



Bruxelles, den 20.1.2023
SWD(2023) 12 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om europæiske
befolknings- og boligstatistikker, om ændring af forordning (EF) nr. 862/2007 og om
ophævelse af forordning (EF) nr. 763/2008 og (EU) nr. 1260/2013**

{COM(2023) 31 final} - {SEC(2023) 38 final} - {SWD(2023) 11 final} -
{SWD(2023) 13 final} - {SWD(2023) 14 final} - {SWD(2023) 15 final}

Indledning og baggrund

Den Europæiske Unions Statistiske Kontor (Eurostat) sikrer, at der udarbejdes sammenlignelige europæiske statistikker af høj kvalitet i overensstemmelse med de statistiske principper i forordning (EF) nr. 223/2009 om europæiske statistikker. De vigtigste anvendelser af de europæiske statistikker er at tjene til at udforme, gennemføre og overvåge EU's politikker, og deres vigtigste brugere er EU-institutionerne. Det europæiske statistiske system er et netværk af partnerskaber mellem Eurostat og de nationale statistiske kontorer. Eurostats rolle er at gå forrest i harmoniseringen af statistikker i tæt samarbejde med de nationale statistikmyndigheder, som indsamler data og udarbejder statistikker til nationale og europæiske formål.

I henhold til artikel 9 i traktaten om Den Europæiske Union er enhver statsborger i en medlemsstat ud over sit nationale statsborgerskab også unionsborger. For at udforme og gennemføre politikker og aktiviteter, som er til gavn for EU's befolkning og borgere inden for EU's kompetenceområder som fastsat i artikel 2 og 3 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har EU-institutionerne brug for fuldstændige, rettidige, pålidelige, detaljerede, harmoniserede og sammenlignelige europæiske befolkningsstatistikker. Disse statistikker udgør også ryggraden i alle socialstatistikker og er uundværlige for de mere detaljerede årlige befolkningseskøn, stikprøveundersøgelser, regionale analyser og for udarbejdelse af befolkningsfremskrivninger.

I forbindelse med dette initiativ¹ omfatter de europæiske befolkningsstatistikker: i) officielle europæiske statistikker over befolkning, demografiske begivenheder og migration² ii) statistikker fra folke- og boligtællinger og iii) diverse indikatorer baseret på disse statistikker. Disse statistikker er i øjeblikket reguleret af tre retsgrundlag, som er udviklet uafhængigt af hinanden:

- forordning (EF) nr. 862/2007 om EF-statistikker over migration og international beskyttelse
- forordning (EF) nr. 763/2008 om folke- og boligtællinger samt
- forordning (EU) nr. 1260/2013 om europæiske demografiske statistikker.

I denne konsekvensanalyse præsenteres og undersøges syv forskellige politiske løsningsmodeller med henblik på et forslag fra Kommissionen til en ny samlet moderniseret retlig ramme for at tilgodese brugernes skiftende behov for befolkningsstatistikker. Da dette også indebærer potentielle muligheder for forvaltningsmæssig forenkling og procesintegrering sammenlignet med status quo under de tre ikke-tilpassede retsgrundlag, indgår dette initiativ i Kommissionens arbejdsprogram for 2022 som et Refit-initiativ³. Konsekvensanalysen blev foretaget sideløbende med en evaluering af den nuværende retlige ramme som nævnt ovenfor. Der blev afholdt én høring af interessenter i forbindelse med konsekvensanalysen og evalueringen.

¹ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12958-Data-collection-European-statistics-on-population-ESOP-da>.

² Dog undtagen statistikker over asyl og styret migration.

³ Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering: [KOM\(2012\) 746](#).

Problemafgrænsning

Evalueringen konkluderede, at de tre forordninger har ført til betydelige forbedringer inden for de europæiske befolkningsstatistikker. Der er imidlertid adskillige mangler og svagheder i de statistikker, der udarbejdes inden for den nuværende ramme.

Det første problem med den eksisterende retlige ramme er, at de deraf følgende statistikker ikke er tilstrækkeligt fuldstændige, sammenhængende og sammenlignelige, hvilket kan føre til suboptimal beslutningstagning. Dette vedrører centrale statistiske definitioner (navnlig befolkningsgrundlaget for statistikkerne), som er tvetydige, hvilket medfører ringe sammenhæng og sammenlignelighed.

