



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 certification 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 certificering af tegnebøgerne. 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. Høje certificeringskrav kan dog have en negativ indvirkning på udbredelsen af tegnebøgerne i Danmark og potentielt medføre øget negative konsekvenser.

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 stiller regeringen sig kritisk over for omfattende certificeringskrav, der kan besværliggøre certificeringen af en dansk tegnebog. Der lægges vægt på, at kravene ikke udvides ud over dem, der er fastsat i eIDAS2-forordningen, og at de tekniske krav lempes for at sikre en omkostningseffektiv certificering uden af gå på kompromis med brugeroplevelsen. Regeringen anerkender, at retsaken 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 imod 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 gennemførelsesretsakt vedrørende certificering af tegnebøgerne. Alle fem gennemførelsesretsakter er blevet drøftet på et møde i eIDAS-komiteén den 5. september 2024 og forventes sat til afstemning på et møde i komitéén 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 gennemførelsesretsakt vedrørende certificering af tegnebøgerne har hjemmel i forordningens artikel 5c(6), der omhandler fastlæggelse af referencestandarder og om nødvendigt specifikationer og procedurer for certificering af tegnebøgerne.

Forslaget behandles efter undersøgelsesproceduren i komitéén 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 gennemførselsretsakter 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 gennemførselsretsakter 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 certificeringen af tegnebøgerne. Retsakten har til formål at fastsætte kravene til certificering af tegnebøgernes overensstemmelse med eIDAS-forordningens krav med hensyn til sikkerhed og funktionalitet. Hvis medlemsstaterne ikke kan anvende europæiske cybersikkerhedscertificeringsordninger baseret på forordning (EU) 2019/881, eller hvis sådanne ordninger ikke er tilstrækkelige, skal de indføre nationale certificeringsordninger for at supplere dem. Disse ordninger skal bl.a. specificere kompetencekravene for certificeringsmyndigheder og en evalueringsproces for certificeringsordninger.

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 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 en stor del af kravene til certificeringsregimet er fastlagt i selve eIDAS2-forordningens bestemmelser. Det forventes dog, at der vil være en sammenhæng mellem høje tekniske certificeringskrav for tegnebøgerne i gennemførelsesretsaktens bestemmelser og øgede statsfinansielle konsekvenser. Dette skyldes, at det vil blive mere omfattende at udvikle en national certificeringsordning, og derefter også mere krævende at udvikle og implementere en dansk tegnebog, der efterlever disse certificeringskrav.

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.

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 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

Forslaget ventes ikke i sig selv at have nogen direkte samfundsøkonomiske konsekvenser. Høje tekniske certificeringskrav kan dog have en negativ indvirkning



på udbredelsen af tegnebøgerne i Danmark, hvilket kan begrænse de positive samfundsøkonomiske konsekvenser, der er beskrevet nedenfor.

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

Forslaget ventes ikke i sig selv at have nogen direkte erhvervsøkonomiske konsekvenser, men høje tekniske certificeringskrav kan have en negativ indvirkning på udbredelsen af tegnebøgerne i Danmark.

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 ikke indkommet bemærkninger.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er uenighed blandt medlemsstaterne omkring niveauet for nationale certificeringsordninger. Nogle af de større medlemsstater insisterer på strenge og



udtømmende krav til certificering, mens flere af de mindre medlemsstater ønsker større grad af national selvbestemmelse og lempeligere krav.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen hilser arbejdet om at fremsætte gennemførselsretsakter 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.

Regeringen er kritisk over for unødigt omfattende krav til certificering, der vil gøre det teknisk og organisatorisk udfordrende at certificere en dansk tegnebog. Regeringen lægger derfor afgørende vægt på at certificeringskravene ikke udvider certificeringskravene fra eIDAS2-forordningen.

Regeringen lægger endvidere stor vægt på, at de tekniske krav for certificering lempes og at der udarbejdes proportionale certificeringsordninger, som muliggør en omkostningseffektiv og sikker certificering af en dansk tegnebog.

Regeringen lægger også stor vægt på, at certificeringskrav ikke står i vejen for at kunne implementere en løsning med en god brugeroplevelse.

Overordnet set er det regeringens vurdering, at det er usandsynligt, at retsakten vil dække alle tekniske aspekter eller være fuldt fremtidssikre 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 gennemførelsesretsakten 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, medmindre kompromisforslaget udvider certificeringskravene fra eIDAS2-forordningen og dermed hindrer en brugervenlig 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.