

III

(Forberedende retsakter)

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANK

DEN EUROPÆISKE CENTRALBANKS UDTALELSE

af 5. september 2022

**om forslag til forordning om harmoniserede regler om fair adgang til og anvendelse af data
(dataforordningen)****(CON/2022/30)**

(2022/C 402/05)

Indledning og retsgrundlag

Den 23. februar 2022 vedtog Europa-Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om harmoniserede regler om fair adgang til og anvendelse af data ⁽¹⁾ (herefter »forordningsforslaget«). Den Europæiske Centralbank (ECB) mener, at forordningsforslaget er omfattet af dens kompetenceområde, og har derfor besluttet at udøve sin ret i henhold til artikel 127, stk. 4, andet punktum, og artikel 282, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde til at afgive en udtalelse.

ECB's kompetence til at afgive udtalelse fremgår af artikel 127, stk. 4, og artikel 282, stk. 5, i traktaten, da forordningsforslaget indeholder bestemmelser, der berører ECB's opgaver vedrørende fastlæggelse og gennemførelse af pengepolitikken og fremme af betalingssystemernes smidige funktion i henhold til traktatens artikel 127, stk. 2, første og fjerde led, og artikel 282, stk. 1, samt indsamlingen af statistisk information i henhold til artikel 5 i statuttet for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (herefter »ESCB-statuttet«). I overensstemmelse med artikel 17.5, første punktum, i forretningsordenen for Den Europæiske Centralbank er denne udtalelse vedtaget af ECB's Styrelsesråd.

1. Generelle bemærkninger

- 1.1 Forordningsforslaget er et vigtigt element i operationaliseringen af den europæiske strategi for data ⁽²⁾. Etableringen af stærke retlige rammer vil lette udviklingen af den europæiske dataøkonomi. ECB glæder sig derfor over forordningsforslaget og indførelsen af rammer for adgang til og anvendelse af data fra kilder i den private sektor, hvor disse rammer omfatter krav om datadeling, gennemsigtighed og beskyttelse af fortrolighed.
- 1.2 ECB glæder sig over, at Kommissionen agter at foretage en evaluering af forordningsforslaget to år efter dens anvendelsesdato ⁽³⁾. Evalueringen bør omfatte en vurdering af virkningen og effektiviteten af de tekniske rammer og procedurer, der er indført for at overholde forordningsforslaget.
- 1.3 Forordningsforslaget er en horisontal forordning, der fastsætter grundlæggende regler, som skal gælde for alle sektorer, og som fremtidig sektorspecifik lovgivning i princippet bør tilpasses, herunder lovgivning, der henhører under ECB's kompetenceområder, såsom Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 ⁽⁴⁾ (herefter »PSD2«). Det er vigtigt at tage hensyn til ECB's udtalelse om denne horisontale forordning, da den sandsynligvis vil få

⁽¹⁾ COM(2022) 68 final.

⁽²⁾ COM(2020) 66 final.

⁽³⁾ Jf. forordningsforslagets artikel 4.

⁽⁴⁾ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/2366 af 25. november 2015 om betalingstjenester i det indre marked, og om ændring af direktiv 2002/65/EF, 2009/110/EF og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og om ophævelse af direktiv 2007/64/EF (EUT L 337 af 23.12.2015, s. 35).

konsekvenser for sektorspecifik lovgivning, som ECB kan vedtage yderligere udtalelser om, når en sådan lovgivning ændres.

- 1.4 Der kan være behov for yderligere lovgivning for at fastsætte mere detaljerede regler end dem, der er indeholdt i forordningsforslaget, for dermed at give ECB mulighed for at få adgang til de data, der er nødvendige for, at ECB kan udføre sine opgaver. ECB kan blive nødt til at vedtage yderligere udtalelser om en sådan lovgivning.
- 1.5 Det er op til Europa-Kommissionen og EU-lovgiverne at vurdere forordningsforslagets overholdelse af EU's databeskyttelsesregler.

