



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

EU-Kommissionens meddelelse "Om et fælles europæisk dataområde" (KOM(2018) 232)

Nyt notat

1. Resumé

EU-Kommissionen fremsatte den 25. april 2018 meddelelsen "Om et fælles europæisk dataområde" (KOM(2018) 232), som sætter rammen for Kommissionens dataøkonomipakke indeholdende en række initiativer, der skal fremme videreanvendelsen af offentlige såvel som private data med henblik på udviklingen af den europæiske dataøkonomi.

Regeringen støtter Kommissionens målsætning om at forbedre rammevilkår, der kan understøtte en velfungerende europæisk dataøkonomi og fremme datadreven innovation samt udviklingen af databaserede forretningsmodeller.

Genanvendelsen af offentlige data kan bidrage til udviklingen af nye, innovative tjenester og produkter i europæiske virksomheder. Regeringen støtter derfor overordnet Kommissionens hensigt om at gennemføre initiativer, der kan styrke videreanvendelsen af den offentlige sektors informationer med henblik på at styrke udviklingen af et indre marked for åbne data under hensyntagen til, at omkostninger ved at frisætte offentlige data skal stå mål med de samfundsmæssige gevinster.

Regeringen ser desuden positivt på Kommissionens arbejde med at fremsætte principper for datadeling mellem virksomheder med henblik på at fremme datadreven innovation samt udvikling af nye forretningsmodeller gennem styrket åbenhed og datagenbrug.

2. Baggrund

EU-Kommissionen fremsatte den 25. april 2018 meddelelsen "Om et fælles europæisk dataområde" (KOM(2018) 232), som sætter rammen for præsentationen af en række initiativer, der skal fremme udviklingen af den

europæiske dataøkonomi. Meddelelsen er modtaget i dansk sprogversion den 4. maj 2018.

Meddelelsen kommer som opfølgning på Kommissionens meddelelse ”En strategi for et digitalt indre marked i EU” fra maj 2015 samt Kommissionens meddelelse ”om midtvejsevalueringen af gennemførelsen af strategien for det digitale indre marked – et forbundet digitalt indre marked for alle” fra maj 2017. Tilsammen udstikker de Kommissionens strategi for at styrke det digitale indre marked og danner rammen for Kommissionens arbejde med at understøtte udviklingen af den europæiske dataøkonomi.

Meddelelsen ”Om et fælles europæisk dataområde” bygger desuden også videre på Kommissionens tidligere dataøkonomimeddelelse ”Opbygning af en Europæisk dataøkonomi” fra januar 2017 og offentliggøres parallelt med Kommissionens meddelelse ”Kunstig intelligens for Europa” (KOM(2018) 237) samt Kommissionens meddelelse ”Digital transformation af sundhed og pleje i det digitale indre marked” (KOM(2018) 233). Tilsammen sigter initiativerne på at indfri potentialet i den europæiske dataøkonomi.

3. Formål og indhold

Meddelelsen sætter rammen for lanceringen af initiativerne i Kommissionens dataøkonomipakke bestående af et forslag til revision af direktivet om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-direktivet) (KOM(2018) 234); en opdatering af henstillingen om adgang til og bevaring af videnskabelig information (C(2018) 2375); og et arbejdsdokument med vejledning om deling af private data (SWD(2018) 125). Dertil kommer resultaterne af evalueringen af databasedirektivet (SWD(2018) 146).

Formålet med initiativerne skal ses i forlængelse af bl.a. den generelle databeskyttelsesforordning og forordningen om fri udveksling af andre data end personoplysninger (frie datastrømme). Formålet er at bidrage til europæisk innovation og vækst ved at styrke brugen af data på tværs af medlemsstater og sektorer.

Kommissionen vurderer, at der er potentiale for, at antallet af virksomheder, der primært leverer datarelaterede produkter, tjenester og teknologier kan vokse fra 254.850 i 2016 til 360.000 virksomheder i 2020. Dertil kommer, at brug af data mere generelt er en vigtig faktor for alle virksomheders produktivitet og konkurrenceevne samt for udviklingen af en effektiv offentlig sektor. Data er ligeledes helt afgørende for udviklingen af nye teknologier som kunstig intelligens (AI) og tingenes internet (IoT).

