



KOMITÉNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Dato
3. februar 2025

COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) .../... of XXX laying down rules for the application of Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council as regards the registration of wallet-relying parties and the common mechanism for the identification and authentication of wallet-relying parties

KOM-dokument foreligger uden nummer (komitologiregistret).

Nyt notat.

1. Resumé

Europa-Kommissionen (Kommissionen) har den 27. november 2024 fremsat en pakke med fem forslag til gennemførelsesretsakter relateret til implementeringen af en digital identitetstegnebog (herefter "tegnebog") under eIDAS2-forordningen (2024/1183) (komité sag). Blandt forslagene er en gennemførelsesretsakt om registrering af tegnebogens modtagende parter. Denne retsakt blev drøftet på et møde i komitéen for den europæiske ramme for digital identitet den 11 december 2024 og forventes sat til afstemning i februar 2024.

Gennemførelsesretsaktens bestemmelser forventes ikke i sig selv at have nogen direkte lovgivningsmæssige, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Beskyttelsesniveauet for borgere, forbrugere og samfundet som helhed vil potentielt kunne forbedres som følge af, at eIDAS2-forordningen har til hensigt at skabe et mere data-begrænsende marked for identifikation i EU. For så vidt angår de statsfinansielle konsekvenser, er det en begrænset del af de samlede udgifter til implementeringen af eIDAS2-forordningen, der direkte kan tilskrives bestemmelserne i gennemførelsesretsakten, om end det ikke er muligt at estimere et konkret beløb. Forslaget til gennemførelsesretsakten indeholder dog elementer, som potentielt kan være yderligere udgiftsdrivende.

Regeringen støtter fremsættelsen af gennemførelsesretsakten, da den er vigtig for dansk implementering af eIDAS2-forordningen. Det er afgørende for regeringen, at forslaget begrænser udgifter og kompleksitet i både registrering



og autentificering af de modtagende parter i den digitale identitetstegnebogs økosystem. Derudover fremhæver regeringen behovet for, at der defineres fælles specifikationer og politikker for de certifikater, der anvendes til at autentificere modtagende parter.

På baggrund af ovenstående forventer regeringen at stemme imod forslaget, medmindre udgifter og kompleksitet forbundet med registrering og autentificering af modtagerparter begrænses i tilfredsstillende omfang.

2. Baggrund

Den 11. april 2024 blev der opnået enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet om en forordning om pålidelig og sikker digital identitet til alle europæere (2024/1183) (herefter eIDAS2-forordningen). Forordningen trådte i kraft den 20. maj 2024. Forordningen udvider forordning 910/2014 om elektronisk identifikation og tillidstjenester (eIDAS-forordningen) og introducerer bl.a. en digital identitetstegnebog, som medlemsstaterne påbydes at udstede til deres borgere. Den skal give borgerne kontrol over deres online identitet og data, muliggøre adgang til offentlige, private og grænseoverskridende digitale tjenester samt understøtte signering af digitale dokumenter.

Som led i implementeringen af eIDAS2-forordningen skal der vedtages en række gennemførelsesretsakter med henblik på at fastsætte tekniske specifikationer og procedurer.

Kommissionen har den 27. november 2024 fremsat en pakke med forslag til fem gennemførelsesretsakter heriblandt denne gennemførelsesretsakt vedrørende registrering af tegnebogens modtagende parter. Folketingets Europaudvalg forelægges et særskilt notat for tre af de fem gennemførelsesretsakter, idet disse vurderes af væsentlig betydning. Gennemførelsesretsakten om registrering af tegnebogens modtagende parter er blevet drøftet på et møde i eIDAS-komiteén den 11. december 2024 og forventes sat til afstemning på et møde i komiteén i februar 2024. Ifølge eIDAS2-forordningen skulle Kommissionen have vedtaget retsakten senest den 21. november 2024, og retsakten er således forsinket.

Forslag til gennemførelsesretsakt vedrørende registrering af tegnebogens modtagende parter har hjemmel i forordningens artikel 5b (11), der omhandler fastlæggelse af tekniske specifikationer og procedurer for registrering af tegnebogens modtagende parter.

Forslaget behandles efter undersøgelsesproceduren i komiteén for den europæiske ramme for digital identitet. Undersøgelsesproceduren indebærer, at Kommissionen skal vedtage de enkelte forslag, hvis et kvalificeret flertal stemmer for. Hvis et kvalificeret flertal derimod stemmer imod, må Kommissionen ikke vedtage forslagene. Hvis der hverken er kvalificeret flertal for eller imod forslagene, kan Kommissionen enten vedtage dem eller fremsætte nye udgaver med ændringer.



Der er yderligere gennemførselsretsakter i eIDAS2-forordningen der har en frist for vedtagelse i 2025. Folketingets Europaudvalg vil i relevant omfang blive forelagt komiténotater for disse retsakter, i takt med at de offentliggøres.

