

Bilag A: Strukturen i EU-samarbejdet

Omfattende og forpligtende samarbejde

<i>Ændrede organisatoriske rammer</i>	EF-medlemskabet i 1973 ændrede på afgørende vis de organisatoriske rammer for Danmarks Statistiks internationale forpligtelser. Institutionen blev inddraget i en omfattende mødevirksomhed i en række nye fora med henblik på at planlægge og gennemføre udarbejdelsen af den fælles, harmoniserede statistik. Disse aktiviteter indebar samtidig en række konsekvenser på nationalt plan.
<i>Forpligtende samarbejde</i>	EU-statistikssamarbejdet adskiller sig fra alt andet internationalt statistisk samarbejde ved at basere sig på et <i>retsgrundlag</i> , der dækker hele spektret af aftaletyper lige fra egentlig juridisk bindende forpligtelser (traktater, forordninger, direktiver, beslutninger mv.) til frivilligt indgåede aftaleforhold (gentlemen's agreements, serviceaftaler mv.), der nøje fastlægger krav til den statistik, der skal leveres til EU.
<i>Intensiveret samarbejde</i>	Herudover adskiller EU-samarbejdet sig fra andre internationale samarbejdsfora ved at være mere omfattende med hensyn til såvel allerede indgåede forpligtelser som den udviklingstakt hvormed nye forpligtelser indgås. Det stadig tættere samarbejde i EU medfører et behov for statistik på <i>flere områder</i> , for <i>mere detaljeret</i> statistik og for, at statistikken bliver <i>mere sammenlignelig</i> fra land til land og over tid. I takt med EU-samarbejdets intensivering op gennem 1990'erne udarbejdes en stadig større del af statistikken derfor i henhold til forpligtende retsakter, der fastsætter begreber, definitioner, stikprøvestørrelser, kvalitetskrav etc.
<i>Mere end EU</i>	Det europæiske statistiksystem omfatter mere end EU-landene. Via EØS-aftalen er Norge, Island og Liechtenstein på de fleste områder forpligtet til at udarbejde de samme statistikker som EU-landene.
<i>Udvidelsen af EU</i>	Hertil kommer, at de lande, som pr 1. maj 2004 opnår medlemskab af EU, også skal tilpasse sig EU's statistiksystem - en proces, der efter års intens indsats langt hen ad vejen er bragt til ende. Landene har siden 2001 deltaget med observatør status i arbejdsgrupperne og siden marts 2003 i SPC

Centrale samarbejdsområder

EU-samarbejdet indebærer, at statistiske oplysninger om en lang række områder er nødvendige. De vigtigste områder er:

ØMU *Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en)* indebærer betydelige krav til sammenlignelige statistikker bl.a. vedrørende: priser, offentlige finanser og nationalregnskab samt til en række konjunkturindikatorer vedrørende produktion, handel, beskæftigelse, betalingsbalance, kapitalmarked og indkomst.

Selvom Danmark ikke deltager i den fælles valuta, euroen, er den danske krone knyttet til euroen via valutasamarbejdet ERM II. Det medfører, at den danske statistik i praksis må leve op til de samme krav som euro-landenes statistik, hvad enten kravene er formuleret af Rådet eller af Den Europæiske Centralbank (ECB). Rådet af EU-landenes økonomi- og finansministre (ECOFIN) godkendte i 1999 en rapport om informationsbehovet i ØMU'ens tredje fase. Rapporten indeholder en række anbefalinger om udbygning og/eller fremskyndelse af statistikker, der er centrale for vurderingen af udviklingen af det indre marked og som grundlag for ECB's politik⁵. I til-

⁵ Blandt rapportens væsentligste anbefalinger med hensyn til udbygning og/eller fremskyndelse af statistikker kan nævnes: 1) kvartalsvise nationalregnskaber og sektorvise kapitalregnskaber, 2) kvartalsvis statistik vedrørende den offentlige sektors indtægter og udgifter, 3) forbedret lønstatistik, 4) forbedret ledighedsstatistik, 5) forbedret aktualitet og dækning vedrørende centrale konjunkturindikatorer (fx produktions- og ordrestatistik) og 6) forbedret eksport- og importprisindeks.

