

Fiche 2: Verordening inzake Europees systeem nationale en regionale rekeningen

1. Algemene gegevens

Voorstel: Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie.

Datum Commissiedocument: 20 december 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 774

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200026

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet van toepassing

Behandelingstraject Raad: Het voorstel wordt behandeld in de Raadswerkgroep Statistiek. Wanneer behandeling in de Raad zal plaatsvinden is nog niet bekend.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie/Centraal Bureau voor de Statistiek in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis* artikel 338, lid 1 van het VWEU.
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* gekwalificeerde meerderheid, medebeslissing Europees Parlement (gewone besluitvormingsprocedure)
- c) *Delegatie en/of Comitologie:* De Commissie stelt voor om bevoegdheid te krijgen voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen. De Commissie krijgt ook uitvoerende bevoegdheden en wordt daarin bijgestaan door het Comité voor het Europees statistisch Systeem. Dit Comité zal handelen via de regelgevingsprocedure.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het Europese Rekeningenstelsel (ESR) is het referentiekader dat onder andere wordt gebruikt voor de berekening van het EMU-tekort en de EMU-schuld in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact en de afdrachten van de lidstaten aan de EU. Met dit voorstel wordt het huidige Europese Rekeningenstelsel (ESR 1995) zoals vastgelegd in Verordening (EG) 2223/96 herzien. De herziening van het Europees Systeem van Rekeningen (ESR 1995) is nodig vanwege de herziening van het internationale stelsel van nationale rekeningen (SNA). Het nieuwe SNA (het SNA 2008¹) werd in 2009 door de Statistische Commissie van de Verenigde Naties vastgesteld, om op mondiaal niveau de nationale rekeningen beter af te stemmen op de nieuwe economische context, de vooruitgang op het gebied van methodologisch onderzoek en de behoeften van de gebruikers. Daarnaast stelt de Commissie voor om bevoegdheid te krijgen voor het vaststellen van gedelegeerde handelingen op grond van artikel 290 van het EU-Werkingsverdrag, om de bijlagen bij de verordening te wijzigen. De bijlagen hebben betrekking op de methoden (bijlage A) en het leveringsprogramma (bijlage B). Het leveringsprogramma is een integraal onderdeel van de verordening. Hierin zijn de tabellen die de lidstaten aan de Commissie (Eurostat) moet leveren inclusief de bijbehorende leveringstermijnen vastgelegd.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland acht artikel 338 lid 1, VWEU de juiste rechtsbasis voor dit voorstel. Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Voor wat betreft de proportionaliteit is het oordeel voorsnog positief.

Nederlandse positie en eventuele acties

De casus Griekenland heeft laten zien dat onbetrouwbare statistieken problemen kunnen maskeren en kunnen leiden tot een gebrek aan vertrouwen op de financiële markten, waarbij

¹ Aan het SNA 2008 werd door vijf internationale organisaties Het Internationale Monetair Fonds (IMF), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Wereldbank, de statistische afdeling van de Verenigde Naties en Eurostat.

niet alleen het land zelf in problemen raakt. Het verbeteren van de statistiekvoorziening in de EU is wat betreft Nederland dan ook een van de grootste prioriteiten. Nederland staat daarom positief tegenover de voortdurende verbetering van de statistieken op het gebied van nationale en regionale rekeningen en verwelkomt dan ook het initiatief van de Commissie om het Europese systeem hiervan (ESR) te herzien. Nederland acht het van groot belang dat de Commissie voor de uitvoering van haar taken, in het kader van het economisch en monetair beleid, dient te beschikken over vergelijkbare, actuele en betrouwbare informatie over de structuur en de ontwikkeling van de economische situatie in de lidstaten en de Europese Unie. Nederland zal daarbij aandacht vragen voor de proportionaliteit van de rapportageverplichtingen die uit het voorstel en eventuele aanpassingen via gedelegeerde handelingen voortkomen. Daartoe acht Nederland het van belang dat lidstaten afdoende worden betrokken bij het vaststellen van gedelegeerde handelingen.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Het onderhavige voorstel heeft tot doel het Europees rekeningenstelsel 2010 (het ESR 2010) vast te stellen en daarmee vervalt het huidige ESR 1995. Dit is noodzakelijk om rekening te houden met de nieuwe internationale van nationale regelingen en om de gegevens van de Europese Unie vergelijkbaar te houden met die van de belangrijkste internationale partners. Het voorstel geeft een juridische grondslag aan het nieuwe ESR2010 (= annex a bij de verordening) en aan het nieuwe leveringsprogramma voor Europese statistieken (= annex b van de verordening).