Offentlige og offentligt finansierede data som drivkraft for innovation

Videreanvendelse af den offentlige sektors informationer

Med forslaget til revision af direktivet om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (PSI-direktivet) omfattes data, som lagres af offentlige virksomheder inden for transport- og forsyningsvirksomhed. De nye regler begrænser de undtagelser, der gør det muligt for offentlige organer at opkræve mere end de marginale omkostninger ved formidling af data, når deres data genanvendes. De fremmer også genanvendelse af åbne data fra offentligt finansieret forskning, og medlemsstaterne pålægges at udvikle politikker for åben adgang for forskningsdata. Endelig stilles der med forslaget krav om, at tekniske løsninger såsom programmeringsgrænseflader for applikationer (API'er) giver adgang til data i realtid, hvor det er relevant.

Kommissionen vil fortsat gennem infrastrukturens Connecting Europe Facility (CEF) understøtte udviklingen af den digitale infrastruktur til tilgængeliggørelsen af offentlige data, herunder videreudviklingen af en åben dataportal. Derudover overvejer Kommissionen yderligere finansieringsmuligheder.

Adgang til og bevaring af videnskabelig information

I forlængelse af Kommissionens arbejde med at fremme åben adgang til forskningsdata indeholder dataøkonomipakken en revision af Kommissionens henstilling om adgang til og bevaring af videnskabelig information. Derudover foreslår Kommissionen med udvidelsen af PSI-direktivet, at forskningsdata omfattes, således at medlemsstaterne forpligtes til at udvikle politikker for åben adgang til forskningsdata.

Private data som drivkraft for innovation

Deling af data mellem private virksomheder

Kommissionen påpeger, at data i stigende grad genereres af maskiner baseret på teknologier såsom tingenes internet (IoT). I dag definerer producenten af en enhed, der opsamler ikke-personhenførbare maskingenererede data, som udgangspunkt adgangen til og brugen af data. Producenten kan således bestemme, om brugeren af en enhed skal have adgang til de data, som enheden genererer.

Kommissionen har på dette område gennemført en offentlig høring, der viser opbakning til en øget adgang til data. Dog tilkendegiver interessenterne, at tiden ikke er moden til horisontal regulering af datadeling mellem virksomheder. I stedet skal der fokuseres på gode rammevilkår for et fælles datamarked, hvor kontraktfrihed er en hjørnesten. Interessenterne påpeger ligeledes, at der ikke ønskes nye rettigheder knyttet til dataejerskab – i stedet er det væsentligt at fokusere på, hvordan adgang til data organiseres. Interessenterne tilkendegiver imidlertid opbakning til ikke-reguleringsmæssige tiltag i form af øget brug af programmeringsgrænseflader for applikationer (API'er), udvikling af standardkontrakter samt vejledning. Kommissionen påpeger, at samme data kan anvendes til udvikling af

helt nye tjenester, hvorfor datapartnerskaber mellem virksomheder kunne være en mulighed for at øge dataanvendelse i virksomheder.

Kommissionen fremsætter i øvrigt fem principper for indgåelse af kontrakter om produkter og tjenester, der er baseret på ikke-personhenførbare maskingenererede data (fx enheder baseret på teknologier som tingenes internet):

- a) *Transparens*: Det skal bl.a. fremgå af kontrakten, hvem der har adgang til data samt formålet med brugen af data.
- b) *Delt værdiskabelse*: Det skal afspejles i kontrakten, når en bruger af en enhed bidrager til at generere data.
- c) *Respekt for hinandens kommercielle interesser*: Kontrakten skal beskytte kommercielle interesser og hemmeligheder.
- d) *Velfungerende konkurrence*: Kontrakten må ikke gå på kompromis med konkurrencehensyn ved udveksling af kommercielt følsomme data.
- e) *Begrænsning af data 'lock-in'*: Kontrakten skal i så vid udstrækning som muligt tillade dataportabilitet, hvis tjenester eller produkter genererer data som et biprodukt.

Kommissionen vil igangsætte endnu en høringsproces og vil løbende vurdere, om principperne er tilstrækkelige til at sikre åbne markeder. Kommissionen vil understøtte udviklingen af platforme til datadeling, tilbyde juridisk og teknisk assistance i forhold til datadeling, kontrakter mv., fremme udviklingen af programmeringsgrænseflader for applikationer samt fortsætte arbejdet med at teste og demonstrere dataanvendelse.

Dataøkonomipakken indeholder ligeledes en evaluering af databasedirektivet, som navnlig fokuserer på den såkaldte sui generis-beskyttelse, som finder anvendelse, når indsamling, kontrol eller præsentation af indholdet er udtryk for en væsentlig investering. På den ene side konkluderer evalueringen, at beskyttelsen ikke systematisk omfatter situationer, hvor der anvendes store datamængder, eller unikke databaser som udgør den eneste kilde til de pågældende data. På den anden side påpeger evalueringen, at det er uklart, hvor bredt databasedirektivet dækker og om det fx omfatter maskingenererede data.