knytning hertil udarbejdede de enkelte lande i 2000 handlingsplaner for de statistik-områder, hvor der i særlig grad var peget på behov for forbedringer. Fremdriften i opfyldelsen af disse handlingsplaner er blevet vurderet i en række fremskridtsrapporter. Således forventes EFC's sjette fremskridtsrapport forelagt ECOFIN i første halvår 2004.

Danmarks Statistik har hidtil kunnet leve op til den aftalte handlingsplan og ved udgangen af 2004 vil alle mål i handlingsplanen være opfyldt for Danmarks vedkommende. Sideløbende med gennemførelsen af handlingsplanerne har ØMU'en og den fælles valuta dog allerede affødt - og vil fremover medføre - yderligere skærpede krav til forbedring af statistikkernes aktualitet og kvalitet samt til etablering af helt ny statistik. Den i 2001 gennemførte sammenligning af udgivelsestider i EU og USA og internt mellem EU-landene har kun forstærket presset for at nedbringe udgivelsestiderne for korttidsstatistik. Som en udløber heraf godkendte ECOFIN i februar 2003 en rapport om målsætninger for udbygning og fremskyndelse af en række vigtige statistikker og indikatorer for den økonomiske udvikling i EU og Euro-området (Principal European Economic Indicators, PEEIs). Forbedringerne forventes efter planen gennemført inden udgangen af 2005. Disse planer er efterfølgende blevet forelagt Det Europæiske Råd på EU-topmødet i marts 2003.

<i>Struktur-indikatorer</i>	En anden aktivitet, som siden 2000 har haft stor bevågenhed og affødt betydelige nye krav til det europæiske statistiksystem, er stats- og regeringschefernes beslutning på Lissabon-topmødet i marts 2000 om at opbygge et harmoniseret sæt indikatorer til at måle strukturudviklingen i EU-landene, de såkaldte <i>strukturindikatorer</i> . Der er tale om et stort antal indikatorer inden for seks områder: generelle økonomiske forhold, beskæftigelse, innovation og forskning, økonomiske reformer, social samhørighed og bæredygtig udvikling. Indikatorerne er knyttet direkte sammen med en række konkrete EU-politiske handlingsplaner, der tager afsæt i Lissabon-topmødets strategiske målsætning om, at EU skal "become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion".
<i>Det indre marked</i>	Den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser, personer og kapital er indført gradvis, men blev for alvor en realitet fra 1. januar 1993. I den forbindelse indførtes et nyt statistiksystem for varehandel mellem EU-landene (Intrastat). Det indre marked medfører herudover behov for statistik vedrørende bl.a. transport, turisme, erhvervsstruktur, konkurrenceevne og produktion i industrien, byggeriet og serviceerhvervene samt befolkningsvandringer.
<i>Landbrug</i>	Udgifterne ved landbrugspolitikken udgør omkring halvdelen af EU's budget. For at overvåge udviklingen og træffe politiske beslutninger er der derfor behov for detaljeret statistik om bl.a. landbrugets struktur, produktion, priser og indkomster.
<i>Beskæftigelse</i>	Det Europæiske Råd vedtog i november 1997, at EU-landene skal udarbejde nationale handlingsplaner for beskæftigelsen. Disse beskæftigelsesprogrammer skal bl.a. udarbejdes og evalueres ved hjælp af sammenlignelig statistik om beskæftigelse, arbejdsløshed, beskæftigelsesforanstaltninger, efter- og videreuddannelse mv. - jf. ovenstående omtale af strukturindikatorerne.
<i>Sociale og regionale forhold</i>	Udgifterne på disse områder, herunder især Regionalfonden og Socialfonden, udgør en tredjedel af EU's budget. For at overvåge udviklingen og træffe beslutning om fordelingen af midler er der behov for statistik om bl.a. indkomster, arbejdsløshed, integration af langtidsledige og handicappede, ligestilling, arbejdsmiljø og sociale udgifter. Som led i udarbejdelsen af de ovenfor omtalte strukturindikatorer er det vedtaget, at en gruppe af disse indikatorer skal belyse medlemsstaternes indsats til bekæmpelse af fattigdom og social marginalisering. Det indebærer bl.a. etablering af en ny stor løbende statistik om indkomster og levevilkår (EU-SILC).
<i>Miljø</i>	For at overvåge udviklingen og træffe politiske beslutninger er der et stigende behov for statistik om disse emner. Blandt de nyere behov er udviklingen af miljøindikatorer

