



Digitaliseringsministeriet

Sendt til: Johan Corfitz Hede (jch@digmin.dk), Lucas Bay Nielsen (LBN@digmin.dk), Johannes Ejerskov Pedersen (jep@digmin.dk), Sophie Vasbo (sopvas@digmin.dk) og Alba Søberg Fraschetti (albfra@digmin.dk)

3. december 2025

Høringssvar over Digital Omnibus, AI omnibus og Data Union Strategy

Danske Advokater takker for muligheden for at afgive høringssvar. Vi har udarbejdet et samlet høringssvar på de tre høringer sendt fra Digitaliseringsministeriet.

Dette høringssvar er udarbejdet i samarbejde med Danske Advokaters fagudvalg for IT-ret, fagudvalg for databeskyttelse og AI arbejdsgruppen.

Overordnede bemærkninger

Danske Advokater er generelt positive over for EU-kommissionens digitale pakke, der har til formål at hjælpe EU's virksomheder med at innovere, skalere og spare administrative omkostninger.

Vi bemærker dog, at i lyset af, at det erklærende formål med Kommissionens forslåede ændringer er at forenkle og byrdelette, adresserer pakken ikke de mest grundlæggende udfordringer på det digitale område. Danske Advokater opfordrer derfor til, at der fra dansk side arbejdes for at højne ambitionsniveauet.

Vi opfordrer bl.a. til, at der tænkes på tværs af områder, så det bliver mere klart hvilke regler, der gælder. Vi opfordrer også til, at man er varsomhed med at opretholde eller indføre nye risikobaserede bestemmelser, og vælger man at indføre ny regulering, så bør reguleringen konkret angive, hvilke tiltag de omfattede skal iagttage.

I forhold til at udbrede brugen af AI, så bemærker vi, at det vil have stor betydning for den offentlige sektor, hvis man lempet hjemmelskravet til brug af AI til beslutningsstøtte.

Indledende bemærkninger

Danske Advokater støtter EU-kommissionens digitale pakke, men mener samtidig, at man kunne være gået endnu længere.

Danske Advokater opfordrer derfor til, at ambitionsniveauet højnes gennem mere omfattende ændringer på tværs af området, der adresserer reglernes ofte meget generelle og skønsprægede karakter, som i praksis gør det vanskeligt for virksomheder og myndigheder at fastlægge, hvad der er gældende ret, og dermed om en given aktivitet lovligt kan finde sted, samt under hvilke omstændigheder. Der bør i den forbindelse være varsomhed med at opretholde eller indføre nye risikobaserede bestemmelser, der reelt blot overlader afvejningen af risici og modstående interesser til de omfattede virksomheder mv. og til de kompetente tilsynsmyndigheder.



Såfremt EU-lovgiver finder, at et givet område aktualiserer risici, der ønskes modvirket gennem regulering, bør lovgivningen som det altovervejende udgangspunkt konkret angive, hvilke tiltag en omfattet virksomhed eller myndighed skal iagttage. Alternativt bør lovgivningsmagten – belært af erfaringerne hidtil – afholde sig fra at fastsætte retlige forpligtelser og alene vejlede om hensigtsmæssig teknologianvendelse.

Endelig bør det aktivt afsøges fra dansk side om en videre indførsel af delegerede retsakter, hvorefter Kommissionen fastsætter administrative retsakter, der udfolder og præciserer generelle bestemmelser, med fordel kan udbredes på tværs af de berørte retsakter. Herved opnås en konkret, fleksible og entydig retlig ramme fremfor at fortolkningen overlades til tilsynsmyndigheder med begrænsede ressourcer og et mandat, der ofte pålægger dem at balancere fx abstrakt rettighedsbeskyttelse og værdiskabelsen knyttet til moderne teknologi. En balance, der ofte viser sig vanskelig for tilsynsmyndigheder i fællesskab at ramme på en praktisk anvendelig måde.