2. Specifikke bemærkninger

2.1 Forordningsforslagets anvendelsesområde

- 2.1.1 Forordningsforslaget har til formål at regulere og lette adgangen til og anvendelsen af data, der er indhentet fra eller genereret ved brug af produkter eller relaterede tjenester. Udtrykket »produkt« defineres som en materiel løsøregenstand, også hvis den indgår i en stationær genstand, som registrerer, genererer eller indsamler data vedrørende dens anvendelse eller omgivelser, og som er i stand til at kommunikere data via en offentligt tilgængelig elektronisk kommunikationstjeneste, og hvis primære funktion ikke er lagring og behandling af data ⁽⁵⁾. Selvom denne brede definition synes at være i overensstemmelse med forordningsforslagets formål om at øge værdien af data for forbrugere, virksomheder og samfundet ⁽⁶⁾, kan visse typer data, såsom data produceret af den offentlige sektor, falde ind under dens anvendelsesområde. Forordningsforslagets anvendelsesområde bør præciseres for at udelukke visse typer data, såsom data produceret af den offentlige sektor.

- 2.1.2 I forbindelse med finansielle tjenesteydelser anbefaler ECB, at det præciseres, hvilke produkter der kan være omfattet af forordningsforslagets definition. Finansielle tjenesteydelser eller relaterede produkter, såsom betalingskonti, betalingskort og apps på en brugers smartphone, kan potentielt være omfattet af forordningsforslagets definitioner af »produkt« og »relateret tjeneste«. Desuden henviser begrundelsen til forordningsforslaget til PSD2 som et eksempel på sektorspecifik lovgivning om adgang til data. PSD2 omhandler adgang til betalingskonti, der er elektronisk tilgængelige. Det er uklart, om sådanne betalingskonti betragtes som produkter, som disse er defineret i forordningsforslaget. ECB ønsker at fremhæve kompleksiteten og mangfoldigheden af de faktiske forhold inden for betalingstjenester og -instrumenter, og at forordningsforslaget ikke bør skabe uforudsigelige begrænsninger og komplikationer på dette område. Forordningsforslaget bør kun omfatte produkter, som brugeren er i besiddelse af.

2.2 Standardisering

- 2.2.1 Forordningsforslaget omhandler ikke den tekniske gennemførelse af de retlige rammer for adgang til og anvendelse af data. Analysen af bidragene til den offentlige høring om forordningsforslaget viste, at 69 % af de respondenter, der havde oplevet vanskeligheder mellem virksomheder identificerede tekniske hindringer (formater og mangel på standarder). En af erfaringerne fra gennemførelsen af PSD2, som også under visse omstændigheder giver adgang til visse typer betalingstransaktioner og kontooplysninger, er, at den tekniske gennemførelse forårsager forsinkelser i opfyldelsen af PSD2-målene. For at fjerne hindringerne ved at skifte mellem databehandlingstjenester bør det i forordningsforslaget kræves, at de europæiske standardiseringsorganer udvikler de nødvendige standarder og åbne interoperabilitetsspecifikationer. Desuden kræves det i forordningsforslaget, at Kommissionen vedtager fælles specifikationer på områder, hvor der ikke findes harmoniserede standarder, eller hvor de er utilstrækkelige, med henblik på yderligere at forbedre interoperabiliteten for de fælles europæiske dataområder, applikationsprogrammeringsgrænseflader, cloudflytninger og intelligente kontrakter. Vanskelighederne ved det kommende arbejde og de nødvendige år for at fuldføre det bør ikke undervurderes.

- 2.2.2 Hvis der med forordningsforslaget ikke opnås datastandardisering, kan det være vanskeligt at vurdere, hvor nyttige dataene er i tilfælde af et ekstraordinært behov. Ikkestandardiserede data kan også være uanvendelige til beslutningsformål.

⁽⁵⁾ Jf. forordningsforslagets artikel 2, stk. 2.

⁽⁶⁾ Jf. betragtning 1 til forordningsforslaget.