og grønne satellitregnskaber til nationalregnskabet. Herudover har den statistiske belysning af "bæredygtig udvikling" fået stor politisk bevågenhed i kraft af Stockholm-topmødets beslutninger om bl.a. at inkludere bæredygtighedsindikatorer i strukturindikatorerne.

EU's budget Størstedelen af EU's indtægter kommer fra medlemslandene via momsbidraget og BNI-afgiften, der beregnes på grundlag af nationalregnskabet⁶. Det stiller meget store krav til sammenligneligheden og præcisionen i landenes nationalregnskaber.

EU-samarbejdets organisatoriske ramme

a) Det juridiske fundament

Nice traktaten Nice-traktaten (artikel 284 og 285) udgør den overordnede hjemmel for udarbejdelse af de statistikker, som er nødvendige for, at EU kan udøve sin virksomhed⁷. Det er Ministerrådet (herefter benævnt "Rådet") og Europa-Parlamentet, der via den såkaldte "fælles beslutningsprocedure" (co-decision) beslutter hvilke statistikker, der er nødvendige for at planlægge og overvåge udviklingen i EU og træffe politiske og økonomiske beslutninger inden for EU's samarbejdsområder. Retten til at fremsætte forslag til EU-lovgivning ligger hos Kommissionen. For euro-landene kan Den Europæiske Centralbank også træffe beslutninger om statistikker.

Statistical law De overordnede rammer og principper for det europæiske statistiske samarbejde præciseres i Rådets forordning af 17. februar 1997 - Statistical Law - der på mange måder udgør en pendant til Lov om Danmarks Statistik. Statistical Law fastlægger, at der skal udformes rammeprogrammer, som nærmere beskriver hovedtemaerne i EU-statistikens indhold. Bindende krav for medlemslandene forudsætter imidlertid selvstændige EU-retsakter for de enkelte statistikker. Forordningen fastsætter endvidere principper for statistikproduktionen, udmøntet i krav om upartiskhed, pålidelighed, relevans, omkostningseffektivitet, statistisk fortrolighed og gennemsigtighed. Endvidere indeholder Statistical law regler for formidling af statistiske data og for beskyttelse af fortrolige data, ligesom indholdet af begrebet statistisk fortrolighed fastlægges.

Det statistiske femårsprogram De indholdsmæssige rammer fastsættes i henhold til Statistical Law i det statistiske femårsprogram, som samtidig udgør det juridiske og budgetmæssige grundlag for Kommissionens udarbejdelse af operationelle, årlige programmer. Der er ved udgangen af 2002 vedtaget et nyt statistisk rammeprogram for perioden 2003-2007⁸, som udgør det sjette af sin art.

b) Den europæiske del af beslutningssystemet

Gennemførelsen af statistiske programmer inden for rammerne af EU-samarbejdet foregår i et tæt samarbejde mellem Kommissionen (Eurostat) og de nationale statistikmyndigheder. Samarbejdets form har antaget betydelig fastere former i takt med Fællesskabernes udvikling.