De verordening vormt het juridisch kader voor de samenstelling van kwalitatief hoogwaardige gegevens van de nationale en regionale rekeningen. Het ESR is een essentieel instrument dat door de Europese Unie wordt gebruikt voor belangrijke administratieve doeleinden en is daarmee een belangrijk element bij bijvoorbeeld de eigen middelen, procedure bij buitensporige tekorten in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact, structuurfondsen en voor de analyse van de coördinatie en de convergentie van het economische beleid van de lidstaten. Het voorstel heeft niet de bedoeling een nieuw statistisch domein te openen. De verordening geeft de gemeenschappelijke normen, definities, classificaties, registratieregels alsmede leveringstermijnen. Deze zijn omschreven in de bijlagen.

- Bijlage A, de methoden; Deze betreffen de gemeenschappelijke normen, definities, classificatie en registratieregels die moeten worden gebruikt voor de opstelling van statistische rekeningen en tabellen op vergelijkbare grondslagen.
- Bijlage B, het leveringsprogramma; Het programma waarin de termijnen zijn vastgesteld waarbinnen de lidstaten de volgens de onder bijlage A bedoelde methoden op te stellen rekeningen en tabellen bij de Commissie (Eurostat) moeten indienen

Daarnaast omvat de verordening voorstellen om de Commissie bevoegdheden te geven om op basis van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gedelegeerde handelingen vast te stellen. Verder omvat de verordening bepalingen met betrekking tot kwaliteitsbeoordeling, afwijkingbepalingen, overgangsbepalingen evenals de datum van eerste toezending van de gegevens aan de Commissie (Eurostat).

De Commissie is van oordeel dat een verordening het meest geschikte rechtsinstrument is omdat daarmee wordt gezorgd dat in de gehele Europese Unie dezelfde bepalingen gelden die moeten worden toegepast om een onderling samenhangende, betrouwbare en vergelijkbare kwantitatieve beschrijving van de economieën van de lidstaten van de EU te garanderen. Volgens de Commissie beperkt de verordening zich tot de relevante maatregelen om vergelijkbare nationale en regionale rekeningen op Europees niveau te kunnen samenstellen en gaan de voorstellen niet verder dan minimaal nodig is om haar doelstellingen te realiseren. De verordening schrijft alleen de gemeenschappelijke normen, definities, classificaties, registratieregels en leveringstermijnen voor, met als doel harmonisatie van de nationale en regionale rekeningen op EU-niveau te garanderen. De lidstaten mogen zelf beslissen welke nationale gegevensbronnen zij voor de samenstelling van de nationale en regionale rekeningen gebruiken.

Impact assessment Commissie

Er is geen Impact assessment door de Commissie opgesteld. In de Ecofin Raad is afgesproken is dat de lidstaten zelf (i.c. voor Nederland het Centraal Bureau voor de Statistiek) een

impact assessment maken voor de gevolgen voor het Bruto Nationaal Inkomen, het EMU-saldo en de EMU-schuld.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 338 lid 1 VWEU. Op grond van dit artikel nemen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen aan voor de opstelling van statistieken wanneer zulks voor de vervulling van de taken van de Unie nodig is. Volgens Nederland is dat de juiste rechtsgrondslag.

a) Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* vooralsnog positief
- *Onderbouwing:*

Nederland ondersteunt de Commissie in haar redenering dat de systematische productie en samenstelling van geharmoniseerde en vergelijkbare hoogwaardige gegevens van de nationale en regionale rekeningen niet op een afdoende wijze door de lidstaten afzonderlijk worden uitgevoerd en kan daarom beter door de Unie worden verwezenlijkt. Nederland acht een verordening als het juiste rechtsinstrument aangezien hierdoor in de gehele Europese Unie dezelfde regels gelden. Nederland vindt het daarbij van belang dat de Commissie beschikt over geharmoniseerde en onderling vergelijkbare nationale en regionale rekeningen, waardoor de Commissie haar conform het Verdrag toegewezen taken in het kader van het economisch en monetair beleid effectief kan uitvoeren.

Nederland ondersteunt de vorm en de inhoud het voorstel van de Commissie. Wat het transmissieprogramma en de gedelegeerde handelingen betreft, vindt Nederland het wel van essentieel belang dat de rapportageverplichtingen voor alle betrokken partijen proportioneel blijven ten opzichte van het na te streven doel.

b) Voorlopig Nederlands oordeel:

Nederland verwelkomt, - in navolging op de Ecofin Raad² - het voorstel en onderschrijft de noodzaak voor een herziening van de wettelijke basis van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR) in de Europese Unie. Nederland acht het van groot belang dat de Commissie voor de uitvoering van haar taken, in het kader van het economisch en monetair beleid, beschikt over vergelijkbare, actuele en betrouwbare informatie over de structuur en de ontwikkeling van de economische situatie in de lidstaten en de Europese Unie. Aandachtspunt voor Nederland vormt de proportionaliteit van de rapportageverplichtingen die uit het voorstel en eventuele aanpassingen via gedelegeerde handelingen voortkomen.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

n.v.t.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het betreft hier een bestendiging van bestaand beleid. In Nederland vindt de uitvoering van de bestaande Verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad plaats door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS stelt op kwartaal- en jaarbasis de nationale rekeningen op voor Nederland en dient vervolgens de statistische resultaten in bij de Commissie (Eurostat). Zo is het CBS verantwoordelijk voor de berekening van het bruto nationaal inkomen (bni) als grondslag voor de afdracht eigen middelen van Nederland aan de Europese Unie. Tevens stelt het CBS de gegevens inzake het EMU-saldo en EMU-schuld op in het kader van de procedure bij buitensporige tekorten in het Stabiliteits- en Groeipact. Deze kernvariabelen vormen tevens de basis voor het Nederlandse begrotingsbeleid. Nederland is gecommiteerd aan rapportages over de overheidsfinanciën aan het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Het CBS verstrekt op basis van het ESR, kwartaal- en jaarrapportages over de Nederlandse overheidsfinanciën aan het IMF.

De gevolgen van het onderhavige voorstel voor het CBS zijn drieledig:

² Zie de conclusies van de Raad over EU-statistieken vastgesteld door de 3045e vergadering van de Raad Economische en Financiële Zaken van 17 November 2010 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/117762.pdf

1. De herziening van bestaande methoden aan de nieuwe vereisten volgens artikel 1 lid 2 (a), en nader gespecificeerd in bijlage A;
2. Een substantiële kwantitatieve en kwalitatieve aanscherping van de rapportagevereisten, zoals onder meer versnelde leveringen van bestaande data en de levering van extra data aan de Commissie (Eurostat), volgens artikel 1 lid 2 (b) en nader gespecificeerd in bijlage B;
3. De conceptuele herziening van verschillende basisstatistieken aan de nieuwe vereisten van de verordening, volgens artikel 1 lid 2 (a) en (b) en nader gespecificeerd in bijlage A en B.

