



Förordning om europeisk befolkningsstatistik

Finansdepartementet

2023-02-17

Dokumentbeteckning

COM(2023) 31

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeisk statistik om befolkning och bostäder, om ändring av förordning (EG) nr 862/2007 och om upphävande av förordningarna (EG) nr 763/2008 och (EU) nr 1260/2013

Sammanfattning

Den 20 januari 2023 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag om europeisk statistik om befolkning och bostäder. Genom förslaget skapas ett enhetligt ramverk för den europeiska statistiken om befolkning och bostäder. Syftet med förslaget är att förbättra kvaliteten, relevansen, enhetligheten och jämförbarheten beträffande denna statistik, samtidigt som en tillräcklig flexibilitet behålls för att statistiken ska kunna anpassas till ändrade politiska behov.

Regeringen stödjer syftet med förslaget och ställer sig positiv till att den rättsliga grunden för den europeiska befolkningsstatistiken tydliggörs och att kvaliteten på statistiken höjs. Enligt regeringen bör bestämmelserna utformas på ett ändamålsenligt sätt som möjliggör att statistik av god kvalitet kan tas fram, samtidigt som belastningen på uppgiftslämnare och statistikproducenter inte ökar mer än nödvändigt. Regeringen anser därför att man i samband med dataleveranser enligt den föreslagna förordningen i så stor utsträckning som möjligt ska kunna utgå från det nationella registret över totalbefolkningen.

1.1 Ärendets bakgrund

Enligt artikel 338 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är lagstiftaren skyldig att besluta om åtgärder för att framställa officiell statistik som behövs för EU:s politik. I dag bygger befolkningsstatistiken på en rättslig ram som antogs mellan 2007 och 2013 och består av förordningarna 862/2007¹, 763/2008² och 1260/2013³ samt därtill hörande genomförandeåtgärder.

Statistiska uppgifter om EU:s befolkning – inbegripet demografiska händelser och migrationshändelser och information om familjer, hushåll och bostadsförhållanden – är avgörande för ett faktabaserat beslutsfattande inom unionen. I fyra av Europeiska kommissionens sex övergripande prioriteringar för åren 2019–2024⁴ fastställs att det finns behov av särskild befolkningsstatistik i EU som underlag för de politiska initiativen. De fyra prioriteringarna är den europeiska gröna given, främjande av vår europeiska livsstil, en ny satsning på demokrati i Europa och en ekonomi för människor.

För att förbättra enhetligheten och jämförbarheten beträffande befolkningsstatistiken inom EU, och skapa en långsiktig ram för ytterligare harmonisering, behövs enligt kommissionen en ny rättslig grund för framtagandet av statistiken. Ramen bör också ge tillräcklig flexibilitet för att bättre kunna anpassas till ändrade politiska behov i framtiden och ta vara på de möjligheter som nya uppgiftskällor ger upphov till. Mot denna bakgrund presenterade kommissionen den 20 januari 2023 ett förslag till ny förordning om europeisk statistik om befolkning och bostäder.

1.2 Förslagets innehåll

I förslaget till förordning fastställs en ny ram för europeisk statistik om befolkning och bostäder. Förslaget integrerar befintlig statistik om demografi, migration och folkräkningar och anger att medlemsstaterna måste tillhandahålla statistik om demografi, bostäder samt familjer och hushåll. Den

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 862/2007 av den 11 juli 2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 311/76 om utarbetande av statistik beträffande utländska arbetstagare (EUT L 199, 31.7.2007, s. 23).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 763/2008 av den 9 juli 2008 om folk- och bostadsräkningar (EUT L 218, 13.8.2008, s. 14).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1260/2013 av den 20 november 2013 om europeisk befolkningsstatistik (EUT L 330, 10.12.2013, s. 39).

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_sv

föreslagna förordningen består vidare av artiklar om innehåll, definitioner, statistisk population och statistiska enheter, periodicitet och referenstider. Den innehåller även bestämmelser om uppgiftskällor och metoder samt om skydd för statistiska uppgifter och datadelning.

Utgångspunkten i det nya förslaget är en gemensam definition av befolkningen som bygger på det statistiska begreppet stadigvarande bosättning, utan de standardiserade undantag – registrerad bosättning respektive laglig bosättning – som hittills varit möjliga för medlemsländer att tillämpa. Medlemsstaterna uppmanas vidare att använda vissa statistiska skattningsmetoder, såsom livstecken eller andel kvarstannande.

