

(Образецът е одобрен
от Съвета за административната
реформа на 03 септември 2020 г.)

2026

Доклад за цялостна предварителна
оценка на въздействието
на проект на Закон за европейския
портфейл за цифрова самоличност

Период на извършване: 2026

Съдържание

1. Съдържание	2
2. Описание на проблема/ите	4
3. Заинтересовани страни	10
4. Цели	18
5. Варианти на действие	18
6. Анализ на въздействията	23
6.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия.....	23
6.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти	33
Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 1:	34
Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 2:	Error! Bookmark not defined.
Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 3	Error! Bookmark not defined.
6.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти	38
6.4. Административна тежест	39
6.5. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест)	39
6.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни.....	47
7. Сравняване на вариантите.....	51
7.1. Сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант	Error! Bookmark not defined.
7.2. Сравняване на изследваните варианти	Error! Bookmark not defined.
7.3. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант	Error! Bookmark not defined.
8. Препоръчителен вариант.....	51
9. Обществени консултации	54
10. Последваща оценка на въздействието.....	55
11. Източници.....	55
12. Приложения	56

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за европейския портфейл за цифрова самоличност

Списък на използваните съкращения

Съкращение	Пълно наименование
ЕПЦС	Европейски портфейл за цифрова самоличност
ЕС	Европейски съюз
ЕК	Европейска комисия
ИА БСА	Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“
КЕП	Квалифициран електронен подпис
КДУУ	Квалифициран доставчик на удостоверителни услуги
КЗЛД	Комисия за защита на личните данни
МСП	Малки и средни предприятия
eIDAS	Регламент (ЕС) № 910/2014 относно електронната идентификация и удостоверителните услуги

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие/описание на таблицата
1	Оперативни цели и индикатори
2	Варианти на действие
3	Въздействия
4	Качествена оценка на по значимите въздействия за Вариант „Без действие“
5	Качествена оценка на значимите въздействия За Вариант 1
6	Качествена оценка на значимите въздействия за Вариант 2
7	Качествена оценка на значимите въздействия за Вариант 3
8	Оценка на тежестта
9	Количествена оценка на административната тежест за субект
10	Количествена оценка на административната тежест обобщена
11	Разходи и ползи върху заинтересованите страни

1. Описание на проблема/ите

[Дефинирането на проблема е основополагащата ключова аналитична стъпка (първа от общо шест) в процеса по извършване на предварителна оценка на въздействието (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 18).

По правило една предварителна оценка на въздействието изследва един възникнал проблем. Ако с предложения нормативен акт се решават повече от един проблем (което е повече от нормално), следва доклада за цялостна предварителна оценка на въздействие да са интегрирани „обособени оценки за всеки дефиниран проблем“ (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 26).

Това е причината в доклада да се съдържа повече от един разгледан проблем.]

- 1.1. Описание на проблема/ите или въпросите, които се уреждат с проекта на нормативен акт (винаги, когато е възможно, проблемът трябва да има количествен показател (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 19)). Описание на причините за тяхното възникване;*
- 1.2. Описание на проблемите в прилагането на съществуващото законодателство;*
- 1.3. Описание на нововъзникналите обстоятелства.*

1.1. Описание на проблема и въпросите, които се уреждат

Проблем 1. Липса на национална правна рамка относно условията и реда за изграждане, управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност в Република България.

1.1.1. Описание на проблема

В Република България не е налице цялостна и ясна правна рамка относно условията и реда за изграждане, управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност (ЕПЦС).

Европейски портфейл за цифрова самоличност означава средство за електронна идентификация, което позволява на ползвателя да съхранява, управлява и валидира по сигурен начин данни за идентификация на лице и електронни удостоверения за атрибути с цел да ги предоставя на доверяващи се страни и други ползватели на европейски портфейли за цифрова самоличност, както и да подписва чрез квалифицирани електронни подписи или да полага печат чрез квалифицирани електронни печати (чл. 3, т. 42 от Регламент (ЕС) 2024/1183).

ЕПЦС не е само средство за електронна идентификация или разновидност на удостоверителна услуга, а нова комплексна екосистема, която включва доставчици на портфейли, доставчици на данни за идентификация на лица, доставчици на електронни удостоверения за атрибути, доверяващи се страни, удостоверения за достъп, списъци, механизми за валидиране, сертифициране, уведомяване и трансгранично сътрудничество. Това е инструмент без аналог в европейското и национално законодателство, което от своя страна поражда редица задължения за страните членки, в т. ч. изграждането и въвеждането в експлоатация до края на 2026 г. във всяка държава на

поне един портфейл, създаден съгласно обща за Съюза архитектурна референтна рамка и общи технически спецификации с отворен код.

ЕПЦС е в центъра на бъдещия модел за сигурна електронна идентификация, достъп до услуги (обществени и частни) и споделяне на удостоверени данни и атрибути. Тази рамка надгражда досегашния модел на eIDAS, който беше ориентиран основно към нотифицирани схеми за електронна идентификация и удостоверителни услуги, като създава нови правни.

Необходима е ясна национална правна рамка, която да уреди условията и реда за изграждане, управление и използване на ЕПЦС в Република България, включително статуса и регистрацията на доставчиците на портфейли, доставчиците на данни за идентификация на лица и доставчиците на електронни удостоверения за атрибути правата и задълженията на доверяващите се страни; надзора, контрола, списъците и взаимодействието с Европейската комисия и другите държави членки.

1.1.2. Подробно описание на проблема

Липсата на национална правна рамка относно условията и реда за изграждане, управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност в Република България е взаимосвързана също с:

- Липса на национална процедура за предоставяне, признаване и вписване на портфейли и за отмяната им при неизпълнение на изискванията на eIDAS 2.0.
- Липса на ясно определени национални списъци и механизми за проверка на автентичността и валидността на портфейлите, данните за идентификация, доставчиците на атрибути и доверяващите се страни.
- Не е налице правна регламентация за осигуряване на достъп до автентични източници и за издаване на електронни удостоверения за атрибути от органи от публичния сектор.
- Липса на изричен национален надзорен орган, процедури за принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност в екосистемата на ЕПЦС.
- Не съществува национална схема и институционален ред за сертифициране на портфейли и за взаимодействие с органите за оценяване на съответствието.
- Неуредени финансови и организационни механизми за безплатното използване на портфейла и безплатното подписване с квалифициран електронен подпис от физически лица при действие с непрофесионална цел.
- Недостатъчна готовност на администрациите, съдебната власт и частните доверяващи се страни да приемат портфейли онлайн и офлайн.

1.1.3. Причини за възникване на проблемите

Причините за възникване на посоченият проблем са комплексни и произтичат едновременно от промяна в правната рамка на Европейския съюз (ЕС), технологичното развитие на средствата за електронна идентификация, необходимостта от нов тип доверителна инфраструктура и недостатъчната пригодност на действащата национална уредба да обхване всички участници в екосистемата на ЕПЦС.

Причини, свързани със законодателната дейност на Европейския Съюз

Основният правен акт на ниво ЕС относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар - Регламент (ЕС) № 910/2014 (eIDAS), беше изменен с Регламент (ЕС) 2024/1183 (eIDAS 2.0), влязъл в сила през май 2024 г. Целта на изменението е създаване на обща за целия ЕС хармонизирана рамка за сигурна електронна идентификация и оперативно съвместими цифрови подписи.

С Регламент (ЕС) 2024/1183 се създава нова правна фигура - европейски портфейл за цифрова самоличност (ЕПЦС), което от своя страна поражда редица задължения за страните членки, в т. ч. изграждането и въвеждането в експлоатация до края на 2026 г. във всяка държава на поне един портфейл, създаден съгласно обща за Съюза архитектурна референтна рамка и общи технически спецификации с отворен код.

Регламентът е пряко приложим, но предвижда държавите членки да предприемат конкретни организационни и нормативни мерки за осигуряване функционирането на портфейлите, надзора, сертифицираното, уведомяването и поддържането на доверителни списъци.

В този смисъл проектът на Закон за Европейския портфейл за цифрова самоличност правилно е насочен към въвеждане на национални мерки по прилагане на Регламент (ЕС) 2024/1183.

Причини, свързани с националното законодателство на Република България

Действащото национално законодателство в областта на електронната идентификация, електронното управление и удостоверителните услуги е разработено преди въвеждането на цялостната европейска рамка за ЕПЦС. Нормативната уредба в Република България не съдържа самостоятелна и систематична уредба на новите участници, техните права, задължения, регистрация, надзор и отговорност. Съществуващите закони уреждат отделни елементи на електронното управление, електронната идентификация и удостоверителните услуги, но не създават цялостен режим за изграждане, управление и използване на портфейли, нито за вписване и отмяна на портфейли и участници в национални списъци. Именно затова законопроектът предвижда да уреди условията и реда за изграждане, управление и използване на портфейлите, доставчиците, доверяващите се страни, надзора, списъците и взаимодействието с Европейската комисия и държавите членки.

Следва да се има предвид, че на 29 септември 2026 г. Министерският съвет прие решение за предприемане на необходимите действия за изграждане и предоставяне на Европейски портфейл за цифрова самоличност в България.

Причини с правно-организационен и технологичен характер

Наред с посоченото, европейската рамка изисква висока степен на оперативна съвместимост, включително общи технически спецификации, стандартизирани интерфейси, регистрация на доверяващи се страни, механизми за проверка на автентичността и валидността на портфейлите, както и възможност за трансгранично използване. Тези елементи не могат да бъдат осигурени единствено чрез общите правила на електронното управление, тъй като екосистемата на ЕПЦС предполага нов модел на

взаимодействие между потребителя, портфейла, автентичните източници, доставчиците на атрибути и доставчиците на услуги. Актовете за изпълнение към европейската рамка допълнително конкретизират техническите правила, процедурите и спецификациите, което налага националната правна уредба да създаде ясен механизъм за тяхното прилагане.

Към настоящия момент националните регистри и автентични източници на данни в България са създавани основно за административно обслужване и междурегистров обмен в рамките на публичния сектор, а не за постоянна и мащабируема интеграция в реално време с портфейли, включително за издаване и проверка на електронни удостоверения за атрибути. Поради това е необходимо изрично да се уредят достъпът до данни, целите на достъпа, отговорностите на първичните администратори, техническата свързаност, качеството на данните, проследимостта на заявките и контролът върху използването им. Законопроектът предвижда достъп до информационни фондове, ЕСГРАОН и автентични източници за нуждите на портфейла, което показва, че без специална уредба този достъп би останал неясен и потенциално спорен.

Въвеждането на портфейла предполага създаване на доверителна инфраструктура, която да позволява вписване, проверка и публичност на ключови участници и технически компоненти. Това включва списъци на доставчици на данни за идентификация, органи от публичния сектор, които предоставят електронни удостоверения за атрибути, доверяващи се страни, доставчици на удостоверения за достъп, доставчици на регистрационни удостоверения и сертифицирани портфейли. Без такава уредба би липсвала единна отправна точка за проверка кои участници са легитимни и при какви условия могат да участват в екосистемата. Законопроектът предвижда именно водене и поддържане на такива списъци в електронен машинночетим формат, свободен и безплатен достъп до тях и механизми за национално и трансгранично използване.

На следващо място, съществува необходимост от нов капацитет за сертифициране, оценяване на съответствието и управление на уязвимости. ЕПЦС е инфраструктура с висока степен на чувствителност, тъй като чрез него ще се обработват данни за идентичност, атрибути и електронни взаимодействия с публични и частни услуги. Поради това не е достатъчно да се предвиди само възможност за предоставяне на портфейл; необходимо е да се гарантира, че портфейлите ще бъдат сертифицирани, че ще се извършват оценки за съответствие, и че ще има ясен ред за реакция при установени уязвимости. Законопроектът предвижда оценяване на съответствието, срок на валидност на сертифицирането, ново сертифициране при съществени промени и участие на Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“ при националната схема за сертифициране.

От друга страна, причините са и институционални. Действащата уредба не определя достатъчно ясно кой национален орган следва да осъществява надзор върху доставчиците на портфейли, кой ще поддържа списъците, кой ще осъществява уведомяването на Европейската комисия, кой ще е единното звено за контакт и как ще се прилагат принудителни административни мерки и административните наказания при нарушения. Липсата на такива правомощия би довела до затруднения при прилагането на пряко приложимия регламент, включително при трансгранични инциденти, пробиви

в сигурността, заличаване на портфейли и обмен на информация с други държави членки. В тази връзка законопроектът предвижда министърът на иновациите и дигиталната трансформация да бъде национален надзорен орган и да изпълнява съответните правомощия по Регламент (ЕС) № 910/2014.

Въвеждането на ЕПЦС поражда финансови и организационни въпроси, които досега не са били предмет на национална регламентация. Това се отнася особено до безплатното издаване, използване и отмяна на портфейла за физическите лица, както и до безплатната възможност за подписване с квалифициран електронен подпис при действие с непрофесионална цел. За да бъде приложим този модел, е необходим механизъм за компенсация, правила за равнопоставена интеграция с квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги, отчетност и гаранции срещу свръхкомпенсация. Законопроектът предвижда безплатност за физическите лица и компенсация към квалифицираните доставчици по методика, приета с постановление на Министерския съвет.

Съществува и риск от неравномерна техническа готовност на администрациите, съдебната власт, публичните регистри и частните доставчици на услуги да приемат портфейли онлайн и офлайн. Част от тези субекти ще трябва да изградят или адаптират интерфейси, да променят вътрешни процеси, да обучат служители, да осигурят киберсигурност и да поддържат съвместимост с европейските технически спецификации. Поради посоченото проблемите произтичат не само от липса на правна норма, а и от необходимостта да се осигури координирано, поетапно и технически обезпечено внедряване.

Не на последно място, липсата на специален санкционен и контролен режим би създала риск от формално, непълно или нееднакво прилагане на задълженията. Портфейлът ще бъде използван в отношения с висока степен на обществено доверие - административни услуги, електронно правосъдие, финансови услуги, професионални и образователни удостоверения, достъп до регулирани услуги. Затова са необходими пропорционални принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност както за доставчиците на портфейли, така и за доверяващите се страни и другите участници, които не изпълняват законовите си задължения. Законопроектът предвижда такъв режим чрез принудителни административни мерки и санкции за предоставяне на портфейл без вписване, неверни данни, неизпълнение на задължения и отказ за приемане на портфейл.

1.2. Проблеми в прилагането на съществуващото законодателство

Действащата национална правна уредба в областта на електронното управление и дигиталната трансформация, електронната идентификация и удостоверителните услуги не осигурява достатъчна основа за пълноценното прилагане на Регламент (ЕС) 2024/1183. Съществуващите закони уреждат отделни елементи на електронната идентификация, електронните административни услуги и удостоверителните услуги, но не съдържат цялостен режим за ЕПЦС като ново средство за електронна идентификация и като инструмент за съхраняване, управление и представяне на данни за самоличност и електронни удостоверения за атрибути.

Основен проблем е липсата на ясно определени национални органи и процедури по изграждането, предоставянето, надзора, сертифицирането, уведомяването и поддържането на списъци, свързани с европейските портфейли. Не са уредени в достатъчна степен условията за регистрация, вписване, отказ, заличаване и контрол върху доставчиците на портфейли, както и правата и задълженията на останалите участници в екосистемата - доставчици на данни за идентификация, доставчици на удостоверения за атрибути, доверяващи се страни и доставчици на удостоверения за достъп.

Практически затруднения възникват и по отношение на достъпа до националните регистри и автентичните източници на данни. Действащият режим на междурегистров обмен е създаден основно за нуждите на административното обслужване и не урежда изрично всички хипотези, при които данни следва да се използват за издаване, актуализиране, проверка и представяне чрез портфейла. Това може да доведе до различно тълкуване от първичните администратори на данни, забавяне на интеграциите и нееднакво качество на предоставяните данни.

Съществуващото законодателство не съдържа и достатъчна уредба относно списъците, необходими за доверие, прозрачност и проверимост в екосистемата на портфейла, както и относно сертифицирането и оценяването на съответствието. При липса на ясни правила за национална схема за сертифициране, срокове на валидност, действия при съществени промени и реакция при уязвимости би се създал риск за сигурността, надеждността и правната валидност на портфейлите.

Проблеми се очертават и при практическото приемане на портфейла от публичния сектор и от задължените частноправни субекти. Действащата уредба не определя достатъчно ясно кога, от кои субекти и при какви технически условия портфейлът следва да бъде приеман онлайн и офлайн. Това може да доведе до неравномерно прилагане, откази за приемане, различни технически изисквания и липса на предвидимост за гражданите и бизнеса.

Не на последно място, липсва специален финансов, контролен и санкционен режим, който да обезпечи безплатното използване на портфейла от физическите лица, включително подписването с квалифициран електронен подпис при действие с непрофесионална цел, както и ефективното изпълнение на задълженията от всички участници. Общите административнонаказателни правила не са достатъчни, за да обхванат специфичните нарушения, свързани с предоставяне на портфейл без вписване, неверни данни при регистрация, отказ за приемане на портфейл или неизпълнение на предписания.