Generelle bemærkninger

Dette høringssvar indeholder Danske Advokaters samlede bemærkninger til tre høringer udsendt af Digitaliseringsministeriet d. 19. og 20. november:

- *“Generel Digital Omnibus”*
- *“Digital Omnibus på kunstig intelligens”*
- *“Kommissionens meddelelse om Data Union Strategy”*

I de tre høringsskrivelser henvises der til en samlet pressemeddelelse fra EU Kommissionen dateret d. 19.11. 2025, hvori der linkes til i alt 14 dokumenter/undersider:

1. [Digital Rulebook](#)
 - [Questions and answers](#)
 - [Factsheet](#)
 - [Staff Working Document](#)
 - [Digital Omnibus Regulation Proposal](#)
 - [Digital omnibus on AI \(Regulation\)](#)
 - [AI Act – Simplification proposal](#)
 - [Data Union Strategy \(Communication\)](#)
 - [Factpage Data Union Strategy](#)
 - [Model Contractual Terms on data access and use and Standard Contractual Clauses on cloud computing contracts](#)
2. [European Business Wallet \(Regulation\)](#)
 - [European Business Wallet digibyte](#)
 - [Factsheet European Business Wallet](#)
 - [Digital fitness check – testing the cumulative impact of the EU's digital rules](#)

Nærværende høringssvar adresserer samtlige ovennævnte dokumenter, dog ikke de fire sidste om hhv. *“European Business Wallet”* samt *“Digital fitness check”*.



De dokumenter som adresseres, kan overordnet inddeles i følgende kategorier:

- **Konkrete forslag til ændringer af forordninger eller direktiver**
(databeskyttelsesforordningen, ePrivacy-direktivet, AI-forordningen, Data Act, Data Governance Act, Open Data-direktivet, NIS2, eIDAS, DORA, CER-direktivet)
- **Tilbagekaldelse af regler** (P2B-forordningen og Free Flow of Data-forordningen)
- **Politiske dokumenter** (fx *“Commission Staff Document”* samt *“Data Union Strategy”*)
- **Forklarende og/eller opsummerende dokumenter** (fx pressemeddelelsen, Q&A, Factsheet mv)

Nedenfor gives uddybende bemærkninger inddelt i følgende afsnit:

- Bemærkninger til de politiske dokumenter, herunder *“Commission Staff Document”* samt *“Data Union Strategy”*
- Bemærkninger til ændringer i forhold til databeskyttelsesforordningen
- Bemærkninger til ændringer i forhold til AI-forordningen
- Bemærkninger til ændring af regler om datadeling og –adgang (Data Act, Data Governance Act og Open Data-direktivet)
- Bemærkninger til ændringer i forhold til cookie-regler

Bemærkninger til de politiske dokumenter, herunder *“Commission Staff Document”* samt *“Data Union Strategy”*

Overordnet er Danske Advokater positivt indstillet overfor Kommissionens udspil og de politiske målsætninger som fremhæves i det uddybende embedsmandsnotat (*“Commission Staff Working Document”*), herunder at mindske compliancebyrden samt at øge innovationskraften via øget adgang til data og AI.

Vi hæfter os særligt ved følgende passager:

“The aim is very clear: to ensure that the rules continue to be fit for supporting innovation and growth, they deliver on their objectives and are a driver for competitiveness... The Digital Omnibus proposal is a first step to optimise the application of the digital rulebook. It includes a set of technical amendments to a large corpus of digital legislation, selected to bring immediate relief to businesses, public administrations, and citizens alike, to stimulate competitiveness.” (s. 3)

“In the Digital Omnibus, the single market rules on data are consolidated in one legal act – the Data Act. Further simplification measures are also proposed, including for giving legal certainty and stimulating data-driven innovation... The planned measures under this section will preserve the original objectives of the Open Data Directive, the Data Governance Act and the Data Act: more easily accessible and re-usable data.” (s. 8 og 32)

“Adjustments to the data protection rulebook... In this regard, stakeholders have raised in particular the need to provide more clarity to certain key GDPR concepts and to simplify certain obligations for



data controllers, insisting on the respect of the GDPR risk-based principle, notably as regards AI and other new technologies.” (s. 33)

“Modernising the cookies policy: addressing consent fatigue and better alignment with data protection rules” (s. 44)

