



Avdelningen för Ekonomisk statistik
Jens Olin
010-479 64 27

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för statlig förvaltning
Agne Pettersson

103 33 Stockholm

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om europeisk företagsstatistik, om ändring av förordning (EG) nr 184/2005 och om upphävande av tio rättsakter på området företagsstatistik, COM(2017) 114 final

1 Sammanfattning

Statistiska centralbyråns (SCB:s) yttrande begränsas till synpunkter som rör myndighetens verksamhet i egenskap av statistikproducent.

SCB är i huvudsak positiv till upprättandet av en ramlag för europeisk företagsstatistik och till huvuddelen av innehållet. SCB:s huvudsakliga invändningar mot det föreliggande förslaget är:

- Kommissionens möjligheter att anta delegerade akter är allt för omfattande och avser i vissa fall innehåll som SCB anser är väsentliga för förordningen. Säkerhetsklausulerna säkerställer inte ett rimligt inflytande för medlemsländerna. Syftet med att rättsligt definiera ett europeiskt nätverk av företagsstatistikregister inte är klarlagt.
- Det finns stora risker förknippat med en introduktion av obligatoriskt mikrodatautbyte i Intra-EU varuhandelsstatistiken med, bland annat, konsekvenser för kvaliteten i nationalräkenskaperna och statistiken över betalningsbalansen.
- Intentionerna med lagstiftningen kräver kostsamma investeringar och medför högre produktionskostnader. Det gäller särskilt utbytet av mikrodata i statistiken över Intra-EU varuhandeln och den ambitionsnivå som uttrycks i samband med ett europeiskt nätverk av företagsstatistikregister. Konsekvensutredningen underskattar kostnader och överskattar effekter av potentiella effektiviseringar till följd av ramlagen. Ramförordningen är till vissa delar framtidsorienterad och hänsyn till det har inte tagits i konsekvensutredningen.

I den mån kommissionens befogenhet att anta delegerade akter kvarstår föreslår SCB att den begränsas till en period om fem år.



2 Specifika synpunkter på förordningen och den inledande motiveringen

Resultat av efterhandsvärderingar, samråd med berörda parter och konsekvensbedömningar

Med utgångspunkt från de scenarior som prövats (A-C) i konsekvensanalysen delar SCB kommissionens slutsats att en gemensam rättslig ram för företagsstatistiken utgör en bra grund för relevant, konsistent företagsstatistik samt skapar förutsättningar för en förbättrad förmåga att reagera på förändrade användarkrav.

Samtidigt konstaterar SCB att konsekvensanalysen är mycket översiktlig och bedömningen av kostnader, effektivitetsvinster och effekter på uppgiftslämnarbördan bygger på oklara antaganden. Kommissionen specificerar inte kraven som följer av förordningen i konsekvensutredningen och det är därför svårt att bedöma effekter av enskilda åtgärder. Även om kommissionen tillgodoräknar ramlagen effekter när det gäller upprättandet av ett nätverk av företagsregister ingår det inte i beräkningar av kostnader. SCB har tidigare framfört att intentioner och de utökade ambitionerna som följer av ett nätverk av företagsstatistikregister innebär stora åtaganden och arbetssätt som förutsätter en utökad ram för den ekonomiska statistiken. Initiativet borde därför ha omfattats av konsekvensanalysen. Även om ett obligatoriskt utbyte av konfidentiella uppgifter med avseende på det europeiska nätverket för företagsstatistikregister ryms inom existerande lagstiftning, kunde det varit en fördel om det hade prövats mot de av ESSC etablerade nya "Core principles for the exchange of confidential data on businesses for statistical purposes between Member States".

En av de enskilt största förändringarna i förordningen är etableringen av ett obligatoriskt utbyte av identifierbara mikrodata i Intra-EU varuhandelsstatistiken. Förändringen har varit föremål för flera utredningar vilka utgör grund för kommissionens konsekvensanalys. SCB konstaterar att förordningen bygger på ett förslag som utgör en kombination av ett obligatoriskt mikrodatautbyte och nya möjligheter att använda innovativa metoder och administrativa data. Implementeringen av det obligatoriska utbytet av mikrodata förväntas bli kostsamt och i konsekvensanalysen uppvägs det genom ett utrymme att använda nya innovativa metoder och administrativa data. Även om SCB välkomnar utrymmet att använda innovativa metoder och administrativa data är möjligheten i praktiken begränsat.