В обобщение, проблемите в прилагането на съществуващото законодателство произтичат от това, че действащата национална рамка е създадена за предходен модел на електронна идентификация, докато Регламент (ЕС) 2024/1183 въвежда нова и по-сложна екосистема. Без специална национална уредба съществува риск от институционална неяснота, забавено изпълнение на европейските задължения, неравномерна техническа готовност и ограничено практическо използване на европейския портфейл за цифрова самоличност.

1.3. Нововъзникнали обстоятелства

Нововъзникналото обстоятелство е изменението на Регламент (ЕС) 2014/910 (eIDAS) чрез Регламент (ЕС) 2024/1183 (eIDAS 2.0) и последващите регламенти за изпълнение, които създават нова европейска рамка за цифрова самоличност. В рамките на тази рамка държавите членки следва да осигурят наличие, сигурност, сертифициране, трансгранична оперативна съвместимост и приемане на портфейли. Проектът е насочен към националните мерки за прилагане на тази нормативна рамка.

1.4. Последици при липса на намеса

- Забавяне или невъзможност за практическо предоставяне на поне един национален портфейл и за признаване на портфейли от други държави членки.
- Риск от неизпълнение на задълженията на Република България, произтичащи от пряко приложимото право на ЕС и от започване на процедури за нарушение.
- Продължаване на фрагментацията в областта на електронната идентификация и многократно представяне на документи за самоличност, правоспособност, образование, професионална квалификация и други атрибути.
- Липса на предвидимост за бизнеса и доставчиците на услуги относно регистрацията и техническите изисквания за приемане на портфейла.
- Повишени рискове за киберсигурността и защитата на личните данни поради отсъствие на единни контролни и сертификационни механизми.
- Ниско доверие на гражданите и бизнеса в новата услуга поради неясни правила, права и отговорности.

2. Заинтересовани страни

[Идентифицирането на заинтересованите от оценяваните политики или норми страни е основен процедурен етап в извършването на предварителната оценка на въздействието. Именно въздействието върху заинтересованите страни на разглежданите варианти стои в основата на оценката. Поради това правилното набелязване на заинтересовани страни е от ключово значение за целия процес по оценка. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 26).

NB! За всеки отделен проблем, разгледан в оценката, заинтересованите страни могат да варират, като за единия проблем една част от тях да отпаднат, а за друг от проблемите - да се добавят други заинтересовани страни.

Възможните начини за провеждане на консултации са посочени в Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието (РМС № 728 от 2019 г.) и Стандартите за провеждане на обществени консултации (одобрени от Съвета за административната реформа на 16 септември 2019 г.).]

Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

Когато заинтересованите страни се посочват по групи е необходимо да се посочи техният брой, за да се определи мащаба на въздействията.

Законопроектът има хоризонтално въздействие върху почти всички участници в електронното управление, пазара на удостоверителни услуги, публичните регистри, съдебната власт, частните доставчици на електронни услуги и крайните потребители.

Физически лица - граждани на Република България и граждани на други държави членки, ползващи услуги в България

Физическите лица са основна заинтересована страна, тъй като ЕПЦС ще им предостави възможност за сигурна електронна идентификация, достъп до електронни административни и такива, предоставяни от частния сектор и управление на удостоверени данни и атрибути в електронна среда.

При определянето на възрастта на физическите лица, които ще бъдат засегнати, се има предвид и възрастта 14 години, когато лицата имат право да получат документ за самоличност. По данни на НСИ, към 31 декември 2025 г. населението на България е 6 423 207 души. Към 31.12.2025 г. децата до 15 години в страната са 891 674, или 13.9% от общия брой на населението. Общият брой лица, навършили 14 години (14+ години) е 5 531 533 души, като от тях непълнолетни лица (от 14 до 17 навършени години) са около 245 000 души. Пълнолетни лица (на 18 и повече години) са около 5 286 000 души. (<https://www.nsi.bg/press-release/naselenie-i-demografski-procesi-9002>).

За физическите лица се очаква положително въздействие чрез намаляване на необходимостта от физическо присъствие, по-бързо и надеждно заявяване на услуги, по-голям контрол върху споделяните лични данни и възможност за трансгранично използване на цифровата самоличност. От съществено значение за тази група са гаранциите за доброволност, безплатност на използването на ЕПЦС и безплатен КЕП (когато се използва с непрофесионална цел и в лично качество), защита на личните данни, достъпност и недопускане на цифрово изключване.

Юридически лица и еднолични търговци - ползватели на портфейл и заявители на електронни услуги

Юридическите лица ще могат да използват портфейла като средство за идентификация и удостоверяване при взаимодействие с администрацията, съдебната власт и частни доставчици на услуги. Броят на опериращите в България юридически лица и еднолични търговци е динамичен и се променя на ежедневна база, видно от публичните регистри на Агенцията по вписванията.

Очакваните ползи за юридическите лица и едноличните търговци са свързани с ускоряване на електронните процеси, намаляване на административната тежест, улесняване на трансграничната стопанска дейност и по-сигурно доказване на представителство, качества и атрибути. За тази група е важно правната уредба да осигури яснота относно условията за използване на портфейла, съвместимостта с действащите режими за електронен подпис и електронна идентификация и възможностите за интеграция с вътрешни бизнес процеси.

Министерство на иновациите и дигиталната трансформация (МИДТ)

Министерството е ключова институционална заинтересована страна, тъй като му се възлагат функции по водене на списъци, регистрация на участници, надзор, уведомяване на Европейската комисия, координация и изпълнение на националните задължения по европейската рамка за цифрова самоличност. За министерството въздействието ще бъде свързано с необходимост от изграждане на административен, правен и технически капацитет за прилагане на закона, разработване на подзаконови актове и координация между множество публични и частни партньори. Очаква се и повишаване на институционалната отговорност за стратегическото управление на националната екосистема на ЕПЦС.

МИДТ следва да бъде определено като водещ компетентен орган поради това, че екосистемата на ЕПЦС ще бъде пряко свързана с вече съществуващите хоризонтални и централни системи на електронното управление, администрирани от министерството. Към тях се отнасят: Единният портал за достъп до електронни административни услуги, хоризонталната система за електронна автентикация, Системата за сигурно електронно връчване, модулът за електронно плащане, Средата за междурегистров обмен RegiX, Средата за електронен обмен на съобщения, Порталът за отворени данни, Националният портал за пространствени данни, Системата за централизирано изграждане и поддържане на регистри. Тези системи имат хоризонтален характер, тъй като се използват от множество администрации и осигуряват общата инфраструктура за заявяване, идентификация, обмен на данни, връчване, плащане, валидиране и предоставяне на електронни административни услуги.

Поради посоченото възлагането на функции по регистрация, координация, списъци, надзор и уведомяване във връзка с европейския портфейл на същия ресорен орган осигурява институционална последователност, оперативна съвместимост и по-ефективно интегриране на портфейла в съществуващата архитектура на електронното управление.

Държавен орган, с правомощия за проектиране, изграждане, развитие и администриране на държавен портфейл

Този орган ще бъде пряко ангажиран с практическото изграждане, поддържане и развитие на държавния ЕПЦС. Въздействието върху него ще бъде значително, тъй като ще трябва да осигури техническа архитектура, киберсигурност, оперативна съвместимост, интеграция с национални доставчици на електронна идентичност, регистри, автентични източници и доставчици на удостоверителни услуги. Необходимо е да се осигурят достатъчни финансови, технически и човешки ресурси, както и устойчив модел за поддръжка и развитие на портфейла.

Доставчици на Европейски портфейл за цифрова самоличност

Доставчиците на портфейли, включително потенциални частноправни субекти, ще бъдат засегнати от нов режим на регистрация, сертифициране, контрол и административнонаказателна отговорност. За тях законопроектът създава възможност за участие в нов пазар на цифрови услуги, но едновременно с това въвежда високи изисквания за сигурност, съответствие с европейските стандарти, оперативна съвместимост и защита на ползвателите. Въздействието ще включва първоначални разходи за разработване, сертифициране и интеграция, както и текущи разходи за

поддръжка, управление на риска, реакция при уязвимости и спазване на надзорните изисквания.

Потенциални доставчици на ЕПЦС в България могат да бъдат доставчиците на схеми за електронна идентификация, нотифицирани съгласно Регламент (ЕС) № 910/2014, както и доставчиците на услуги за електронна идентификация, вписани от Комисията за регулиране на съобщенията на национално ниво. Към настоящия момент като пряко засегнати субекти могат да бъдат идентифицирани „Евротръст Технолъджис“ АД, чиято схема за електронна идентификация е нотифицирана по реда на Регламент (ЕС) № 910/2014; „Борика“ АД, чиято схема е преминала етап на предварителна нотификация и „Инфонотари“ ЕАД, което е подало заявление за нотификация на схема за електронна идентификация и преминава през проверка от междуетовен екип.

В допълнение, Министерството на вътрешните работи (МВР), което изгражда схема за електронна идентификация съгласно Закона за електронната идентификация също може да бъде включено в заинтересованите страни.

Тези субекти са потенциално засегнати от законопроекта, доколкото могат да участват в екосистемата на портфейла като доставчици на портфейли или като доставчици на услуги за електронна идентификация, интегрирани с портфейла, при спазване на изискванията на Регламент (ЕС) № 910/2014, актовете по прилагането му и националната правна рамка.

Квалифицирани доставчици на удостоверителни услуги

Квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги са пряко засегнати от предвидената възможност физическите лица да подписват чрез портфейла с КЕП, когато действат с непрофесионална цел. За тях въздействието ще бъде свързано с необходимост от техническа интеграция с портфейла, адаптиране на процесите за отдалечено подписване и участие в компенсационен механизъм, когато държавата поема разходите за определени случаи на използване на КЕП. Положителният ефект се изразява във възможност за увеличаване на използването на квалифицирани удостоверителни услуги, но следва да се гарантира равнопоставеност и недопускане на нарушаване на конкуренцията.

Към настоящия момент на територията на Република България оперират 5 доставчика на удостоверителни услуги, вписани в Доверителния списък по чл. 22 от Регламент (ЕС) № 910/2014 г. - „Борика“ АД, „Информационно обслужване“ АД, „Инфонотари“ ЕАД, „Евротръст Технолъджис“ АД и „Идокс България“ ООД.

Доставчици на данни за идентификация на лица

Тези доставчици ще имат ключова роля за правилното свързване на портфейла с данните за самоличност на ползвателя му и за гарантиране на надеждността на електронната идентификация. Въздействието върху тях ще се изрази в задължение за предоставяне на данни в реално време, съответствие с техническите спецификации и поддържане на високо качество, актуалност и сигурност на данните. Необходимо е да се осигури ясно разграничение на отговорностите между доставчика на данни, доставчика на портфейл и администратора на автентичния източник.

Това могат да бъдат доставчици на схеми за електронна идентификация и МВР.

Органи от публичния сектор, отговарящи за автентични източници на данни

Първичните администратори на данни и органите, поддържащи автентични източници, ще бъдат засегнати чрез необходимостта да осигурят достъп, качество, актуалност и техническа съвместимост на данните, използвани в екосистемата на портфейла. За тях въздействието може да включва адаптиране на информационни системи, въвеждане на интерфейси, повишаване на киберсигурността и осигуряване на проследимост на достъпа до данни. Положителният ефект е свързан с по-широко използване на автентичните данни, намаляване на удостоверителната тежест за гражданите и бизнеса и ограничаване на необходимостта от представяне на хартиени документи.

Доставчици на електронни удостоверения за атрибути

Доставчиците на електронни удостоверения за атрибути ще бъдат засегнати от нови изисквания за издаване, предоставяне, проверка и управление на удостоверения, които могат да се съхраняват и използват чрез портфейла. Това включва както органи от публичния сектор, така и квалифицирани доставчици на електронни удостоверения за атрибути. За тях се създават възможности за развитие на нови електронни услуги, но и задължения за съответствие с европейските изисквания, оценяване на съответствието и осигуряване на оперативна съвместимост.

Към момента на изготвяне на оценката броят на доставчиците на електронни удостоверения за атрибути е динамичен. Публичните органи ще предоставят атрибути чрез средата за междурегистров обмен – RegiX, администрирана от МИДТ. Квалифицираните доставчици на атрибути са частноправни субекти, които следва да бъдат вписани като такива от КРС. Техният брой ще се формира след въвеждане на националния ред за вписване и след готовността им да издават удостоверения за атрибути.

Доверяващи се на портфейла страни - публични и частни доставчици на услуги

Доверяващите се страни ще бъдат засегнати от задължението или възможността да приемат портфейла при предоставяне на административни, обществени или частни услуги по електронен път. За тях въздействието ще се изрази в необходимост от регистрация, получаване на удостоверения за достъп, техническа интеграция и съобразяване с правилата за минимизиране на данните и защита на ползвателите. Очакваните ползи са по-надеждно удостоверяване на самоличността, намаляване на измамите, по-бързо обслужване и възможност за трансгранично предоставяне на услуги.

Потенциално това е много широка група: административни органи, организации, предоставящи обществени услуги, регулирани сектори и частни доставчици на електронни услуги. Точният брой ще се формира след регистрацията на доверяващи се страни.

Административни органи и организации, предоставящи обществени услуги

Административните органи ще трябва да осигурят възможност за приемане на портфейли при предоставяне на електронни административни услуги. Това ще наложи технически промени в порталите и информационните системи, адаптиране на

вътрешните административни процеси и обучение на служителите. В дългосрочен план се очаква положително въздействие чрез по-висока степен на дигитализация, намаляване на административната тежест и повишаване на качеството на обслужването.

Съгласно данните от Административния регистър, поддържан в рамките на Интегрираната информационна система на държавната администрация, като заинтересована страна следва да бъдат отчетени както органите на изпълнителната власт, така и административните структури, чрез които се осъществява административното обслужване и предоставянето на електронни административни услуги. В тази категория като заинтересовани страни попадат и ръководни органи, включително Министерски съвет, министър-председател, заместник министър-председатели, министри, председатели на държавни агенции, държавни комисии, изпълнителни директори на изпълнителни агенции, ръководители на държавни институции, областни управители, кметове на общини, райони и кметства и кметски наместници. От гледна точка на практическото прилагане на законопроекта по-съществен е и броят на административните структури, които потенциално следва да адаптират вътрешните си процеси, електронни услуги и информационни системи за приемане на европейски портфейли за цифрова самоличност. По данни от Административния регистър тези структури обхващат широк кръг субекти, включително министерства, държавни агенции, областни администрации, изпълнителни агенции, специализирани териториални администрации, общински администрации, районни администрации и кметства и др.

Общини и малки администрации

Общините и малките администрации са специфична подгрупа на публичния сектор, за която въздействието може да бъде по-съществено поради различната степен на техническа готовност, ограничените финансови ресурси и по-малкия експертен капацитет. За тях е важно внедряването да бъде съпроводено с ясни технически указания, централизирани решения, възможност за поетапно въвеждане и подкрепа от страна на компетентните държавни органи. При правилно изпълнение портфейлът може да улесни предоставянето на местни електронни услуги и да намали натоварването на фронт офисите.

Към момента в България има 265 общини. Това е пряко релевантен показател за оценката, тъй като всички общини ще бъдат засегнати от необходимостта за приемане на портфейли и адаптиране на електронните административни услуги. В този смисъл възможността услугите на общините да се предоставят през Портала на електронното управление, администриран от МИДТ и идентификацията на заявителите да се осъществява през хоризонталната система за електронна автентикация на МИДТ, биха улеснили в значителна степен интеграцията на общините с екосистемата на ЕПЦС.

Органи на съдебната власт и Висш съдебен съвет

Органите на съдебната власт ще бъдат засегнати чрез необходимостта от интеграция на електронното правосъдие с възможностите за приемане на портфейли. За Висшия съдебен съвет въздействието ще включва организационна и техническа отговорност за осигуряване на съвместимост на единния портал за електронно правосъдие с новите средства за електронна идентификация. Очакваните ползи са

свързани с по-сигурно упражняване на процесуални права в електронна форма и по-лесен достъп на гражданите и юридическите лица до електронно правосъдие.

Комисия за регулиране на съобщенията

Комисията за регулиране на съобщенията е заинтересована страна предвид съществуващите ѝ функции по отношение на удостоверителните услуги и доверителните списъци. Въвеждането на портфейла предполага координация между режима на портфейлите, удостоверителните услуги, квалифицираните доставчици и електронните удостоверения за атрибути. За комисията въздействието ще бъде свързано основно с необходимост от съгласуваност между действащия надзор върху удостоверителните услуги и новата национална рамка за портфейла.

Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“

Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“ (ИА БСА) е пряко заинтересована страна по законопроекта, доколкото ѝ се възлагат функции, свързани с акредитацията на органите за оценяване на съответствието на европейските портфейли за цифрова самоличност и със създаването, респ. прилагането на националната схема за сертифициране. Законопроектът предвижда акредитацията на българските органи за оценяване на съответствието да се извършва от ИА БСА, а също така агенцията съвместно с МИДТ да участва в създаването на национална схема за сертифициране в съответствие с Регламент за изпълнение (ЕС) 2024/2981 и приложимите стандарти.

