

Remissyttrande från RISE om kommissionens förslag om Data Act

RISE, Research Institutes of Sweden, och ärendets beredning

RISE är ett statligt ägt forskningsinstitut. Våra omkring 3 000 medarbetare driver och stöder innovationsprocesser och ungefär 120 test- och demonstrationsmiljöer för framtidssäkra teknologier, produkter och tjänster. Inom en av RISE fem divisioner, divisionen Digitala system, arbetar drygt 450 medarbetare med elektronik, informations- och kommunikationsteknik och mjukvaruutveckling, mobilitet, systemanalys, cybersäkerhet och artificiell intelligens. RISE bedriver forskningsprojekt i samverkan med privata och offentliga aktörer.

Beredningen av ärendet omfattar Digitala systems ledningsgrupp med ansvarig divisionschef Charlotte Karlsson. Remissvaret är utarbetat och utformat utifrån en inledande analys av de föreslagna reglerna, i relation till vad vi ser som en pågående reglering av digitalisering. Detta arbete är utfört av Håkan Burden och Susanne Stenberg, seniora forskare inom mjukvaruutveckling, juridik och policyutveckling, med särskilt fokus på AI och policy.

Inledande kommentarer

De av kommissionen föreslagna reglerna syftar till att öppna upp för fler tjänsteleverantörer, säkra rimliga villkor på den inre marknaden, möjliggöra för offentliga aktörer att få åtkomst till data som anses nödvändig vid exceptionella omständigheter och tillåta konsumenter att enkelt byta mellan tjänsteleverantörer. Som ansats har vi inga synpunkter på förslaget syfte. Däremot ser vi att förslaget är kontroversiellt, samtidigt som det inte är lika omfattande som t.ex. förslaget till reglering av AI-system (AI Act). Det finns inte en konsekvensanalys redovisad i anslutning till de remitterade reglerna. Det står dock för oss klart att förslaget, om det genomförs, kommer att förändra marknaden. Istället för att lyfta synpunkter på föreslagna artiklar, vilket vi vet att andra kommer att göra, har RISE därför valt att beskriva en inledande analys av delar av de föreslagna reglerna, i relation till vad vi ser som en pågående reglering av digitalisering. Härigenom kan RISE som forskningsinstitut bidra till att svenska aktörer får en medvetenhet och ökad förståelse för att nya marknader kan uppstå, vilket öppnar för att inta nya roller, positioner och samarbeten samtidigt som regeringen får underlag för att bedöma förslaget.

Remissyttrandets struktur

Yttrandet gäller EU-kommissionens förslag till Data Act (Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om harmoniserade regler för skäligen åtkomst till och användning av data (dataakten), COM(2022) 68 final). Det är strukturerat på det viset att vi...

... för det första sätter regleringen i kontexten av att anpassa sig till genomgripande förändring,
... för det andra analyserar hur regleringen kan betraktas som disruptiv,

RISE Research Institutes of Sweden AB

... för det tredje avslutar vi med budskapet att nationella myndigheter är centrala aktörer när EU reglerar digitaliseringen, och därmed också i den digitala affären. Organisationers förmåga att samverka med både företag och myndigheter kommer därför också bli centrala framöver.

Disruptiv teknik

I början av 2000-talet var Nokia den marknadsledande aktören inom mobiltelefoner. Samma år som Apple släppte sin första mobiltelefon, 2007, hade Nokia 38% av marknaden. Att iPhone hade en pekskärm möjliggjorde ett helt nytt sätt att interagera med mobiler. Sakta ökade Apples andel av marknaden och 2014 hade man för första gången mer än 10%. Men mer revolutionerande än pekskärmen var att man införde en möjlighet att använda appar från tredjepartsutvecklare 2008, en innovation som snabbt blev en del av även Androids erbjudande. Idag har i princip samtliga mobiltelefoner tillgång till antingen Androids eller Apples butiker för tredjepartsapplikationer. Nokia finns kvar som mobiltillverkare med en marknadsandel på 1% men gör idag mobiler med pekskärm som kan använda sig av Androids applikationsbutik. Företaget överlevde disruptionen tack vare ett ändrat erbjudande men förlorade sin ledande roll.

Disruptionen som kom av sig

Influerade av hur Apple och Android ändrade mobilmarknaden började man prata om att fordonsindustrin stod inför en liknande disruption. Uppkopplade, elektrifierade och självkörande fordon skulle förändra hur vi förflyttade oss samtidigt som de gamla jättarna skulle slås ut och nya aktörer ta över marknaden. Så har inte skett. Dels för att utmaningen inte låg i att ställa om produktionen från prototypfordon till serieproduktion utan i att föra över kompetens från den mänskliga föraren till mjukvara på fordonet, dels för att de etablerade företagen såg förändringen komma och valde olika strategier för att utveckla existerande affärer i takt med den tekniska utvecklingen.

Disruptiv policy

Data Act har potential att bli en disruptiv policy. Förordningen består i korthet av en frikoppling mellan genererandet av data från tjänsteutveckling utifrån genererad data. Idag sker oftast dessa inom ett och samma erbjudande – din smarta klocka registrerar hur långt du rört dig och hur lång tid det tog för att sedan ge dig en analys i form av träningsdagbok. I framtiden kan du välja att få din data genererad av företag A och sedan ge den till företag B som analyserar den. Och företag B behöver inte ens tillverka egna smarta klockor, de kan ha specialiserat sig på att analysera vissa datamängder för en specifik marknad.

För att konsumenten enkelt ska kunna byta tjänsteleverantör klagar Data Act, som det uttrycks i ingressen, ett missförstånd kring de immateriella rättigheterna för data som genererats genom användandet av en produkt eller en tjänst. Sådan data ska inte omfattas av Databasdirektivets skydd för investeringar i databasen som sådan (artikel 35).