Förordningens framtidsorienterade karaktär med omfattande delegeringar gör det generellt svårt att bedöma hur stora kostnaderna kommer att bli under en tioårsperiod.

Det ska också noteras att samordningen inom företagsstatistiken inte innebär en harmonisering med nationalräkenskaperna och ENS. För att uppfylla kraven enligt nationalräkenskaperna behöver företagsundersökningarna kompletteras avseende urval och innehåll. Det innebär att minskningen av uppgiftslämnarbörda och kostnader för att producera statistiken inte är av den omfattning som görs, gällande enligt kommissionens konsekvensanalys.

Sammantaget anser SCB att kostnaderna för att implementera förordningen är underskattade samtidigt som vinster till följd av ökad effektivitet och nya metoder är överskattade.

Även om SCB anser att det svenska statistiksystemet har goda förutsättningar att möta kraven i förordningen kommer intentionerna i nätverket för företagsstatistikregister och införandet av obligatoriskt mikrodatautbyte inom Intra-EU varuhandelsstatistiken att innebära stora kostnadsökningar. Kommissionens antagande om nettobesparingar under en tioårsperiod anser SCB är orealistiska.

SCB anser att det hade varit en fördel om konsekvensanalysen hade omfattat ett avsnitt om de praktiska konsekvenserna för samarbetet inom ESS till följd av FRIBS. En ökad integrering av lagstiftning och statistiken innebär att förändringar i lagstiftningen snarare blir mer komplexa och kräver noggrannare beredning med fler inblandade än att det tillåter snabba förändringar med begränsat inflytande från medlemsländerna. Utöver hänvisningen till "InterInstitutional Agreement" har hittills inte något sådant klagörande presenterats. Ökad flexibilitet är en av de främsta målsättningarna med ramlagen.

Kommissionen hävdar att förmågan att beskriva globalisering, multinationella företag och deras aktiviteter endast kan etableras på europeisk nivå vilket motiverar att lagförslaget är i linje med subsidiaritetsprincipen. Även utbytet av mikrodata mellan medlemsländer förutsätter koordinering och beslut om åtgärder på europeisk nivå. I konsekvensutredningen är kommissionens slutsats att europeisk statistik inte längre kan framställas genom aggregering av nationella uppgifter och förutsätter enhetlig och samordnade EU-aktiviteter. Det är en långtgående slutsats och kan tolkas på många sätt. Utgångspunkten ska, enligt SCB, vara att förordningen underlättar för medlemsländerna att producera statistik som är jämförbar och kan aggregeras för att presentera konsistent information på nationell och europeisk nivå.

SCB vill påpeka att den angivna sänkningen av uppgiftslämnarbördan går att missuppfatta som att den kommer ske årligen när det i själva verket handlar om en engångssänkning. (sid 8, Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling)

Skäl

SCB har invändningar avseende några av de skäl som anförs och som motiverar den föreslagna lagstiftningen. Invändningarna avser särskilt argument som framförs i skäl 9-10, 14, 15, 30-31 och 34. De avser motiv till åtgärder avseende företagsregistret, förutsättningar för mikrodatautbyte och innovativa metoder inom statistiken avseende Intra-EU-varuhandel, motiv till kommissionens förslag för delegering av befogenheter i enlighet med artikel 290 i fördraget och tilldelning av genomförandebefogenheter samt, i anslutning till det, hur förordningens förhåller sig till proportionalitetsprincipen. Den omfattande möjligheten för kommissionen att anta delegerade akter i enlighet med artikel 290 i fördraget inom områden SCB anser vara av väsentlig karaktär och förordningens, till vissa delar framtidsorienterade ansats, gör att SCB ifrågasätter om förordningen är förenlig med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen.