Възлагането на посочените функции на ИА БСА е обосновано, тъй като агенцията вече изпълнява сходни функции в областта на електронните удостоверителни услуги. Още със Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги от 2017 г. на ИА БСА са възложени функции, свързани с акредитацията на органи за оценяване на съответствието, които извършват оценки спрямо доставчици на удостоверителни услуги. Това означава, че агенцията разполага с институционален опит и установена роля при прилагането на eIDAS рамката в частта относно удостоверителните услуги, оценяването на съответствието и акредитационните процедури.

Тази приемственост е особено важна, тъй като квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги са част от екосистемата на ЕПЦС. Законопроектът предвижда портфейлът да осигурява възможност за ползване на КЕП чрез интеграция с квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги, вписани от КРС в доверителния списък, при равнопоставени, прозрачни и недискриминационни условия, както и компенсационен механизъм за тези доставчици.

Поради това участието на ИА „Българска служба за акредитация“ осигурява логическа и институционална връзка между вече съществуващия режим за оценяване на съответствието при удостоверителните услуги и новия режим за сертифициране на европейските портфейли за цифрова самоличност. Така се използва натрупан административен и експертен капацитет, избягва се създаване на паралелен акредитационен механизъм и се подпомага съгласуваното прилагане на изискванията на Регламент (ЕС) № 910/2014, Регламент (ЕС) 2024/1183 и актовете по прилагането им.

Очакваното въздействие върху агенцията ще бъде свързано с необходимост от допълнителна експертиза относно ЕПЦС, приложимите технически стандарти, изискванията за сертифициране, киберсигурност и оценяване на съответствието. Въпреки това възлагането на тези функции на ИА БСА е по-ефективно от създаването на нов орган или отделен режим, тъй като надгражда съществуващите ѝ компетентности и осигурява последователност между действащия режим за удостоверителните услуги и бъдещия режим за портфейлите.

Органи за оценяване на съответствието

Органите за оценяване на съответствието ще бъдат засегнати като участници, които удостоверяват съответствието на портфейлите с изискванията на европейското и националното право. За тях се създава нова област на професионална дейност, но и високи изисквания за компетентност, независимост и капацитет. Наличието на достатъчен брой компетентни органи за оценяване е важно условие за своевременното пускане в експлоатация и последващото развитие на портфейлите.

Към момента на изготвяне на оценката предполагаем брой на органи за оценяване на съответствието не може бъде посочен. Следва да се има предвид, че на територията на България не са регистрирани органи за оценяване на съответствието, които да оценяват настоящите доставчиците на квалифицирани услуги съгласно Регламент (ЕС) № 910/2014 и същите се сертифицират от органи, регистрирани в други държави членки на ЕС.

Комисия за защита на личните данни

Комисията за защита на личните данни е съществена заинтересована страна, тъй като портфейлът ще обработва данни за самоличност, атрибути и информация, свързана с електронни взаимодействия на ползвателите. Въздействието върху комисията ще бъде свързано с необходимост от наблюдение, консултиране и евентуален контрол по въпроси, свързани с минимизиране на данните, прозрачност, права на субектите и защита на личната неприкосновеност. Особено значение има предварителната оценка на въздействието върху защитата на личните данни при изграждането и въвеждането на портфейла.

Компетентни органи в областта на киберсигурността

Компетентните органи по киберсигурност ще бъдат засегнати поради високия риск, свързан с компрометиране на портфейл, данни за идентичност или механизми за удостоверяване. За тях въздействието ще се изрази в необходимост от координация при уязвимости, инциденти, пробиви в сигурността и мерки за ограничаване на вредните последици. Ефективната връзка между надзорния орган по портфейла и органите по киберсигурност е ключова за доверието в системата.

Това са ограничен брой компетентни органи и звена за реакция при инциденти, определени по Закона за киберсигурност и приложимите подзаконови актове.

Европейска комисия и други държави членки

Европейската комисия и другите държави членки са заинтересовани страни във връзка с трансграничното признаване, уведомяването на портфейлите, обmena на

информация и съвместимостта на националните решения с европейската рамка. България следва да осигури своевременно изпълнение на задълженията си, за да се гарантира участие в общата европейска екосистема за цифрова самоличност. Недостатъчното или забавено прилагане може да доведе до затруднения при трансграничното използване на българския портфейл и при приемането на портфейли, издадени в други държави членки.

Малки и средни предприятия (МСП)

Според официалните данни на Евростат, предоставени чрез съвместната методология за структурна бизнес статистика (SBS), съответно според официалните данни на Националния статистически институт (НСИ), броят на микро-, малките и средните предприятия (МСП) в България е приблизително 483 423. Тази група обхваща предприятията с по-малко от 250 заети лица и представлява почти целия нефинансов бизнес сектор. За целите на настоящата оценка този брой следва да се използва като релевантен ориентир за потенциално засегнатите МСП, доколкото те могат да бъдат както ползватели на европейския портфейл за цифрова самоличност, така и доверяващи се страни или доставчици на електронни услуги, които следва да адаптират процесите си към новата рамка.

Лица с увреждания, възрастни хора и групи в риск от цифрово изключване

Тези групи са особено важна заинтересована страна, тъй като въвеждането на портфейла не трябва да води до ограничаване на достъпа до услуги за лица, които нямат технически умения, подходящи устройства или постоянен интернет достъп. За тях са необходими гаранции за доброволност, алтернативни канали за обслужване, достъпност на интерфейсите и възможност за подкрепа при използване на портфейла. В противен случай съществува риск цифровизацията да задълбочи съществуващи социални и административни неравенства.

Широката общественост

Широката общественост е засегната от гледна точка на доверието в електронното управление, цифровата трансформация и сигурността на държавните информационни системи. Успешното въвеждане на портфейла може да повиши използването на електронни услуги, да намали административната тежест и да подобри възприятието за ефективност на публичния сектор. Обратно, липсата на достатъчна прозрачност, технически проблеми или инциденти със сигурността могат да имат отрицателен ефект върху общественото доверие

3. Цели

[Определянето на целите е втората основна аналитична стъпка (втора от общо шест) при извършването на оценка на въздействието. То се намира в тясна взаимовръзка с дефинирането на проблема (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 22).

В тази връзка ако в оценката се решават няколко проблема, то за всеки от тях е необходимо да се определят цели.]

Посочете целите, които се поставят при регулирането на обществените отношения с проекта на нормативен акт, по конкретен и измерим начин и график за тяхното постигане. Какъв ефект би имала промяната и спрямо кого?

Целите са три групи - общи, конкретни и оперативни (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 23)

Обща цел

Общата цел е да се създаде цялостна, ясна и предвидима национална правна рамка за прилагането на Регламент (ЕС) 2024/1183 по отношение на европейския портфейл за цифрова самоличност, като се осигурят необходимите институционални, организационни, технически и контролни предпоставки за неговото изграждане, предоставяне и използване в Република България.

С приемането на законопроекта се цели България да изпълни своевременно задълженията си като държава членка за осигуряване на поне един европейски портфейл за цифрова самоличност, който да бъде достъпен за гражданите и юридическите лица и да може да се използва както на национално, така и на трансгранично равнище. Законът следва да гарантира, че портфейлът ще функционира като сигурно, надеждно и оперативно съвместимо средство за електронна идентификация, чрез което ползвателите могат да заявяват, получават, съхраняват, управляват и представят данни за самоличност и електронни удостоверения за атрибути.

Общата цел включва и създаване на условия за повишаване на доверието в електронните услуги чрез въвеждане на ясни правила за доставчиците на портфейли, доставчиците на данни за идентификация, доставчиците на електронни удостоверения за атрибути и доверяващите се страни. Чрез регламентиране на регистрацията, вписването, сертифицирането, надзора, контрола и административнонаказателната отговорност се цели да се гарантира, че в екосистемата на портфейла участват само субекти, които отговарят на изискванията за сигурност, надеждност, оперативна съвместимост и защита на личните данни.

Законопроектът има за цел също така да подпомогне цифровата трансформация на публичния сектор и бизнеса, като осигури възможност за по-лесен, по-бърз и по-сигурен достъп до електронни административни, обществени и частни услуги. Очакваният резултат е намаляване на административната тежест за гражданите и юридическите лица, ограничаване на необходимостта от многократно предоставяне на едни и същи данни и документи и създаване на възможност за използване на удостоверени цифрови атрибути в различни житейски и стопански ситуации.

В по-широк план общата цел е да се изгради устойчива национална екосистема за цифрова самоличност, която да е съвместима с европейската рамка, да подкрепя трансграничното предоставяне на услуги и да допринася за по-високо ниво на доверие, сигурност и ефективност в електронната среда. По този начин законопроектът следва да създаде предпоставки за модернизиране на електронното управление, развитие на цифровата икономика и по-активно използване на електронните услуги от гражданите, бизнеса и администрацията.

Конкретни цели

- Определяне на компетентни органи, създаване на национални списъци, процедури по вписване, заличаване, уведомяване и надзор.
- Създаване на условия за предоставяне на поне един държавно осигурен портфейл и за участие на частни доставчици при прозрачни, равнопоставени и недискриминационни условия.
- Осигуряване на достъп до данни за идентификация на лица и до атрибути от автентични източници при спазване на принципите за защита на личните данни, минимизация и проследимост.
- Създаване на правна рамка за приемане на ЕПЦС от публичния сектор, съдебната власт и частните доверяващи се страни.
- Въвеждане на национална рамка за сертифициране, оценяване на съответствието и управление на уязвимости и инциденти.
- Определяне на пропорционален надзорен и санкционен режим, който да гарантира спазване на задълженията и защита на потребителите.
- Намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса чрез еднократно, сигурно и контролирано предоставяне на идентичност и атрибути.

Оперативни цели и индикатори

Таблица 1. Оперативни цели и индикатори

Оперативна цел	Индикатор	Ориентиран срок/източник
Приемане на подзаконова нормативна рамка	Наредба за реда, условията и сроковете за проектиране, изграждане, функциониране, поддържане и развитие на портфейла, режимът на отговорност, както и изискванията за сигурност и оперативна съвместимост, методика за компенсация на КЕП.	В срок от 3 месеца след влизане в сила на закона, съобразно реалната техническа готовност.
Създаване на национална схема за сертифициране	Приета схема; налични правила за акредитация и оценяване на съответствието; брой акредитирани/признати органи.	Срокът по проекта е 3 месеца; препоръчва се валидиране на реалистичността със службата по акредитация.
Въвеждане на списъците и електронните заявления	Функциониращи списъци по чл. 11; електронно подаване на заявления; публичен достъп до машинночетим формат.	До 3 месеца по проекта; обвързване с готовността на системата.
Интеграция на държавния портфейл с източници на данни и квалифицирани	Брой интегрирани регистри, доставчици на електронна идентичност и квалифицирани доставчици на	Преди въвеждане на портфейла в експлоатация.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за европейския портфейл за цифрова самоличност

Оперативна цел	Индикатор	Ориентировъчен срок/източник
доставчици на удостоверителни услуги	удостоверителни услуги; процент успешно завършени тестове.	
Приемане от публичния сектор	Брой електронни административни услуги, приемащи портфейл; брой регистрирани доверяващи се страни; средна наличност на услугата.	Поетапно след влизане в сила; приоритетно за услуги с висока обществена значимост.
Защита на потребителите и сигурност	Брой инциденти, уязвимости и жалби; време за реакция; процент успешно приключени одити и изпълнение на препоръки.	Постоянен мониторинг.
Реално използване	Брой издадени/активирани портфейли; активни месечни ползватели; брой трансакции, представяне на атрибути и подписвания с КЕП.	Тримесечно/годишно отчитане.

4. Варианти на действие

[Определянето на вариантите за решаването на всеки един от проблемите е третата ключова аналитична стъпка (трета от общо шест) в процеса по изготвяне на предварителна оценка на въздействие.

*Когато в цялостната предварителна оценка на въздействието се решава повече от един проблем, след определянето на целите за всеки от тях **се разработват и вариантите за действие за всеки един от проблемите.***

*Когато се извършва оценка на въздействието на нормативен акт, **никога** не се оценяват като алтернативни варианти приемането или неприемането на нормативния акт (особено ако това е предвидено в правото на ЕС или в акт от по-висока степен). Изследват се реалните алтернативи за действие, насочени към разрешаване на проблема, така както той би бил (или вече е бил) поставен при оценката на акта от по-висока степен или на акта на орган на ЕС. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 25 - 26).*

Препоръчва се вариантите да са между 4 и 7. Това е така, тъй като при определянето на вариантите, често има три „служебни“ варианта:

***Вариантът „Без действие“** – той е задължителен и служи за отправна точка при сравняването на вариантите и евентуално при избора на най-подходящия.*

***Вариант „Фаворит“** – вариантът, който волно или неволно още с формулирането на проблема, изниква в съзнанието на членовете на екипа още преди аналитичната част*

***„Краен, очевидно неприемлив вариант“** – вариантът, който често се появява само да покаже, че вариантът „Фаворит“ е приемливото решение (т.е. създава се, за да подкрепи варианта „Фаворит“).*

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за европейския портфейл за цифрова самоличност

Това е причина да се очаква поне четвърти вариант, който не означава че е правилният, а просто диференцира и „балансира“ анализа.

Точно тази логика е представена в табличната форма по-долу – за всеки проблем се разработват варианти за действие за неговото решаване.

Табличната форма визуализира логиката на анализа/структурата на доклада и не е задължителна.]

Опишете изследваните варианти за постигане на заложените цели за всеки от описаните проблеми, включително алтернативи на предприемането на нормативна промяна. Опишете накратко потенциалните рискове, свързани с вариантите, каква е вероятността те да настъпят и техния ефект, ако настъпят.

При разработването на вариантите е отчетено изискването да се изследват реални алтернативи за решаване на идентифицираните проблеми, а не единствено формалното приемане или неприемане на закона.

Таблица 2. Варианти на действие

	Вариант „Без действие“	Вариант 1: „Минимални изменения в действащи закони“	Вариант 2: „Самостоятелен нов закон - предложеният подход“	Вариант 3: „Само държавен портфейл и ограничено участие на частни доставчици“
Проблем 1: Липса на национална правна рамка относно условията и реда за изграждане, управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност в Република България.	Описание: Не се приема нов закон; разчита се на директната приложимост на Регламент (ЕС) № 910/2014 и на съществуващите национални актове. Рискове: Няма нови процедури, списъци, надзор, санкции, национална схема за сертифициране или ясна интеграционна рамка.	Описание: Въвеждат се изменения в Закона за електронното управление, Закона за електронната идентификация, Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги и в подзаконови актове. Рискове: Фрагментирана уредба, ограничена до най-необходимите национални органи и няколко процедурни правила.	Описание: Приема се специален закон за ЕПЦС, уреждащ доставчиците на портфейли, доставчиците на данни за идентификация на лица и доставчици на атрибути, доверяващите се страни, списъците, сертифицирането, надзора, санкциите и преходни мерки. Рискове: Цялостна, единна и видима рамка за новата екосистема. Позволява съгласувано прилагане, по-ясна отговорност и последващо надграждане чрез подзаконови актове.	Описание: Урежда се предимно държавен портфейл и се отлага или силно ограничава признаването на частни доставчици до натрупване на опит. Рискове: По-ниска начална сложност, но по-слаб пазарен ефект, по-висок риск от зависимост от един доставчик и ограничени иновации.

5. Анализ на въздействията

*[Анализът на въздействията **на всеки един вариант по всеки отделен проблем** е четвъртата ключова аналитична стъпка (четвърта от общо шест).*

Анализира се въздействието на всеки отделен вариант за решаването на всеки отделен проблем. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 27 - 28).]

5.1. Определяне на икономическите, социални и екологични въздействия

[Първата фаза от анализа на въздействията има за цел да идентифицира икономическите, социални и екологични въздействия, които ще се проявят ако даден вариант за действие бъде възприет. В нейните рамки задължително се изяснява кои лица ще бъдат засегнати от конкретното въздействие и в кой момент.

В рамките на тази фаза се идентифицират и специфичните за всеки отделен вариант аспекти на икономическите, социалните и екологичните въздействия (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 29 – 35).]

Вариант „Без действие“

При този вариант не се приема нов специален закон и не се извършват съществени изменения в действащата национална правна рамка. Прилагането на Регламент (ЕС) № 910/2014, изменен с Регламент (ЕС) 2024/1183, би се оставило единствено на прякото действие на регламента и на съществуващите разпоредби в Закона за електронното управление, Закона за електронната идентификация, Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги, Закона за киберсигурност и други действащи нормативни актове. Не биха били създадени нови национални процедури, списъци, правила за регистрация, надзорни механизми, сертификационна рамка и санкционен режим, специфично насочени към европейския портфейл за цифрова самоличност.

Следователно този вариант би имал най-ниски краткосрочни преки бюджетни и административни разходи, тъй като не изисква незабавно изграждане на нова нормативна и институционална рамка. Няма да е необходимо приемане на подзаконови актове, създаване на нови списъци, разработване на процедури за регистрация, изграждане на специализирани надзорни механизми или адаптиране на административнонаказателния режим. Това би могло временно да ограничи натоварването върху администрацията и върху потенциалните доставчици, доколкото не се въвеждат нови национални задължения извън пряко приложимите европейски изисквания.