2.3 ECB's adgang til og anvendelse af data

- 2.3.1 Det har væsentlige fordele at give den offentlige sektor mulighed for at få adgang til og anvende privatejede data til en række definerede, almennyttige formål. Navnlig gør Eurosystemet i forbindelse med udførelsen af sine pengepolitiske opgaver omfattende brug af officielle statistikker udarbejdet af ECB, medlemmerne af Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) og det europæiske statistiske system (ESS) samt af ikkeofficielle og ikkeetraditionelle datakilder. Ikkeetraditionelle datakilder kan omfatte indikatorer for befolkningsmobilitet med høj frekvens baseret på mobilnetoperatørers data, som f.eks. kan anvendes til at verificere virkningerne af: mobilitetsrestriktioner i forbindelse med pandemi eller krig, forbrugerprisindeks baseret på scannerdata fra større detailhandlere og statistikker over husholdningernes forbrug eller nationalregnskaber understøttet af data om finansielle transaktioner såsom købsordrer, fakturaer, kortgebyrer og konteringer. Desuden har digitalisering og krisehåndtering i de seneste år øget behovet for, at ECB's beslutningstagende organer anvender atypiske data i beslutningstagningen, navnlig: 1) i nødsituationer og krisesituationer, når ECB udfører sine pengepolitiske opgaver, og 2) for statistiske formål rettet mod at teste kvaliteten af de atypiske data, før retsakter indarbejdes eller ændres angående indsamlingen af statistiske data ellers deres anvendelighed forud for nødsituationer eller krisesituationer.
- 2.3.2 Derfor mener ECB, at den adgang, der gives til ECB og de nationale centralbanker, bør være bredere end forudset i forordningsforslaget. ESCB's medlemmer bør have mulighed for at få adgang til og anvende data, der falder ind under forordningsforslagets anvendelsesområde. Ikke kun når der opstår et ekstraordinært behov for at anvende dataene til at udføre ESCB's opgaver, men også til statistiske formål, hvor dette ville hjælpe ECB med at indsamle officielle statistikker med bistand fra de nationale centralbanker. Dette vil igen hjælpe ECB, når ECB bidrager til harmoniseringen af regler og praksis for indsamling, udarbejdelse og distribution af statistikker inden for ECB's kompetenceområder. Det ville være yderst gavnligt for slutbrugerne at tillade anmodninger om data til statistiske formål, da dette ville gøre det muligt at analysere dataene med henblik på at identificere tendenser/mønstre og spare tid inden vedtagelsen af forordninger samt bidrage til at analysere ESCB's databehov i nødsituationer og krisesituationer. Når det er sagt, er det af afgørende betydning, at bredere adgang ledsages af sikkerhedsforanstaltninger, der sikrer, at data kun tilgås og anvendes i det omfang og med den detaljeringsgrad, som er nødvendig for udførelsen af vedtægtsmæssige opgaver, såsom udvikling, udarbejdelse og formidling af officielle statistikker, og at Unionens institutioner og de offentlige myndigheder træffer alle de nødvendige lovgivningsmæssige, administrative, tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at sikre beskyttelsen af dataene.
- 2.3.3 Selvom data, der stilles til rådighed som reaktion på en offentlig nødsituation, skal stilles gratis til rådighed, kan data, der stilles til rådighed for Unionens institutioner, agenturer eller organer og offentlige myndigheder i andre tilfælde, desuden være underlagt kompensation til dataindehaverne. Kompensationen bør ikke overstige de tekniske og organisatoriske omkostninger, der er forbundet med at levere dataene, dvs. omkostningerne ved anonymisering og teknisk tilpasning uden anvendelse af en rimelig margen. Når Unionens institutioner får adgang til privatejede data, bør de ikke pådrages urimelige omkostninger. I erkendelse af, at hver anmodning om oplysninger tjener offentlighedens interesse, bør data stilles til rådighed til kostpris og uden pålæggelse af en »rimelig margen«, navnlig i tilfælde, hvor den rimelige margen opkræves mere end én gang for de samme data, eller når pålæggelsen af en rimelig margen på grund af begrænsede ressourcer i praksis kan gøre det umuligt at indhente data.