Eurostat Med henblik på at koordinere og styre det europæiske statistiske samarbejde har Kommissionen oprettet én central statistikinstitution, De Europæiske Fællesskabers Statistiske Kontor, *Eurostat*, der har status som generaldirektorat. Ud over at planlægge og koordinere den statistiske udvikling og forestå lovgivningsforberedelser

⁶ Danmarks samlede bidrag til EU udgjorde i 2003 15 mia. kr.

⁷ Nice-traktaten (1. februar 2003) stiller følgende krav til EU-statistikkerne: "Udarbejdelsen af fællesskabsstatistikker skal være karakteriseret ved upartiskhed, pålidelighed, objektivitet, videnskabelig uafhængighed, omkostningseffektivitet og de statistiske oplysningers fortrolighed; den må ikke medføre uforholdsmæssigt store byrder for erhvervslivet."

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets beslutning af 16. december 2002.

varetager Eurostat det praktiske arbejde med at bearbejde og offentliggøre de statistiske oplysninger, der indsamles fra medlemslandene. Eurostats rolle ved udarbejdelsen af statistikkerne er fastlagt ved Kommissionens afgørelse af 21. april 1997. Eurostat kunne i maj 2003 fejre sit 50-års jubilæum.

- SPC** Allerede umiddelbart efter Kul- og Ståunionens tilblivelse i 1951 begyndte statistikcheferne for de daværende seks medlemslande at mødes regelmæssigt inden for rammerne af de såkaldte DGINS-møder⁹. I 1989 blev DGINS-mødernes status ændret, da Rådet besluttede at omdanne denne institution til et officielt EU-organ benævnt Udvalget for Det Statistiske Program (SPC)¹⁰ med den opgave at rådgive Kommissionen i forbindelse med planlægning, gennemførelse og evaluering af det statistiske samarbejde.
- SPC's opgaver og arbejdsform** SPC's medlemskreds er generaldirektørerne for EU-landenes statistikbureauer under forsæde af Eurostats generaldirektør. Kandidatlandenes generaldirektører har siden marts 2003 haft observatørstatus i SPC. Herudover deltager generaldirektørerne for EØS-landene uden stemmeret i møderne. SPC mødtes frem til udgangen af 2003 fire gange årligt, hvorefter mødefrekvensen er reduceret til tre årlige møder og er rådgivende organ i forbindelse med udarbejdelsen af femårsprogrammet, de årlige arbejdsprogrammer samt i andre strategiske spørgsmål. SPC inddrages også i forberedelsen af nye retsakter, og inden Kommissionen oversender et forslag til Rådet og Europa-Parlamentet, forelægges det SPC til udtalelse, ligesom SPC godkender alle frivilligt indgåede aftaler. Endelig fungerer SPC som gennemførelseskomité i forhold til en række "rammeforordninger", hvori Kommissionen er bemyndiget af Rådet og Europa-Parlamentet til at træffe afgørelser om gennemførelseslovgivning (kommissionsretsakter). Arbejdet i SPC foregår på grundlag af indstillinger fra et meget omfattende netværk af kommissionsarbejdsgrupper og task forces¹¹, der refererer til SPC.
- Partnership Group** For at støtte og koordinere SPC's arbejde blev der i maj 1995 oprettet et forretningsudvalgslignende organ, *Partnership Group*. Gruppen, der bl.a. har til formål at effektivisere SPC's arbejdsform og bidrage til, at SPC i højere grad kan koncentrere sig om strategiske emner, var oprindeligt alene sammensat efter EU's trojkapprincip¹² med Eurostats generaldirektør som formand. Som led i en effektivisering af hele SPC-systemet fik Partnership Group i 1999 styrket sin kompetence, udvidet sit mandat samt en valgt formand, hvis funktionsperiode blev fastsat til to år. Øvrige medlemmer er fire valgte generaldirektører blandt medlems- samt EØS-landene, generaldirektøren for Eurostat og for det aktuelle samt det kommende formandskabsland. Som den første formand under den nye ordning valgtes rigsstatistiker Jan Plovsing, der i den to-årige valgperiode frem til september 2001 indarbejdede det nye koncept for Partnership Group. Som ny formand for Partnership Group for den kommende toårsperiode valgtes på SPC-mødet i september 2001 den franske generaldirektør Paul Champsaur. Da Paul Champsaur overgik til andet arbejde ved udgangen af 2002, overtog Jan Plovsing formandskabet et halvt år frem til maj 2003, hvorefter den irske generaldirektør, Donal Garvey, valgtes som formand.
- Eurostat-arbejdsgrupper mv.** På baggrund af oplæg fra Eurostat sker forberedelsen af nye statistikretsakter i Eurostats *arbejdsgrupper*, der dækker alle statistikområder. Alle medlemslande er repræsenteret i arbejdsgrupperne og som hovedregel af en repræsentant fra statistikbureauerne. Alle statistiske samarbejdsområder er dækket af arbejdsgruppestrukturen, hvorfor antallet af arbejdsgrupper er vokset markant op gennem 80'erne og 90'erne. Arbejdsgrupperne mødes normalt 1-2 gange årligt i Luxembourg. Undertiden foregår en del af det mere teknisk betonedede udrednings- og udviklingsarbejde i *task forces*, hvori kun en snævrere kreds af medlemslande er repræsenteret.