Въпреки това вариантът не решава проблема. Прякото действие на регламента не е достатъчно, за да се уредят националните организационни, процедурни и институционални елементи, които са необходими за реалното функциониране на портфейла в Република България. Без национална уредба ще остане неясно кой орган изгражда или осигурява държавния портфейл, кой води националните списъци, кой вписва и заличава доставчици, кой осъществява надзор, кой уведомява Европейската комисия, как се приемат портфейли от доверяващите се страни и как се реагира при уязвимости, инциденти или нарушения.

Този вариант създава висок риск от неизпълнение или непълно изпълнение на задълженията на Република България по европейската рамка за цифрова самоличност. Регламент (ЕС) 2024/1183 изисква държавите членки да осигурят наличност на поне един европейски портфейл за цифрова самоличност и да създадат необходимите условия за неговото сертифициране, уведомяване, приемане и трансгранично използване. Ако България не въведе национални правила, съществува риск портфейлът да не бъде осигурен своевременно, да не бъде интегриран с националните схеми за електронна идентификация, да не бъдат поддържани необходимите списъци и да не се гарантира приемането му от публичния сектор и задължените частни субекти.

От гледна точка на гражданите вариантът би имал неблагоприятно въздействие, тъй като би забавил или затруднил достъпа им до ЕПЦС. Липсата на национална уредба би означавала неясни условия за издаване, активиране, използване, отмяна и поддръжка на портфейла. Следва да се допусне и неяснота относно безплатното използване.

За юридическите лица и бизнеса вариантът също би имал отрицателно въздействие. При липса на национални правила бизнесът няма да разполага с яснота при какви условия може да използва портфейла за електронна идентификация, представителство, удостоверяване на атрибути или достъп до електронни административни и частни услуги. МСП биха останали без предвидима рамка за интеграция като доверяващи се страни, а доставчиците на цифрови услуги биха били изправени пред несигурност относно техническите и правните изисквания. Това би намалило стимулите за инвестиции и би забавило развитието на нови услуги, основани на цифрова самоличност.

За потенциалните доставчици на портфейли, доставчиците на схеми и услуги за електронна идентификация и квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги вариантът би създал правна несигурност. Без законова уредба няма да е ясно какви са условията за участие в екосистемата, как се доказва съответствието, как се осъществява интеграция с държавния портфейл, как се гарантират равнопоставени и недискриминационни условия и как се прилага компенсационен механизъм за безплатното подписване от физически лица. Това би могло да доведе до фрагментирани технически решения, забавяне на инвестициите и спорове относно достъпа до портфейлната инфраструктура.

За административните органи и организациите, предоставящи обществени услуги, този вариант би създал риск от нееднакво и несъгласувано прилагане. Отделни администрации биха могли да предприемат самостоятелни действия за приемане на портфейли, докато други да отложат внедряването поради липса на нормативно задължение, технически указания или централизирана координация. Това би довело до различно ниво на готовност в публичния сектор, неравен достъп до електронни услуги и затруднения при въвеждането на единни стандарти за сигурност, оперативна съвместимост и защита на личните данни.

От гледна точка на автентичните източници на данни и първичните администратори вариантът би запазил съществуващата неяснота относно достъпа до данни за нуждите на портфейла. Портфейлът изисква надеждно свързване с данни за идентификация на лица, както и възможност за издаване и проверка на електронни удостоверения за атрибути. Без национални правила за достъп, отговорности, техническа свързаност, проследимост и контрол би се увеличил рискът от откази, забавяне, несъвместимост между системите и правни спорове относно основанията за предоставяне на данни.

Вариантът е неблагоприятен и от гледна точка на киберсигурността и защитата на личните данни. ЕПЦС е инфраструктура с висока степен на чувствителност, тъй като чрез него ще се обработват данни за самоличност, атрибути и удостоверителни взаимодействия. Без национална рамка за сертифициране, оценяване на съответствието, управление на уязвимости, уведомяване при инциденти и надзор върху доставчиците би се повишил рискът от несъгласувана реакция при пробиви, забавено отстраняване на уязвимости и намаляване на доверието на ползвателите.

От бюджетна гледна точка вариантът изглежда по-икономичен само в краткосрочен план. На практика обаче той може да доведе до по-високи последващи разходи поради необходимост от спешно наваксване, фрагментирани технически решения, несъвместими интеграции, забавени обществени поръчки, последващи законодателни корекции и риск от процедури за нарушение при неизпълнение на европейските задължения. Вместо планирано и координирано въвеждане на портфейла, държавата би била принудена да реагира частично и реактивно, което обичайно води до по-висока цена и по-ниско качество на изпълнението.

Вариантът не създава и необходимите предпоставки за развитие на конкурентна и иновативна екосистема. При липса на правила за участие на частни доставчици, доверяващи се страни и доставчици на атрибути, пазарът няма да разполага с предвидимост относно правата, задълженията, техническите изисквания и надзорния режим. Това може да доведе до забавяне на частните инвестиции, ограничаване на новите цифрови услуги и изоставане на България спрямо други държави членки, които изграждат национални рамки за прилагане на европейската цифрова самоличност.

Вариант 1: „Минимални изменения в действащи закони“

При този вариант не се приема самостоятелен нов закон, а необходимите национални мерки за прилагане на Регламент (ЕС) 2024/1183 се въвеждат чрез изменения и допълнения в действащи нормативни актове, основно Закона за електронното управление, Закона за електронната идентификация, Закона за електронния документ и електронните удостоверителни услуги, Закона за киберсигурност и свързаните с тях подзаконовни актове. Целта на този подход би била да се използва съществуващата правна рамка, като в нея се добавят минимално необходимите разпоредби относно компетентни органи, национални списъци, регистрация, приемане на портфейли, сертифициране, надзор и санкции.

Основното предимство на този вариант е, че може да изглежда по-бърз и по-лесен за подготовка в краткосрочен план. Той би позволил част от задълженията на държавата

членка да бъдат уредени чрез допълване на вече действащи режими, без да се създава изцяло нов законодателен акт. Това би могло да намали първоначалната законодателна тежест и да използва вече съществуващи институционални механизми, включително тези в областта на електронното управление, електронната идентификация, удостоверителните услуги и киберсигурността.

В същото време този вариант има съществени ограничения. ЕПЦС е, както средство за електронна идентификация, така и осигурява предоставяне на удостоверителна услуга, но преди всичко е нова комплексна екосистема, която включва доставчици на портфейли, доставчици на данни за идентификация на лица, доставчици на електронни удостоверения за атрибути, доверяващи се страни, удостоверения за достъп, списъци, механизми за валидиране, сертифициране, уведомяване и трансгранично сътрудничество. Ако тези елементи бъдат разпределени между няколко закона, съществува риск уредбата да стане фрагментирана, трудна за прилагане и зависима от множество препратки между различни режими.

От правна гледна точка вариантът би могъл да осигури само частична степен на съответствие с европейските изисквания. Възможно е чрез изменения в действащите закони да се определят компетентни органи и отделни процедури, но би било трудно да се постигне пълна систематичност на режима. Това може да доведе до празноти относно регистрацията и заличаването на участници, обхвата на националните списъци, приемането на портфейли от публични и частни доверяващи се страни, взаимодействието с автентични източници, сертифицирането и реакцията при уязвимости или инциденти.

От административна гледна точка вариантът би намалил част от съществуващата неопределеност, но няма да осигури единна и лесно проследима рамка за всички участници. Администрациите, доставчиците на услуги, квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги и частните доставчици на портфейли ще трябва да се ориентират в няколко различни закона и подзаконови актове. Това може да затрудни прилагането, да увеличи нуждата от тълкуване и указания и да създаде риск от различна практика между отделните институции.

От икономическа гледна точка вариантът би създал определени ползи, доколкото ще позволи започване на процеса по въвеждане на портфейла и ще даде минимална правна основа за участие на частни доставчици и доверяващи се страни. Въпреки това по-ниската яснота и предвидимост на режима може да ограничи инвестиционния интерес, особено за доставчици, които трябва да планират значителни разходи за разработване, сертифициране, интеграция и поддръжка. За МСП и частните доставчици на услуги фрагментираната уредба може да създаде по-високи разходи за правно и техническо съобразяване.

За гражданите вариантът може да осигури частично въвеждане на основните гаранции, включително право на портфейл, доброволност на използването и безплатност за физическите лица. Рискът е тези гаранции да бъдат уредени непълно или разпръснато между различни актове, което би затруднило разбирането и упражняването на правата от ползвателите. Особено важно е да не се допусне неяснота относно безплатното използване на портфейла, подписването с КЕП при действие с непрофесионална цел, защитата на личните данни и наличието на алтернативни канали за достъп до услуги.

По отношение на киберсигурността, защитата на личните данни и сертифицирането вариантът крие риск от недостатъчна яснота на отговорностите. Част от изискванията могат да бъдат уредени чрез препращане към действащите режими, но европейският портфейл изисква специфични правила за оценяване на съответствието, управление на уязвимости, уведомяване, временно спиране, отмяна и трансгранична координация. Ако тези правила не бъдат систематизирани, може да се затрудни бързата реакция при инциденти и да се отслаби доверието в портфейла.

Вариант 2: „Самостоятелен нов закон“

При този вариант се приема нов самостоятелен закон, който урежда цялостно националните мерки по прилагане на Регламент (ЕС) № 910/2014, изменен с Регламент (ЕС) 2024/1183, в частта относно ЕПЦС. Законът следва да обхване в единен нормативен акт условията и реда за изграждане, предоставяне, използване, сертифициране и надзор върху ЕПЦС в Република България, както и правата и задълженията на всички участници в екосистемата.

Основно предимство на този вариант е, че позволява да се създаде единна национална рамка за всички участници в екосистемата на портфейла. В закона могат ясно да се разграничат ролите на доставчиците на портфейли, доставчиците на данни за идентификация на лица, доставчиците на електронни удостоверения за атрибути, квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги, доверяващите се страни, органите, отговарящи за автентични източници, органите по сертифициране и надзорните органи. Това ще намали риска от противоречиво тълкуване, дублиране на правомощия и неяснота относно отговорността на отделните субекти.

Самостоятелният закон дава възможност да се уреди по ясен начин държавната отговорност за осигуряване на поне един европейски портфейл за цифрова самоличност. В него може да се предвиди, че дейностите по изграждането, развитието и администрирането на държавния портфейл се осъществяват от държавен орган, определен с акт на Министерския съвет, при спазване на изискванията на европейското и националното право. Това позволява да се избегне твърдо фиксиране на конкретна институция в закона, като същевременно се запазва ясното задължение на държавата да осигури портфейл.

Вариантът позволява да се създаде и предвидима рамка за участие на частноправни субекти. Потенциални доставчици на портфейли могат да бъдат доставчици на схеми за електронна идентификация, нотифицирани съгласно Регламент (ЕС) № 910/2014, както и доставчици на услуги за електронна идентификация, вписани на национално ниво от Комисията за регулиране на съобщенията. Самостоятелният закон може да определи условията за регистрация, сертифициране, интеграция, заличаване, контрол и отговорност на тези доставчици, като гарантира равнопоставеност, прозрачност и недискриминационно участие в екосистемата.

От гледна точка на гражданите този вариант има най-съществен положителен ефект. Чрез самостоятелен закон могат ясно да бъдат закрепени правото на физическите лица да използват портфейл, доброволността на използването, безплатното издаване, използване и отмяна на портфейла, както и възможността за безплатно подписване с КЕП при действие с непрофесионална цел. Така правата на ползвателите няма да бъдат

разпилени между няколко нормативни акта, а ще бъдат уредени на едно място, което повишава правната сигурност и разбираемостта на режима.

Самостоятелният закон също така създава най-добри условия за защита на личните данни и личната неприкосновеност. Портфейлът ще бъде използван за обработване и представяне на данни за самоличност, удостоверени атрибути и информация, необходима за достъп до електронни услуги. Затова е необходимо още на законово ниво да се въведат гаранции за минимизация на данните, контрол от страна на ползвателя, ограничаване на обработването до конкретната цел, проследимост на достъпа и защита срещу неправомерно използване или проследяване. При самостоятелен закон тези гаранции могат да бъдат систематично обвързани с правата и задълженията на всеки участник.

От гледна точка на публичния сектор вариантът осигурява ясна основа за интеграция на портфейла с електронните административни услуги. Законът може да предвиди задължения за приемане на портфейли от административните органи и организациите, предоставящи обществени услуги, както и ред за регистрация на доверяващите се страни. Това ще позволи координирано въвеждане на портфейла в портала за електронно управление, секторните системи и информационните системи на администрациите, вместо всяка администрация да търси самостоятелно решение.

За органите на съдебната власт самостоятелният закон позволява да се уреди изрично интеграцията на Единния портал за електронно правосъдие с възможностите за приемане на портфейли. Това е важно, тъй като използването на портфейла може да подпомогне сигурното упражняване на процесуални права, подаването на електронни документи и удостоверяването на самоличността на страните в електронна среда. По този начин законът ще допринесе за по-широкото развитие на електронното правосъдие.

Вариантът има положително въздействие и върху бизнеса. За юридическите лица и едноличните търговци портфейлът ще улесни електронната идентификация, представянето на атрибути, достъпа до административни и частни услуги и трансграничните електронни взаимодействия. За малките и средните предприятия това може да доведе до намаляване на административната тежест, спестяване на време и разходи, по-лесен достъп до електронни услуги и по-голяма възможност за участие в цифровия единен пазар. За частните доставчици на услуги ясната уредба ще създаде предвидимост при интеграция с портфейла като доверяващи се страни.

Самостоятелният закон позволява да се уреди и достъпът до автентични източници на данни. Това е ключово условие за функционирането на портфейла, тъй като неговата надеждност зависи от точността, актуалността и проверимостта на данните за идентификация и електронните удостоверения за атрибути. Законът може да предвиди кои субекти имат право на достъп, за какви цели, при какви технически и организационни условия, чрез какви интерфейси и с какви гаранции за отчетност и сигурност. Това ще намали риска от спорове между доставчици, администрации и първични администратори на данни.

Вариантът е най-подходящ и от гледна точка на сертифицирането и оценяването на съответствието. Европейският портфейл трябва да отговаря на високи изисквания за сигурност, оперативна съвместимост и надеждност. Самостоятелният закон може да

уреди националната рамка за сертифициране, ролята на органите за оценяване на съответствието, акредитацията, срока на валидност на сертифицирането, последиците при установени уязвимости и реда за заличаване на портфейл при отпадане на съответствието. Така се създава по-висока степен на доверие както за националните ползватели, така и за трансграничното използване на българския портфейл.

По отношение на киберсигурността вариантът позволява въвеждане на ясни правила за реакция при уязвимости, инциденти и пробиви в сигурността. Портфейлът ще бъде критична цифрова инфраструктура с висока обществена значимост, поради което трябва да има предварително определен ред за уведомяване, координация с компетентните органи по киберсигурност, предприемане на коригиращи мерки, временно спиране или заличаване. Самостоятелната уредба позволява тези механизми да бъдат видими и лесно приложими.

От гледна точка на надзора и контрола вариантът дава възможност да се предвиди пълна система от надзорни правомощия, принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност. Това е необходимо, защото участниците в екосистемата ще управляват високорискови електронни процеси, свързани със самоличност, достъп до услуги и удостоверяване на данни. Наличието на санкции за предоставяне на портфейл без вписване, представяне на неверни данни, неизпълнение на задължения, отказ за приемане на портфейл или възпрепятстване на контролната дейност има превантивен ефект и гарантира реална приложимост на закона.

От бюджетна гледна точка този вариант предполага най-значителни първоначални разходи, тъй като изисква изграждане или адаптиране на техническа инфраструктура, създаване и поддържане на списъци, разработване на подзаконови актове, административен капацитет, интеграция с регистри и доставчици, сертифициране, надзор и механизъм за компенсация на квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги. Тези разходи обаче са пряко свързани с изпълнението на задълженията по европейската рамка и с изграждането на устойчива национална инфраструктура. В дългосрочен план се очаква част от тях да бъдат компенсирани чрез намаляване на административната тежест, по-висока електронизация на услугите, по-малко присъствени процедури и по-ефективно използване на автентични данни.

Вариантът има и съществени организационни предимства. Единният закон ще улесни подготовката на подзаконовите актове, техническите спецификации, указанията към администрациите, процедурите за вписване и контролните механизми. Той ще създаде по-добра основа за координация между Министерството на иновациите и дигиталната трансформация, Министерството на вътрешните работи, Комисията за регулиране на съобщенията, Комисията за защита на личните данни, Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, Висшия съдебен съвет, първичните администратори на данни и частните участници.

Възможен недостатък на варианта е, че изисква по-голямо нормотворческо усилие и по-добра предварителна координация. Необходимо е внимателно да се избегне дублиране или противоречие с действащите закони в областта на електронното управление, електронната идентификация, удостоверителните услуги, киберсигурността и защитата на личните данни. Необходимо е също така да се осигури достатъчно време

за обществено обсъждане, техническа оценка и съгласуване със заинтересованите страни. Тези затруднения обаче са управляеми и са оправдани предвид мащаба и значението на новата правна рамка.