For det andet er tilgængeligheden af befolkningsdata utilstrækkelig med hensyn til hyppighed og frister, idet indberetningen af data om forskellige vigtige variabler og opdelinger endnu er frivillig. Dette er ineffektivt på EU-plan på længere sigt, da det ikke skaber EU-merværdi med hensyn til fuldstændighed, sammenlignelighed og rettidighed på trods af de omkostninger, som de fleste medlemsstater afholder i forbindelse med udarbejdelsen af disse statistikker.

For det tredje formår befolkningsstatistikkerne ikke at medregne karakteristika og detaljer om politisk og samfundsrelevante emner eller grupper. Den nuværende retlige ramme afspejler de politiske prioriteter, der var gældende, da forordningerne blev vedtaget, men mangler tilstrækkelig fleksibilitet til, at statistikkerne kan tilpasses, så de kan tilgodese nye prioriteter såsom EU's grønne pagt, stadigt mere dynamiske befolkningsbevægelser, herunder mobilitet på EU-plan og regionalt plan, og politikker for ligestilling og ikkeforskelsbehandling.

Endelig gennemgår befolkningsstatistikkerne også en tid med store forandringer, hvor mange medlemsstater overgår til større brug af administrative data og andre nye kilder. Dette kan potentielt skabe mulighed for at udarbejde statistikker hyppigere, mere rettidigt og til en lavere pris. Det er imidlertid ikke muligt inden for den nuværende retlige ramme at drage fordel af en sådan udvikling.

Evalueringen har vist, at hvis der ikke træffes lovgivningsmæssige foranstaltninger, vil disse problemer i fremtiden vedblive eller endog forværres.

Mål

Det generelle mål med dette EU-tiltag er bedre at tilgodese brugernes behov og modernisere og forbedre de europæiske befolkningsstatistikkers relevans, harmonisering og sammenhæng. Dette mål kan opdeles i fire specifikke mål for at afhjælpe de ovennævnte svagheder, nemlig at:

- sikre fuldstændige, sammenhængende og sammenlignelige europæiske befolkningsstatistikker
- sikre rettidige og hyppige statistikker for at tilgodese brugernes behov
- tilvejebringe statistikker, som er tilstrækkeligt omfattende med hensyn til relevante variabler og tilstrækkeligt detaljerede med hensyn til karakteristika og opdelinger
- fremme retlige rammer og dataindsamlingsrammer, der er tilstrækkeligt fleksible til at tilpasse datasæt til nye politiske behov og muligheder, der opstår fra nye kilder.

Tabel 1 — Komparativ ambition for de syv politiske løsningsmodeller med hensyn til de fire vigtigste karakteristika ved den mulige intervention (skala: ingen ambition "0", ellers "+", "++" eller "+++").

Politisk løsningsmodel	Harmonisering af statistikker	Integrering af processerne	Statistikproduktion	Fleksibilitet i rammen
A (referencescenarie) — Begrænset harmonisering, nuværende statistiske processer og statistikproduktion	0	0	0	0
B.1 — Begrænset harmonisering, forbedrede statistiske processer, begrænset opgradering af statistikproduktionen og fleksibiliteten	0	+	+	+
B.2 — Begrænset harmonisering, forbedrede statistiske processer, mere omfattende opgradering af statistikproduktionen og fleksibiliteten	0	+	++	++
C.1 — Forbedret harmonisering, forbedrede statistiske processer, begrænset opgradering af statistikproduktionen og fleksibiliteten	++	+	+	+
C.2 — Forbedret harmonisering, forbedrede statistiske processer, mere omfattende opgradering af statistikproduktionen og fleksibiliteten	++	+	++	++
D.1 — Fuldstændig harmonisering, forbedrede statistiske processer, omfattende opgradering af statistikproduktionen og effektiv fleksibilitet	+++	+	+++	+++

Politiske løsningsmodeller og deres virkninger

Der er udformet politiske løsningsmodeller ved at samle detaljerede politiske foranstaltninger til at nå de specifikke mål ud fra fire karakteristika i en mulig intervention:

- harmonisering af statistikker med hovedfokus på at definere befolkningsgrundlaget,
- integrering af de statistiske processer,
- statistikproduktion samt
- fleksibilitet i rammen.

Tabel 1 viser de deraf følgende løsningsmodeller, der øger ambitionsniveauet med hensyn til de fire nævnte karakteristika.