Het systeem van nationale en regionale rekeningen is onlosmakelijk verbonden met de basisstatistieken³. Daarom dienen deze in onderlinge samenhang te worden gezien. Om aan de verplichtingen voortkomend uit het onderhavige voorstel te kunnen voldoen, is het noodzakelijk voor een aantal basisstatistieken de bestaande statistische concepten en methoden, zoals onder andere vragenlijsten en het steekproefkader te herzien.

Onderdeel 1 en 2

Ten opzichte van het huidige ESR moeten er extra gegevens worden geleverd⁴ en moeten bestaande gegevensleveringen aan de Commissie (Eurostat) worden versneld. De werkzaamheden die hiermee gemoeid zijn hebben in eerste instantie betrekking op onderzoek naar en het ontwikkelen van waarnemingsmethoden voor het efficiënt verzamelen en integreren van data. Daarnaast moet er werk worden verricht voor de structurele verzameling, verwerking en analyse van de data, om deze vervolgens te rapporteren aan de Commissie (Eurostat). Het merendeel van de werkzaamheden die voortkomen uit dit voorstel worden al door het CBS verricht, en kunnen worden opgevangen binnen de bestaande capaciteit. Echter, om in 2014 aan alle verplichtingen die voortkomen uit deze verordening te kunnen voldoen is er additionele capaciteit bij het CBS nodig.

Voor uitvoering van de werkzaamheden die ressorteren onder onderdeel 1 en 2 is in 2011 en in 2012 eenmalig additionele capaciteit van 5,7 fte nodig. In 2013 is er additioneel 6,5 fte nodig. Vanaf 2014 is de jaarlijkse benodigde additionele capaciteit geraamd op 4 fte nodig. De kosten in 2011 en in 2012 bedragen € 752.000,-, in 2013 eenmalig € 857.000,-. Vanaf 2014 zullen de jaarlijkse kosten structureel € 517.000,- bedragen.

Door een Kabinetsbesluit in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2011 (Kaderbriefbesluitvorming) zijn de bovengenoemde fte's budgettair gedekt en al aan het CBS toegekend.

Onderdeel 3

Voor de uitvoering van de werkzaamheden die ressorteren onder 3 was bij de begrotingsvoorbereiding 2011 (beleidsbrief) nog onvoldoende bekend, en de ontbraken nadere details. Daarom was het destijds moeilijk een inschatting te maken van de statistische en personele consequenties. Op basis van eerdere concepten van bijlage A en B is een voorlopige inschatting gemaakt van de personele consequenties en de bijbehorende kosten. Het onderhavige voorstel (ESR 2010) en leidt tot een cumulatie van effecten. Om aan de verplichtingen van het nieuwe ESR te kunnen voldoen moeten bestaande statistische concepten en methoden van de onderliggende maand-, kwartaal en jaarstatistieken worden aangepast⁵. Er zal extra capaciteit moeten wor-

³ Kortetermijnstatistieken, gebaseerd op Verordening (EG) nr. 1165/98 van de Raad van 19 mei 1998 inzake kortetermijnstatistieken, en Jaarstatistieken, gebaseerd op Verordening (EG, Euratom) nr. 58/97 van de Raad van 20 december 1996 inzake structurele Bedrijfsstatistieken, internationale handel in diensten en de jaarstatistiek financiën van grote ondernemingen

⁴ De uitbreidingen van het leveringsprogramma hebben onder andere betrekking op defensie uitgaven, nieuwe regels voor het opnemen van pensioenrechten in de nationale rekeningen, niet financiële balansen en kapitalisatie van onderzoek en ontwikkeling. Daarnaast wordt voorgesteld de bestaande leveringen voor de zowel de jaar-als de kwartaalrekeningen per sector uit te breiden door onder meer een verplichte levering van naar seizoen gecorrigeerde data en volumeramingen voor de kwartaalrekeningen per sector. Hiervoor moet er onderzoek plaatsvinden naar de versnelling van bestaande bronnen en de eventuele inzet van nieuwe bronnen. Voorts dienen alternatieve methoden en technieken te worden onderzocht om de versnelling van het productieproces en de levering van de gegevens aan de Commissie (Eurostat) mogelijk te maken.