SCB:s ståndpunkter i anslutning till respektive artikel i den föreslagna förordningen omfattar även de respektive skäl som motiverar de aktuella artiklarna

Kapitel 1, Allmänna bestämmelser, Artikel 1

Det har inte motiverats varför ett för ändamålet särskilt rättsligt definierat nätverk upprättas inom det partnerskap som etableras genom de gemensamma rättsliga ramarna i ESS (223/2009) och föreliggande förslag till förordning (FRIBS).

Det bör framgå av skälen till lagstiftningen vilket syfte det nyinrättade nätverket fyller i förordningen.

Kapitel 3, Företagsstatistik, Artikel 6

SCB anser att den presenterade strukturen för den europeiska företagsstatistiken i Artikel 6.1-2 och bilaga I innebär ett nytänkande som bidrar till ökad harmonisering, konsistens och möjlighet att möta nya mer komplexa användarbehov. SCB är positivt inställd till att Internationell handel med tjänster förs över från statistiken avseende betalningsbalansen (184/2005). Även om statistiken inte förändras i samband med att förordningen träder ikraft har kommissionen aviserat att den ska utvecklas för att bättre spegla tjänstehandels betydelse i Europa. Det är inte säkert att en sådan förändring ryms inom det ansvar riksbankslagen ger Riksbanken avseende betalningsbalansstatistik och statistik om utlandsställningen. I ett sådant fall kan det uppstå oklarhet avseende hur artikel 6.2.f ska tillämpas. SCB noterar att det generellt kan bli svårare att avgöra i vilket statistikansvar ett ämne, eller en framtida förändring, ingår när rättsakten integreras och gränser mellan olika statistikområden försvinner.

Artikel 6.4 behöver omarbetas och delegeringen ska endast omfatta ämnena "Innovation" och "IKT-användning och e-handel" för vilka statistikens dynamiska karaktär motiverar ett flexiblere förfaringsätt.

SCB anser att övriga specifika ämnen som fastställs i bilaga I är av väsentlig karaktär och därför inte kan vara föremål för en delegering i enlighet med artikel 21.

"Globala värdekedjor" är en ny undersökning och det behöver klargöras varför den ska omfattas av ett mer flexibelt förfaringsätt. Utan ett klargörande anser SCB att "Globala värdekedjor" ska regleras enligt ordinarie lagstiftningsförfarande och inte kan vara föremål för en delegering. Att undersökningen inte har konkretiserats motiverar inte att statistiken ska betraktas som dynamisk.

SCB utesluter inte användningen av säkerhetsklausuler men Artikel 6.5 säkerställer inte ett rimligt inflytande för medlemsländerna och behöver omarbetas. En kombination av att det är oklart vad en betydande kostnad/börda innebär och att det inte framgår hur/när och av vem en klausul kan aktiveras gör att dess funktion kan ifrågasättas. Det är särskilt betydelsefullt då medlemsländerna hanteras som ett kollektiv i säkerhetsklausulen. Ett minimum är att kommissionen kan visa, i varje enskilt fall och uppdelat på enskilda partnerländer, i en kostnads-/intäktsanalys att förändringarna är kostnadsneutrala, implementerbara och icke-väsentliga. Det ska framgå enligt vilken process en säkerhetsklausul kan aktiveras.

Artikel 6.5.b ger för stora möjligheter att ersätta eller lägga till specifika ämnen genom en delegerad akt. Klausulen skapar snarare ett utrymme för ändringar än att den fungerar som en begränsning. Kommissionen hänvisar till ett stort antal undantag som inte omfattas av antalet förändringar. SCB anser att en konsekvensanalys ska innehålla en sammantagen bedömning och omfatta alla förändringar som påverkar den europeiska företagsstatistiken. SCB föreslår att förslag till ändringar prövas i varje enskilt fall och att 6.5.b, med undantag för referensen till den dynamiska statistiken, stryks.

I artikel 6.5.c föreslås att framförhållningen avseende förändringar i "Innovation" och "IKT-användning och e-handel" behålls och att övriga delar stryks.

