



Ändring av förordning om europeisk statistik

2022/23:FPM120

Finansdepartementet

2023-08-24

Dokumentbeteckning

COM(2023) 402

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning om europeisk statistik

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 10 juli 2023 ett förslag till reviderad förordning om europeisk statistik. Förslaget innebär att den rättsliga ramen för framställning av europeisk statistik anpassas till ett alltmer digitaliserat samhälle, nya datakällor för statistikändamål tillgängliggörs och det europeiska statistiksystemets förmåga att snabbare reagera på nya databehov vid kris förbättras.

Regeringen ställer sig positiv till en uppdatering av den rättsliga ramen för framställning av den europeiska statistiken. En revidering av förordningen är motiverad för att uppnå fortsatt effektivisering av statistikproduktionen genom nya datakällor och datadelning. Regeringen ser dock behov av att närmare analysera förslaget i vissa delar, bl.a. utformningen av bestämmelser om sanktionsavgifter och konfidentialitet för allmänt tillgänglig data.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Det följer av artikel 338 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att Europaparlamentet och rådet ska besluta om åtgärder för att framställa officiell statistik som behövs för EU:s politik. Förordning 223/2009 reglerar omständigheter kring produktion av europeisk statistik. Förordningen reviderades år 2015, främst i syfte att förstärka den professionella självständigheten i det europeiska statistiksystemet (ESS).

De senaste årens olika kriser och omvärldshändelser – inte minst kriget i Ukraina och covid-19 pandemin – har höjt förväntningarna på ESS om att snabbare kunna leverera detaljerad statistik som kan stödja evidensbaserat beslutfattande under krissituationer. Samtidigt pågår en omfattande digital omställning som skapar nya potentiella datakällor för statistikframställning. De nya digitala datakällor som uppkommer hos företag som biprodukter av digitala tjänster och sakernas internet har potential för att möjliggöra ny snabbare och mer detaljerad statistik.

Förslaget till ändring av förordningen syftar således till att ”framtidssäkra” ESS. Förslaget förstärker ESS möjlighet att reagera på nya, ibland snabba, statistikbehov och ökar produktionskapaciteten i systemet genom utnyttjandet av nya digitala datakällor. Förslaget innebär även utökade möjligheter till datadelning mellan medlemsstaterna och kommissionen samt förstärker samordningen inom ESS.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Definitioner

Förslaget innebär att ett antal centrala definitioner i artikel 3 läggs till eller modifieras för att bättre återspegla de nya digitala datakällorna samt produktionssätt som bygger på dessa datakällor.

1.2.2 Förbättrad möjlighet att reagera på brådskande statistikbehov i kristider

Förslaget ökar ESS möjlighet att reagera snabbt och samordnat på brådskande behov av ny statistik i kristider såsom krig eller pandemi (artikel 16a). För att kunna leverera snabbare statistik för att stödja evidensbaserat beslutfattande under kristider föreslås att kommissionen i samråd med ESS-kommittén kan besluta om tillfällig statistikframställning för att tillgodose statistikbehov som inte har kunnat förutses i den ordinarie planeringscykeln. Sådana tillfälliga åtgärder får gälla i högst 24 månader och det föreslås vara frivilligt för medlemsstater att ansluta sig till dem. Samtidigt ska ESS säkerställa att tillräckligt många medlemsstater deltar för att statistiken ska vara relevant och ha tillräcklig täckning på unionsnivå.

1.2.3 Förbättrad tillgång till administrativ data

Nationella statistikansvariga myndigheters möjlighet att få tillgång till administrativ data inom den offentliga sektorn föreslås skärpas något när det gäller tillgången till sådan data (artikel 17a). Tillgång föreslås ges med den aktualitet och frekvens som de nationella statistikmyndigheterna behöver för att kunna framställa statistik enligt tillämpliga tidsfrister och kvalitetskrav. Motsvarande bestämmelse föreslås också införas för kommissionen (Eurostat) när det gäller tillgång till administrativa databaser som innehas av unionens organ och byråer.

1.2.4 Tillgång till privata digitala datakällor

Förslaget innehåller nya bestämmelser om tillgång till digitala datamängder inom den privata sektorn (artiklarna 17 b-e). Med digitala datamängder avses data, som genereras som biprodukt vid produktion av digitala tjänster och sakernas internet och som kan användas för statistikproduktion. Artikel 17b innebär att den nationella statistikmyndigheten eller kommissionen ska kunna begära att få tillgång till digitala datamängder hos privata aktörer. Tillgång kan dock endast begäras om behovet har fastställts i kommissionens årliga arbetsprogram för statistikområdet. Det krävs även att de uppgifter som begärs är nödvändiga för att utveckla och framställa europeisk statistik, och att de inte enkelt kan erhållas på annat sätt eller medför att den samlade bördan för uppgiftsinnehavare och andra företag minskas avsevärt.