Adgang til private data af offentlig interesse

Kommissionen fremhæver, at offentlige myndigheders adgang til data kan bidrage til bedre offentlige services. Revisionen af PSI-direktivet skal på denne baggrund medvirke til at forbedre myndigheders adgang til private data under hensyntagen til, at virksomhederne skal kompenseres for investeringen i at indsamle og anvendelige data.

I forhold til deling af ikke-personhenførbart privat data med offentlige myndigheder fremhæver Kommissionen seks principper, som skal iagttages:

- a) *Proportionalitet i anvendelsen af private data*: En anmodning om adgang til private data skal være velbegrunder og proportional med formålet.
- b) *Afgrænsning af formålet*: Brugen af private data skal være begrænset til et eller flere specifikke formål, som skal fremgå af kontrakten mellem den offentlige og private part.
- c) *Virksomheden skal ikke voldes skade*: I datasamarbejde mellem virksomheder og offentlige myndigheder skal det sikres, at legitime interesser som fx beskyttelse af forretningshemmeligheder mv. respekteres.
- d) *Betingelser for genanvendelse af data*: Datadelingsaftaler med offentlige myndigheder skal som udgangspunkt være gensidigt fordelagtige, dog under hensyntagen til den offentlige interesse.
- e) *Udfordringer ved privat data*: Virksomheder skal tilbyde hjælp til at vurdere datakvaliteten, men kan ikke blive pålagt at forbedre data.
- f) *Transparens*: Offentlig-private aftaler om datadeling skal være transparente og bedste praksisser skal tilgængeliggøres for offentligheden.

Kommissionen vil arrangere en højniveaudrøftelse om adgang til private data af offentlig interesse samt løbende vurdere, om tiltagene er tilstrækkelige til at facilitere datadeling mellem private virksomheder og myndigheder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om meddelelsen.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv samfundsøkonomiske, statsfinansielle eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Meddelelsen har ikke i sig selv betydning for beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Generelle bemærkninger

DI støtter grundlæggende initiativer, der giver incitament til, at virksomhederne anvender data i deres forretningsudvikling. DI er optaget af, at bestræbelserne på at etablere rum for datadeling helt fundamentalt ikke gør det mindre attraktivt for en virksomhed at investere i en data-drevet forretningsudvikling, når de data, som tilvejebringes som led i forretningsudviklingen, kan gøres til genstand for datadeling med andre virksomheder og myndigheder. Mindskes incitamenterne, bliver der samlet set færre data at dele, og færre innovative nye værdiskabende digitale løsninger. DI bemærker afslutningsvist, at det er et særdeles ambitiøst initiativ fra Kommissionens side, der grundlæggende kan støttes.

Dansk Erhverv hilser meddelelsen velkommen. Dansk Erhverv mener, det er glædeligt, at Kommissionen viser forståelse for, hvor vigtigt data er for den fremtidige vækst i den europæiske økonomi, og til stadighed ser til at sikre, at rammene er tidssvarende. Adgang til offentlige og private data er ifølge Dansk Erhverv essentielt for, at teknologier så som kunstig intelligens kan blomstre i EU. Dansk Erhverv er enige med Kommissionen i, at det er for tidligt at lovgive om adgang til private data. Dansk Erhverv stiller sig derfor kritiske overfor de retningslinjer, Kommissionen udstikker i det tilhørende arbejdsdokument med vejledning om deling af private data (SWD (2018) 125), specielt med hensyn til deling af data med offentlige myndigheder.

FTF hilser det velkomment, at Kommissionen ønsker at skabe et mere smidigt system, så EU kan realisere potentialet i offentlige og private data. Men det er afgørende for FTF, at det sker uden at gå på kompromis med retssikkerheden og borgernes private data.

Databeskyttelse

DI mener, at det er vigtigt, at der er fokus på digital ansvarlighed i forhold til både transparens, sikkerhed, privatliv og konsekvensvurdering, når data indsamles, stilles til rådighed og videreanvendes.

