

NOTAT

15. juni 2023

Sag nr.: 2023-5646

/MarGra

Høringsnotat vedrørende forslag til hovedbekendtgørelse om Erhvervsstyrelsen behandling af data

1. Indledning

Bekendtgørelsen har til formål at erstatte den nugældende bekendtgørelse om Erhvervsstyrelsens behandling af data¹, der er udstedt med hjemmel i lov om Erhvervsstyrelsens behandling af data². Bekendtgørelsen har til formål at sikre det retlige grundlag for, at Erhvervsstyrelsen kan behandle, herunder indsamle og samkøre data, når det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af styrelsens opgaver eller andre offentlige myndigheders opgaver. De oplysninger, som styrelsen kan behandle, er oplysninger fra andre offentlige myndigheder og offentligt tilgængelige kilder samt øvrige oplysninger, som styrelsen er i besiddelse af, når det er nødvendigt af hensyn til udførelsen af styrelsens kontrol- og tilsynsopgaver.

Lovens og bekendtgørelsens overordnede formål er skabe de bedste rammer for, at Erhvervsstyrelsen i samarbejde med de øvrige erhvervsrettede kontrolmyndigheder gennemfører intelligent, risikobaseret og målrettet kontrol mod virksomheders mulige lovovertrædelser.

I forslaget til ny hovedbekendtgørelse om Erhvervsstyrelsens behandling af data er styrelsens kontrol- og tilsynsopgaver formuleret bredere, så også fremtidige kontrol- og tilsynsopgaver, som styrelsen får ansvar for at varetage, omfattes. Bekendtgørelsen vil derfor blive mere fleksibel ved, at nye støtteordninger og anden erhvervsrettet kontrol og tilsyn inden for den erhvervsrettede lovgivning er omfattet, uden at der hver gang skal foretages endnu en ændring af bekendtgørelsen.

Det foreslås endvidere at udvide kredsen af de myndigheder, som Erhvervsstyrelsen kan samarbejde med til brug for bistand til deres kontrol- og tilsynsopgaver. Dette har til formål at sikre, at Erhvervsstyrelsen kan indgå, samarbejder og bistå andre myndigheder i deres kontrol- og tilsynsarbejde.

Forslaget har været sendt i høring den 25. april 2023 med høringsfrist den 25. maj 2023 til i alt 84 myndigheder, organisationer, foreninger, m.v.

Der er modtaget høringssvar fra Datatilsynet, Dataetisk råd, Digitaliseringsstyrelsen, Departementet for Udenrigsanliggender, Erhverv og Handel, Justitsministeriet og Skatteministeriet.

¹ Bekendtgørelse nr. 1929 af 14. december 2020 om Erhvervsstyrelsens behandling af data, som ændret ved bekendtgørelse nr. 739 af 26. april 2021, bekendtgørelse nr. 1429 af 31. oktober 2022 og bekendtgørelse nr. 318 af 25. marts 2023.

² Lov nr. 438 af 08/05/2018 om Erhvervsstyrelsens behandling af data

ERHVERVSSTYRELSEN

Dahlerups Pakhus
Langelinie Allé 17
2100 København Ø

Tlf. 35 29 10 00

Fax 35 29 10 01

CVR-nr 10 15 08 17

E-post erst@erst.dk

www.erst.dk

ERHVERVS MINISTERIET

Rigsrevisionen, Miljøministeriet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening og Erhvervsstyrelsens område for bedre regulering har meddelt, at de ikke har bemærkninger til forslag til ny hovedbekendtgørelse.

De generelle bemærkninger til lovforslaget gennemgås og kommenteres nedenfor i afsnit 2. Konkrete bemærkninger til de enkelte emner i lovudkastet gennemgås og kommenteres nedenfor i afsnit 3.

2. Generelle bemærkninger

Datatilsynet forudsætter, at forslaget til bekendtgørelse er i overensstemmelse med det nationale råderum i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 2, og at behandlingen af personoplysninger sker inden for rammen af databeskyttelsesforordningen.

Dataetisk Råd anfører, at bekendtgørelsen er vidtgående og rejser væsentlige principielle spørgsmål om bl.a. borgernes retssikkerhed og ret til privatliv, og om der foreligger en rimelig balance mellem på den ene side hensynet til borgernes retssikkerhed og ret til privatliv og på den anden side behovet for en effektiv udførelse af styrelsens og andre myndigheders opgaver, herunder kontrol- og tilsynsopgaver.