⁹ En forkortelse for det officielle franske navn "Conférence des Directeurs-Généraux des Instituts Nationales de la Statistique".

¹⁰ Rådets afgørelse af 19. Juni 1989.

¹¹ Task forces sammensættes af eksperter fra en mindre gruppe af lande, der typisk behandler et afgrænset problem, fx metodiske spørgsmål eller forberedelse af ny EU-lovgivning.

¹² Det aktuelle, det foregående og det efterfølgende EU-formandskab.

**Råds-
arbejdsgrupper**

Når SPC har behandlet et udkast til en ny retsakt, oversendes det fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet. Med Amsterdam-traktaten er statistiske retsakter siden 1999 blevet omfattet af den *fælles beslutningsprocedure*, hvilket indebærer, at Europa-Parlamentet inddrages parallelt med Rådet i behandlingen af forslaget. Dermed har Europa-Parlamentet fået en langt mere central placering i beslutningsprocessen end tidligere ved vedtagelsen af statistikretsakter. Efter at Rådet har modtaget forslaget, behandles det i en rådsarbejdsgruppe med deltagelse af medlemslandene, der for Danmarks vedkommende repræsenteres af Danmarks Statistik frem til det tidspunkt, hvor sagen sendes til De faste repræsentanternes Komité (COREPER). Pr. 1. juli 2003 er de hidtidige tre stående statistikarbejdsgrupper i Rådet - Økofin-statistik arbejdsgruppen, landbrugsstatistikgruppen og indre marked statistikgruppen - erstattet af én tværgående rådsarbejdsgruppe under generelle anliggender¹³.

**Gennemførelses-
komitéer**

I statistikretsakterne gives Kommissionen ofte bemyndigelse til at fastsætte detaljerede regler under forudsætning af accept i en nærmere anført *gennemførelseskomité*. Denne såkaldte *komitologi-procedure* har i slutningen af 1990'erne fået stadig mere central betydning for udfyldningen af mange rådsretsakter. Dette sker gennem vedtagelse af kommissionsforordninger. Ikke mindst det statistiske samarbejde i relation til gennemførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union er i vid udstrækning baseret herpå. Foruden SPC, der er den komité, hvortil der knytter sig flest rammeordninger, er Danmarks Statistik repræsenteret i ni andre komitéer, hvoraf kun CMFB og CEIES skal omtales nærmere.