Förslaget är en s.k. ramlag som fastställer det övergripande ramverket för statistiken om befolkning och bostäder. Närmare uppgifter om uppgiftskraven för medlemsländerna kommer att specificeras i genomförandeakter. Den föreslagna förordningen gör det även möjligt för kommissionen att ändra förteckningen över specifika ämnen och deras periodicitet och referenstider, samt att vid behov vidta åtgärder för att tillgodose särskilda behov av statistik.

Förslaget till förordning förutsätter att pilot- och genomförbarhetsstudier inleds när så är lämpligt. Förordningen möjliggör vidare för kommissionen att medfinansiera åtgärder i syfte att ytterligare modernisera statistikproduktionssystemen och prova nya ämnen.

I en särskild artikel om datadelning beskrivs hur konfidentiella uppgifter kan delas enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik, för de särskilda ändamålen med befolkningsstatistik.

Eurostat kommer att behöva inrätta en säker infrastruktur för att underlätta nödvändig datadelning, samtidigt som den tekniska integriteten och konfidentialiteten vid uppgiftsbehandlingen säkerställs.

Slutligen görs följändringar i förordning (EG) nr 862/2007 av den 11 juli 2007 om gemenskapsstatistik över migration och internationellt skydd.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Gällande svenska regler på området är lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Förslaget förväntas inte innebära någon förändring i det svenska regelverket.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionen har förslaget konsekvenser för EU:s budget, eftersom det innehåller bestämmelser om medfinansiering från EU för relevanta moderniseringsinsatser, inbegripet pilot- och genomförbarhetsstudier i medlemsstaterna. Eurostat åtar sig också att utveckla en säker infrastruktur för datadelning. Eurostats personalresurser och operativa it-resurser behöver

också ökas för att hantera den ökade arbetsbördan i fråga om reglering, övervakning och produktion som den utökade datainsamlingen kommer att leda till.

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys (SWD[2023] 11, SWD[2023] 12) och bedömer i den att den valda ambitionsnivån inte leder till ökad börda för individer eller företag, utan att endast nationella myndigheter – och kommissionen själv – kommer att påverkas.

Kommissionen har också analyserat förslagets påverkan på jämställdhetsarbetet. Den valda ambitionsnivån kommer inte att öka mängden variabler som är relevanta för att följa upp jämställdhet. Däremot kommer den relevanta statistiken att vara mer aktuell och frekvent. Den kommer även att kunna presenteras på lägre geografisk nivå.

Förslaget kan enligt regeringen komma att leda till ökade kostnader för staten. Hur stor ökningen kan komma att bli beror främst på hur stora krav på uppgifter om befolkningsgrupper som i dag inte ingår i befolkningsregistret som den gemensamma definitionen kommer att medföra. Även tätare rapportering till kommissionen kan leda till ökade kostnader. Hur stor ökningen blir beror också de krav som kommer att ställas i efterföljande genomförandeakter och delegerade akter.

Utgångspunkten är att de kostnader förslagen kan medföra för berörda myndigheter ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar samt att eventuella kostnader för EU:s budget ska hanteras inom EU-budgetens befintliga ram. Kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är i huvudsak positiv till initiativet. Regeringens övergripande målsättning för statistikområdet är ändamålsenliga bestämmelser som resulterar i statistik av god kvalitet, som inte ökar belastningen på uppgiftslämnare och statistikproducenter mer än nödvändigt. Utifrån denna målsättning ska Sverige verka för att begränsa de kostnadsdrivande effekterna av förslaget.

Sverige tillämpar ett av de i dag tillåtna undantagen från huvudprincipen om att stadigvarande bosättning ska vara avgörande för att bestämma befolkningsunderlaget, registrerad bosättning. Införandet av en gemensam definition för befolkningsunderlaget skulle innebära ändringar i den europeiska statistiken om befolkning. Regeringen anser att det är angeläget att begränsa de kostnadshöjande effekterna som ändringen i definitionen medför, och att det nuvarande nationella befolkningsregistret i så stor omfattning som

möjligt ska kunna användas för produktion av statistik om befolkning och bostäder. Eventuella kompletteringar till eller anpassningar av registeruppgifterna bör begränsas.

