

Bryssel den 18 november 2022
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0379 (COD)**

**14973/22
ADD 3**

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

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	18 november 2022
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2022) 722 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till 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)

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2022) 722 final.

Bilaga: SWD(2022) 722 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

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)

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

I denna rapport presenteras utvärderingen av den europeiska interoperabilitetsramen (EIF) och konsekvensbedömningen avseende en förstärkt policy för interoperabilitet i europeiska förvaltningar, vilka gjordes parallellt.

1. POLITISKT FOKUS OCH BEHOVET AV ATT AGERA

Interoperabilitet är inte ett mål i sig. Det är ett instrument; ett instrument som har blivit en central aspekt av beslutsfattande och genomförande av politik som grundar sig på digital teknik. Tack vare interoperabilitet kan organisationer på ett smidigt sätt interagera och utbyta information och kunskap på alla nivåer via sina it-system. Det räcker inte med teknik, det krävs också avtal mellan olika organisationer, överenskomna databeskrivningar, lagar som underlättar datautbyte och en samarbetskultur.

Interoperabilitet är avgörande för Europas alltmer digitaliserade inre marknad. Interoperabiliteten spelar en roll inom sektorspolitiken, särskilt politik med en stark koppling till den offentliga sektorn, såsom rättsliga och inrikes frågor, beskattning och tull, transport och hälso- och sjukvård, samt inom reglering av företag och industri. Interoperabilitet är ett återkommande tema inom de transeuropeiska näten och inom alla digitala strategier och datastrategier. Det finns en särskild *övergripande* EU-politik för interoperabilitet sedan drygt 15 år tillbaka, med särskilt fokus på den offentliga sektorn. Kommissionen driver sedan 1995 program för interoperabilitetsstöd, som nu ingår i programmet för ett digitalt Europa. EIF utarbetades för första gången 2004 och uppdaterades 2010 och 2017. EIF betonar vikten av att beakta alla relevanta aspekter och nivåer – tekniska, semantiska, organisatoriska och rättsliga – samt att tillämpa en integrerad styrningsstrategi.

I dag är EIF den allmänt accepterade konceptuella ramen för interoperabilitet i och utanför EU. Men den är helt frivillig, och utvärderingen av EIF visar att detta gör att dess potential att minska den administrativa bördan och förbättra genomförandet av politiken är gravt underutnyttjad¹. Mot denna bakgrund och i takt med att den digitala omvandlingen får upp farten efterlyser medlemsstaternas ministrar för omvandling av den offentliga sektorn och it-direktörer i allt högre grad en förstärkning av det europeiska interoperabilitetssamarbetet. Redan före covid-19-pandemin insisterade de på att en mer allmän tillämpning². Yrkandena stärktes till följd av behovet av att förbättra den digitala gränsöverskridande och sektorsövergripande interaktionen under krishanteringen.

Kommissionen konstaterade behovet av att agera³ och åtog sig att lägga fram en förstärkt interoperabilitetspolicy senast sommaren 2022⁴.

2. PROBLEM OCH POLITISKA MÅL

¹ Se resultaten av den slutliga utvärderingen av EIF, SWD(2022) 720 final.

² Till exempel de ministerförklaringar som undertecknades 2017 i Tallinn (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) och 2020 i Berlin (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) samt rekommendationerna från medlemmarna i kommissionens expertgrupp för interoperabilitet i offentliga tjänster (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3714>).

³ Meddelande från kommissionen *Att forma EU:s digitala framtid* från februari 2020, COM(2020) 67 (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-shaping-europes-digital-future-feb2020_en_4.pdf).

⁴ Kommissionens arbetsprogram för 2022, COM(2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF), s. 7.