Вариант 3: „Само държавен портфейл и ограничено участие на частни доставчици“

При този вариант националната правна рамка се изгражда около предоставянето на един основен държавен ЕПЦС, като участието на частни доставчици на портфейли се ограничава или се допуска на по-късен етап и при по-тесен обхват. Основният фокус е върху това държавата да осигури централизирано изграждане, развитие и администриране на портфейла чрез определен държавен орган, който да носи отговорност за архитектурата, поддръжката, интеграцията с регистрите, сигурността и взаимодействието с европейската рамка.

Предимството на този вариант е, че може да намали сложността на първоначалното внедряване. Ако началната фаза се концентрира върху един държавен портфейл, ще бъде по-лесно да се планират техническата архитектура, изискванията за сигурност, интеграцията с националните регистри, автентичните източници, доставчиците на електронна идентификация и квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги. Централизираният модел може да улесни и управлението на риска, тъй като отговорността за ключовата инфраструктура ще бъде съсредоточена в един публичен субект.

Този подход има и определени положителни ефекти от гледна точка на публичния интерес. Държавният портфейл може да гарантира базово равнище на достъпност, предвидимост и контрол, особено когато става въпрос за права на гражданите, безплатност за физическите лица, защита на личните данни, свързаност с автентични източници и приемане от публичния сектор. Централизираното управление може да осигури единни правила за интеграция на административните органи и да намали риска от различни технически решения в началния етап.

За администрацията този вариант би могъл да бъде по-лесен за координация, тъй като основният партньор за интеграция ще бъде държавният доставчик на портфейл. Това може да подпомогне по-бързото въвеждане на портфейла в Портала за електронно управление, секторните системи и електронните административни услуги. Освен това централизираното изпълнение би могло да даде възможност за по-ясно планиране на бюджетните разходи, обществените поръчки, техническата поддръжка и развитието на инфраструктурата.

От гледна точка на бизнеса този вариант има по-ограничено положително въздействие в сравнение с модела на отворена екосистема. Потенциалните частни доставчици на портфейли, включително доставчици на схеми за електронна идентификация и доставчици на услуги за електронна идентификация, биха имали по-малко възможности да развиват собствени решения, да инвестират в допълнителни функционалности и да предлагат иновативни услуги. Това може да намали икономическия потенциал на екосистемата на портфейла и да ограничи възможността България да използва вече наличен пазарен капацитет.

Ограничаването на частните доставчици може да има и неблагоприятни последици за потребителите. Един държавен портфейл ще осигури основна услуга, но може да не покрие в достатъчна степен разнообразните потребителски нужди, специфични секторни случаи и допълнителни функционалности, които частните доставчици биха могли да разработят. При липса на конкуренция стимулите за по-бързо подобряване на потребителското изживяване, достъпността, обслужването и допълнителните услуги могат да бъдат по-слаби.

От правна гледна точка вариантът крие риск, ако ограничаването на частните доставчици не е ясно обосновано, пропорционално и съвместимо с целите на Регламент (ЕС) 2024/1183. Европейската рамка допуска различни модели за предоставяне на портфейли, включително от държавата, по възлагане или от признати доставчици, но националните правила не следва необосновано да възпрепятстват участието на доставчици, които отговарят на изискванията за сигурност, сертифициране и оперативна съвместимост. Поради това твърде рестриктивен модел би могъл да постави въпроси относно пропорционалността, конкуренцията и равното третиране на участниците.

От техническа гледна точка зависимостта от един държавен портфейл създава риск от концентрация. Ако държавният портфейл се забави, срещне технически проблеми или не успее своевременно да постигне необходимото равнище на сигурност и оперативна съвместимост, това би засегнало цялото национално изпълнение. При наличие на повече от един допустим доставчик рискът може да бъде разпределен, а различните решения могат взаимно да стимулират подобрения и устойчивост.

От бюджетна гледна точка вариантът може да изглежда по-управляем в началото, защото основните инвестиции се концентрират в държавния портфейл. В дългосрочен план обаче той може да доведе до по-висока зависимост от публично финансиране, тъй като държавата ще трябва да осигури не само основната инфраструктура, но и голяма част от развитието, поддръжката, допълнителните функционалности, обслужването и адаптациите към нови европейски изисквания. При по-отворен модел част от иновациите и инвестициите могат да бъдат поети от пазара.

По отношение на киберсигурността вариантът има двустранен ефект. От една страна, централизацията позволява по-лесен контрол, единни стандарти и по-пряко управление на риска. От друга страна, концентрацията на голям обем функционалности и потребители в един държавен портфейл увеличава значението на този портфейл като критична точка на отказ. Това налага особено високи изисквания към сигурността, непрекъсваемостта, резервираността, управлението на уязвимости и капацитета за реакция при инциденти.

Вариантът може да бъде разглеждан като подходящ за начална фаза на внедряване, ако държавният портфейл се използва като базова инфраструктура, която гарантира изпълнение на минималните задължения на държавата и достъп на гражданите до основните функционалности. Той обаче не следва да води до трайно затваряне на екосистемата или до необосновано ограничаване на частни доставчици, които отговарят на приложимите изисквания. По-подходящ би бил модел, при който държавният портфейл се осигурява като гарантирана публична услуга, но законът допуска и други доставчици при ясни, прозрачни и недискриминационни условия.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за европейския портфейл за цифрова самоличност

Таблица 3. Въздействия

	Икономически въздействия	Социални въздействия	Екологични въздействия
Вариант „Без действие“:	1. Ниски краткосрочни преки бюджетни разходи, тъй като не се създава нова нормативна и институционална рамка и не се налагат незабавни разходи за изграждане на национални процедури, списъци и специализирани механизми. 2. Запазване на съществуващите разходи за административно обслужване, включително разходи, свързани с физическо посещение, хартиени удостоверения и многократно представяне на документи. 3. Ограничаване на развитието на пазара на цифрови услуги, тъй като липсата на ясна национална рамка създава несигурност за бизнеса и доставчиците относно регистрацията, техническите изисквания и приемането на портфейла.	1. Забавяне или затрудняване на достъпа на гражданите до ЕПЦС, включително поради липса на ясни национални правила за издаване, използване и поддръжка. 2. Запазване на административната тежест за гражданите, включително необходимостта от физическо присъствие и представяне на документи и удостоверения. 3. Риск от ограничено използване на електронни услуги и задълбочаване на цифровите неравенства, особено за граждани извън големите населени места и за лицата, които биха разчитали на трансгранично използване на цифровата самоличност.	1. Запазване на хартиения документооборот, включително издаване и представяне на удостоверения и копия на документи. 2. Запазване на необходимостта от физически посещения и свързания с тях транспорт, което ограничава възможността за намаляване на косвените емисии. 3. Липса на допълнително енергийно потребление от нова национална цифрова инфраструктура, което е ограничен положителен ефект спрямо вариантите с активно изграждане на портфейл.
Вариант 1: „Минимални изменения в действащи закони“	1. По-ниски начални разходи в сравнение със самостоятелен нов закон, тъй като се използват съществуващите нормативни и институционални механизми. 2. Разходи за адаптиране на няколко действащи закона, информационни системи и административни процеси, което може да доведе до последващи разходи за допълнителни изменения и технически адаптации. 3. Потенциално намаляване на административните разходи в средносрочен план, ако минималната уредба позволи реално използване на портфейла и интегриране на електронните услуги.	1. Незначително подобряване на достъпа до електронни услуги спрямо липсата на регулация чрез въвеждане на минимални национални правила. 2. Намаляване на необходимостта от физическо присъствие и многократно представяне на документи, когато портфейлът бъде приет от съответните администрации и доставчици. 3. Риск от нееднакво прилагане и по-ниска предвидимост за гражданите, тъй като уредбата остава разпределена между няколко закона и подзаконови актове.	1. Частично намаляване на използването на хартия чрез по-широко използване на електронни удостоверения и документи. 2. Частично намаляване на физическите посещения и пътуванията при използване на електронни услуги. 3. Умерено увеличение на потреблението на електроенергия вследствие на необходимите допълнителни интеграции и функциониране на цифровата инфраструктура.
Вариант 2: Вариант 2: „Самостоятелен нов закон - предложеният подход“	1. Първоначално увеличение на публичните и частните разходи за изграждане на портфейла, интеграция с регистри и информационни системи, сертифициране, надзор и адаптиране на електронните услуги.	1. По-бърз, по-лесен и по-сигурен достъп до електронни услуги, включително без многократно представяне на хартиени документи. 2. Подобряване на достъпа до услуги	1. Намаляване на използването на хартия и физически документи вследствие на съхраняването и представянето на електронни удостоверения и документи.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за европейския портфейл за цифрова самоличност

	2. Намаляване на административните разходи в средносрочен и дългосрочен план чрез по-малко физически посещения, по-малко хартиени удостоверения, по-бърза проверка на данни и по-ефективно използване на автентични източници. 3. Създаване на условия за развитие на пазара на цифрови услуги и участие на частни доставчици, включително нови услуги и решения за интеграция с портфейла.	независимо от местонахождението на гражданите, включително за лица, живеещи извън големите населени места или в друга държава членка на ЕС. 3. Повишаване на контрола на гражданите върху предоставяните лични данни, чрез селективно споделяне на атрибути и проследимост на трансакциите, при условие че са изпълнени изискванията за защита на данните.	2. Намаляване на пътуванията и свързаните с тях емисии поради по-малката необходимост от физическо посещение на администрации и доставчици на услуги. 3. Увеличаване на потреблението на електроенергия и ресурсите за цифрова инфраструктура, включително сървъри, облачни услуги и потребителски устройства; докладът изрично посочва това като основен отрицателен екологичен ефект.
Вариант 3: Вариант 3: „Само държавен портфейл и ограничено участие на частни доставчици“	1. По-ниска начална сложност и възможност за по-концентрирано планиране на инвестициите, тъй като техническата архитектура и интеграциите са съсредоточени около един държавен портфейл. 2. Концентриране на разходите за изграждане, поддръжка и развитие в публичния сектор, включително необходимост от достатъчни финансови, технически и човешки ресурси. 3. По-ограничено развитие на конкурентния пазар и иновациите, поради ограниченото участие на частни доставчици и по-високата зависимост от един основен доставчик.	1. Осигуряване на единна публична възможност за достъп до основните функционалности на портфейла, което може да улесни първоначалното използване от гражданите. 2. Намаляване на административната тежест и физическите посещения, когато държавният портфейл е интегриран с публичните електронни услуги. 3. Риск от по-ограничен избор на услуги и решения за потребителите, ако ограничаването на частните доставчици се запази по-дългосрочно.	1. Намаляване на хартиения документооборот чрез използването на държавния портфейл за електронни документи, удостоверения и идентификация. 2. Намаляване на пътуванията до административни структури, когато услугите могат да се използват дистанционно. 3. Концентрирано потребление на енергия и ресурс от една основна цифрова инфраструктура, включително необходимост от постоянна поддръжка, сигурност и развитие на държавния портфейл.

5.2. Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти

[Втората фаза от анализа на въздействията включва определяне на по-значимите въздействия и е **предимно качествена**. При нея следва да се определят и кои специфични аспекти на въздействията ще се проявят. В рамките на тази стъпка е необходимо:

1. да се идентифицират областите, в които предлаганото действие трябва да доведе до ползи, както и областите, където то може да доведе до преки разходи или непредвидени отрицателни въздействия
2. да се установи скалата с ниска, средна или висока вероятност въздействието да се прояви, включително чрез извеждането на предположения относно факторите, които са извън контрола на лицата управляващи интервенцията, които могат да повлияят на тези вероятности
3. да се оценят и прогнозират величините на всяко въздействие чрез представяне на конкретни стойности или диапазони като се вземе предвид влиянието на интервенцията върху поведението на адресатите в социално-икономически и екологичен контекст

4. да се оцени значението на въздействията въз основа на двата предходни елемента (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 36).]

Настоящата качествената или още описателна оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти надгражда резултатите от структурния анализ, като редуцира информацията, необходима за последващия количествен анализ и извеждането на количествени прогнози за очакваните ползи и разходи от разглежданите два варианта на развитие на регулаторната норма.

Отчитайки необходимостта да се обследват всички въздействия върху всички заинтересовани страни, на база на пропорционален анализ на икономическите, социалните и екологичните въздействия на всеки един от вариантите, разгледани в предходните етапи на оценката, са идентифицирани по-значимите ефекти върху заинтересованите страни. Същите са обобщени в следващите таблици по варианти на действие.

Качествена оценка на по-значимите въздействия и специфичните им аспекти при решаването на Проблем 1:

Прилагайки за целите на анализа на вариантите са използвани насоките от Ръководството за извършване на предварителна оценка на въздействието, за идентифициране на икономическите, социалните и екологични въздействия е приложен наборът от въпроси от ръководството, които да покажат кои аспекти на потенциалните въздействия биха се проявили при прилагане на всеки от вариантите за заинтересованите страни. На база идентифицираните въздействия, разглеждани в тяхната съвкупност, за всеки от вариантите е възприет следният подход за качествено оценяване и сравняване:

Критериите за оценка и сравняване на въздействията на вариантите, разгледани в тяхната съвкупност, са:

- Ефективност – степента, до която се постигат целите на предложението;
- Ефикасност – степента, до която целите могат да бъдат постигнати с минимална намеса и при минимални разходи;
- Съгласуваност – степента на съответствие със стратегическите документи;

Степени на изпълнение по критерии: 1) висока; 2) средна; 3) ниска.

При качествената оценка и сравняване на въздействията от вариантите на действие по посочените критерии се установява, че вариантът, който в по-голяма степен изпълнява критериите за ефективност, ефикасност и съгласуваност е Вариант 2, „Самостоятелен нов закон - предложеният подход“.

Таблица 4. Качествена оценка на по значимите въздействия за Вариант „Без действие“

Проблем 1: Липса на национална правна рамка относно условията и реда за изграждане,	Вариант „Без действие“
--	-------------------------------

управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност в Република България.			
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1 – Първоначално увеличение на публичните и частните разходи за изграждане на портфейла, интеграция с регистри и информационни системи, сертифициране, надзор и адаптиране на електронните услуги. използват съществуващите нормативни и институционални механизми.	Въздействие 2 – Намаляване на административните разходи в средносрочен и дългосрочен план чрез по-малко физически посещения, по-малко хартиени удостоверения, по-бърза проверка на данни и по-ефективно използване на автентични източници.	Въздействие 3 – Създаване на условия за развитие на пазара на цифрови услуги и участие на частни доставчици, включително нови услуги и решения за интеграция с портфейла.
Ниска	X	X	X
Средна			
Висока			

Предимството на този вариант е ограничено единствено до липсата на непосредствена регулаторна и административна намеса. Това предимство обаче е краткосрочно и не компенсира съществените рискове от правна несигурност, институционална неяснота, забавено въвеждане на портфейла, неравномерна готовност на администрациите, недостатъчна защита на ползвателите и неизпълнение на европейските задължения.

Таблица 5. Качествена оценка на по значимите въздействия за Вариант 1

Проблем 1: Липса на национална правна рамка относно условията и реда за изграждане, управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност в Република България.		Вариант 1: Вариант 1: „Минимални изменения в действащи закони“	
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1 – Първоначално увеличение на публичните и частните разходи за изграждане на портфейла, интеграция с регистри	Въздействие 2 – Намаляване на административните разходи в средносрочен и дългосрочен план чрез по-малко физически посещения, по-малко	Въздействие 3 – Създаване на условия за развитие на пазара на цифрови услуги и участие на частни доставчици, включително нови услуги и решения за интеграция с портфейла.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за европейския портфейл за цифрова самоличност

	и информационни системи, сертифициране, надзор и адаптиране на електронните услуги. използват съществуващите нормативни и институционални механизми.	хартиени удостоверения, по-бърза проверка на данни и по-ефективно използване на автентични източници.	
Ниска			
Средна	X	X	X
Висока			

В бюджетен аспект този вариант би могъл да бъде по-умерен като първоначален разход за нормотворческа подготовка, но не елиминира необходимостта от реални инвестиции в техническа инфраструктура, интеграции, списъци, административен капацитет, надзор и подзаконови актове. Съществува и риск спестените разходи в началния етап да бъдат компенсирани от последващи разходи за поправки, допълнителни изменения, тълкувания, технически адаптации и преодоляване на несъответствия между отделните закони.

От друга страна този вариант крие риск от неясноти при използването на портфейла и възможностите за неговото имплементиране.