2.4 Anvendelse af data indhentet af EU-institutionerne til statistiske formål

- 2.4.1 Forordningsforslaget ⁽⁷⁾ giver offentlige myndigheder eller Unionens institutioner, agenturer eller organer mulighed for at dele de modtagne data med enkeltpersoner eller organisationer med henblik på at udføre videnskabelig forskning eller analyser, der er forenelige med det formål, hvortil der blev anmodet om dataene, og med de nationale statistiske kontorer og Eurostat med henblik på udarbejdelse af officielle statistikker. Forordningsforslagets betragtninger ⁽⁸⁾ udvider denne ret ved at præcisere, at der også kan opstå et ekstraordinært behov i forbindelse med rettidig udarbejdelse af officielle statistikker, hvis dataene ikke er tilgængelige på anden vis, eller hvis byrden for respondenterne i statistikken vil blive betydeligt reduceret.

⁽⁷⁾ Jf. forordningsforslagets artikel 21.

⁽⁸⁾ Jf. betragtning 58 til forordningsforslaget.

2.4.2 Forordningsforslaget bør ændres for at gøre det muligt for ECB og andre medlemmer af ESCB specifikt at anvende data, som de måtte modtage i overensstemmelse med forordningsforslaget, til udarbejdelse af officielle statistikker på samme måde, som det er tilladt for Eurostat og andre medlemmer af ESS. ESCB og ESS udgør de to søjler i de europæiske statistikker, idet de sammen udvikler, udarbejder og formidler europæiske statistikker inden for deres respektive kompetenceområder, og i forbindelse med udarbejdelsen af europæiske statistikker arbejder de tæt sammen for at minimere indberetningsbyrden og sikre den nødvendige sammenhæng ⁽⁹⁾ i overensstemmelse med de statistiske principper, herunder princippet om høj outputkvalitet. I det omfang Eurostat og andre medlemmer af ESS har ret til at anvende de data, der er modtaget i overensstemmelse med forordningsforslaget, ved udarbejdelsen af officielle statistikker, bør en sådan ret tilsvarende gives til ESCB. Desuden bør forordningsforslaget give ECB og andre medlemmer af ESCB mulighed for at modtage den information, der er til rådighed for Eurostat, hvor dette er nødvendigt for at udføre ECB's opgaver, hvis Eurostat modtager disse data til statistiske formål. I den forbindelse vil det være hensigtsmæssigt at ændre forordningsforslaget ved at definere begrebet »officielle statistikker«, som er nævnt, men ikke defineret, i forordningsforslaget.

2.5 Offentlig nødsituation

2.5.1 Forordningsforslaget ⁽¹⁰⁾ fastsætter, at der er et ekstraordinært behov for, at en offentlig myndighed eller en EU-institution, et EU-agentur eller et EU-organ anvender data, der er omfattet af forordningsforslaget, hvis de data, der anmodes om, bl.a.: a) er nødvendige for at reagere på en offentlig nødsituation eller b) er begrænsede i tid og omfang og nødvendige for at forebygge en offentlig nødsituation eller bidrage til genopretningen efter en offentlig nødsituation. En »offentlig nødsituation« defineres som en ekstraordinær situation, der har negative virkninger for befolkningen i Unionen, en medlemsstat eller en del heraf, med risiko for alvorlige og varige følgevirkninger for levevilkårene, for den økonomiske stabilitet eller med risiko for en væsentlig forringelse af Unionens eller den eller de relevante medlemsstats økonomiske aktiver. Forordningsforslagets betragtninger ⁽¹¹⁾ forklarer, at dette kan omfatte folkesundhedskriser, nødsituationer som følge af miljøforringelse og større naturkatastrofer, herunder katastrofer, der forværes af klimaændringer, samt større menneskeskabte katastrofer som f.eks. større cybersikkerhedsrelaterede hændelser.

2.5.2 Der kan også være ekstraordinære situationer, der har negative virkninger for befolkningen i Unionen eller i en medlemsstat, med risiko for alvorlige og varige følgevirkninger for økonomien samt for den økonomiske stabilitet. Disse kan omfatte nødsituationer i banksystemet og på de finansielle markeder og det finansielle system mere generelt, som det for nyligt var tilfældet med covid-19-pandemien og krigen i Ukraine. ECB anbefaler derfor, at definitionen af »offentlig nødsituation« udvides til at omfatte situationer, der kan have indvirkning på stabiliteten i det finansielle system i Unionen eller de(n) relevante medlemsstat(er).