Justitsministeriet bemærker generelt, at der ved samkøring af personoplysninger skal være særlig opmærksomhed på, at de generelle principper for databeskyttelse i databeskyttelsesforordningens artikel 5 skal iagttages. Justitsministeriet spørger endvidere, om Datatilsynet er blevet hørt i forbindelse med bekendtgørelsen.

Skatteministeriet bemærker, at bekendtgørelsen ikke ændrer ved de begrænsninger, der er ved deling af oplysninger på Skattestyrelsens område med andre myndigheder. Det bemærkes ligeledes, at Skatteministeriet ikke vurderer, at en fællesoffentlig kontrolplatform er hensigtsmæssig. Skatteministeriet har ligeledes afgivet en række tekstnære bemærkninger til bekendtgørelsesudkastet.

Departementet for Udenrigsanliggender, Erhverv og Handel bemærker, at det bør overvejes, hvordan man behandler data fra grønlandske virksomheder. Det bør derudover overvejes, om der skal ses på, hvorvidt der skal overvejes et regelsæt, der kan give Erhvervsstyrelsen mulighed for at indhente relevante data til brug for opfølgning af grønlandske virksomheders registreringsforhold.

Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at Erhvervsstyrelsen bør høre Dataetisk Råd i forbindelse med høringen af bekendtgørelsen.

Kommentar:

Erhvervsstyrelsen har i alt modtaget fem høringsvar til bekendtgørelsen, herunder bl.a. fra Datatilsynet og Dataetisk Råd, der er blevet hørt i forbindelse med bekendtgørelsen. Der er gennem høringen kommet gode og konstruktive bemærkninger, der særligt vedrører bekendtgørelsens overensstemmelse med de databeskyttelsesretlige regler og principper.

3. Konkrete bemærkninger

3.1. Det nationale råderum i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 2

Datatilsynet anfører, at de forudsætter, at Erhvervsstyrelsen har vurderet, at bekendtgørelsens § 4, stk. 2 ligger inden for det nationale råderum i databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 2.

Kommentar:

Ifølge databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 2, kan medlemsstaterne opretholde eller indføre mere specifikke bestemmelser for at tilpasse anvendelsen af forordningens bestemmelser om behandling med henblik på overholdelse af stk. 1, litra c og e, ved at fastsætte mere specifikke krav til behandling og andre foranstaltninger for at sikre lovlige og rimelige behandling, herunder for andre specifikke databehandlingssituationer som omhandlet i forordningens kapital IX (artikel 85-91).

Erhvervsstyrelsen har i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget til bekendtgørelse om Erhvervsstyrelsens behandling af data § 4, stk. 2 vurderet, at forslaget ligger inden for det nationale råderum, der følger af databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 2.

3.2. De grundlæggende behandlingsprincipper i GDPR, herunder dataminimering

Dataetisk Råd bemærker, at de brede kategorier af personoplysninger, der kan behandles efter bekendtgørelsens § 3, er dataetisk betænkeligt, da det ikke er klart, hvilke oplysninger der indsamles, hvordan de behandles, og hvorvidt det er proportionelt formål, der forfølges.

Datatilsynet bemærker, at samkøring i kontroløjemed anses for at være en indgribende behandlingsform, og at behandlingen skal være i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningens regler og de grundlæggende principper.

Justitsministeriet bemærker, at de generelle principper for databeskyttelse i databeskyttelsesforordningens artikel 5 skal iagttages, herunder "dataminimering", hvorefter behandling af personoplysninger skal begrænses til det, der er nødvendigt for at opfylde formålet med behandlingen, samt kravet om "formålsbegrænsning", som indebærer, at behandling af personoplysninger ikke må være uforenelig med de(t) oprindelige formål for indsamlingen af personoplysningerne.

Kommentar:

De behandlinger af personoplysninger, som foretages hos Erhvervsstyrelsen, skal leve op til de regler, der følger af databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven samt forvaltningsloven og øvrig relevant særregulering. Erhvervsstyrelsen er derfor forpligtet til, at der alene behandles de personoplysninger, der er tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til formålet med behandlingen, jf. princippet om dataminimering efter databeskyttelsesforordningens artikel 5, litra c.

Erhvervsstyrelsen foretager en nøje vurdering af, hvilke personoplysninger der er nødvendige at behandle i overensstemmelse med formålet, baseret på styrelsens vurdering af, hvilke oplysninger der skal bruges i forbindelse med styrelsens kontrolindsats.