3. Formål og indhold

Forslaget fastsætter bestemmelserne om processen for registrering af modtagerparter i EU-landene. Bestemmelserne vedrører oplysninger, der er nødvendige at registrere, førend modtagerparter kan få adgang til data fra de europæiske digitale ID-tegnebøger, herunder registrering af modtagerparternes kontaktoplysninger og deres hensigt med at anvende ID-tegnebøgerne samt hvilke data modtagerparterne påtænker at anmode brugerne om. Disse informationer skal være offentligt tilgængelige via en hjemmeside, og direkte tilgængelig via tegnebogsapplikationen.

Bestemmelserne i gennemførselsretsakten omfatter også specifikationer og krav til udformning og udstedelse af modtagerparternes adgangscertifikater, som skal benyttes til autentificering af modtagende parter forud for dataudveksling fra tegnebogen, samt registreringscertifikater, som skal benyttes til at dokumentere over for tegnebogsbrugeren hvilke data som en given modtagerpart har registreret sig til at anvende.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget til gennemførelsesretsakt.

5. Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Ud over den europæiske forordning om pålidelig og sikker digital identitet til alle europæere (2024/1183) findes der på nuværende tidspunkt ingen specifik juridisk ramme for en europæisk digital identitetstegnebog i Danmark, og der er heller ikke vedtaget national lovgivning på området. Dog er udviklingen og anvendelsen af digitale tegnebøger og identiteter underlagt eksisterende lovgivning, der ikke stiller specifikke krav til deres anvendelsesmuligheder. Alligevel indeholder lovgivningen regler, der blandt andet vedrører krav til identifikation, beskyttelse af grundlæggende rettigheder og databeskyttelse, hvilket direkte påvirker udviklingen og anvendelsen af tegnebøgerne.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget ventes ikke i sig selv at have nogen direkte lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det bemærkes dog, at implementeringen af eIDAS2-forordningen og dertilhørende gennemførselsretsakter planlægges at foregå trinvist, og der vil være be-



hov for særlige nationale tilpasninger og hensyntagen til eksisterende it-løsninger. På den baggrund vil der sandsynligvis opstå et gradvist behov for ny lovgivning, bl.a. lovgivning om registrering af modtagerparter, som tidligst kan træde i kraft fra 2026.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det er ikke muligt at fastslå, hvor stor en del af de samlede udgifter til implementeringen af eIDAS2-forordningen, der direkte kan tilskrives bestemmelserne i gennemførelsesretsakten. Dette skyldes, at de primære udgifter vurderes at være forbundet med eIDAS2-forordningens krav til registrering af modtagende parter, snarere end de specifikke bestemmelser i gennemførelsesretsakten om, hvordan dette skal implementeres i praksis. Det forventes dog, at såfremt registreringskravene både omfatter udstedelse af nationale adgangsg- og registreringscertifikater til modtagerparter samt adgang fra tegnebøgerne til national registre, vil det medføre yderligere omkostninger. Omvendt vil de statsfinansielle konsekvenser reduceres, hvis adgang til nationale registre og udstedelse af adgangscertifikater følger fælleseuropæiske standarder, da dette reducerer antallet af nødvendige tekniske integrationer.

Digitaliseringsstyrelsen har gennemført en overordnet kortlægning af de forventede statsfinansielle konsekvenser ved implementeringen og efterlevelsen af eIDAS2-forordningens samlede forpligtelser. Det vurderes, at der vil være samlede udgifter på forventet ca. 1,7 mia. i perioden 2024-2036, til it-udvikling, drift og vedligehold af tegnebogen. Estimatet er dog behæftet med meget stor usikkerhed og der pågår arbejde med at yderligere kvalificere estimatet.

Tegnebogen skønnes dog også på sigt at kunne reducere fremtidige udgifter til implementering af ny EU-lovgivning, idet den fremadrettet vil kunne udgøre den tekniske løsning på en række problemstillinger, der søges løst digitalt på tværs af EU (fx mobilkørekort, handicap-bevis, fuldmægter mv.). Fremfor at der fremstilles forslag, der fører til behov for at etablere flere nye selvstændige nationale it-systemer, er der således et potentiale i at fremtidige tværeuropæiske digitale løsninger konsekvent sammentænkes med tegnebogen. Det konkrete potentiale for reducere af fremtidige udgifter kan dog ikke kvantificeres på nuværende tidspunkt.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte myndigheders eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslagets bestemmelser ventes ikke i sig selv at have nogen direkte samfundsøkonomiske konsekvenser.

eIDAS2-forordningen vurderes at kunne få positive samfundsøkonomiske konsekvenser på sigt, såfremt de nye tegnebøger kan bidrage til at styrke tilliden i



online transaktioner samt skabe bedre muligheder for brug af grænseoverskridende tillidstjenester som fx signeringsløsninger og dokumentation af specifikke personlige attributter, såsom alder, til forskellige anvendelser og formål.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslagets bestemmelser ventes ikke i sig selv at have nogen direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Forslaget vil potentielt kunne forbedre beskyttelsesniveauet for borgere, forbrugere og samfundet som helhed som følge af, at eIDAS2-forordningen har til hensigt at skabe et mere data-begrænsende marked for identifikation i EU, idet tegnebøgerne giver borgere i EU større kontrol over deres personlige oplysninger. Med de nye digitale tegnebøger kan borgerne selv styre, hvilke data de vil dele, og kun de nødvendige oplysninger skal deles, når de bliver bedt om det.