2.6 Interoperabilitet

2.6.1 ECB glæder sig over den vægt, der lægges på interoperabilitet, ⁽¹²⁾ og betydningen heraf i forordningsforslaget, og over, at forordningsforslaget tillægger Kommissionen beføjelser til at vedtage interoperabilitetsspecifikationer for at sikre interoperabilitet mellem fælles europæiske dataområder ⁽¹³⁾. Myndigheder, der på nuværende tidspunkt fastsætter europæiske standarder, kan sammen med eller som alternativ til Kommissionen så vidt muligt udarbejde eller levere harmoniserede standarder vedrørende de væsentlige krav til dataadgang, -portabilitet og -interoperabilitet.

⁽⁹⁾ Artikel 2a i Rådets forordning (EF) nr. 2533/98 af 23. november 1998 om Den Europæiske Centralbanks indsamling af statistisk information (EUT L 318 af 27.11.1998, s. 8) og artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 223/2009 af 11. marts 2009 om europæiske statistikker og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1101/2008 om fremsendelse af fortrolige statistiske oplysninger til De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor, Rådets forordning (EF) nr. 322/97 om EF-statistikker og Rådets afgørelse 89/382/EØF, Euratom om nedsættelse af et udvalg for De Europæiske Fællesskabers statistiske programmer (EUT L 87 af 31.3.2009, s. 164).

⁽¹⁰⁾ Jf. forordningsforslagets artikel 15.

⁽¹¹⁾ Jf. betragtning 57 til forordningsforslaget.

⁽¹²⁾ Jf. forordningsforslagets kapitel VIII.

⁽¹³⁾ Jf. forordningsforslagets artikel 28, stk. 6.

2.6.2 Bemærk desuden, at selvom begrebet »interoperabilitet« defineres i forordningsforslaget ⁽¹⁴⁾, defineres »dataområde«, som der henvises til i definitionen af »interoperabilitet«, ikke. I forordningsforslaget defineres »operatører af dataområder« ⁽¹⁵⁾ heller ikke. Begge termer bør defineres tydeligt af hensyn til retssikkerheden.

2.7 Yderligere bemærkninger

I forordningsforslaget defineres »bruger« som en fysisk eller juridisk person, der ejer, lejer eller leaser et produkt eller modtager en tjenesteydelse ⁽¹⁶⁾. ECB forstår, at begrebet »tjenesteydelse« i definitionen af »bruger« også skal omfatte modtagelsen af en *relateret* tjenesteydelse, da det ellers er uklart, hvad den tjeneste, der nævnes i definitionen, henviser til. ECB bemærker, at der er uoverensstemmelse mellem forordningsforslagets definition og beskrivelsen i betragtning 20 ⁽¹⁷⁾, hvilket indebærer, at brugerne har adgang til de data, de selv genererer. Selvom dette kan være ligetil, hvis der er en enkelt bruger, er det ikke præciseret, hvad der sker, når flere personer eller enheder ejer et produkt eller er part i en leasing- eller lejeaftale, jf. samme betragtning. I sådanne tilfælde er de personer eller enheder, der ejer produktet, eventuelt ikke de personer eller enheder, der genererer data gennem dets anvendelse. Det bør i forordningsforslaget præciseres, at de personer eller enheder, der ejer et produkt, i sådanne tilfælde kan få adgang til data, der er genereret gennem dataenes anvendelse.

Hvor ECB foreslår ændringer af forordningsforslaget, vedlægges som bilag ændringsforslag med en begrundelse herfor i et separat teknisk arbejdsdokument. Det tekniske arbejdsdokument er tilgængeligt på engelsk på EUR-Lex.

Udfærdiget i Frankfurt am Main, den 5. september 2022.

Christine LAGARDE
Formand for ECB

⁽¹⁴⁾ Jf. forordningsforslagets artikel 2, nr. 19.

⁽¹⁵⁾ Jf. forordningsforslagets artikel 28.

⁽¹⁶⁾ Jf. forordningsforslagets artikel 2, nr. 5.

⁽¹⁷⁾ Jf. betragtning 20 til forordningsforslaget.