Det bemærkes, at Erhvervsstyrelsen i medfør af bekendtgørelsens § 9, regelmæssigt undersøger behovet for lagring af de personoplysninger, der behandles i medfør af bekendtgørelsens § 4, herunder oplysninger, der anvendes i læringsøjemed, og påser, at personoplysninger ikke opbevares i længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

Samkøring af personoplysninger bidrager til, at Erhvervsstyrelsen ved anvendelse af machine learning kan se mønstre og tegn på svig. Erhvervsstyrelsen er i den forbindelse opmærksom på, at samkøring af personoplysninger i kontroløjemed betragtes som en særlig behandlingsform, hvor der skal være et særligt fokus på overholdelse af de grundlæggende principper efter databeskyttelsesforordningens artikel 5.

Det er Erhvervsstyrelsens vurdering, at samkøring af oplysninger er nødvendig for, at Erhvervsstyrelsens kontrol- og tilsynsopgaver kan tilrettelægges risikobaseret, således at det er de virksomheder, hvor der er en særligt høj risiko for svig, udsættes for yderligere kontrol. Oplysninger fra andre offentlige myndigheders registre vil ligeledes kunne bidrage væsentligt til risikobilledet. Det er derfor endvidere nødvendigt, at Erhvervsstyrelsen har hjemmel til at modtage nødvendige oplysninger til andre offentlige myndigheder.

3.3. Offentligt tilgængelige kilder

Dataetisk Råd bemærker, at det er dataetisk betænkeligt, at det ikke er klart, hvilke oplysninger der indsamles fra offentligt tilgængelige kilder, og der er en risiko for, at styrelsen indhenter oplysninger i blinde.

Dataetisk råd bemærker i forlængelse heraf, at der er en risiko for, at bekendtgørelsen brede hjemmel bryder med det forvaltningsretlige undersøgelsesprincip, som tilsiger, at myndigheder alene må indsamle de nødvendige og relevante oplysninger til at træffe afgørelse i en sag.

Kommentar:

De behandlinger af personoplysninger, som foretages hos Erhvervsstyrelsen, skal leve op til de regler, der følger af databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven samt forvaltningsloven og øvrig relevant særregulering. Erhvervsstyrelsen er derfor forpligtet til, at der alene behandles de personoplysninger, der er tilstrækkelige, relevante og begrænset til, hvad der er nødvendigt i forhold til formålet med behandlingen, jf. princippet om dataminimering efter databeskyttelsesforordningens artikel 5, litra c.

Det er i takt med den teknologiske udvikling udbredt, at såvel offentlige myndigheder som private virksomheder benytter offentligt tilgængelige oplysninger som en integreret del af deres opgaveløsning. Offentligt tilgængelige kilder kan i

denne forbindelse være internettet, som i dag udgør en væsentlig informationskilde på tværs af samfundet. Det følger af lovbemærkningerne til lov om Erhvervsstyrelsens behandling af data³, som bekendtgørelsen er udmøntet på baggrund af, at det er ikke hensigten, at ikke-validerede data fra sociale medier alene kan begrunde en afgørelse om anvendelse af sanktioner. Det er ligeledes præciseret, at Erhvervsstyrelsen skal foretage en vurdering af, hvorvidt det er sagligt og proportionalt at indsamle og behandle den pågældende type oplysning. Derved sikres det, at den pågældende type oplysning alene indsamles og behandles, såfremt det er nødvendigt og ikke går videre, end hvad formålet tilsiger.

Undersøgelingsprincippet indebærer blandt andet, at Erhvervsstyrelsen som forvaltningsmyndighed ikke må indhente flere oplysninger end nødvendigt. Desuden skal de oplysninger, der indgår i oplysningsgrundlaget være korrekte, som Dataetisk Råd også påpeger. Erhvervsstyrelsen sammenholder derfor også de oplysninger der indhentes med andre oplysninger for at sikre, at der er overensstemmelse – og dermed, at de er korrekte. Erhvervsstyrelsen er desuden opmærksom på, at styrelsen ikke henter samtlige oplysninger, som den brede hjemmel giver adgang til, men derimod i de enkelte tilfælde foretager konkrete vurderinger af, hvilke oplysninger, der skal indhentes.

3.4. Gennemsigtighed, oplysningspligt og klageadgang

Dataetisk Råd bemærker, at det kan være uklart for borgerne, hvilke oplysninger, der kan indsamles til hvilke formål, og at det derfor ikke er gennemsigtighed i den måde, som Erhvervsstyrelsen behandler data på. Dataetisk råd anbefaler derfor, at der angives mere specifikke formål og anvendelsesområde i bekendtgørelsen. Dataetisk Råd anbefaler endvidere, at der bør indføres nogle klare retningslinjer for styrelsens oplysningspligt samt virksomheders og borgeres klageadgang og indsigelsesret.