“The Digital Omnibus will introduce a single-entry point (SEP) through which entities can simultaneously fulfil their incident reporting obligations under multiple legal acts. Through fostering a “report once, share many” principle, the single-entry point will reduce administrative burdens for entities, while ensuring effective and secure flow of information about security incidents to the recipients defined in the respective legislation.” (s. 56)

“The objective of this intervention is to address those implementation challenges that jeopardize the successful transition of the AI Act’s next entry into application milestone on 2 August 2026 and that require legislative measures.” (s. 70)

Danske Advokater har tillige noteret sig, at embedsmandsnotatet på s. 5 oplister i alt 12 konkrete vejledninger om AI-forordningen, som Kommissionen påtænker at udarbejde i den kommende tid. Dette er meget glædeligt, og Danske Advokater skal hermed opfordre Digitaliseringsministeriet til at følge op på dette løfte over for Kommissionen.

Endelig hilser Danske Advokater tillige EU’s opdaterede strategi for data (*“Data Union Strategy”*) velkomment, og vi har særligt noteret os følgende nyskabelser i forhold til den tidligere datastrategi fra 2020:

- Flere konkrete tiltag med henblik på at øge adgangen til data i EU, herunder i form af såkaldte “Data Spaces”, “Data Labs”, syntetiske data samt øget fokus på standardisering
- Intention om at fremsætte udkast til et nyt regelsæt i Q1 2026 med overskriften *“The Cloud and AI Development Act”*. Ifølge den kortfattede beskrivelse skal det kommende regelsæt bidrage til at forbedre EU’s digitale infrastruktur med henblik på at kunne håndtere den stigende mængde data, særligt med henblik på at indfri EU’s ambitioner på AI-området.
- Konsolidering og simplificering af reguleringen af data (uddybes særskilt nedenfor)

Det bemærkes, at der er et tæt samspil mellem ambitionen om etableringen af “data labs” og nogle af de foreslåede ændringer i databeskyttelsesforordningen, nærmere bestemt de foreslåede præciseringer af begreberne *“personoplysning”* og *“pseudonymisering”*, jf. også følgende citat fra Data Union Strategy s. 1:

“scaling up access to data for AI, with initiatives such as data labs that offer trusted pseudonymisation services and pool data resources across public and private actors to provide companies and researchers with high-quality datasets”

Bemærkninger til ændringer i forhold til databeskyttelsesforordningen

Danske Advokater hilser EU-kommissionens forslag til ændringer af databeskyttelsesforordningen velkomment.

En del af ændringsforslagene udgør reelt en konsolidering af den udvikling, der er sket siden vedtagelsen af forordningen i 2016 i relation til fortolkning af begreberne *“personoplysninger”*,



“pseudonymisering” og det relaterede spørgsmål om, hvornår data kan anses for at være anonyme. Vi har således noteret os, at der bl.a. foreslås ændringer af art. 4(1), der i vidt omfang relaterer sig til at aligne definitionen på “personoplysninger” med EU Domstolens praksis, herunder senest afgørelsen af 4. september 2025 i sagen C-413/23 (SRB v. EDPS/”Deloitte-sagen”). Dernæst foreslås der indført en ny art. 41a, der bemyndiger Kommissionen til, i tæt samarbejde med EDPB, at udarbejde en implementeringsforordning med konkretisering af “*to specify means and criteria to determine whether data resulting from pseudonymisation no longer constitutes personal data for certain entities*”. Det bemærkes, at denne foreslåede ændring er en forudsætning for, at Kommissionen kan indfri de politiske målsætninger, der er gennemgået ovenfor, herunder ikke mindst opbygning og drift af “data spaces” og “data labs”.

Herudover er der tale om få ændringer med begrænset praktisk betydning for såvel myndigheder som private virksomheder.

Danske Advokater ser behov for to ændringer til forslaget vedrørende databeskyttelsesforordningen.

Beslutningsstøtte

For den offentlige sektor ville det have stor betydning, hvis man lempede hjemmelskravet til brug af AI til beslutningsstøtte. Datatilsynets praksis – som er baseret på EU-domstolens praksis – kræver efter omstændighederne en ganske klar hjemmel til brug af AI til beslutningsstøtte.

