



KOMITÉNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Dato
10. oktober 2024

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 integrity and core functionalities of European Digital Identity Wallets

KOM-dokument foreligger uden nummer (komitologiregistret).

Nyt notat.

1. Resumé

Europa-Kommissionen (Kommissionen) har den 12. august 2024 fremsat en pakke med fem forslag til gennemførelsesretsakter om tekniske krav til en digital identitetstegnebog (herefter "tegnebog") under eIDAS2-forordningen (2024/1183) (komité sag). Blandt forslagene er en gennemførelsesretsakt om integritet og centrale funktioner for tegnebogen. Denne retsakt blev drøftet på et møde i komitéen for den europæiske ramme for digital identitet den 5. september 2024 og forventes sat til afstemning den 22. oktober 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 ikke muligt at fastslå, hvor stor en del af de samlede udgifter til implementeringen af eIDAS2-forordningen, der direkte kan tilskrives bestemmelserne i gennemførelsesretsakten.

Regeringen støtter fremsættelsen af gennemførelsesretsakterne for tegnebogen, da de er vigtige for dansk implementering af eIDAS2-forordningen. Det er afgørende for regeringen, at forslaget muliggør en brugervenlig, sikker og privatlivsbeskyttende implementering, især til fx aldersverifikation. Derudover fremhæver regeringen behovet for klare tekniske specifikationer vedrørende



signering, dataformater og funktioner som backup og validering. Sikkerhedskravene bør være proportionale med risiciene for at undgå unødigt påvirkning af brugervenligheden i lavrisikosituationer. Regeringen anerkender, at retsakten ikke vil dække alle tekniske aspekter, og vil derfor sikre fortsat teknisk arbejde og overblik over relevante igangværende standardiseringstiltag og -anmodninger.

På baggrund af ovenstående forventer regeringen at stemme for forslaget.

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 12. august 2024 fremsat en pakke med forslag til fem gennemførelsesretsakter heriblandt denne gennemførelsesretsakts vedrørende integritet og centrale funktioner for tegnebogen. Alle fem gennemførelsesretsakter er blevet drøftet på et møde i eIDAS-komitéen den 5. september 2024 og forventes sat til afstemning på et møde i komitéen den 22. oktober 2024. Ifølge eIDAS2-forordningen skal Kommissionen vedtage retsakterne senest den 21. november 2024. Folketingets Europaudvalg forelægges et særskilt notat for hver enkelt forslag.

Forslag til gennemførelsesretsakts vedrørende integritet og centrale funktioner for tegnebogen har hjemmel i forordningens artikel 5a(23), der omhandler fastlæggelse af referencestandarder og om nødvendigt specifikationer og procedurer for krav til tegnebogens funktionalitet.

Forslaget behandles efter undersøgelsesproceduren i komitéen 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 fem gennemførelsesretsakter i eIDAS2-forordningen der har en frist for vedtagelse den 21. november 2024. Disse forventes fremsat som en



endnu en pakke af Kommissionen i de kommende uger. I 2025 forventes ligeledes en række gennemførelsesretsakter knyttet til forordningen. Folketingets Europaudvalg vil i relevant omfang blive forelagt komiténotater for disse retsakter, i takt med at de offentliggøres.

3. Formål og indhold

Forslaget handler om grundfunktionaliteten i tegnebøgerne. Retsakten har til formål at fastsætte regler, der skal sikre, at medlemsstaterne stiller tegnebøger til rådighed, som er interoperable og kan anvendes til alle deres tilsigtede formål på tværs af EU. Tegnebøgerne skal blandt andet muliggøre:

- sikker onlineidentifikation på tværs af grænserne for mange forskellige offentlige og private tjenester
- deling af elektroniske attesteringer af attributter
- Privatlivsvenlig aldersverifikation online og offline
- Udstedelse af elektroniske signaturer

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 gennemførelsesretsakter planlægges at foregå trinvist, og der vil være behov for særlige nationale tilpasninger og hensyntagen til eksisterende it-løsninger. På den baggrund vil der sandsynligvis opstå et gradvist behov for ny lovgivning, som tidligst kan træde i kraft fra 2026.



Det er endnu ikke muligt at angive præcis, hvilken lovgivning, der er behov for, men der forventes bl.a. lovgivning om anerkendelse af danske tegnebøger som et legitimationsbevis, samt regler for erstatningsansvar, som der ikke lovgives om på detailniveau i forordningen.

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 tegnebogens funktionalitet, snarere end de specifikke bestemmelser i gennemførelsesretsakten om, hvordan denne funktionalitet skal implementeres i praksis.

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.

De statsfinansielle konsekvenser er særligt drevet af, at det vil blive obligatorisk for offentlige myndigheder i Danmark at anerkende og acceptere brugen af tegnebøger som identifikationsmiddel på lige fod med MitID. Hertil kommer en nødvendig kobling til signering via NemLog-in samt udgifter til videreudvikling, vedligehold, support, tilsyn og certificering.