Таблица 6. Качествена оценка на по значимите въздействия за Вариант 2

Проблем 1: Липса на национална правна рамка относно условията и реда за изграждане, управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност в Република България.		Вариант 2: „Самостоятелен нов закон - предложеният подход“	
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1 – Първоначално увеличение на публичните и частните разходи за изграждане на портфейла, интеграция с регистри и информационни системи, сертифициране, надзор и адаптиране на електронните услуги. използват съществуващите нормативни и	Въздействие 2 – Намаляване на административните разходи в средносрочен и дългосрочен план чрез по-малко физически посещения, по-малко хартиени удостоверения, по-бърза проверка на данни и по-ефективно използване на автентични източници.	Въздействие 3 – Създаване на условия за развитие на пазара на цифрови услуги и участие на частни доставчици, включително нови услуги и решения за интеграция с портфейла.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за европейския портфейл за цифрова самоличност

	институционални механизми.		
Ниска			
Средна			
Висока	X	X	X

Този вариант е най-подходящ, тъй като ЕПЦС представлява нов комплексен правен, организационен и технологичен режим. Той не се свежда единствено до електронна идентификация, нито само до удостоверителни услуги или електронно административно обслужване. Портфейлът обединява няколко различни елемента - електронна идентификация, данни за идентификация на лица, електронни удостоверения за атрибути, квалифицирани електронни подписи, доверяващи се страни, удостоверения за достъп, сертифициране, надзор, трансгранично признаване и обмен на информация с Европейската комисия и държавите членки. Поради това уредбата му в самостоятелен закон осигурява по-добра систематичност и яснота в сравнение с разпръснати изменения в няколко действащи закона.

Таблица 7. Качествена оценка на по значимите въздействия за Вариант 3

Проблем 1: Липса на национална правна рамка относно условията и реда за изграждане, управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност в Република България.		Вариант 3: Вариант 3: „Само държавен портфейл и ограничено участие на частни доставчици“	
Вероятност въздействието да се прояви	Въздействие 1 – Първоначално увеличение на публичните и частните разходи за изграждане на портфейла, интеграция с регистри и информационни системи, сертифициране, надзор и адаптиране на електронните услуги. използват съществуващите нормативни и институционални механизми.	Въздействие 2 – Намаляване на административните разходи в средносрочен и дългосрочен план чрез по-малко физически посещения, по-малко хартиени удостоверения, по-бърза проверка на данни и по-ефективно използване на автентични източници.	Въздействие 3 – Създаване на условия за развитие на пазара на цифрови услуги и участие на частни доставчици, включително нови услуги и решения за интеграция с портфейла.
Ниска	X		X
Средна		X	
Висока			

Този вариант има съществени ограничения. Европейската рамка за цифрова самоличност не цели само изграждане на един държавен инструмент, а създаване на оперативно съвместима екосистема, в която могат да участват различни доставчици, доверяващи се страни, доставчици на атрибути и доставчици на услуги. Ако националната уредба необосновано ограничи участието на частни доставчици, това може да доведе до по-слаба конкуренция, по-малко иновации, по-бавна адаптация към нуждите на пазара и по-голяма зависимост от капацитета на държавния доставчик.

5.3. Количествена оценка на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти

[Третата фаза от анализа на въздействията включва задълбочен качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия. Тя надгражда резултатите от структурния качествен анализ от предходната стъпка, като нейната цел е задълбочаване на анализа за извеждането на количествени прогнози за очакваните ползи и разходи. Те могат да са под няколко форми:

1. задълбочен анализ на очакваните въздействия с течение на времето, който изисква проучване на практики или изграждане на конкретни сценарии

2. количествена прогноза, при която въздействията се оценяват чрез използването на количествени методи. Чрез тях следва да се остойностят въздействията на отделните варианти и да се прогнозират разходите и ползите в парични стойности, когато това е осъществимо. Ако не е осъществимо, следва да се обяснят причините за това.

Задълбоченият качествен и количествен анализ на най-значимите въздействия и на специфичните им аспекти се извършва чрез определени методи за анализ на въздействията.

*Всички предложени варианти за действие трябва да бъдат оценявани през призмата на съответствието с общата цел за по-добро регулиране и да бъдат оценени от **гледна точка на необходимостта от по-ясно и разбираемо национално законодателство**. Необходимо е да се прави оценка на аспектите на спазването и прилагането на законодателството от гражданите и бизнеса. Целта е определяне на потенциалните пречки за спазване от страна на лицата, чието поведение трябва да се промени, както и всякакви стимули, които биха насърчили по-високо ниво на спазване.*

*Количествена оценка се извършва на **всяко значително въздействие на всеки вариант за действие при решаването на всеки проблем** (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 37 - 59)].*

Опишете количествено всички значителни въздействия и на специфичните им аспекти за всеки вариант, идентифициран за решаване на всеки проблем.]

Опишете количествено и качествено измерение на всички значителни икономически и/или социални, и/или екологични въздействия най-малко за следващите три години, водещи до ползи и разходи, включително директни, за заинтересованите страни, за отделни икономически и социални сектори и/или групи предприятия - за една година, в левове и/или в други мерни единици, позволяващи съпоставяне за всеки вариант.

На този етап от разработване на настоящата оценка липсват достатъчно данни за остойностяване на необходимостта от създаване на трайна правна уредба на обществените отношения, свързани с въвеждането на европейския портфейл за цифрова

самоличност в България. По тази причина задълбочен количествен анализ на разгледаните икономически, социални и екологични въздействия на анализираните варианти е неприложим.

Най-подходящият подход за сравнение, анализ и оценка на въздействията от вариантите е подходът, приложен в т. 5.2. Критериите са ефективност, ефикасност и съгласуваност, а степените за изпълнение са висока, ниска и средна. В съответствие с възприетия подход по отношение на качествено оценяване и сравняване на въздействията от вариантите, приложен в т.5.2., за целите на настоящата оценка определените критерии за оценяване и сравняване на въздействията от вариантите, разгледани в тяхната съвкупност, са използвани и като основни критерии за оценка на приложимостта на вариантите спрямо проблема в т.1. Установява се, че вариантът, който в по-голяма степен изпълнява критериите за ефективност, ефикасност и съгласуваност и е напълно приложим за решаване на проблема е Вариант 2 „Самостоятелен нов закон - предложеният подход“.

5.4. Административна тежест

[Административната тежест представлява специфично въздействие на всеки един от предложените варианти, за решаването на всеки един от дефинираните проблеми за решаване.

Изчисляването на административната тежест е основата част на оценката на въздействието и е прието да се изчислява чрез Модела на стандартните разходи (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 39)]

Опишете промяната на административната тежест по отношение на заинтересованите страни за всеки от вариантите при решаването на всеки проблем, включително в случай на нови регулаторни режими и регистри.

За целите на настоящата оценка административната тежест следва да бъде разгледана чрез индикативен модел на стандартните разходи, съобразен с методологията за оценка на въздействието. Моделът има за цел да идентифицира основните административни задължения, които законопроектът въвежда или изменя, засегнатите групи лица, честотата на изпълнение на задълженията, необходимото време и ориентировъчните разходи за тяхното изпълнение. На този етап не могат да бъдат изчислени точни стойности за всички разходи, тъй като част от тях зависят от бъдещи подзаконови актове, технически спецификации, избрания модел за изграждане на държавния портфейл, броя на вписаните доставчици и доверяващи се страни, както и от степента на техническа готовност на администрациите и частния сектор.

Моделът на стандартните разходи следва да разграничава еднократни разходи и периодични разходи. Еднократните разходи са свързани основно с първоначално вписване, сертифициране, техническа интеграция, адаптиране на информационни системи, разработване на вътрешни правила и обучение на персонал. Периодичните разходи са свързани с поддържане на съответствие, актуализиране на данни в списъците, уведомяване при промяна на обстоятелства, повторно сертифициране, поддръжка на интерфейси, предоставяне на статистически данни, участие в надзорни проверки и реакция при уязвимости или инциденти.

За изчисляване на административните разходи може да се използва следната обща логика: административен разход = брой засегнати субекти × честота на изпълнение × време за изпълнение × цена на единица време, като при необходимост се добавят външни разходи за консултанти, сертифициране, техническа интеграция или специализирани услуги. При окончателното изготвяне на финансовата обосновка стойностите следва да бъдат попълнени въз основа на данни от обществените консултации, справки от компетентните органи, пазарни цени за сертифициране и интеграция, както и информация от потенциалните доставчици на портфейли, доставчици на удостоверителни услуги, администрации и регулирани сектори.

Таблица 8. Оценка на тежестта

Задължен субект	Ново административно действие	Честота	Оценка на тежестта	Данни за количествено изчисление
Доставчик на портфейл	Подаване на заявление за вписване, представяне на доклад/сертификат, уведомяване за промени, повторно сертифициране.	Първоначално; при промяна; на всеки 5 години или при съществена промяна.	Висока	Брой доставчици; цена на сертифициране; човечески часове за подготовка; такси; юридически и технически разходи.
Доставчик на данни за идентификация на лица	Заявление за вписване, предоставяне на данни в реално време, техническо съответствие със спецификации.	Първоначално и постоянно.	Средна до висока	Брой доставчици; брой API; разходи за разработка, поддръжка, журнализация и сигурност.
Органи от публичния сектор, администриращ и автентични източници	Издаване или осигуряване на електронни удостоверения за атрибути; съответствие с изискванията и доклади за оценяване.	Първоначално и постоянно.	Висока	Брой регистри; готовност на данните; брой удостоверения; разходи за интеграция и качество на данните.
Доверяващи се страни	Регистрация, получаване и поддръжка на удостоверения за достъп, техническа интеграция за	Първоначално; при промени; текущо.	Средна за големи доставчици; висока относително за МСП.	Брой страни; сектор; вид услуги; разходи за разработка, тестване,

Задължен субект	Ново административно действие	Честота	Оценка на тежестта	Данни за количествено изчисление
	приемане на ЕПЦС.			обучение и поддръжка.
МИДТ/надзорен орган	Водене на списъци, издаване на удостоверения, контрол, санкции, уведомления до ЕК, координация и годишно отчитане.	Постоянно.	Висока	Необходим брой служители; разходи за системи; обем заявления; брой проверки и инциденти.
ВСС и администрации	Интеграция на портали и електронни услуги, адаптиране на процеси и обучение.	Първоначално ; при промени.	Средна до висока	Брой услуги, системи и потребители; интеграционни разходи; обучение; миграционни дейности.

Разходи за доставчиците на портфейли

За доставчиците на портфейли основните стандартни разходи ще бъдат свързани с подготовка на заявление за вписване, доказване на съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) № 910/2014 и актовете по прилагането му, сертифициране на портфейла, техническа интеграция, поддръжка на сигурността и изпълнение на надзорни изисквания. Тези разходи ще бъдат най-съществени при първоначалното въвеждане на портфейла, тъй като ще включват разработване или адаптиране на технологично решение, подготовка на документация, оценяване на съответствието, тестване на оперативна съвместимост и изграждане на процеси за реакция при уязвимости. Впоследствие доставчиците ще имат текущи разходи за поддържане на съответствие, уведомяване при промени, повторно сертифициране и участие в надзорни производства.

Разходи за квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги

Квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги ще бъдат засегнати от необходимостта да осигурят интеграция с портфейла за целите на използването на КЕП, включително при безплатно подписване от физически лица, действащи с непрофесионална цел. За тях административните и техническите разходи ще включват участие в процеса на интеграция, адаптиране на системите за отдалечено подписване, тестване на интерфейси, отчетност към държавата, участие в компенсационния механизъм и спазване на изискванията за равнопоставеност, сигурност и непрекъсваемост. При окончателното остойностяване следва да се отчете и очакваният обем на подписванията, тъй като той ще влияе върху размера на компенсациите и върху оперативното натоварване на доставчиците.

Разходи за доставчиците на данни за идентификация на лица и за органите, отговарящи за автентични източници

За доставчиците на данни за идентификация на лица и органите, отговарящи за автентични източници, основните разходи ще бъдат свързани с осигуряване на надежден, сигурен и проследим достъп до данни в реално време. Това предполага адаптиране на съществуващи регистри и информационни системи, изграждане или надграждане на интерфейси, поддръжка на връзка със средата за междурегистров обмен, администрирана от МИДТ, контрол върху качеството на данните и създаване на механизми за логване и отчетност. Част от тези разходи могат да бъдат значителни при регистри, които не са технически подготвени за високочестотен автоматизиран обмен или за предоставяне на атрибути в стандартизиран формат.

Разходи за доверяващите се на портфейла страни

Доверяващите се страни - доставчици на услуги от публичния и частния сектор, ще имат разходи за регистрация, получаване и управление на удостоверения за достъп, адаптиране на електронните си услуги и поддържане на съответствие с изискванията за защита на личните данни и минимизация на исканите атрибути. За публичния сектор тези разходи ще бъдат свързани основно с адаптиране на портали, електронни административни услуги и вътрешни информационни системи. За частния сектор разходите ще зависят от това дали субектът е задължен да приема портфейли по силата на правото на ЕС или националното право, или доброволно избира да се регистрира като доверяваща се страна. За малките и средните предприятия е важно техническите и административните изисквания да бъдат формулирани така, че да не създават непропорционална тежест.

Разходи за администрациите и съдебната власт

Административните органи, организациите, предоставящи обществени услуги, лицата, осъществяващи публични функции и органите на съдебната власт ще имат разходи за въвеждане на функционалност за приемане на портфейли, промяна на вътрешни процеси, обучение на служители и техническа интеграция със съответните портали. Особено внимание следва да се отдели на общините, малките администрации и секторите с по-ниска техническа готовност. При тях въвеждането на портфейла може да изисква централизирана подкрепа, указания, споделени технически решения или поетапност, за да не се създаде прекомерна организационна и финансова тежест.

Разходи за компетентния орган

Компетентният орган, който ще води списъците, ще извършва вписвания, ще упражнява надзор и ще уведомява Европейската комисия, ще има необходимост от допълнителен административен, правен и технически капацитет. Разходите ще включват разработване и поддръжка на електронни списъци, обработване на заявления, издаване на актове, поддържане на машинночетима публична информация, участие в европейски механизми за сътрудничество, подготовка на уведомления, извършване на проверки и прилагане на принудителни административни мерки. Необходимо е да се предвиди и капацитет за анализ на техническа документация, сертификати, доклади за оценяване на съответствието и уведомления за уязвимости.

Мерки за ограничаване на административната тежест

За да се намалят стандартните разходи, следва да се предвидят няколко компенсиращи мерки. На първо място, всички заявления, уведомления и вписвания следва да се извършват изцяло по електронен път чрез стандартизирани форми. На второ място, следва да се избягва повторно изискване на данни и документи, които вече са налични в публични регистри или при други компетентни органи. На трето място, техническите изисквания към доверяващите се страни и доставчиците следва да бъдат ясни, публични и стабилни, за да се избегнат многократни промени и повторни интеграции. На четвърто място, за общини, малки администрации и МСП следва да се предвидят указания, стандартни интерфейси, примерни процедури и, когато е възможно, централизирани или споделени решения.

Допълнително намаляване на тежестта може да се постигне чрез използване на съществуващата среда за междурегистров обмен, държавния хибриден частен облак, Портала за електронно управление и вече изградени механизми за електронна идентификация и удостоверителни услуги. По този начин ще се избегне създаване на паралелна инфраструктура и ще се използва наличният административен и технически капацитет. Важно е обаче съществуващите системи да бъдат предварително оценени за капацитет, сигурност, надеждност и съответствие с европейските технически спецификации.

Индикативният модел показва, че законопроектът ще създаде административни и технически разходи за няколко групи заинтересовани страни, като най-съществени ще бъдат разходите за доставчиците на портфейли, компетентния орган, първичните администратори на данни, квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги и администрациите, които трябва да приемат портфейли. Тези разходи обаче са необходими за изпълнение на задълженията по европейската рамка за цифрова самоличност и за създаване на устойчива национална инфраструктура. При подходящо дигитализиране на процедурите, стандартизиране на техническите изисквания, поетапно въвеждане и централизирана подкрепа за по-малките администрации и МСП административната тежест може да бъде ограничена до необходимия минимум.

За да бъде изчислена административната тежест е необходимо да се набави информация за броя на задължените субекти, средна заплата на служителите, от които се очаква да се извърши съответното действие, както и за нормативно установената честота на извършване на действието на годишна база.

По отношение на вариантите за действие, разглеждани във връзка с оценяваната политика за приемане на специален Закон за европейския портфейл за цифрова самоличност, необходимата информация за изчисляваната административна тежест към момента е частично налична за заинтересованите страни, идентифицирани по-горе.

На този етап не може да бъде извършена надеждна количествена оценка на административната тежест по Модела на стандартните разходи, тъй като не са налице достатъчно конкретни данни за вида и броя на административните дейности, които ще бъдат извършвани от заинтересованите страни, честотата на тяхното извършване и необходимото време за изпълнението им. Посочването на конкретни количествени стойности при липса на тези данни е единствено индикативно допускане за целите на

настоящата оценка на въздействието. Използвани са актуалните данни на НСИ за средната годишна заплата за 2025 г.