Enligt förslaget kan de nationella statistikbyråerna också göra en begäran åt en annan nationell myndighet som ansvarar för europeisk statistik. Begäran kan även göras av kommissionen (Eurostat) om det är mer effektivt, t.ex. när en uppgiftsinnehavare bedriver verksamhet i hela unionen. Sådan begäran ska ske i samförstånd med de nationella statistikbyråerna. Kommissionen får även inrätta en säker infrastruktur för att underlätta utbyte av de inhämtade uppgifterna med de nationella statistikbyråerna.

Av artikel 17b följer också att små- och mikroföretag ska undantas från skyldigheten att tillhandahålla data.

Artiklarna 17c och 17e innehåller detaljerade bestämmelser om parternas rättigheter och skyldigheter när en nationell statistikmyndighet eller kommissionen begär in uppgifter från en privat uppgiftsinnehavare. Parterna ska bl.a. komma överens om villkoren för att tillhandahålla uppgifterna i fråga, åtgärder för säkerhet och skydd av konfidentialitet och eventuell ersättning.

En begäran om tillgång till digitala datamängder inom den privata sektorn ska bl.a. följa principen om uppgiftsminimering, stå i proportion till det statistiska behovet och i möjligaste mån avse andra uppgifter än personuppgifter. Vidare får uppgifterna endast användas för statistiska ändamål, de ska omfattas av principerna om insynsskydd för statistiska uppgifter och får lämnas ut till tredje part endast om uppgiftsinnehavaren har samtyckt till det. De nationella statistikbyråerna och kommissionen ska också vidta lämpliga åtgärder för att skydda företagshemligheter och andra berättigade intressen hos den privata datainnehavaren.

Om en överenskommelse inte kan träffas med en uppgiftsinnehavare inom tre månader från det att begäran framställdes, föreslås de nationella statistikbyråerna eller kommissionen kunna meddela beslut om en skyldighet att tillhandahålla uppgifterna i fråga. Medlemsstaterna och kommissionen ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa en effektiv verkställighet av sådana beslut. Detta får innefatta att uppgiftsinnehavare som inte tillhandahåller uppgifter, eller som tillhandahåller uppgifter som är felaktiga, ofullständiga

eller missvisande, kan påföras sanktionsavgift. Kommissionen ska kunna besluta om sanktionsavgifter om högst 25 000 euro, eller vid upprepad överträdelse inom tre år, högst 50 000 euro. Innan beslut meddelas om skyldighet att tillhandahålla data respektive utdömande av sanktionsavgift ska uppgiftsinnehavaren ha fått möjlighet att yttra sig över beslutet i fråga.

Kommissionen föreslås också få rätt att utfärda genomförandeakter för specificering av hur den tekniska tillgången till uppgifterna bör ske. Kommissionen föreslås även offentliggöra en beskrivning av vilka kostnads-kategorier uppgiftsinnehavaren kan ersättas för och hur de ska beräknas.

1.2.5 Uppgiftsdelning inom ESS

Det föreslås i artikel 17f nya bestämmelser om uppgiftsdelning mellan dels de nationella statistikbyråerna, dels de nationella statistikbyråerna och kommissionen (Eurostat). De uppgifter som delas enligt förslaget får endast användas av mottagande myndighet för statistiska ändamål och för att höja den europeiska statistikens kvalitet. Skyddsåtgärder för fysisk och logisk datakonfidentialitet ska tillhandahållas, liksom en säker infrastruktur som garanterar uppgifternas integritet. Konfidentiella uppgifter får utbytas av medlemsstaterna på frivillig basis.

Kommissionen föreslås kunna fastställa de tekniska aspekterna av uppgiftsdelningen i genomförandeakter.

1.2.6 Utveckling av europeisk statistik

Det föreslås ett nytt kapitel IIIa om utveckling av europeisk statistik. Kapitlet innehåller bestämmelser om statistik under utveckling, så kallad experimentell statistik. Experimentell statistik används för att testa och skapa nya statistikprodukter. Den typen av statistik behöver inte uppfylla alla kvalitetskrav som annars gäller för europeisk statistik.

1.2.7 Offentligt tillgängliga uppgifter

Kommissionen föreslår en ändring av artikel 25 med innebörd att uppgifter som lagligen är tillgängliga för allmänheten inte ska betraktas som konfidentiella när de används för statistikändamål.

1.2.8 Övriga bestämmelser

Förslaget innehåller också ändringar av bestämmelser som rör effektivisering av publicering av europeisk statistik i de fall uppgifterna har publicerats nationellt före gällande tidsfrister (artikel 18.4). Förslaget beskriver funktioner på nationell nivå som medlemsstaterna kan använda för att främja dataförvaltning och interoperabilitet, kvalitetssäkring och upprättande av standarder samt identifiering av nya datakällor för statistik (artikel 26a).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2022/23:FPM120

Den föreslagna regleringen är i form av en förordning, varför den kommer att vara direkt tillämplig i respektive medlemsstat. Gällande svenska regler på området är lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Statistiksekretess regleras i 24 kap 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionen har förslaget inga konsekvenser för EU:s budget.