Desuden forventes der at være statsfinansielle omkostninger forbundet med udvikling og standardisering af diverse attester og andre dokumenter, hvis Danmark skal kunne anvende centraliserede data til at udstede attester til en decentral og brugerstyret tegnebog. Der vil være behov for standardisering og ensretning af semantik for kendetegn og dokumenter med videre på tværs af EU. Ibrugtagningen af disse standarder hos offentlige institutioner og private aktører vil være en tidskrævende proces med tilpasningsomkostninger.

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, fuldmagter 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 reduktion 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.

eIDAS2-forordningen forventes at medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser for alle private tjenesteudbydere, der har en kontraktmæssig eller juridisk forpligtelse til at anvende "stærk brugerautentifikation" til online identifikation af deres brugere og kunder, fordi de fremadrettet pålægges at skulle acceptere tegnebøger som identifikationsmiddel med forventede tilpasninger af deres eksisterende it-løsninger til følge. Dertil kommer eventuelle omkostninger i forbindelse med private aktørers omstilling til udstedelse og modtagelse af digitale beviser fra tegnebøger.

Det vurderes dog også, at særligt virksomheder, der udsteder eller modtager beviser, fx billetter eller id-beviser, kan udnytte tegnebogens muligheder i deres forretning til at forsimple deres arbejdsgange. På længere sigt er der også potentiale for at lette virksomheders interaktion med offentlige myndigheder.

Der er endnu ikke foretaget et nærmere estimat af de erhvervsøkonomiske konsekvenser, men de vil i høj grad afhænge af, hvor udbredt anvendelsen af tegnebøgerne bliver.

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 9. september 2024. Der er indkommet bemærkninger fra ATP.



ATP har en bekymring for, at de digitale tegnebøger ikke understøtter autentifikation ved opkald til offentlige myndigheder, hvilket er særligt vigtigt for ældre og handicappede borgere. Telefonautentifikation kan forbedre både tilgængeligheden til offentlige tjenester og sikkerheden ved telefoninteraktioner. Derfor foreslår ATP, at den endelige implementering af de digitale tegnebøger også inkluderer telefonautentifikation for at sikre fuld interoperabilitet på tværs af kommunikationskanaler.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Flere medlemsstater har under det første komitémøde udtrykt et ønske om, at centrale dele af gennemførelsesretsakten vedrørende tegnebogens funktionalitet enten fjernes eller præciseres yderligere. Flere medlemsstater finder, at den nuværende udformning ikke muliggør implementering af tegnebøgerne i medlemsstaterne. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at en række tekniske standarder på området fortsat er under udvikling, hvilket betyder, at Kommissionen endnu ikke kan henvise til disse. Det er på den baggrund usikkert, om medlemsstaterne vil stemme for forslaget. Kommissionen har dog udtalt, at gennemførelsesretsakten forventes at blive opdateret og genforhandlet, når de relevante tekniske standarder fra de europæiske standardiseringsorganisationers er færdige. Dette kan muligvis lette forhandlingerne og fremskynde opnåelsen af et acceptabelt kompromis.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser arbejdet om at fremsætte gennemførelsesretsakter vedrørende tegnebogen velkommen, idet de udgør en vigtig milepæl for en dansk implementering af eIDAS2-forordningen.

Regeringen lægger afgørende vægt på, at gennemførelsesretsakten tager hensyn til, og muliggør, en privatlivsbeskyttende implementering, der står mål med eIDAS2-forordningens ambitioner, og blandt andet muliggør brugervenlig, sikker og privatlivsbeskyttende aldersverifikation.

Regeringen lægger stor vægt på, at gennemførelsesretsakten skal indeholde en tilstrækkelig teknisk detaljering og specifikation, så der skabes klarhed over implementeringsrummet for en dansk tegnebog, især vedrørende signering, dataformater og centrale funktioner såsom backup og validering.

Derudover lægger regeringen stor vægt på, at sikkerhedskravene for tegnebøgerne gøres proportionale med risiciene, således at der ikke indføres uhensigtsmæssige indskrænkninger for brugeroplevelsen og brugervenligheden i de brugsscenerier, hvor risiciene ved eventuelt misbrug er begrænsede.

Overordnet set er det regeringens vurdering, at det er usandsynligt, at retsakterne vil dække alle tekniske aspekter eller være fuldt fremtidssikrede i en længere årrække. Regeringen vil derfor arbejde for, at det formaliseres, hvordan og hvor det tekniske arbejde med specifikationer for tegnebøgerne fortsætter, herunder at der indføres en revisionsklausul, der sikrer, at gennemførelsesrets-



akten regelmæssigt revideres og opdateres efter behov, med fokus på nye standarder eller tekniske specifikationer. Endvidere vil regeringen arbejde for, at Kommissionen leverer et overblik over igangværende standardiseringstiltag og de standardiseringsanmodninger, Kommissionen allerede har sendt. Dette overblik vil sikre bedre planlægning og undgå divergerende løsninger fra forskellige medlemsstater.

På baggrund af ovenstående forventer regeringen at stemme for forslaget, idet Kommissionens kompromisforslag muliggør regelmæssig og nødvendig ajourføring af de tekniske specifikationer af centrale funktioner, og ikke unødigt hindrer en brugervenlig, sikker og privatlivsbeskyttende brug af tegnebogen til fx aldersverifikation.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Sagen skønnes at skulle forelægges Folketingets Europaudvalg med henblik på orientering.