8. Høring

Sagen har været sendt i høring i EU-specialudvalget for digitalisering med frist for bemærkninger den 14. januar 2025. Der er indkommet bemærkninger fra ATP, Energinet og Forbrugerrådet Tænk.

ATP bemærker, at forslaget synes at være på et overordnet niveau, og forventer derfor, at der fremadrettet skal ske en yderligere konkretisering af gennemførelsesretsakten. Desuden støtter ATP fortsat fokus på at undgå unødvendige administrative byrder, der ikke står mål med den opnåede nytteværdi.

Energinet stiller sig positivt overfor eIDAS2 samt nærværende notat.

Forbrugerrådet Tænk ser generelt positivt på udformningen af de tekniske krav til gennemførelsesretsakt for at sikre så stor tilslutning som muligt fra modtagerparter. Man er dog bekymret for retsaktens manglende modenhed og anbefaler, at der gøres indsigelser mod godkendelse af retsakten i sin nuværende form.

Man ser positivt på den foreslåede funktion til nationale registre for ajourføring af modtagerparter i økosystemet for den digitale ID-tegnebog. Dette vil øge gennemsigtigheden og gøre det lettere for brugere at vurdere legitimiteten af dataanmodninger. Dertil fremhæves også de positive hensyn til at forenkle registreringsprocessen, som forventes at styrke udbredelsen blandt modtagerparter og derved skabe større anvendelsesmuligheder.

Endelig påpeger man dog to væsentlige bekymringer vedr. manglende obligatorisk registrering og uklarhed om suspensionskriterier. Det anbefales, at registreringscertifikater gøres obligatoriske for at sikre høj tillid og sikkerhed blandt brugere. Dertil ønskes suspensionskriterier præciseret, så myndigheder får klare retningslinjer, da manglende klarhed kan svække løsningens effektivitet og sikkerhedsniveau. Man understreger, at tydelige regler er afgørende for at styrke brugertryghed og øge den generelle tilslutning til systemet.



9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der har været afholdt ét møde i eIDAS-komiteén d. 11. december 2024, hvor medlemslandene har drøftet indholdet af forslaget. De fleste medlemslande har udtrykt forbehold for modenheten af indholdet af gennemførselsretsakten. Der er uenighed blandt medlemslandene om, hvordan registrering af modtagende parter og tilhørende certifikater skal håndteres. EU-Kommissionen og nogle medlemslande foretrækker en fleksibel tilgang uden fælles regler, mens flere medlemslande ønskede obligatoriske og harmoniserede certifikater for at begrænse kompleksiteten. Bekymringer blev rejst om datasikkerhed, anvendelsen af nationale systemer til registrering af modtagerparter, og de praktiske krav ved udstedelse af certifikater.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser arbejdet om at fremsætte gennemførselsretsakter vedrørende tegnebogen velkommen, idet de udgør vigtige forudsætninger for en dansk implementering af eIDAS2-forordningen.

Regeringen lægger afgørende vægt på, at udgifter og kompleksitet holdes nede i både registrering og autentificering af de modtagende parter i den digitale identitetstegnebogs økosystem. Der bør derfor være fælles specifikationer og politikker for de certifikater, der anvendes til autentificering af modtagende parter, da fælleseuropæiske standarder er nødvendige for at undgå unødigt kompleksitet i implementeringen af grænseoverskridende funktionalitet i de europæiske tegnebøger.

Endelig er det vigtigt for regeringen, at selve kravene og de efterspurgte oplysninger til registreringen af modtagende parter præges af national fleksibilitet. Dette vil give mulighed for, at hvert land selv kan fastlægge processer og indhold i registreringsordningen, uden at det påvirker den overordnede interoperabilitet.

Overordnet set, er det regeringens vurdering, at det er usandsynligt, at retsakten vil dække alle tekniske aspekter eller være fuldt fremtidssikrede i en længere årrække. Regeringen vil derfor arbejde for, at der indføres en revisionsklausul, der sikrer, at gennemførelsesretsakten regelmæssigt revideres og opdateres efter behov.

Regeringen forventer på den baggrund at stemme imod forslaget, medmindre der foretages ændringer, således at udgifterne og kompleksiteten ved registrering og autentificering af modtagende parter i økosystemet for den digitale identitetstegnebog holdes på et lavt niveau.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.