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys (SWD(2023) 240, SWD(2023) 241) och bedömer att den valda ambitionsnivån av de tre möjliga, analyserade scenarier är den mest önskvärda i termer av effektivitet och genomförbarhet och stöds också av de olika intressentgrupperna som konsulterats under förslagets beredning.

Enligt regeringens bedömning leder inte förslaget i sig till markant ökade kostnader för berörda myndigheter, eftersom de nya bestämmelserna till stor del är av möjliggörande karaktär eller kompletterar befintliga befogenheter enligt nationell lag eller befintligt EU-regelverk. I vilken omfattning de nationella statistikmyndigheterna väljer att använda sig av dessa möjligheter kommer att avgöra förslagets budgetpåverkan. Företag som innehar digitala datamängder som kan användas för framställning av europeisk statistik kan få ökade kostnader om deras data begärs ut, om parterna inte kommer överens om att företagets kostnader ersätts fullt ut. De nya bestämmelserna kan på sikt även vara resurssparande eftersom det alltmer digitaliserade uppgiftslämnandet leder till minskad börda för uppgiftslämnare.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen stöder syftet med förslaget och ställer sig positiv till att den rättsliga ramen för framställning av den europeiska statistiken uppdateras. Förslagets bestämmelser möjliggör fortsatt effektivisering av statistikproduktionen genom nya datakällor och datadelning.

Regeringen stöder införandet av bestämmelser som förbättrar ESS förmåga att reagera på nya statistikbehov som kan uppstå till följd av en kris som krig eller pandemi. Det är dock viktigt att deltagandet i dessa tillfälliga åtgärder är frivilligt för medlemsstaterna. Det borde dock även analyseras om kommissionen kan erbjuda finansiering för medlemsstaternas deltagande.

Regeringen anser att de uppdaterade föreslagna bestämmelserna om statistikmyndigheternas tillgång till administrativa uppgifter (artikel 17a) har

begränsad påverkan i Sverige. De befintliga bestämmelserna har fungerat väl och varit tillräckliga, men uppdateringen kan accepteras om den är nödvändig för att få till ett effektivare samarbete i andra medlemsstater. Regeringen stöder Eurostats möjlighet att få tillgång till administrativa databaser hos unionens organ och myndigheter för statistikändamål, eftersom det kan minska behov av att samla in uppgifter från medlemsstaterna.

Regeringen anser att det är positivt att de nya datakällorna möjliggör utveckling av ny statistik samtidigt som den totala uppgiftslämnarbördan kan minskas genom att statistikmyndigheterna får tillgång till digitala datamängder. Det är av största vikt att bestämmelserna avgränsar statistikbyråernas möjlighet att begära in data från privata uppgiftsinnehavare endast till de fall där nyttorna överstiger merarbetet för företagen. Gränsen för vilka företag som undantas från skyldighet att tillhandahålla data behöver sättas så att inte stora datamängder som är relevanta för statistikframställning blir oåtkomliga eller medför en oproportionerlig administrativ börda på mikro- och småföretag. För att vara rättssäkert behöver det även förtydligas vilken typ av data som avses.

Regeringen ifrågasätter den föreslagna ordningen att de nationella statistikbyråerna kan begära uppgifter från företag för en annan nationell myndighets räkning. Regeringen förordar att myndigheter som ansvarar för europeisk statistik själva ska begära de nödvändiga uppgifterna, där det är motiverat. En viss samordning kan vara nödvändigt att göras av de nationella statistikbyråerna.

Regeringen anser att möjligheten att ersätta privata uppgiftsinnehavare för de kostnader som kan uppstå i samband med att data görs tillgängligt borde begränsas och vara möjlig endast under en initial uppbyggnadsfas. Om tillhandahållandet går över till en reguljär produktionsfas borde inte kostnadsersättningar vara möjliga.

Regeringen anser att den föreslagna bestämmelsen avseende nationella statistikmyndigheters och kommissionens möjligheter att besluta om sanktionsavgifter för uppgiftsinnehavare som underlåter att tillhandahålla uppgifter är otydlig. Regeringen anser att bestämmelsen behöver förtydligas för att kunna analysera hur bestämmelsen förhåller sig till de nationella bestämmelserna om vite och penningböter i 20 och 25 §§ lagen om den officiella statistiken.