CMFB

I 1991 besluttede Rådet at nedsætte et udvalg for penge-, kreditmarkeds- og betalingsbalancestatistik (CMFB) med det formål at etablere et tæt samarbejde på dette område navnlig med henblik på gennemførelsen af den økonomiske og monetære union. Udvalget består af repræsentanter for Kommissionen og fra de vigtigste institutioner, der beskæftiger sig med penge-, kreditmarkeds- og betalingsbalancestatistik i medlemslandene, i praksis de nationale statistikmyndigheder og centralbanker.

CEIES

I 1991 besluttede Rådet ligeledes at nedsætte et europæisk rådgivende udvalg for statistisk information på det økonomiske og sociale område (CEIES). Udvalget består af repræsentanter for Kommissionen, herunder fra Eurostat, generaldirektørerne for de nationale statistikbureauer og to statistikbrugere fra hvert medlemsland. Ved udgangen af 2003 påbegyndtes et arbejde med sigte på at revidere CEIES's sammensætning og mandat. Reorganiseringen, der sker i lyset af den forestående EU-udvidelse, har til formålet at styrke CEIES's position og gøre komiteen mere effektiv i varetagelsen af sine opgaver.

c) Den danske del af beslutningssystemet¹⁴

De beslutninger, som skal træffes nationalt, når en dansk holdning til en retsakt skal fastlægges, er underlagt én generel procedure, hvis formål er at sikre størst mulig dansk indflydelse på EU-beslutningsprocesserne. Dette forudsætter, at problemer identificeres så tidligt som muligt, at der såvidt muligt opnås enighed mellem danske interessenter på området samt, at samtlige de instanser, der skal deltage i sagsbehandlingen, er fuldt informerede.

**Et inter-
ministerielt
system**

Til at sikre dette er der etableret et formaliseret, interministerielt koordinationsystem med fire beslutningssniveauer, som behandler sagerne parallelt med beslutningsprocessen i EU: Det er ressortmyndigheden - for den generelle statistiks vedkommende altså Danmarks Statistik - der er ansvarlig for, at denne procedure efterleves og i sidste ende også for den indstilling, der afgives til de politiske myndigheder.

¹³ Undtagelsesvis behandles statistikretsakter uden for rådets statistikarbejdsgrupper, fx behandlede rådsforordningen vedrørende jernbanestatistik i transportrådsarbejdsgruppen.

¹⁴ For en mere udførlig beskrivelse henvises til notatet "Danmarks Statistiks forpligtelser i relation til den danske EU-beslutningsproces", 25. april 2002.

Normalt aktiveres systemet, når et forslag oversendes fra Kommissionen til henholdsvis Rådet og Europa-parlamentet.

*Det danske EU-
beslutningssystems
opbygning*

Det danske EU-beslutningssystems fire niveauer er:

- *Specialudvalgene*, som er embedsmandsudvalg sammensat af sagsområdets interessenter samt Udenrigsministeriet. På baggrund af et *rammenotat* fra ressortmyndigheden foretager disse udvalg en grundlæggende sagsbehandling med sigte på at tilvejebringe et velkoordineret grundlag for Danmarks holdning. Danmarks Statistik er p.t. permanent repræsenteret i 3 af de 35 udvalg.
- *EU-udvalget*, der er et embedsmandsudvalg sammensat af permanente eller ad hoc repræsentanter for ressortmyndighederne under Udenrigsministeriets formandskab. På baggrund af et *bidrag til kommenteret dagsorden* fra ressortmyndigheden filtrerer og forbereder dette udvalg de sager, der kræver politisk afgørelse. Danmarks Statistik er ikke medlem af EU-udvalget.
- *Regeringens Udenrigspolitiske Udvalg* er et ministerudvalg, der træffer de politiske afgørelser på baggrund af EU-udvalgets oplæg.
- *Folketingets Europaudvalg*, som regeringen forelægger alle væsentlig sager i form af *grundnotater* og *aktuelle notater* fra ressortmyndigheden.
-
- Der er i 2003 taget initiativ til en lettere reorganisering af arbejdsgangen i den administrative del af det danske EU-beslutningssystem med sigte på at tildele specialudvalgsniveauet større kompetence.