Таблица 9. Количествена оценка на административната тежест за субект

Производствен или информационен процес	Административно задължение / Процедура	Засегната целева група	Брой засегнати субекти	Тип разход	Честота на изпълнение	Време за изпълнение (часове)	Средна часова ставка / Тарифа за труд (€)	Преки административни разходи за единица (Труд) (€)	Общ разход за един субект (€)	Обща годишна административна тежест (€)	Забележки / Източници на данни
Регистрационен и информационен процес	Подаване на заявление за вписване; представяне на документация/доказателства за съответствие; уведомяване за промени	Доставчици на ЕПЦС	3	Еднократен	При първоначално вписване	80	8,22	657,88	657,88	0,00	Брой 3 е работно количествено допускане за потенциални доставчици; в доклада са посочени като потенциални участници, но не е установен окончателен брой. 80 ч. е експертно допускане за оценката.
Регистрационен и информационен процес	Поддържане на съответствие; уведомяване за промени; подготовка за надзор	Доставчици на ЕПЦС	3	Периодичен	Годишно	24	8,22	197,36	197,36	592,09	24 ч./год. е експертно допускане. Докладът посочва текущи разходи за съответствие, уведомяване и надзор.
Сертификационен процес	Повторно сертифициране/подготовка на документация за сертифициране	Доставчици на ЕПЦС	3	Периодичен	Веднъж на 5 години	40	8,22	328,94	328,94	197,36	40 ч. е експертно допускане; докладът посочва повторно сертифициране на 5 години или при съществена промяна. В годишната тежест е амортизирано за 5 години.
Интеграционен и отчетен процес	Интеграция за използване на КЕП чрез портфейла; тестване; отчетност и участие в компенсационен механизъм	Квалифицирани доставчици на удостоверителни услуги	5	Еднократен	При първоначална интеграция	40	8,22	328,94	328,94	0,00	Докладът установява 5 доставчика на удостоверителни услуги. 40 ч. е експертно допускане за административно-техническата подготовка; капиталови/софтуерни разходи не са оценени.
Интеграционен и отчетен процес	Текуща отчетност; поддържане на интеграцията; участие в компенсационния механизъм	Квалифицирани доставчици на удостоверителни услуги	5	Периодичен	Годишно	24	8,22	197,36	197,36	986,81	24 ч./год. е експертно допускане; докладът посочва отчетност, компенсационен механизъм, сигурност и непрекъсваемост.
Интеграционен процес	Адаптиране на портали и електронни услуги за приемане на ЕПЦС; промяна на вътрешни процеси и обучение	Общински администрации / доверяващи се страни	265	Еднократен	При първоначално въвеждане	80	8,60	687,96	687,96	0,00	265 общини са посочени в доклада. 80 ч. е работно допускане за административната част на адаптацията; техническите инвестиции не са включени в трудовата ставка.
Интеграционен процес	Поддържане на регистрация, удостоверения за достъп, актуализиране на услугите и вътрешните процедури	Общински администрации / доверяващи се страни	265	Периодичен	Годишно	24	8,60	206,39	206,39	54.692,69	24 ч./год. е експертно допускане. Докладът посочва текуща поддръжка и съобразяване с изискванията.
Регистрационен и надзорен процес	Вписване, водене на списъци, контрол, уведомяване до ЕК, координация и годишно отчитане	МИДТ / компетентен надзорен орган	1	Еднократен	При въвеждане на режима	240	8,60	2.063,88	2.063,88	0,00	240 ч. е работно допускане за първоначално организиране на процедурите и списъците. Докладът посочва тези функции.
Регистрационен и надзорен процес	Вписвания, поддържане на списъци, контрол, уведомяване, координация и годишно отчитане	МИДТ / компетентен надзорен орган	1	Периодичен	Годишно	400	8,60	3.439,79	3.439,79	3.439,79	400 ч./год. е експертно допускане. Не са включени нови щатни разходи или ИТ инвестиции като отделни бюджетни разходи.
Акредитационен и оценителен процес	Организиране/прилагане на национална схема за сертифициране и взаимодействие с органи за оценяване на съответствието	ИА „Българска служба за акредитация“	1	Еднократен	При въвеждане на схемата	160	8,60	1.375,92	1.375,92	0,00	160 ч. е експертно допускане за административната част. Докладът посочва необходимост от национална схема и взаимодействие с органите за оценяване.
Акредитационен и оценителен процес	Поддържане на процедурите и участие в текущи оценки/координация	ИА „Българска служба за акредитация“	1	Периодичен	Годишно	80	8,60	687,96	687,96	687,96	80 ч./год. е експертно допускане.
Регулаторен и надзорен процес	Регулаторна координация по удостоверителните услуги и доверителните списъци	Комисия за регулиране на съобщенията	1	Еднократен	При въвеждане на режима	120	8,60	1.031,94	1.031,94	0,00	120 ч. е експертно допускане. Докладът посочва необходимост от координация между режима на портфейлите и удостоверителните услуги.
Регулаторен и надзорен процес	Текуща координация и поддържане на съответствие	Комисия за регулиране на съобщенията	1	Периодичен	Годишно	60	8,60	515,97	515,97	515,97	60 ч./год. е експертно допускане.

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за европейския портфейл за цифрова самоличност

Таблица 10. Количествена оценка на административната тежест обобщена

Задължен субект / група	Брой	Административно действие	Време	Часова ставка	Труд за единица	Общо за единица	Обща тежест	Бележки
Доставчици на портфейли	3*	Първоначална регистрация	80 ч./субект	€8,22 частен сектор	€657,87	€657,87	Еднократно: €1 973,60	3 е експертна работна хипотеза; броят не е фиксиран в доклада.
Доставчици на портфейли	3*	Текущо съответствие, уведомления и поддръжка	24 ч./год./субект	€8,22	€197,36	€197,36	€592,07/год.	Експертна хипотеза.
Доставчици на портфейли	3*	Повторно сертифициране	40 ч. на 5 г. → 8 ч./год.	€8,22	€65,79	€65,79	€197,36/год.	Годишно осредняване за 5-годишен цикъл.
Квалифицирани доставчици на удостоверителни услуги	5	Първоначална техническа интеграция	40 ч./субект	€8,22	€328,94	€328,94	Еднократно: €1 644,72	Броят 5 е посочен в доклада.
Квалифицирани доставчици на удостоверителни услуги	5	Годишно отчитане/поддръжка	24 ч./год./субект	€8,22	€197,36	€197,36	€986,81/год.	Експертна хипотеза за времето.
Общини / публични доверяващи се страни	265	Първоначална интеграция, адаптиране и обучение	80 ч./субект	€8,60 обществен сектор	€687,96	€687,96	Еднократно: €182 309,90	Броят 265 е използван като известен брой общини.
Общини / публични доверяващи се страни	265	Годишна поддръжка и актуализации	24 ч./год./субект	€8,60	€206,39	€206,39	€54 693,91/год.	Експертна хипотеза за времето.
МИДТ / компетентен орган	1	Първоначална организация на списъци и процедури	240 ч.	€8,60	€2 063,88	€2 063,88	Еднократно: €2 063,88	Експертна хипотеза.
МИДТ / компетентен орган	1	Годишна регистрация, надзор, списъци и уведомления	400 ч./год.	€8,60	€3 439,79	€3 439,79	€3 439,79/год.	Експертна хипотеза.
ИА „Българска служба за акредитация“	1	Първоначална работа по схема	160 ч.	€8,60	€1 375,92	€1 375,92	Еднократно: €1 375,92	Експертна хипотеза.
ИА „Българска служба за акредитация“	1	Годишна поддръжка/координация	80 ч./год.	€8,60	€687,96	€687,96	€687,96/год.	Експертна хипотеза.
КРС	1	Първоначална регулаторна координация	120 ч.	€8,60	€1 031,94	€1 031,94	Еднократно: €1 031,94	Експертна хипотеза.
КРС	1	Годишна координация/съответствие	60 ч./год.	€8,60	€515,97	€515,97	€515,97/год.	Експертна хипотеза.

При разработването на подзаконовата нормативна уредба и при практическото определяне на процедурите, задълженията и необходимите административни действия следва да бъде извършена допълнителна количествена оценка чрез Модела на стандартните разходи, когато са налице необходимите входни данни.

5.5. Оценка на въздействието върху малките и средните предприятия (МСП - тест)

[Съгласно чл. 22, ал. 3 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието при всяка цялостна предварителна оценка на въздействието се извършва и оценка на въздействието върху малките и средните предприятия.]

Оценката на въздействието върху малките и средните предприятия е известна като „МСП – тест“.

Оценката на въздействието върху МСП се базира на:

- 1. резултатите от целенасочени консултации със заинтересованите малки и средни предприятия и/или с техни представителни организации;*
- 2. броя и категорията на предприятията, които ще бъдат пряко или косвено засегнати от нормативния акт;*
- 3. описание на разходите и ползите от прилагането на нормативния акт за предприятията - по категории малки и средни предприятия, а където е подходящо - и по основно засегнатата икономическа дейност;*
- 4. доказателства за необходимостта от включване на малки и средни предприятия в обхвата на нормативния акт;*
- 5. предложения за намаляване на негативните въздействия върху предприятията от всяка категория - като цялостното им изключване от обхвата на нормативния акт, временното им изключване от обхвата на нормативния акт, изключването само на някои от категориите предприятия от обхвата на нормативния акт, намаление на такси и др. (Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 42).]*

При подготовката на европейската рамка за Европейска цифрова самоличност Европейската комисия е извършила оценка на въздействието върху малките и средните предприятия като част от оценката на въздействието SWD(2021) 124 final, раздел 6.7 „Impacts on SMEs“. Документът представлява официална оценка на въздействието към предложението за изменение на Регламент (ЕС) № 910/2014 за създаване на рамка за европейска цифрова самоличност. Оценката е относима към държавите от ЕИП.

МСП като доставчици на услуги за електронна идентификация/доверителни услуги

Предвидено е внедряването на Европейския портфейл за цифрова самоличност като доверителна услуга. Това открива нови бизнес възможности за МСП – доставчици на услуги за идентификация/доверителни услуги, въпреки че разходите за разработване и сертифициране вероятно ще действат като бариера за навлизане на пазара. МСП ще трябва да установят стабилен бизнес модел, за да оправдаят необходимите ресурси и да разработят портфейла, както и да сключат споразумения с други участници в екосистемата на портфейла, например доставчици на удостоверения.

МСП като крайни потребители

МСП могат да проявяват интерес към приемането на услуги, свързани с портфейла, за целите на бизнес трансакции, докато по-големите компании вероятно ще предпочитат решения, базирани на настолни компютри и автоматизирани процеси (например компании за социално осигуряване, използващи специализирани платформи). Интегрирането на портфейла чрез API за използване на удостоверения/атрибути и за идентифициране или удостоверяване на клиенти създава разходи за МСП, които обаче вероятно ще бъдат компенсирани от ползите от опростяването и повишаването на ефективността в зависимост от конкретния бизнес модел.

Очакваното нетно въздействие върху МСП е положително, ако законопроектът бъде приложен с достатъчна поетапност, техническа яснота и електронизирани процедури. Първоначалните разходи за част от предприятията ще бъдат компенсирани от по-ниски разходи за идентификация, по-бързо обслужване, намаляване на хартиения документооборот, по-висока сигурност и възможност за предлагане на нови електронни услуги. За МСП като цяло портфейлът има потенциал да се превърне в инструмент за намаляване на административната тежест и за по-активно участие в цифровия единен пазар.

Не се установяват достатъчно данни за надеждна самостоятелна количествена оценка на тези ефекти за България на този етап.

5.6. Описание на разходите и ползите върху заинтересованите страни

[Разходите и ползите са три основни групи:]

- *Разходи и ползи, които могат да бъдат остойностени (измерени в парични единици)*
- *Разходи и ползи, които могат да бъдат измерени в натурални (физически единици), но не могат да бъдат остойностени*
- *Разходи и ползи, които не могат да бъдат остойностени измерени в натурални (физически единици)*

[Когато е невъзможно да бъде представена количествената характеристика на регулаторните разходи и ползи, те се описват качествено.]

Опишете на негативните (разходите) и положителните (ползите) въздействия за всяка от заинтересованите страни, за всеки от вариантите при решаване на всеки проблем.

Таблица 11. Разходи и ползи върху заинтересованите страни

Проблем 1: Липса на национална правна рамка относно условията и реда за изграждане, управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност в Република България.				
	Вариант „Без действие“:	Вариант 1: Минимални изменения в действащи закони	Вариант 2: „Самостоятелен нов закон“	Вариант 3: „Само държавен портфейл и“

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за европейския портфейл за цифрова самоличност

			предложеният подход“	ограничено участие на частни доставчици“
Физически лица – граждани, пребиваващи лица и потребители на електронни услуги	Разходи: Не възникват нови преки разходи от национална регулация, но се запазват разходите и несигурността при работа без ясна национална уредба. Ползи: Запазват се действащите средства и услуги без допълнителна промяна; липсват нови изисквания на национално ниво.	Разходи: Разходи за адаптиране към отделни изменения и евентуални технически промени; остава рискът от фрагментираност. Ползи: Частично изясняване на правата и процедурите и поетапно подобряване на достъпа до електронни услуги.	Разходи: Необходимост от адаптиране към новата рамка; за физическите лица не се предвиждат такси за издаване, използване и отмяна на ЕПЦС. Ползи: Ясна правна рамка, сигурна идентификация, по-лесен достъп до услуги, контрол върху споделяните атрибути и трансгранично използване.	Разходи: Адаптиране към държавно ориентиран модел; възможно по-ограничено разнообразие на доставчиците. Ползи: Единен държавен канал за идентификация и по-еднакъв модел на използване.
Юридически лица и еднолични търговци	Разходи: Не се въвеждат нови специални задължения, но остават разходите от липсата на единна рамка и от евентуални фрагментирани решения. Ползи: Няма необходимост от незабавна адаптация към нов специален национален режим.	Разходи: Разходи за адаптиране на вътрешни процеси и електронни услуги към отделни изменения. Ползи: Частично по-ясни правила за използване на ЕПЦС и възможност за по-сигурна идентификация.	Разходи: Разходи за интеграция, адаптиране на процеси и обучение според ролята на предприятието. Ползи: По-сигурна идентификация, по-бързи електронни процеси, намаляване на административната тежест и улесняване на трансграничната дейност.	Разходи: Адаптиране към централизираното решение; ограничените възможности за избор на доставчик могат да намалят стимулите за алтернативни решения. Ползи: Единен интерфейс и по-лесна интеграция с държавно осигурен портфейл.
Министерство на иновациите и дигиталната трансформация	Разходи: Не се създават нови функции, но се запазва необходимостта от координация и рискът от непълно изпълнение на националните задължения. Ползи: Не са необходими непосредствени организационни и технически промени, свързани със специален закон.	Разходи: Необходимост от допълнителен административен, правен и технически капацитет по отделни компетенции. Ползи: Частично разпределение на функции и по-ясно изпълнение на отделни национални задължения.	Разходи: Съществена първоначална и текуща ангажираност за нормативна, организационна и техническа реализация, координация и надзор. Ползи: Единна и предвидима рамка, ясно разпределение на компетенциите и по-добра координация на екосистемата.	Разходи: Концентрация на значителна организационна и техническа отговорност в държавния сектор. Ползи: По-ясна централизация на управлението и координацията на портфейла.
Определен държавен орган – доставчик на	Разходи: Не се извършва централизирано изграждане;	Разходи: При необходимост от държавен портфейл –	Разходи: Разходи за проектиране, изграждане, поддръжка,	Разходи: Значителни разходи и концентрация на

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за европейския портфейл за цифрова самоличност

национален портфейл	запазва се рискът от липса на единен подход. Ползи: Не възникват непосредствени разходи за изграждане и поддръжка на държавен портфейл.	разходи за отделни разработки и интеграции без единна законова рамка. Ползи: Възможност за поетапно изграждане на основни функционалности.	сигурност и интеграция на държавния портфейл. Ползи: Осигуряване на поне един национален портфейл и централизирана техническа реализация.	технологичен и оперативен риск в един държавен портфейл. Ползи: Единен държавен канал и централизирано управление на основната инфраструктура.
Комисия за регулиране на съобщенията	Разходи: Не се въвеждат допълнителни национални функции; остава неяснотата за взаимодействието между действащия режим и ЕПЦС. Ползи: Запазват се съществуващите механизми без нов организационен режим.	Разходи: Допълнителни дейности по съгласуване и адаптиране на действащите функции. Ползи: Частично изясняване на взаимодействието с новата екосистема.	Разходи: Допълнителна координация и експертиза във връзка с новата национална рамка. Ползи: По-ясно взаимодействие между режима на удостоверителните услуги и ЕПЦС и поддръжане на доверителните списъци.	Разходи: Допълнителна координация между държавния портфейл и съществуващия режим на удостоверителните услуги. Ползи: Ясен централен модел на взаимодействие с държавния портфейл.
Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“ и органи за оценяване на съответствието	Разходи: Не се създава специален национален механизъм за сертифициране и оценяване; запазва се рискът от ограничен капацитет. Ползи: Няма непосредствени разходи за изграждане на нов национален капацитет.	Разходи: Разходи за допълнителна експертиза и адаптиране на процедурите към отделни изменения. Ползи: Възможност за постепенно изграждане на капацитет.	Разходи: Необходимост от допълнителна експертиза, процедури за акредитация и оценяване на съответствието. Ползи: Национална схема за сертифициране и по-ясен механизъм за оценяване на сигурността и съответствието.	Разходи: Необходимост от капацитет за сертифициране на централизираното решение. Ползи: По-ясно концентриране на процесите по оценяване на съответствието на основното решение.
Първични администратори на данни и органи, отговарящи за автентични източници	Разходи: Липсва цялостно уреден механизъм за предоставяне на данни и атрибути; възможни са допълнителни индивидуални интеграционни решения. Ползи: Не се налагат нови процеси за адаптация на автентичните източници на национално ниво.	Разходи: Разходи за адаптиране на отделни регистри и източници; риск от различни технически решения. Ползи: Възможност за поетапно предоставяне на данни и атрибути.	Разходи: Разходи за адаптиране на регистри, интерфейси, качество на данните, достъпност и логване. Ползи: Ясен механизъм за предоставяне на автентични данни и удостоверения за атрибути и по-добра оперативна съвместимост.	Разходи: Значителни разходи за интеграция с единното държавно решение и адаптиране на автентичните източници. Ползи: Единен технически канал за предоставяне на данни и атрибути.
Квалифицирани доставчици на	Разходи: Липсва ясно уреден	Разходи: Разходи за интеграция с	Разходи: Разходи за интеграция,	Разходи: Необходимост от