Kapitel 3, Företagsstatistik, Artikel 7

SCB anser att "Variabler", "Statistisk enhet", "Måttenhet", "Referensperiod", "Statistisk population" och "Klassificeringar" (Artikel 7a-f), utgör en väsentlig del av förordningen och den europeiska företagsstatistiken och inte kan vara föremål för en av kommissionen antagen genomförandeakt. Dessa områden ska omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Kapitel 4, Företagsregister, Artikel 8

SCB anser att stora delar av innehållet i Artikel 8 kan inordnas under Artikel 9 men med den nya rubriken "Krav på europeiska företagsregister".

Även om SCBs stödjer intentionen i Artikel 8.4 är kravet avseende enhetliga och samordnade registerpopulationer långtgående och kan inte åstadkommas inom de ramar nuvarande förordningar tillåter. För det krävs att utvecklingsarbetet i ESS.VIP.ESBRs slutförs och implementeras. SCB föreslår att orden "enhetliga" och "samordnade" stryks. Ett alternativ är att det flyttas till förordningens skäl och redovisas i anslutning till en ny punkt avseende syftet med nätverket för företagsregister. I artikel 8.4 regleras att det ska vara obligatorisk att använda EuroGroups-registret för företagstatistik där det krävs samordning av gränsöverskridande information. Det framgår inte hur gränsöverskridande information är definierat och vilken statistik det avser, vilket bör framgå av förordningen.

Kapitel 4, Företagsregister, Artikel 9

SCB föreslår att Artikel 9.2 stryks då företagsregistrets specifika ämnen är väsentliga för förordningen och inte kan ändras genom att kommissionen antar delegerade akter.

Avseende Artikel 9.3.a och b anser SCB att dessa ska strykas och ersätts (se 6.5.b) med en säkerhetsklausul där ett minimum är att det kan visas, i varje enskilt fall och uppdelat på enskilda partnerländer, i en kostnads-/intäktsanalys att förändringarna är kostnadsneutrala, implementerbara och icke-väsentliga.

SCB föreslår att Artikel 9.4 stryks och dessa delar istället regleras enligt ordinarie lagstiftningsprocess.

Kapitel 4, Företagsregister, Artikel 10

SCB noterar att det krävs följdändringar i enlighet med förslag under Artikel 9.

Kapitel 5, Utbyte av konfidentiella uppgifter för statistik över varuhandel inom unionen, Artikel 11

SCB har en restriktiv inställning till att införa tvingande utbyte av mikrodata. Det förväntas medföra stora kostnader, stora risker och effekter på uppgiftslämnarbördan har varit osäker.

Nationalräkenskaperna är beroende av snabb statistik med hög kvalitet avseende Intra-EU varuhandel och statistiken utgör också en viktig källa för betalningsbalansen. SCB har försökt påverka i en annan riktning för att minska uppgiftslämnarbördan i Intra-EU varuhandelsstatistiken. Vetenskapliga rådet har uppmuntrat SCB att utveckla alternativa metoder och uttryckt sitt stöd för en återhållsam position avseende förslaget att utbyta mikrodata mellan

medlemsländer. För att inte riskera kvaliteten i viktig statistik stödjer Användarrådet för ekonomisk statistik en försiktig implementering om insamlade importuppgifter ska ersättas med utbytta mikrodata. Viktiga aspekter som system för att hantera och säkerställa konfidentialitet, konsekvenser för företagens vilja att lämna uppgifter, kvalitetsaspekter och praktiska frågor kring estimering, korrigeringar och revision av information har inte belysts på ett acceptabelt sätt. SCB har efterlyst en genomgripande analys enligt "Core principles for the exchange of confidential data on businesses for statistical purposes between Member States" beslutade av ESSC våren 2016.

Artikel 11.5 bör omformuleras för att tydliggöra att det avser ett frivilligt utbyte av mikrodata. "På begäran" stryks och ersätts med "På önskemål" och "får" ersätts med "finns möjlighet".