Efter vores opfattelse bidrager dette skærpede hjemmelskrav imidlertid ikke til nogen reel (øget) beskyttelse af de registrerede, men skaber blot en administrativ byrde for lovgiver, og en begrænsning for den offentlige sektor. En lempelse af hjemmelskravet ville ikke svække beskyttelsesniveauet, hvis tilsynsmyndighederne i stedet udarbejdede mere konkret vejledning til, hvordan den dataansvarlige kan træffe passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger til beskyttelse af de registreredes interesser, herunder opfølgning på de trufne beslutninger, jf. forordningens art. 25.1.

Træning af AI-modeller

Danske Advokater finder, at der er behov for mere klare hjemler for myndigheder og private virksomheder til at træne AI på grundlag af allerede indsamlede oplysninger – almindelige såvel som følsomme. Forudsat der er tale om en AI-model, hvor risikoen for ekstrahering af træningsdata er mitigeret, så indebærer træningen ingen reel risiko for de registrerede.

Den nuværende praksis er for restriktiv, særligt for private virksomheder, og giver ikke en passende balance mellem på den ene side behovet hos myndigheder og private virksomheder, og på den anden side integritetsbeskyttelsen af de berørte personer.

Forslaget til art. 88c bør derfor revideres, sådan at retten til at træne AI-modeller med persondata gøres mere klar og ubetinget. Indsigelsesretten bør ligeledes præciseres, således at den alene knytter sig til persondata, som kan ekstraheres fra AI-modellen, og ikke til persondata, som indgår i træningsdata.

I forslaget til den nye art. 9.2.k bør henvisningen til art. 9.5 derfor udgå, og art. 9.5 slettes, sådan at anvendelsen af art. 9.2.k bliver ubetinget, svarende til den ændrede udgave af art. 88c. Den nuværende formulering af bestemmelsen er endvidere potentielt mere restriktiv end Datatilsynets praksis vedrørende private virksomheders træning af AI med persondata, og medfører derfor ved en modsætningsvis fortolkning risiko for, at Datatilsynets praksis ikke kan opretholdes.



I samme forbindelse bør det præciseres, at behandling af allerede indsamlede, almindelige og følsomme personoplysninger til træning af AI-modeller altid er foreneligt, jf. art. 5.1.b, forudsat der ikke er risiko for ekstrahering af træningsdata.

Bemærkninger til ændringer i forhold til AI-forordningen

Ændringer til AI-forordningen

Danske Advokater anerkender de foreslåede ændringer til AI-forordningen og vurderer, at de samlet set bidrager positivt til forenkling af reglerne og medvirker til at reducere den administrative byrde for de berørte aktører. Danske Advokater ser dog behov større klarhed og forudsigelighed i den nye implementeringsfrist for reglerne om højrisiko-AI-systemer.

Art. 1(31), der ændrer art. 113 i AI-forordningen, udskyder implementeringsfristen for reglerne om højrisiko-AI-systemer. Kravene finder først anvendelse henholdsvis 6 og 12 måneder efter, at Kommissionen bekræfter, at der foreligger tilstrækkelige foranstaltninger til støtte for overholdelse af reglerne (dvs. når de relevante harmoniserede standarder og tekniske specifikationer er vedtaget) for systemer i henholdsvis bilag III og bilag I. Kravene vil dog senest finde anvendelse den 2. december 2027 for systemer i bilag III og den 2. august 2028 for systemer i bilag I.

Den forlængede implementeringsfrist for højrisiko-AI-systemer er et positivt skridt, da den potentielt kan give virksomheder bedre mulighed for at planlægge deres compliance-arbejde. Imidlertid indebærer den foreslåede model, hvor ikrafttrædelse afhænger af endnu uafklarede standarder og tekniske specifikationer, en betydelig grad af usikkerhed. Den manglende faste tidslinje gør det vanskeligt for virksomheder at planlægge investeringer, kontrakter og risikostyring.

