupina Komisije, sestavljena iz strokovnjakov držav članic (direktorjev uradov za informatiko in oddelkov za digitalno preobrazbo), zato omogočajo podroben

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. in Pignatelli, F., *Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union* (Količinska opredelitev koristi lokacijske interoperabilnosti v Evropski uniji), EUR 31004 EN, Urad za publikacije Evropske unije, Luxembourg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Glej končno oceno evropskega okvira interoperabilnosti (SWD(2022) 720 final) in končno oceno programa ISA² (COM(2021) 965 final, SWD(2021) 965 final).

⁸ Glej na primer CEPS (2021): *Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF* (Študija, ki podpira oceno izvajanja evropskega okvira interoperabilnosti), Evropska komisija. DOI: 10.2799/58201 in CEPS (2021): *Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²)* (Študija, ki podpira končno oceno programa o interoperabilnostnih rešitvah za evropske javne uprave, podjetja in državljane (ISA²)), Evropska komisija. DOI: 10.2799/94683.

vpogled v glavna pričakovanja deležnikov, tako kot tudi ministrski izjavi, podpisani v Talinu leta 2017 in v Berlinu leta 2020.