Regeringen ställer sig positiv till möjligheten att dela uppgifter inom ESS, mellan de nationella statistikbyråerna eller mellan statistikbyråerna och Eurostat. Regeringen stöder dock inte den obligatoriska delningen av icke-konfidentiella uppgifter. Regeringen menar i stället att all uppgiftsdelning ska ske på frivillig basis och endast när de aktuella statistikbyråerna gör bedömningen att delning kan ske under säkra förhållanden eller när

delningen kan leda till minskad uppgiftsörda eller högre kvalitet i statistiken.

2022/23:FPM120

Regeringen anser att den föreslagna bestämmelsen i artikel 25 är svårförenlig med svenska regler om offentlighet och sekretess. Regeringens utgångspunkt är att bestämmelsen inte ska påverka nationell rätt. Vid behandlingen av förslaget kommer regeringen därför att verka för att det slutliga resultatet är i överensstämmelse med nationell offentlighets- och sekretesslagstiftning.

Regeringen har en budgetrestriktiv linje i de kommande förhandlingarna och eventuella ökade kostnader för statsbudgeten eller EU-budgeten ska finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen har under beredningsprocessen vid flera tillfällen diskuterat inriktningen av revideringen och utkastet till förordningen med medlemsstaternas statistikbyråer inom ramen för ESS-samarbetet och med den europeiska statistikkommittén. Kommissionen har bearbetat förslaget under processens gång och tagit hänsyn till flera av medlemsstaternas synpunkter. Bland annat har bestämmelserna i artiklarna 17b och 17c förtydligats och möjligheten till sanktioner (sanktionsavgifter) lagts till.

Synpunkter som inte tagits med i förslagets slutversion innehåller bl.a. önskemålet från flera medlemsstater att göra en mer fokuserad revidering, dvs. reglera endast tillgången till privata uppgiftsinnehavares digitala datamängder och att tillgången ska vara gratis. Flera medlemsstater har även haft synpunkter på delning av data som rör dels att delning borde regleras i de områdesspecifika statistikförordningar där det är aktuellt, dels att det inte borde göras obligatorisk. Dessa synpunkter har kommissionen valt att inte ta hänsyn till i sitt förslag.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén har ännu inte tagit ställning till förslaget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till både berörda myndigheter och ett urval av andra intressenter till förslaget. Remisstiden går ut den 22 september 2023.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 338.1 i EUF-fördraget. Europaparlamentet och rådet fattar beslut om förslaget i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. För beslut i rådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen är tillämplig eftersom förslaget inte omfattas av EU:s exklusiva befogenheter.

Kommissionen bedömer att målet för den föreslagna åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av de enskilda medlemsstaterna. Det är mer ändamålsenligt om åtgärden vidtas på EU-nivå för att säkerställa att medlemsländerna kan producera europeisk statistik på ett sätt som är hållbar över tid och även att dataägare som är verksamma i flera medlemsstater behandlas på ett harmoniserat sätt. En åtgärd på EU-nivå möjliggör också att ESS snabbt och konsekvent kan reagera på ändrade databehov.

Kommissionen bedömer också att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen, eftersom den totala nyttan för samhället bedömts vara högre än de totala kostnaderna och förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet med förordningen.

Regeringen bedömer att den föreslagna förordningen, av de skäl som kommissionen anført, är förenlig med både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, att åtgärder på EU-nivå är motiverade samt att en förordning är den lämpligaste rättsakten med tanke på förslagets syfte och innehåll. Artikel 26 innehåller bestämmelser om de nationella statistikbyråernas uppgifter som kunde vara tveksamma utifrån subsidiaritetsprincipen, men förslaget lämnar det samtidigt till medlemsstaterna att fatta beslut om eventuellt införande av dessa uppgifter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådets arbetsgrupp för statistik och förhandlingen kommer att inledas av det spanska ordförandeskapet under hösten 2023. Beslut kan väntas under 2024.

4.2 Fackuttryck/termer

Kommissionen har i förslaget definierat vissa för förordningen centrala begrepp på följande sätt:

data/uppgifter: digital eller icke-digital återgivning av handlingar, fakta och information.

metadata: uppgifter som definierar och beskriver andra uppgifter och processer, eller som används på detta sätt.

uppgiftsinnehavare: juridisk eller fysisk person som i enlighet med tillämplig unionslagstiftning eller nationell lagstiftning som genomför unionsrätten har rätt eller möjlighet att tillgängliggöra vissa uppgifter.

datakälla: en källa som tillhandahåller uppgifter som i sig eller i kombination med uppgifter från andra källor är relevanta för utveckling och framställning av statistik, inbegripet enkäter, folkräkningar, administrativa register eller uppgifter som på begäran tillgängliggörs av uppgiftsinnehavare.

användning för statistiska ändamål: användning uteslutande för att utveckla och framställa statistiska resultat och analyser, inbegripet för relaterad forskning och vetenskaplig verksamhet eller fastställande av urvalsramar.