FTF mener, det er altafgørende, at der sikres en ansvarlig omgang med borgernes data, da selv samme data også er værdifuld for de som ønsker at misbruge dem. Når data centraliseres og samkøres fra forskellige datakilder og registre, kan det ganske rigtigt give en lettere adgang til data, hvilket kan være til gavn for fx erhvervs- og forskningsaktører. Men det kan også være med til at øge risikoen for, at større mængder data falder i de forkerte hænder, eller at borgernes, medarbejderes eller virksomhedernes private eller

fortrolige oplysninger bliver kompromitteret. De nye digitale teknologier udfordrer på en række punkter vores privatliv bl.a. gennem opsamling og anvendelse af de mange personlige oplysninger og data, vi gennem brug af digitale medier etc. efterlader os i datasystemer, vi ikke har kontrol over. Så hvis der, som der lægges op til i initiativet, skal ske en større udveksling af data mellem den offentlige og private sektor, så skal der være styr på sikkerheden og etikken. Her er det oplagt at ny teknologi og datasatsninger skal udvikles med fokus på det enkelte individs kontrol over data om sig selv. ”Privacy by design” og borgerens kontrol over de data, som indsamles, er afgørende. Kommissionen lægger vægt på, at indsatsen for at skabe en mere smidig adgang til at dele og anvende data skal ske inden for de rammer der er gældende i den nye persondataforordning (GDPR), som træder i kraft d. 25. maj 2018. FTF mener, at det er vigtigt at sikre, at GDPR implementeres tilfredsstillende, hvis der skal arbejdes for en lettere adgang til at dele, anvende og samkøre data på tværs i EU.

Deling af data mellem private virksomheder

DI mener, at det kan være fornuftigt at sætte nogle retningslinjer for deling af virksomheders data, men at det er vigtigt, at erhvervslivet tages med på råd løbende i bestræbelserne på at sætte og udvikle disse rammer, herunder at deling af data sker på frivillig basis og ikke ved lov, og at der er plads til fleksibilitet i forhold til for nu ukendte teknologiers komme. Det er afgørende for DI, at forretningskritiske data og data relevante for virksomhedernes løbende forretningsudvikling og dermed fortsatte konkurrenceevne ikke kan blive genstand for deling.

Retningslinjer bør ifølge **DI** ikke kunne sætte en standard for, hvilke data bør deles, hvordan og til hvilken evt. pris, da det kan ende som en uhenigtsmæssig de facto standard, der er urimelig og unødigt omkostningstung at følge. Udgangspunkt for al datadeling, der involverer private virksomheder må således være aftaleretten, og ny regulering på området (national/europæisk) må ikke unødigt gribe ind i den ret. Udarbejdelsen af standardkontrakter, som Kommissionen foreslår, vil hjælpe særligt SMV’er med datadeling fremover.

Dansk Erhverv mener grundlæggende, at indholdet af kontrakter skal være op til virksomhederne selv at forhandle og fastsætte – også i B2B-forhold. Det være sagt, kan der i nogle sektorer være problemer, fordi magtforholdet imellem parterne er ubalanceret. I disse situationer mener Dansk Erhverv, at konkurrencelovgivningen bør anvendes mere aktivt for at modvirke ”datamonopoler” i de enkelte sektorer. Der skal desuden sikres overensstemmelse mellem disse guidelines og informationskravene i forslaget til forordningen om Platform-to-Business, der blev fremlagt af Kommissionen. De foreslåede principper indenfor B2B er brede, og mange virksomheder opererer allerede efter disse principper. Derfor kan Dansk Erhverv leve med principperne som de er formuleret nu.

Dansk Erhverv forstår Kommissionens intention med at klarlægge forskellige modeller for datadeling. Dansk Erhverv er dog ikke overbevist om, at de tre oplyste modeller i det tilhørende arbejdsdokument med vejledning om deling af private data (SWD (2018) 125) er en fremtidssikker måde at fremstille markedet på. Dansk Erhverv hilser ideen om et Supportcenter for datadeling velkommen, og særligt udveksling af best practices og hjælp til især mindre virksomheder vil være brugbart. Flere steder nævnes modelkontrakter. Dansk Erhverv mener ikke, at der på nuværende tidspunkt er behov for modelkontrakter fra EU. Datamarkedet udvikler sig ekstremt hurtigt, og modelkontrakter vil hurtigt kunne blive forældet. Ift. de tekniske aspekter af datadeling bakker Dansk Erhverv fuldt op om Kommissionens opfordringer til at anvende APIs.

Adgang til private data af offentlig interesse

DI påpeger, at prissætning i datadelingsaftaler skal være proportional ift. de tilknyttede omkostninger, når der er tale om formål af større samfundsmæssig betydning, men at prisfastsættelse derudover må følge markedet.

DI mener, at "Once-only" princippet bør tilføjes i retningslinjerne og bør være et bærende princip i alle B2G-datadelingsaftaler. Virksomheder skal kun afkræves data én gang. Derefter må det være op til de offentlige myndigheder at finde en løsning på deling af data på tværs af ressort.