Resultaten av utvärderingen av EIF och konsekvensbedömningen visar att den nuvarande informella utformningen av interoperabilitetspolitiken, som enbart bygger på frivilliga åtgärder, inte är tillräcklig för att undanröja de gränsöverskridande och sektorsövergripande hindren för EU:s offentliga sektor. Begränsad interoperabilitet i tjänster och data från offentliga förvaltningar i EU leder till begränsade digitala offentliga tjänster som inte kan nå sin fulla potential och uppnå det europeiska målet om en digital inre marknad. Detta ökar kostnaderna och minskar effektiviteten på alla nivåer av offentliga förvaltningar i Europeiska unionen, ökar den administrativa bördan för enskilda, företag och förvaltningarna själva, försenar medlemsstaternas genomförande av EU:s politik och fullbordandet av den digitala inre marknaden, begränsar innovationspotentialen och hindrar EU:s digitala suveränitet. I konsekvensbedömningen identifieras följande problemkällor:

- Ineffektiv styrning av interoperabilitetsinsatserna mellan EU:s politik, Europeiska kommissionen och medlemsstaterna för alla administrativa nivåer (nationella, regionala och lokala) och sektorer.
- Avsaknaden av gemensamma minimispecifikationer, gemensamma lösningar och standarder för interoperabilitet.
- Avsaknaden av en ”interoperabilitet som standard”-mentalitet i utformningen och genomförandet av EU:s politik.

Det nya regelverket och det åtföljande meddelandet syftar till att stärka interoperabiliteten för att säkerställa digitala offentliga tjänster som fungerar över gränserna för alla i Europa, genom att främja en enhetlig, människocentrerad hållning till inbyggd interoperabilitet redan från utformningen, från beslutsfattande till genomförande av politiken i hela Europa, i och med att det fastställer en tydlig styrning och ett ekosystem av lösningar och specifikationer.

Om EU inte agerade för att förbättra interoperabiliteten skulle inte bara möjligheten att avsevärt minska den administrativa bördan gå förlorad, utan det skulle också inverka negativt på de offentliga förvaltningarnas motståndskraft och innovationsförmåga. Den nuvarande politiska ramen för frivilligt interoperabilitetssamarbete kring EIF lämpar sig inte för att stärka den gränsöverskridande interoperabiliteten. Den saknar en systematisk ”inbyggd interoperabilitet”-mentalitet i beslutsfattandet, gemensamma genomföranderesurser och delat ansvar.

3. ÅTGÄRDSALTERNATIV, FÖRVÄNTADE KONSEKVENSER OCH REKOMMENDERAT ALTERNATIV

I denna konsekvensbedömning jämförs tre alternativ, utöver utgångsläget att inte agera alls. Utgångsläget och alternativ 1 innebär en fortsättning av det nuvarande frivilliga tillvägagångssättet, även om alternativ 1 syftar till en gradvis fortsatt utveckling av EIF. I alternativ 2 och 3 föreslås lagstiftningsåtgärder. Alternativ 2 är inriktat på att inrätta en strukturerad samarbetsmekanism med ett tydligt mandat för att säkerställa fortlöpande utveckling och underhåll av överenskomna gemensamma interoperabilitetsresurser samt för att fatta beslut om gemensamma experiment och målinriktade projekt för politiskt stöd. Det mest långtgående alternativet – alternativ 3 – är inriktat på att fastställa direkt tillämpliga europeiska minimikrav för interoperabilitet i lagstiftningen, som ska uppdateras genom genomförandebeslut.

Bedömningen av förväntade konsekvenser visar att utgångsläget och alternativ 1 inte på ett tillfredsställande sätt skulle åtgärda de brister som identifierats i utvärderingen av EIF, främst på grund av begränsade samarbetsincitament. Dessutom skulle ingendera uppfylla medlemsstaternas politiska och operativa förväntningar⁵. Alternativ 3 förväntas vara effektivt,

⁵ Som till exempel i det första kapitlet i expertgruppens rekommendationer.

om ock bara med tiden och med mycket stora insatser och kostnader för genomförandet. Det förväntas bli mindre effektivt när det gäller att säkerställa ett flexibelt och framtidssäkert svar på snabbt föränderliga tekniska och politiska behov. Alternativ 3 kommer sannolikt också att få mindre politiskt stöd eftersom det är långtgående och väcker frågor om subsidiariteten (t.ex. när det gäller medlemsstaternas befintliga system).