Danske Advokater anbefaler derfor, at der fastsættes en fast dato for implementeringsfristen, som giver tilstrækkelig tid til implementering af standarderne, når disse bliver vedtaget.

Bemærkninger til ændring af regler om datadeling og –adgang (Data Act, Data Governance Act og Open Data-direktivet)

Den nye dokumentpakke fra Kommissionen indeholder tillige et udkast til reform af EU's horisontale regulering af dataadgang og –deling. Den politiske baggrund for udkastet til reform er nærmere beskrevet i Commission Staff Working Document s. 8-33 samt Data Union Strategy s. 13-15. Danske Advokater har særligt noteret sig følgende elementer:

- Sammenskrivning af tre regelsæt til ét (Data Act, Data Governance Act og Open Data-direktivet) samt ophævelse af et fjerde regelsæt (Free Flow of Data-forordningen). Rent lovteknisk lægges der op til at inkorporere Data Governance Act og Open Data-direktivet i Data Act.
- Konkrete justeringer af Data Act, fx i relation til forretningshemmeligheder og B2G-datadeling.
- Lempelser for mindre virksomheder (SME'er og SMC'er)

Danske Advokater hilser disse reguleringstiltag velkomne. De gældende regler om data er i høj grad præget af at være fragmenteret og uklar, og det vil derfor utvivlsomt være gavnligt, såfremt de fire horisontale regelsæt bliver reduceret til ét.

Selv hvis dette lykkedes, vil der fortsat være tale om et yderst komplekst retskildebillede, ikke mindst fordi den horisontale regulering data i praksis har et tæt sammenspil med den vertikale, sektorspecifikke



regulering af data. Emnet er kortfattet adresseret i enkelte steder i udspillet fra Kommissionen, men så vidt ses udestår løsningen af denne udfordring til et senere udspil. Vi har således noteret os, at Kommissionen på s. 15 af Data Union Strategy har tænkt sig at fortsætte arbejdet med optimering og simplificering af data i forbindelse med det kommende Digital Fitness Check:

“As part of the Digital Fitness Check, the Commission will continue reviewing the EU’s data acquis to keep it coherent, proportionate, and innovation friendly. With particular attention to SMEs, it will identify overlaps, gaps, and unclear interactions, including with sectoral data laws, to create a more predictable cross-sectoral framework,”

Danske Advokater skal opfordre Digitaliseringsministeriet til at følge denne udvikling nøje, og arbejde aktivt på at fjerne unødigt kompleksitet i samspillet mellem den horisontale regulering af data på den ene side, og på den anden et fintmasket net af dataregulering i visse sektorer, eksempelvis energi, sundhed, finans samt offentlig sektor. Her er der tillige et tæt samspil med Kommissionens politiske udspil (Commission Staff Working Document og Data Union Strategy, uddybet særskilt ovenfor), idet øget udnyttelse af data, fx til brug for træning af AI-løsninger, er afhængig af tiltag såsom etableringen af “data spaces” (dansk: dataområder) i udvalgte sektorer, samt af muligheden for at kunne udnytte data uden fuld adgang og ejerskab i form af de påtænke “data labs”.

Bemærkninger til ændringer i forhold til cookie-regler

Kommissionens forslag til ændringer af cookie-reglerne er velkomment og tiltrængt. De nuværende regler er senest ændret i 2009, og giver ikke den rigtige balance mellem brugernes og tjenesteudbydernes interesser.

Endvidere er sammenlægningen af reglerne vedrørende indsamling af cookie-data, som udgør persondata, også en kærkommen forsimpeling.

Særligt finder Danske Advokater, at der – som sket i forslaget - er behov for en præcisering af reglerne for samtykke – eller afvisning af samtykke – via indstillinger i browsere m.v., sådan at dette bliver mere udbredt. Det samme er tilfældet for varigheden af samtykkets gyldighed.

Danske Advokater finder derfor, at Danmark bør bakke op om denne del af forslaget.

Afsluttende bemærkninger

Danske Advokater står gerne til rådighed for uddybende spørgsmål eller dialog.

Med venlig hilsen

Charlotte Hvid Olavsgaard
Juridisk konsulent, Danske Advokater