Kommentar:

De behandlinger af personoplysninger, som foretages af Erhvervsstyrelsen, skal være i overensstemmelse med databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven. Dette indebærer bl.a., at de registrerede personer, der behandles data om, skal underrettes om behandlingen, samt at de har ret til indsigt i de indsamlede data. Det er endvidere Datatilsynet, der er tilsynsmyndighed for behandling af personoplysninger, jf. databeskyttelseslovens § 27, og de er derfor rette klageinstans. Klageinstansen vil ligeledes fremgå af den underretning, som den registrerede modtager i forbindelse med behandlingen, jf. databeskyttelsesforordningens artikel 13, stk. 2, litra d og 14, stk. 2, litra d. Det er på den baggrund Erhvervsstyrelsens opfattelse, at det ikke er nødvendigt at fastsætte yderligere regulering på området.

3.5. Indsamling af oplysninger fra offentlige myndigheders registre

Justitsministeriet anfører, at angivelsen af ”offentlige myndigheder” i bekendtgørelsens § 7, nr. 2 er bredt formuleret og efterspørger, hvordan dette hænger sammen med databeskyttelsesforordningens princip om formålsbegrænsning.

³ Lov nr. 438 af 08/05/2018 om Erhvervsstyrelsens behandling af data

Kommentar:

Erhvervsstyrelsen vil efter § 7, nr. 2 kunne anvende de registre, databaser m.v., som offentlige myndigheder fører efter gældende ret. Angivelsen af offentlige myndigheder indebærer, at Erhvervsstyrelsen vil kunne indhente oplysninger fra andre registre, fx indkomstregisteret, til brug for en kontrol.

Princippet om formålsbegrænsning indebærer, at personoplysninger skal indsamles til udtrykkeligt angivne og legitime formål og må ikke viderebehandles på en måde, der er uforenelig med disse formål. Indsamling af data fra et register, som en offentlig myndighed fører, vil altid bero på en konkret vurdering af, om viderebehandlingen af data er forenelig med det oprindelige formål med indsamlingen samt om behandlingen i øvrigt opfylder de grundlæggende behandlingsprincipper i databeskyttelsesforordningens artikel 5.

3.6. Deling af data med andre myndigheder

Skatteministeriet bemærker, at de på trods af formuleringen i bekendtgørelsens § 4, stk. 2, fortsat skulle overholde egne regler og begrænsninger i forbindelse med udveksling af oplysninger med andre myndigheder. Skattestyrelsen vil således ikke uden videre kunne stille sine oplysninger til rådighed trods Erhvervsstyrelsens hjemmel i bekendtgørelsens § 4, stk. 2.

Kommentar:

Bekendtgørelsens § 4, stk. 2 har til formål at give Erhvervsstyrelsen en klar hjemmel til at indsamle og behandle personoplysninger på vegne af offentlige myndigheder til brug for deres kontrol- og tilsynsopgaver. Bestemmelsen skal give mulighed for, at Erhvervsstyrelsen kan bistå og indgå samarbejder med andre myndigheder om en intelligent kontrol til brug for deres kontrol- og tilsynsopgaver.

Erhvervsstyrelsens videregivelse samt en myndigheds videregivelse til Erhvervsstyrelsen vil fortsat skulle vurderes ud fra de almindelige regler om videregivelse mellem andre offentlige myndigheder, som er fastlagt i databeskyttelsesloven, databeskyttelsesforordningen og forvaltningsloven. Dette indebærer, at Erhvervsstyrelsen ikke vil kunne videregive oplysninger til en myndighed, som ikke har hjemmel til at behandle oplysningerne. Det er ikke hensigten med bestemmelsen at fravige tavshedspligtsbestemmelser m.v. på Erhvervsstyrelsens eller øvrige myndigheders område, og disse vil derfor fortsat skulle overholdes ved udnyttelse og samkøring af data.

3.6.1. Begrebet kontrol- og tilsynsopgaver

Skatteministeriet bemærker, at det bør overvejes, hvorvidt begrebet ”kontrol – og tilsynsopgaver” i bekendtgørelsen er tilstrækkelig rummeligt til at skabe et effektivt samarbejde mellem Erhvervsstyrelsen og Skattestyrelsen i de situationer, hvor der ikke er særhjemmel til modtagelse og videregivelse af data.