Alternativ 2 är det rekommenderade alternativet. Valet att inrätta en strukturerad samarbetsmekanism förväntas ge den stabilitet och (rättsliga) säkerhet som medlemsstaterna begärt samtidigt som det ger den flexibilitet som krävs för en kontinuerlig utveckling av gemensamma interoperabilitetsresurser som svar på föränderliga politiska behov. I stället för att specificera (minimi)krav på interoperabilitet direkt i lagstiftningen (vilket skulle vara fallet i alternativ 3) är alternativ 2 inriktat på att fastställa processkrav, vilket är mer lämpat för snabba tekniska förändringar och mer proportionellt med tanke på inverkan på befintliga system. En gemensam interoperabilitetsstyrning i EU förväntas säkerställa nedifrån-och-upp-samarbete och ett uppifrån-och-ned-egenansvar för viktiga berörda parter i medlemsstaterna, så att man bygger upp ett ekosystem av gemensamma interoperabilitetslösningar. Detta möjliggör tidigt engagemang i utformningen av politiken och identifieringen av saminvesteringsbehov och förbättrar genomförandet av politiken. Av dessa orsaker är alternativ 2 inte ett hot utan en möjliggörande faktor för subsidiaritet, då det stärker resiliensen inom offentliga förvaltningar och den digitala suveräniteten.

Eftersom interoperabiliteten till sin natur är möjliggörande är det svårt att kvantifiera dess direkta konsekvenser. I en studie från kommissionens gemensamma forskningscentrum⁶ uppskattas en anmärkningsvärd besparingspotential jämfört med kostnaden för att inte agera: enskilda skulle kunna spara upp till 24 miljoner timmar per år på grund av förbättrad interoperabilitet, vilket motsvarar 543 miljoner euro, medan företag skulle kunna spara 30 miljarder timmar eller 568 miljarder euro per år. De beräknade kostnadsbesparingar som tillgodoses gränsöverskridande interoperabilitet ligger på mellan 5,5 och 6,3 miljoner euro för enskilda och mellan 5,7 och 19,2 miljarder euro för företag.

4. UTVÄRDERINGS- OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGSFÖRFARANDE

Denna rapport om den parallella utvärderingen och konsekvensbedömningen bygger på de utvärderingar av EIF och ISA²-stödsprogrammet för interoperabilitet⁷ som genomfördes mellan september 2020 och september 2021. Den bygger på analyser som gjorts av en oberoende extern uppdragstagare⁸ och internationella källor såsom OECD. Ytterligare en viktig källa till rapporten är gemensamma forskningscentrumets studie som nämns i punkt 3, om kvantifiering av konsekvenserna av interoperabilitet, och som baserar sig på centrumets långvariga arbete med geospatial interoperabilitet.

Med tanke på att det av subsidiaritetshänsyn är känsligt att utforma en förstärkt interoperabilitetspolitik för förvaltningar i EU har kommissionen under 2020 och 2021 tillsammans med medlemsstaternas it-direktörskontor tagit fram politiska alternativ och delar av en möjlig lagstiftningsåtgärd. De rekommendationer som kommissionens expertgrupp av

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. och Pignatelli, F., *Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union*, EUR 31004 EN, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Se den slutliga utvärderingen av EIF, SWD(2022) 720 final, och den slutliga utvärderingen av ISA²-programmet, COM(2021) 965 final, SWD(2021) 965 final.

⁸ Se exempelvis CEPS (2021): *Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF*, Europeiska kommissionen, DOI: 10.2799/58201, och CEPS (2021): *Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²)*, Europeiska kommissionen, DOI: 10.2799/94683.

experter från medlemsstaterna (it-direktörer och avdelningar för digital omställning) antog i oktober 2021 ger därför en detaljerad inblick i viktiga berörda parter förväntningar, som även framgår av de ministerförklaringar som undertecknades i Tallinn 2017 och i Berlin 2020.