Eftersom förslaget avser en ramlag, som kommer att kompletteras med genomförandeakter och delegerade akter, är alla kostnadsdrivande detaljer ännu inte kända. Regeringen anser därför att bestämmelser behöver införas som i både tid och omfattning begränsar kommissionens möjlighet att föreslå genomförande- och delegerade akter.

Regeringen anser även att den föreslagna regleringen i artikel 13.1, om vilka uppgifter som ska utbytas mellan medlemsstater, är otydlig. Regeringen anser att regleringen behöver förtydligas så att det framgår att det endast är fråga om aggregerade eller annars icke-konfidentiella uppgifter. Det är även viktigt att bevaka att formuleringen i artikel 13.3 om möjligheten att utbyta konfidentiella uppgifter även fortsatt innefattar ett krav om att det ska ske på frivillig basis.

Förslaget kommer att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Under beredningsprocessen har kommissionens och medlemsstaternas experter vid flera tillfällen diskuterat förslaget inom ramen för det europeiska statistiksystemet, vilket har lett till vissa ambitionssänkningar i förslaget. Flera medlemsstater, särskilt de vars befolkningsstatistik utgår från ett registerbaserat system, fortsätter dock att framhålla att förslaget om att fullständigt harmonisera det befolkningsunderlaget som ska ingå i statistiken skulle leda till en för stor rapporteringsbörda för medlemsstaterna. De har efterfrågat en sänkning av kraven på att inkludera den icke-registerförda befolkningen.

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 Boverket, Polismyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet och Statistiska centralbyrån. Remisstiden går ut den 28 februari 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 då 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. Åtgärden kan vidtas på ett mer ändamålsenligt sätt på EU-nivå med hjälp av en rättsakt som säkerställer jämförbarheten mellan statistiska uppgifter inom de statistikområden som omfattas av den föreslagna rättsakten. Själva uppgiftsinsamlingen kan göras av medlemsstaterna. Centrala unionsfrågor, såsom ekonomisk politik, socialpolitik och sammanhållningspolitik, är till sin natur beroende av jämförbar och harmoniserad europeisk statistik om befolkning och bostäder, som håller hög kvalitet. Detta kan enligt kommissionen bäst säkerställas genom en förordning som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och därför inte behöver införlivas i nationell lagstiftning.

Kommissionen bedömer vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet med förordningen.

Regeringen bedömer att den föreslagna förordningen, av de skäl som kommissionen anfört, är förenlig med subsidiaritetsprincipen och att åtgärder på EU-nivå är motiverade, samt att en förordning är den lämpligaste rättsakten med tanke på förslagets syfte och innehåll.

Regeringen anser att förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen är svårbedömd, eftersom detaljer om vilka krav som kommer att ställas på medlemsstaterna kommer att finnas i genomförandeakter och delegerade akter, med innehåll som ännu är oklart. För att vara proportionerligt ska förslaget inte leda till att mer detaljerad statistik krävas än vad som är nödvändigt för att möta de politiska behoven. För att säkerställa den föreslagna förordningens förenlighet med proportionalitetsprincipen anser regeringen att det behövs begränsningar av kommissionens möjlighet att anta genomförandeakter och delegerade akter (se även avsnitt 2.1).

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap 1 januari –30 juni 2023. Beslut kan väntas senare under 2023 eller i början av 2024.

4.2 Fackuttryck/termer

Stadigvarande bosättning: den plats där en person normalt har sin dygnsvila, bortsett från tillfällig frånvaro för rekreation, semester, besök hos vänner och släktingar, affärer, läkarbehandling eller religiös pilgrimsfärd. Endast följande personer ska anses vara stadigvarande bosatta i ett visst geografiskt område:

- De som har bott på platsen för sin stadigvarande bosättning större delen av tiden under de 12 månaderna före och t.o.m. referensdatumet.
- De som anlänt till platsen för sin stadigvarande bosättning under de 12 månaderna före och t.o.m. referensdatumet, och som avser eller förväntas vistas där större delen av tiden i minst 12 månader efter ankomsten.

Andel kvarstannande: andelen av antalet personer som anlänt till den berörda platsen under en viss tidsperiod och som har stannat på samma plats i minst 12 månader i förhållande till det totala antalet personer som anlänt till samma plats under samma tidsperiod.