Løsningsmodel A er referencescenariet med særskilte statistiske processer, særskilt lovgivning, begrænset harmonisering af befolkningsdefinitionen og ingen ny statistikproduktion.

De vigtigste elementer i løsningsmodel B.1 og B.2 er en opgradering med stigende ambitionsniveau af statistikproduktionen og rammernes fleksibilitet, men begrænset harmonisering af befolkningsgrundlaget.

Løsningsmodel C.1 og C.2 er identiske med hhv. løsningsmodel B.1 og B.2, med den ene forskel, at de indeholder et mere ambitiøst forsøg på at harmonisere befolkningsgrundlaget. Løsningsmodel B.2 og C.2 giver mulighed for en mere omfattende opgradering af statistikproduktionen og fleksibilitet i rammen i forhold til løsningsmodel B.1 og C.1.

Tabel 2 — Oversigt over de vigtigste resultater af vurderingen af den foretrukne løsningsmodel D.2 og den alternative løsningsmodel C.2

		Valgfrit:	D.2	C.2
		Samlet vurdering		
Proportionalitetsprincippet			Usikker	Bestået
Virkningsfuldhed			3,71	2,21
Sammenhæng med EU-målene			4	3
Effektivitet			Kan ikke umiddelbart sammenlignes	
Interessenternes synspunkter (hhv. statistikproducenter og brugere)			Vidt forskellige	Mere sammenfaldende
Anslåede meromkostninger i forhold til referencescenariet (i mio. EUR i 2021)				
Nationale statistiske kontorer	punktvis		50,42	24,41
	tilbagevendende hvert tiende år		128,92	52,97
Eurostat	punktvis		0,83	0,48
	tilbagevendende hvert tiende år		1,83	0,89
Refit-fordele: Mindsket administrativ byrde gennem...				
Fagprofessionelle brugere	evne til at finde alle nødvendige statistikker på Eurostats websted		+++	++
Nationale statistiske kontorer	forenklede procedurer for indberetning af statistikker		+++	+
	integreret statistikproduktionsproces		+++	0
	forbedret brug af administrative og/eller andre datakilder		+++	++
	lovgivningsmæssige ændringer med henblik på tilpasning til nye politiske behov		+++	+++
Leverandører af	strømlinet udveksling af data med nationale		++	++

Endelig vil løsningsmodel D.1 og D.2 indebære fuld harmonisering og en omfattende opgradering af statistikproduktionen samt tilstrækkelig fleksibilitet til, at den fremtidige udvikling af statistikker kan tilgodese nye behov. Løsningsmodel D.2 indebærer endvidere, at der oprettes et statistisk folkeregister i samtlige medlemsstater.

Omkostningerne ved alle løsningsmodellerne er blevet kvantificeret så vidt muligt ud fra følgende kriterier: i) graden af harmonisering af befolkningsgrundlaget, ii) opgradering af statistikproduktionen og iii) integrering af de statistiske processer i nationale statistiske folkeregistre. Endelig blev fordelene specificeret, men de fleste af dem kunne ikke kvantificeres på grund af deres ofte indirekte eller spredte karakter og blev derfor vurderet kvalitativt.

Sammenligning mellem den foretrukne løsningsmodel og de øvrige løsningsmodeller

Med mangel på kvantificerede fordele er det ikke muligt at foretage en direkte rangordning af løsningsmodellerne. Effektivitetsvurderingen viste imidlertid kvalitativt, at ingen af løsningsmodellerne er åbenlyst mere omkostningseffektiv end de andre. Løsningsmodellerne giver snarere stigende fordele (direkte for statistikbrugere og indirekte for samfundet som helhed) med stigende omkostninger (hovedsagelig for statistikproducenter, dvs. de nationale statistiske produktionssystemer). Den skarpe holdningsmæssige opdeling mellem statistikproducenter og brugere af statistik afspejler dette mønster, idet producenterne

fokuserede på omkostninger, mens brugerne prioriterede fordelene. Vurderingen har imidlertid klart vist, at ambitiøse tiltag for at tilgodese databehovene i forbindelse med EU's politiske prioriteter indebærer en omkostning i form af de yderligere ressourcer, som statistikproducenterne behøver, og som er betydelige i forhold til de nuværende referenceomkostninger (op til ca. 10 % for løsningsmodel D.2). Nærmere betegnet er det kun de mest ambitiøse løsningsmodeller (D.1 og D.2), der indeholder vidtrækkende foranstaltninger til at tilgodese behovene på centrale EU-politikområder såsom integrering af byer og landdistrikter, den europæiske grønne pagt og grundlæggende rettigheder og ikkeforskelbehandlinger. Desuden omfatter løsningsmodel D.2 kun statistiske folkeregistre som et stærkt middel til at øge produktionseffektiviteten og dermed gøre det lettere at nå de ambitiøse mål for statistikproduktionen.