För att kompensera de ojämlika förhandlingspositionerna som kan uppstå mellan parter som konsument och företag, eller små respektive stora företag, ska standardavtal tas fram som både garanterar att företag får en skäligen ersättning för den data som de tillhandahåller och att mottagaren av denna data inte betalar mer än vad som är rimligt (kapitel VI).

En första reflektion är att regleringen bär med sig ett skifte lika mycket tankemässigt som regelmässigt - att som företagare i dagligt tal uttrycka sig som att äga data kommer fasas ut, till förmån för att förstå och ta roller som "data holder", "data recipient" etc.

En andra slutsats, vars implikationer är mer djupgående, är att Data Act inte ska ses i isolation, utan som en del av EUs ambitioner för det digitala decenniet och Green Deal. Den övergripande ansatsen är att realisera potentialen med digitaliseringen genom att ställa om näringslivet och den offentliga sektorn samt utveckla de nödvändiga kompetenserna och infrastrukturen. Mer data ska tillgängliggöras samtidigt som den ska användas på ett ansvarsfullt sätt. GDPR är ett exempel på det senare och numera en etablerad del av vår

vardag. På horisonten finns Data Governance Act och AI Act som kommer bidra till att mer data blir tillgänglig men också att den ska användas på ett sätt som skapar tilltro till digitaliseringen.

Transparens ger handlingsutrymme

Hur regleringen av digitaliseringen omstöper förutsättningar på marknaden är samtidigt inte en stängd process utan insyn, snarare pågår den genom EUs etablerade demokratiska lagstiftningsförfarande. Det finns därmed tid och utrymme att ställa om till de förhållanden som kommer gälla på EUs harmoniserade marknad. Att förstå och navigera på nya marknader innehåller alltid ett visst mått av osäkerhet, och allteftersom kommer tillämpningen av Data Act att tydliggöra dess innebörd.

Industrin har varit med om disruptioner förut och har erfarenheter av ändrade marknadsförhållanden. Den omständigheten att flera regleringar för det digitala decenniet nu tar form och kommer börja gälla innebär såklart att ett arbete behöver ske för att anpassa verksamhet, produkter och tjänster till en marknad i förändring. För en del företag innebär Data Act en fördel, för andra en nackdel. Den privata produkt- och tjänsteutveckling kommer dock att överleva.

Myndigheter blir centrala aktörer för den digitala affären

Några som får det svårare är de myndigheter som ska utöva tillsyn, främja ett ansvarsfullt beteende och tillhandahålla data. I en europeisk kontext har svenska aktörer och myndigheter kommit långt med frågor om digitalisering, även om det är ett i högsta grad pågående arbete inom offentlig förvaltning (från att vi deklarerar med SMS till automatiserat beslutsfattande). Det borgar sammantaget med kommande regleringar för att myndigheter kommer alltmer att behöva hantera och ansvara för väldigt mycket data som ska registreras, kvalitetssäkras, arkiveras eller gallras, standardiseras, tillgängliggöras i regulatoriska sandlådor osv. Och en av våra myndigheter ska hantera alla konsumenter som anser att de inte fått den data de har rätt till på rätt sätt (artikel 31). Samtidigt kan myndigheterna själva vara både producenter och konsumenter av data och system.

Det kommer behövas en utredning om hur Data Act står sig i relation till de svenska lagarna samt existerande myndighetsuppdrag. Klargörande av vissa artiklar kommer också att behövas allt eftersom komplexiteten av produkter och tjänster som genererar data ställs mot explicita formuleringar i förordningen. Vi vill i samband med det lyfta behovet av att se de kommande regleringarna som en helhet och fundera på hur det påverkar den svenska förvaltningsmodellen i allmänhet, och myndigheters möjlighet och ansvar att hantera stora mängder data från vitt olika källor med skiftande kvalitet i synnerhet.

Det kan också vara så att det kommer fler tvärssektoriella regleringar med syfte att påverka hur vi tillgängliggör och använder data, och därför behöver offentlig förvaltning vara tillräckligt elastisk för att kunna hantera både en föränderlig reglering och samtidigt ge tillräcklig struktur för att företag, myndigheter och civilsamhälle ska veta vem de kan vända sig till och i vilket syfte.

Förmåga att samverka blir avgörande för innovation

Data Act kommer förändra marknadsreglerna för datadelning och -användande på den inre marknaden. Tillsammans med andra regleringar som lanserats under det digitala decenniet kommer det förändra affären kring produkter och tjänster. Att som organisation ha förutsättningar och förmåga att samverka med andra aktörer, såväl myndigheter som företag, kommer vara av betydelse för anpassningen till förändrade regler för marknadens aktörer.

Vissa företag kommer ha lättare för att anpassa sig när förutsättningarna på marknaden ändras, andra svårare. Men förändringarna kommer inte omkullkasta det privata näringslivet. Däremot står de myndigheter som ska tillhandahålla data från olika källor, tillse att datan används på ett

ansvarfullt sätt, agera ombud för konsumenter som anser sig förfördelade och dessutom själva kan vara producenter och konsumenter av data inför okända utmaningar.

Sammanfattningsvis

Vi föreslår därför att förutsättningarna för myndigheter prioriteras i en kommande utredning, eftersom myndigheterna inte har samma vana av att hantera disruption som näringslivet.

Förslaget till Data Act behöver också både analyseras som en egen rättsakt och som en del av en pågående större reglering där Data Act kommer behöva förstås i relation till andra initiativ inom det digitala decenniet och Green Deal. Det är trots allt samverkan mellan dessa initiativ som näringsliv och offentlig sektor ska utgå från i sina faktiska verksamheter.