SCB anser att det bör framgå tydligare när förordningen syftar till intra-EU handel, extra-EU handel eller, i förekommande fall, handel generellt. Det riskera annars uppstå missförstånd vilken typ av data ett obligatoriskt utbyte av mikrodata avser.

SCB anser att det borde framgå tydligare vilka omständigheter som gäller avseende den information kommissionen lagrar centralt på Eurostat.

Kapitel 5, Utbyte av konfidentiella uppgifter för statistik över varuhandel inom unionen, Artikel 12

SCB anser att täckningsgrad är en väsentlig del av förordningen och därför inte kan ändras i enlighet med Artikel 12.2. Att kommissionen valt att begränsa den möjliga delegeringen till minskningar av täckningsgraden med bibehållen kvalitet har inte någon betydelse.

Kapitel 5, Utbyte av konfidentiella uppgifter för statistik över varuhandel inom unionen, Artikel 13

SCB anser att ursprungsland i Artikel 13.1.f ska vara en frivillig uppgift.

Kapitel 5, Utbyte av konfidentiella uppgifter för statistik över varuhandel inom unionen, Artikel 14

SCB anser att tillämpningen av Artikel 14.1.b är oklar med utgångspunkt från den svenska offentlighetsprincipen och principen om myndigheters självständiga prövning.

SCB anser att det bör framgå tydligare vilka uppgifter som omfattas av utbytet. I vissa fall, till exempel militära uppgifter, är ett utbyte av mikrodata särskilt känsligt.

Kapitel 5, Utbyte av konfidentiella uppgifter för statistik över varuhandel inom unionen, Artikel 15

SCB uppfattar Artikel 15 som en begränsning avseende användning av data för forskningsändamål i linje med vad som anges i artikel 20 (3) i förordningen 223/2009. Mikrodata får endast användas för statistiska ändamål och tillgång till konfidentiella uppgifter för forskare kräver godkännande av de länder som lämnat uppgifterna. Vid uppgiftsutbyte mellan nationella myndigheter framstår det som oklart hur artikel 15 kommer att tillämpas i praktiken speciellt med beaktande av offentlighetsprincipen.

Kapitel 8, Slutbestämmelser, Artikel 21

Artikel 21.1-6 bör justeras för att överensstämma med föreslagna åtgärder avseende delegeringar i tidigare artiklar.

SCB anser att en ändring i förordningsförslaget bör göras gällande befogenhet att anta delegerade akter som regleras i artikel 21, så att befogenheten begränsas till en period om fem år. En tidsbegränsning av det här slaget har ansetts vara nödvändig för att delegeringen inte ska leda till en alltför stor kostnadsdrivande påverkan eller påverka statistikens kvalitet negativt. Vidare anser SCB att det finns skäl att reglera att kommissionen ska utarbeta en rapport om hur delegeringen har använts för att möjliggöra en effektiv kontroll av de delegerade befogenheterna. Delegeringen kan därefter förlängas med ytterligare 5-årsperioder. Med anledning härav föreslås följande utformning av den aktuella artikeln, vilket även är i enlighet med "Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning":

Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 5, 6, 9 och 12 ska ges till kommissionen för en period av fem år från och med den [xx-xx-xxx]. Kommissionen ska utarbeta en rapport om delegeringen av befogenhet senast nio månader före utgången av perioden på fem år. Delegeringen av befogenhet ska genom tyst medgivande förlängas med perioder av samma längd, om inte Europaparlamentet eller rådet motsätter sig en sådan förlängning senast tre månader före utgången av perioden i fråga.

Kapitel 8, Slutbestämmelser, Artikel 24

SCB anser att bestämmelsen är för strikt formulerad och i praktiken inte tillåter undantag.

Beslut i detta ärende har avgjorts av vikarierande generaldirektör Helen Stoye i närvaro av avdelningschef Folke Carlsson, avdelningschef Cecilia Hertzman samt biträdande avdelningschef Jens Olin, föredragande.

STATISTISKA CENTRALBYRÅN

Helen Stoye

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a horizontal line at the end, positioned above the name Jens Olin.

Jens Olin