Kommentar:

Kontrol- og tilsynsopgaver i bekendtgørelsens § 4, stk. 2 er møntet på de områder, hvor en offentlig myndighed er forpligtet i lovgivningen til at føre kontrol og tilsyn. Kontrol- og tilsynsopgaver omfatter også politiets opgaver i forbindelse

med forebyggelse, efterforskning og forfølgning mv. af strafbare forhold. Det bemærkes, at der i forbindelse med den konkrete dataudveksling må tages stilling til, hvorvidt der er den fornødne lovhjemmel til en konkret dataudveksling.

3.7. Erhvervsstyrelsens brug af teknologier

Dataetisk Råd bemærker, at det ikke er konkretiseret, hvilke teknologier og modeller, der anvendes og påtænkes anvendt i Erhvervsstyrelsen.

Kommentar:

Bekendtgørelsen, der er udstedt med hjemmel i lov om Erhvervsstyrelsens behandling af data, har til formål at fastsætte de nærmere retlige rammer for Erhvervsstyrelsens brug af Machine Learning. Machine Learning er en teknologi, som bl.a. kan genkende mønstre og tegn på svig på tværs af data. Man kan ved brug af machine learning sammenholde store mængder af data fra mange forskellige datakilder og ved brug af avancerede algoritmer identificere tegn på fejl og svig.

Ved Erhvervsstyrelsens anvendelse af machine learning er det nødvendigt, at styrelsen kan indsamle og behandle oplysninger fra andre offentlige myndigheder samt fra offentligt tilgængelige kilder samt videregive oplysninger til andre offentlige myndigheder til brug for disses kontrol- og tilsynsopgaver.

4. Oversigt over hørte organisationer, foreninger m.v.:

Advokatsamfundet/Advokatrådet, AgroSkat ApS, Akademikernes Centralorganisation, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdsmarkedets Tillægs Pension (ATP), Arbejdsmarkedsstyrelsen, Bryggerforeningen, Børsmæglerforeningen, Centralorganisationens Fællesudvalg, CEPOS – Center for Politiske Studier, Copenhagen Business School, Danish Venture Capital and Private Equity Association, Danmarks Nationalbank, Danmarks Rederiforening, Danmarks Skibskredit A/S, Danmarks Statistik, Dansk Aktionærforening, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Investor Relations Forening – DIRF, Dansk Iværksætterforening, Dansk Landbrugsrådgivning – Videncenteret for Landbrug, Dansk Told- og Skatteforbund – DTS, Danske Advokater, Danske Regioner, Dataetisk Råd, Datatilsynet, De Samvirkende Købmænd, Den Danske Dommerforening, Den Danske Finansanalytikerforening, Den Danske Fondsmæglerforening, Det Nationale Netværk af Virksomhedsledere, Det Økonomiske Råds Sekretariat, Digitaliseringsstyrelsen, Domstolsstyrelsen, Erhvervsstyrelsens Team Effektiv Regulering (TER), Finansforbundet, Finansrådet, Finanssektorens Arbejdsgiverforening, First North, Foreningen af J.A.K. Pengeinstitutter, Foreningen Danske Revisorer, Foreningen Freelance Bogholdere, Forsikring & Pension, FSR – Danske Revisorer, Grønlands Selvstyre, IBIS – International Bistand, International Solidaritet Oxfam, Ingeniørforeningen i Danmark, Komiteen for god Selskabsledelse, Kommunekredit, Kommunernes Landsforening (KL), Kooperationen, Kuratorforeningen, Københavns Universitet, Landbrug og Fødevarer, Landsdækkende Banker, Landsorganisationen i Danmark (LO), Ledernes Hovedorganisation, Liberale Erhvervs Råd, Lokale Pengeinstitutter, Mellemfolkeligt Samvirke, Ministerium Beskæftigelsesministeriet, Ministerium Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet, Ministerium Justitsministeriet, Ministerium Miljø- og Fødevarerministeriet, Ministerium Skatteministeriet, NASDAQ OMX

Copenhagen A/S, Realkreditforeningen, Revisornævnet, Rigsadvokaten, Rigsombuddet på Færøerne, Rigspolitiet, Rigsrevisionen, Roskilde Universitetscenter, Skattestyrelsen, Skattefaglig forening – SRF, Skatterevisorforeningen, SMV-danmark, Statsadvokaturen for særlig økonomisk kriminalitet, Syddansk Universitet, Aalborg Universitet og Aarhus Universitet.

Følgende organisationer har afgivet høringssvar

Datatilsynet, Dataetisk Råd, Departementet for Udenrigsanliggender, Erhverv og Handel, Digitaliseringsstyrelsen, Justitsministeriet og Skatteministeriet.