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект
за европейския портфейл за цифрова самоличност

удостоверителни услуги	национален механизъм за интеграция и компенсация, което създава несигурност. Ползи: Действащите услуги и процеси продължават без нов специален режим.	отделни промени и необходимост от съгласуване на компенсационните механизми. Ползи: Частично изясняване на ролята на доставчиците в екосистемата.	съответствие и участие в механизма за предоставяне на КЕП и компенсация. Ползи: Ясни правила за интеграция с ЕПЦС и възможности за предоставяне на услуги в екосистемата.	интеграция с държавния портфейл и участие в компенсационния механизъм; ограничена роля за алтернативни модели. Ползи: Единен модел за предоставяне на КЕП чрез държавно осигурената екосистема.
Доставчици на портфейли – частноправни субекти	Разходи: Не се създава ясен национален режим за участие; потенциалните доставчици не разполагат с предвидима рамка. Ползи: Няма непосредствени разходи за сертифициране и вписване по нов национален режим.	Разходи: Разходи за съобразяване с отделни режими и технически изисквания. Ползи: Възможност за участие при наличие на необходимите изменения и съответствие.	Разходи: Разходи за разработване, сертифициране, регистрация, поддръжка и спазване на изискванията за сигурност. Ползи: Предвидима възможност за участие на частни доставчици и развитие на нови цифрови услуги.	Разходи: Ограничено или отложено участие на частни доставчици и ограничени възможности за пазарно развитие. Ползи: По-ниска начална сложност при избора на основно решение.
Доверяващи се страни – публични и частни доставчици на услуги	Разходи: Липсва единна рамка за регистрация и приемане; възможни са разходи от несъгласувани интеграции. Ползи: Не се въвеждат нови национални интеграционни изисквания.	Разходи: Разходи за техническа интеграция и адаптиране към отделни нормативни изисквания. Ползи: Постепенно разширяване на възможностите за приемане на ЕПЦС.	Разходи: Разходи за регистрация, техническа интеграция, удостоверения за достъп и адаптиране на услугите. Ползи: По-сигурна идентификация на потребители и представители и по-ефективно предоставяне на електронни услуги.	Разходи: Разходи за интеграция с единния държавен портфейл и зависимост от неговата техническа наличност и развитие. Ползи: Единен канал за приемане на портфейла и по-малко различни интеграционни решения.
Висш съдебен съвет и органи на съдебната власт	Разходи: Липсва ясно определена рамка за интеграция с електронното правосъдие. Ползи: Не възникват непосредствени разходи за адаптация по нов специален режим.	Разходи: Разходи за адаптиране на електронното правосъдие и вътрешните процеси. Ползи: Частично подобряване на електронния достъп и идентификацията.	Разходи: Разходи за интеграция на електронното правосъдие и адаптиране на процесите. Ползи: По-сигурно упражняване на процесуални права и по-лесен достъп до електронно правосъдие.	Разходи: Интеграция с централизирания портфейл и зависимост от неговата техническа реализация. Ползи: Единен подход за електронна идентификация в електронното правосъдие.
КЗЛД, органи по	Разходи: Запазва се	Разходи: Допълнителна	Разходи: Допълнителни	Разходи: Концентрация на

киберсигурност, секторни регулатори	необходимостта от работа в рамките на съществуващите компетентности без специална координационна рамка. Ползи: Не се създават нови функции по законопроект на национално ниво.	координация и експертиза по отделни изменения. Ползи: Постепенно изясняване на контролните и консултативните функции.	контролни, консултативни и координационни дейности. Ползи: Поясна рамка за защита на личните данни, киберсигурност и секторен надзор.	контролната и координационната работа около едно основно решение. Ползи: Поясен централен модел за координация по личните данни и киберсигурността.
-------------------------------------	---	--	--	--

6. Сравняване на вариантите

[Сравняването на вариантите е процес, при който се извършва:

1. сравняване на ключовите положителни и отрицателни въздействия на всеки вариант;
2. сравняване на вариантите;
3. класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант.
(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 59).]

Сравнете описаните варианти въз основа на данните и изчисленията при анализа на въздействията.

6.1. Сравняване на изследваните варианти

[(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 60).]

Използван е мултикритериен анализ със скала от 1 до 5, където 1 е най-слабо, а 5 е най-добро изпълнение на критерия.

Тежестите са индикативни и са определени според значимостта на целите на проекта.

Нормализираният резултат е от 0 до 100.

Таблица 12. Сравнения на варианти

Критерий	Тежест	Вариант 0	Вариант 1	Вариант 2	Вариант 3
Съответствие с правото на ЕС и сроковете	30%	1	3	5	4
Ефективност при решаване на проблемите	20%	1	3	5	3
Административна осъществимост	15%	2	3	4	3
Бюджетна устойчивост	10%	3	3	3	3

Доклад на цялостна предварителна оценка на въздействието | Законопроект за европейския портфейл за цифрова самоличност

Ползи за гражданите и обществото	10%	1	3	5	3
Конкуренция и иновации	10%	1	2	4	1
Управление на кибер- и privacy риска	5%	2	3	4	3
Общ нормализиран резултат	100%	28/100	58/100	90/100	62/100

Сравнението на вариантите е извършено чрез мултикритериен анализ, при който всеки вариант е оценен спрямо основните цели на законодателната инициатива: изпълнение на задълженията по правото на Европейския съюз, ефективно решаване на установените проблеми, административна осъществимост, бюджетна устойчивост, ползи за гражданите и обществото, въздействие върху конкуренцията и иновациите и управление на рисковете, свързани с киберсигурността и защитата на личните данни.

Най-висока тежест е дадена на критерия „Съответствие с правото на ЕС и сроковете“, тъй като основната причина за законодателната инициатива е необходимостта Република България да осигури национални мерки по прилагане на Регламент (ЕС) 2024/1183. Забавянето или непълното уреждане на националната рамка би създавало риск от неизпълнение на задълженията на държавата членка, включително по отношение на осигуряването на ЕПЦС, уведомяването, сертифицирането, воденето на списъци и приемането на портфейли от публичния сектор и задължените частни субекти.

По отношение на критерия „Ефективност при решаване на проблемите“ най-висока оценка получава вариантът за самостоятелен закон, тъй като той позволява цялостно уреждане на новата екосистема - доставчици на портфейли, доставчици на данни за идентификация на лица, доставчици на електронни удостоверения за атрибути, доверяващи се страни, национални списъци, сертифициране, надзор, принудителни мерки и санкции. За разлика от него, вариантът без регулация не решава идентифицираните проблеми, а вариантът с минимални изменения в действащи закони създава риск от фрагментирана и трудна за прилагане уредба.

По критерия „Административна осъществимост“ самостоятелният закон също има предимство, макар да изисква по-сериозна подготовка и координация. Предимството му е, че създава единна правна основа за дейността на компетентните органи и намалява необходимостта от тълкуване на множество разпръснати разпоредби. Това е особено важно при режим, който засяга едновременно публичния сектор, частния сектор, органите по сертифициране, органите по киберсигурност и надзорните органи по защита на личните данни.

По критерия „Бюджетна устойчивост“ вариантите имат близки оценки, тъй като във всички случаи изпълнението на европейската рамка предполага разходи за техническа инфраструктура, интеграции, сертифициране, поддръжка, надзор и административен капацитет. Разликата е, че при самостоятелния закон тези разходи могат да бъдат по-добре планирани, остойностени и обвързани с конкретни задължения и срокове. При липса на цялостна уредба съществува риск от последващи по-високи разходи поради спешни изменения, несъвместими решения или забавено изпълнение.

По отношение на критерия „Ползи за гражданите и обществото“ вариантът за самостоятелен закон получава най-висока оценка, защото в най-голяма степен гарантира правата на ползвателите - доброволност, безплатност за физическите лица, яснота относно използването на портфейла, защита на личните данни и възможност за по-широк достъп до електронни услуги. Този вариант създава най-добри предпоставки портфейлът да бъде реално използваем инструмент, а не само формално въведено средство за електронна идентификация.

По критерия „Конкуренция и иновации“ най-балансиран е вариантът за самостоятелен закон, който допуска едновременно държавно осигурен портфейл и участие на частни доставчици при прозрачни, равнопоставени и недискриминационни условия. Вариантът само с държавен портфейл има по-ниска оценка, тъй като може да ограничи пазарното участие, иновациите и развитието на допълнителни услуги. Вариантът с минимални изменения също не дава достатъчна предвидимост за частните участници, тъй като уредбата би била разпокъсана между няколко закона.

По критерия „Управление на кибер- и privacy риска“ самостоятелният закон има предимство, защото позволява систематично уреждане на сертифицирането, оценяването на съответствието, управлението на уязвимости, уведомяването при инциденти, достъпа до автентични източници и гаранциите за защита на личните данни. Тези въпроси са съществени за доверието в портфейла и не могат да бъдат оставени само на общите правила или на последваща административна практика.

6.2. Класиране на вариантите и идентифициране на препоръчителен вариант

[(Ръководство, РМС № 728 от 2019 г., стр. 61).]

Въз основа на сравнението вариант 2 - приемане на самостоятелен закон, получава най-висока обща оценка, тъй като съчетава пълно съответствие с европейската рамка, по-голяма правна сигурност, по-добра институционална яснота, възможност за участие на публични и частни доставчици, по-силни гаранции за потребителите и по-ефективно управление на рисковете. Той изисква по-голямо първоначално нормотворческо, организационно и финансово усилие, но това усилие е оправдано от мащаба на регулираната материя и от необходимостта да се създаде устойчива национална екосистема за цифрова самоличност.

Вариант 0 следва да бъде отхвърлен, тъй като не осигурява необходимите национални мерки и създава висок риск от неизпълнение на задълженията на България.

Вариант 1 представлява възможен, но непредпочитан компромис, тъй като води до фрагментирана уредба и по-ниска предвидимост.

Вариант 3 може да бъде полезен като начален организационен модел, но не е достатъчен като дългосрочна рамка, тъй като ограничава конкуренцията и развитието на пазарната екосистема. Поради това за предпочитане е вариантът за самостоятелен закон, който допуска държавно осигурен портфейл, но не изключва участието на други доставчици при спазване на приложимите изисквания.

7. Препоръчителен вариант

Препоръчва се приемане на Вариант 2 - Самостоятелен Закон за Европейския портфейл за цифрова самоличност.

8. Обществени консултации

При извършването на оценката на въздействието и избора на предпочитания вариант, а именно - самостоятелен законодателен акт за въвеждане на национални мерки по прилагане на Регламент (ЕС) 2024/1183, свързани с условията и реда за изграждане, управление и използване на европейски портфейл за цифрова самоличност в Република България, са съобразени изискванията на Закона за нормативните актове и Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието.

Законопроектът има хоризонтално въздействие върху широк кръг заинтересовани страни. Пряко засегнати са физическите лица, които ще имат право доброволно да използват портфейл, включително да достъпват електронни услуги, предоставяни от публичния и частния сектор и да управляват удостоверени данни и атрибути. Засегнати са и юридическите лица и едноличните търговци, които ще могат да използват портфейла при взаимодействие с администрацията, съдебната власт и частни доставчици на услуги.

Съществено въздействие се очаква върху Министерството на иновациите и дигиталната трансформация (МИДТ) като водещ компетентен орган, върху държавния орган, който ще бъде определен за изграждане и администриране на държавния портфейл, върху Комисията за регулиране на съобщенията, Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, органите за оценяване на съответствието, първичните администратори на данни, квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги, доставчиците на портфейли, доверяващите се страни, органите на съдебната власт, органите по киберсигурност, Комисията за защита на личните данни и секторните регулатори.

С оглед широкия кръг заинтересовани страни и изискванията на нормативната уредба по проекта на закон са проведени обществени консултации чрез срещи и онлайн публикуване на проекта на закон.

Експертни [срещи с представители на ИТ сектора](#) (08.01.2026 г.) и с [доставчиците на удостоверителни услуги](#) (27.01.2026 г.), на които е постигнато съгласие за общ проект с частния технологичен сектор са провеждани в периода януари-февруари 2026 г.

Съгласно чл. 24 ал. 1 и ал. 2 от Наредбата провеждането на консултации със заинтересованите страни е задължителна част от извършването на цялостна предварителна оценка на въздействието и предшества обществените консултации по реда на чл. 26 от Закона за нормативните актове, като консултациите могат да се провеждат по няколко начина. Сред тях са Портала за обществени консултации (ПОК), интернет страниците на съответните институции и др.

В тази връзка, проекта на Закон за европейския портфейл за цифрова самоличност е [публикуван на Портала за обществени консултации](#) в периода 17.02.2026 г. - 09.04.2026 г., за което прилагаме справка-извлечение от ПОК (Приложение №1). Заедно с проекта на акт на ПОК е публикувана и архитектурата за Европейския портфейл за цифрова

самоличност, като законопроектът и бизнес сценариите са разработени в съвместна работа между МЕУ, „Информационно обслужване“ и доставчиците на квалифицирани удостоверителни услуги на проведените експертни срещи.

В посочената обществена консултация е достъпна и Справка за отразяване на постъпилите предложения и становища от обществените консултации. При провеждането на обществените консултации са отчетени и преимуществено приети становищата получени от:

1. Регулаторни органи (Комисия за регулиране на съобщенията)
2. Доставчици на удостоверителни услуги („Евротръст Технолъджис“ АД, „Борика“ АД, „Инфонотари“ ЕАД)
3. Съсловни организации (Асоциация на банките в България, Българска стопанска камара, Българска работодателска асоциация Иновативни технологии, „Българската предприемаческа асоциация“ (BESCO), Българска търговско-промишлена палата)
4. Други заинтересовани страни („Филип Морис България“ ЕООД, отделни експертни мнения).

Вследствие на проведените предварителни обществени консултации с пряко засегнатите страни и след използване на механизма за провеждане на такива през ПОК, е изготвен актуалният вариант на настоящата оценка, на основа на която се изготвя проект на Закон за европейския портфейл за цифрова самоличност.

9. Последваща оценка на въздействието

Последваща оценка на въздействието следва да се извърши не по-късно от 5 години след влизането в сила на закона, като се препоръчва междинен преглед след първите 24 месеца. Междинният преглед следва да оцени дали сроковете, списъците, компенсационният механизъм, сертифицирането, приемането от публичния сектор и нивото на потребителско доверие са достатъчни за постигане на целите

10. Източници

- Регламент (ЕС) № 910/2014 относно електронната идентификация и удостоверителните услуги, изменен с Регламент (ЕС) 2024/1183;
- Приложими регламенти за изпълнение на Комисията относно портфейла, данните за идентификация, електронните удостоверения за атрибути, уведомления, сертифицирането и регистрацията на доверяващи се страни;
- Административен регистър;
- Официалната интернет страница на Националния статистически институт - <https://www.nsi.bg/>;
- Eurostat Data Browser - https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/all_themes;
- Eurostat - Structural Business Statistics - <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics>;
- Официална интернет страница на Комисията за регулиране на съобщенията - <https://crc.bg/>.
- European Commission, SWD(2021) 124 final, Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report accompanying the proposal for a Regulation amending

Regulation (EU) No 910/2014 as regards establishing a framework for a European Digital Identity, 3 June 2021, Section 6.7 “Impacts on SMEs” - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/DOC/?uri=CELEX:52021SC0124>.

- Портал за обществени консултации, <https://www.strategy.bg/bg/public-consultations/12172>
- Официалната интернет страница на БТА, <https://www.bta.bg/bg/news/1039874-it-sektorat-ni-shte-bade-aktivno-vklyuchen-v-izgrazhdaneto-na-evropeyskiya-portf>, <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/oficial-messages/national/1051682-meu-i-dostavchitsite-na-udostoveritelni-uslugi-shte-izgrazhdad-balgarskiya-digit>, <https://www.bta.bg/bg/news/bulgaria/oficial-messages/national/1065902-ministerstvo-na-elektronnoto-upravlenie-arhitektura-i-proekta-na-zakon-za-evrop>

11. Приложения

1. Справка-извлечение от Портала за обществени консултации;
2. Резюме на Доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието на проект на Закон за европейския портфейл за цифрова самоличност.