Dansk Erhverv mener, at principperne indenfor B2G er mere problematiske og uklare. Igen ønsker Dansk Erhverv at understrege, at fleksibiliteten i kontraktforhold er essentiel, og at det skal være op til de pågældende parter at aftale på hvilke vilkår de vil dele data.

Dansk Erhverv påpeger, at princip a henviser til, at en anmodning skal være begrundet klart og påviseligt i offentlighedens interesse, men at dette begreb ikke er defineret, og at det er derfor meget uklart, hvilken slags data der er tale om her.

Dansk Erhverv finder, at princip c – at samarbejde mellem virksomhederne og myndighederne skal sikre, at legitime interesser, navnlig beskyttelsen af forretningshemmeligheder og andre følsomme forretningsoplysninger, respekteres – er et vigtigt princip, men at det bør klarlægges nærmere, om det er muligt at overholde det i konteksten af den danske lovgivning om aktindsigt.

Princip d anbefaler, at offentlige instanser skal forfordeles ift. andre kunder.

Dansk Erhverv stiller sig uforstående overfor denne anbefaling, både fordi det er uklart, hvad der menes med formuleringen, og fordi det skal være op til virksomheden at beslutte, hvordan den ønsker at behandle sine kunder, og hvornår det eventuelt kunne være relevant fx at give rabat.

Dansk Erhverv henviser til, at der i afsnit 4.2.a i det tilhørende arbejdsdokument med vejledning om deling af private data (SWD (2018) 125) oplistes eksempler på, hvad data af offentlig interesse kan være. Her nævnes bl.a. detailhandelsdata og i meddelelsen nævnes telekomdata. Dansk Erhverv påpeger, at det er meget forskellige typer data, og det er fortsat uklart hvordan og hvornår disse data vil være af offentlig interesse. Formål og rationale afhænger helt af typen og af data og detaljeringsgraden. I kombination med anbefalingerne i punkt 4.2.d om kompensation er Dansk Erhverv bekymret for, at uden en klar definition af ”offentlig interesse” vil offentlige institutioner tilnærmelsesvis kunne ekspropriere data fra private virksomheder med den begrundelse, at data er af offentlig interesse, uden at virksomhederne har mulighed for at udfordre dette. Denne usikkerhed vil imod hensigten kunne medføre, at datadrevne virksomheder bliver mere påpasselige med at dele data med offentlige instanser, da de ikke kan være sikre på at blive kompenseret samtidig med, at det er uklart, hvordan de skal give den offentlige kunde en privilegeret behandling i forhold til andre kunder.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdning.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen mener, at det digitale indre marked bør være åbent over for digital innovation og konkurrence. Der bør være fokus på at sikre lave adgangsbarrierer for nye digitale virksomheder samt på at undgå protektionistiske tiltag. Endvidere bør det sikres, at der ikke indføres unødige byrder for erhvervslivet eller det offentlige i forbindelse med bestræbelserne på at fremme det digitale indre marked.

Regeringen støtter Kommissionens målsætning om at forbedre rammevilkår, der kan understøtte en velfungerende europæisk dataøkonomi og fremme datadreven innovation samt udviklingen af databaserede forretningsmodeller.

Genanvendelsen af offentlige data kan bidrage til udviklingen af nye, innovative tjenester og produkter i europæiske virksomheder. Regeringen støtter derfor overordnet Kommissionens hensigt om at gennemføre initiativer, der kan styrke videreanvendelsen af den offentlige sektors informationer med henblik på at styrke udviklingen af et indre marked for åbne data under hensyntagen til, at omkostninger ved at frisætte offentlige data skal stå mål med de samfundsmæssige gevinster.

Regeringen er positiv over for en udvidelse af PSI-direktivets anvendelsesområde til at omfatte transport- og forsyningssektoren. Regeringen er i udgangspunktet positiv over for at udvide direktivets område til offentligt finansieret forskningsdata, idet der dog er behov for at analysere konsekvenserne nærmere. Det forudsætter imidlertid mulighed for en gradvis implementering, der tager udgangspunkt i medlemsstaternes forskellige parathed til at stille forskningsdata til rådighed.

Regeringen ser positivt på Kommissionens arbejde med at fremsætte principper for datadeling mellem virksomheder med henblik på at fremme data-dreven innovation samt udvikling af nye forretningsmodeller gennem styrket åbenhed og datagenbrug.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Der fremsendes særskilt grund- og nærhedsnotat angående forslaget til revision af direktivet om videreanvendelse af den offentlige sektors informationer (KOM(2018) 234).