Alt taget i betragtning er den foretrukne løsningsmodel derfor D.2. Da den er mest ambitiøs med hensyn til statistikproduktion og rammernes fleksibilitet, opnår den det bedste resultat takket være en tilsvarende ambitiøs forenkling og integrering af systemerne til statistikproduktion og bæredygtige effektiviseringsfordele på længere sigt. Der er dog fortsat uafklarede forhold med hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og hertil kommer de betydelige tilpasningsomkostninger, der er forbundet med at oprette interoperable statistiske folkeregistre i samtlige medlemsstater. Derfor ville en alternativ (konservativ) tilgang med C.2 som foretrukken løsningsmodel også være rimelig, såfremt der i løsningsmodel D.2 lægges større vægt på proportionalitets- og effektivitetsproblemer. Dette ville også være mere acceptabelt for statistikproducenterne, da det er disse interessenter, der primært vil skulle stå for gennemførelsen.

De foretrukne løsningsmodeller (D.2 eller C.2) vil sandsynligvis skabe et vist manøvrerum for mulige omkostningsbesparelser af relevans for Refit-systemet som følge af forenkling, strømlining og integrering af de statistiske processer (jf. Tabel 2). Der forventes betydelige forenklinger med hensyn til udveksling af data mellem kildedataejere og nationale statistiske kontorer, lovgivningsmæssige tilpasninger til udviklingen i de nationale statistiske kontorer og Eurostats databehov og dataindberetningsprocedurer fra de nationale statistiske kontorer til Eurostat. Brugere vil drage fordel af forenklet og centraliseret adgang til statistikker på Eurostats websted. Endelig forventes oprettelsen af nationale statistiske folkeregistre i samtlige medlemsstater at føre til betydelige effektiviseringsfordele på længere sigt. Konsekvensanalysen anslog stort set de potentielle tilbagevendende omkostningsbesparelser på EU-plan til op til en halv milliard euro pr. folketællingsrunde.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt der vil være en ny byrde for folk, er den eneste potentielle kilde til sådanne virkninger under den foretrukne løsningsmodel (D.2) den politiske foranstaltning, der indfører nye metoder til indsamling af ligestillingsdata. Da i det mindste nogle af disse variabler bør indsamles ved egenerklæring, vil der generelt være behov for en eller anden form for trinvis direkte interaktion med mennesker. Ved anvendelse af "én ind, én ud"-princippet viser analysen kun en ubetydelig gradvis respondentbyrde, som derfor ikke vil skabe nogen væsentlig ny nettobyrde.

Med hensyn til nye omkostninger for virksomheder er den eneste potentielle kilde til sådanne virkninger under de foretrukne løsningsmodeller (D.2 og C.2) den politiske foranstaltning, der muliggør udveksling af data mellem virksomheder og myndigheder i forbindelse med europæiske befolkningsstatistikker. Analysen viste, at en sådan udveksling af data generelt, herunder for officielle statistikker, ikke skaber nogen ny nettobyrde for virksomheder, som ville være relevante i henhold til "én ind, én ud"-princippet.

Overvågning og evaluering

Resultaterne af en ny ramme for europæiske befolkningsstatistikker vil blive overvåget og evalueret ved hjælp af de operationelle mål, der er fastsat under hvert af de nævnte specifikke mål. Med henblik herpå er der opstillet 24 centrale resultatindikatorer, herunder de nuværende benchmarks og foreløbige mål under referencescenariet, hovedsageligt ved at genbruge eller tilpasse de indikatorer, der er anvendt i evalueringen. En første evaluering som afslutning på gennemførelsesfasen er planlagt inden for tre til fem år efter ikrafttrædelsen af den nye retlige ramme, men med mindst tre hele år med statistikker til rådighed. Efter overgangen til anvendelsesfasen vil lovgivningens funktion og virkning blive evalueret regelmæssigt hvert tredje til femte år.