⁵ De concepten en methoden van het ESR op het terrein van de globalisering van de economie heeft tot gevolg dat multinationale ondernemingen anders moeten gaan rapporteren over hun Nederlandse én buitenlandse activiteiten. Het gaat hierbij met name om de rapportage vereisten op het gebied van global manufacturing. Deze vereisten hebben tot gevolg dat de productiegegevens van Nederlandse dochters van buitenlandse ondernemingen evenals de productiegegevens van buitenlandse dochters van Nederlandse ondernemingen op een

den ingezet voor de uitvoering van voorbereidende werkzaamheden, zoals methodologisch onderzoek en ontwikkeling van nieuwe concepten. Daarnaast moet er werk worden verricht voor de structurele verzameling, verwerking en analyse van de data, om deze vervolgens te rapporteren aan de Commissie (Eurostat). Hier volgt raming van de benodigde capaciteit. In 2012 en in 2013 is eenmalig additionele capaciteit van 4,0 fte nodig. De eenmalige kosten hiervan per jaar zijn begroot op € 527.000,-. Vanaf 2014 is er jaarlijks structureel 2,0 fte nodig. De jaarlijkse kosten hiervan zijn begroot op € 280.000,-

Het CBS zal deze kosten als gevolg van nieuwe Europese statistische verplichtingen opnemen in het kader van de begrotingsvoorbereiding 2012 (Beleidsbrief). Het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zal dekking aangeven op basis van de regels voor budgetdiscipline.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
n.v.t.
- d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*
De verordening leidt tot een uitbreiding van het bestaand beleid en tevens tot extra administratieve lastenverzwaringen (rapportageverplichtingen) voor het CBS aan de Commissie (Eurostat).
- e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*
Dit voorstel zelf leidt niet direct tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers. Echter uit de noodzakelijke aanpassingen van de basisstatistieken en de gedelegeerde handelingen kunnen mogelijk wel een beperkte verzwaring van de administratieve lasten voortvloeien. Omdat nadere details ontbreken is het op dit moment echter moeilijk om hier een concrete inschatting van te maken. Nederland zal zich echter inzetten om dit zo beperkt mogelijk te houden. Eventuele stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*
n.v.t.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. De eerste gegevens moeten in september 2014 aan de Commissie (Eurostat) worden geleverd.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
In het voorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen. Nederland acht het wenselijk dat er wel een evaluatiemoment in de verordening wordt opgenomen. Dat zou volgens Nederland kunnen door middel van een verslag, dat de Commissie indient bij het Europees Parlement en de Raad, over de uitvoering, de resultaten en de algehele beoordeling van de verordening.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

In artikel 4 van de Wet op het Centraal Bureau voor de Statistiek is bepaald dat het CBS op nationaal niveau belast is met de productie van communautaire statistieken. Het CBS dient de statistische resultaten in bij de Commissie (Eurostat). Zonder additionele personele capaciteit voor het CBS kan Nederland de verordening niet naar behoren uitvoeren.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen gevolgen voor ontwikkelingslanden

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

De casus Griekenland heeft laten zien dat onbetrouwbare statistieken problemen kunnen maskeren en kunnen leiden tot een gebrek aan vertrouwen op de financiële markten, waarbij niet alleen het land zelf in problemen raakt. Het verbeteren van de statistiekvoorziening in de EU is wat betreft Nederland dan ook een van de grootste prioriteiten. Nederland verwelkomt daarom, het voorstel en onderschrijft de noodzaak voor een herziening van de wettelijke basis van het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR) in de Europese Unie. Nederland acht het van belang dat de Commissie voor de uitvoering van haar taken, in het kader van het economisch en monetair beleid, dient te beschikken over vergelijkbare, actuele en betrouwbare informatie over de structuur en de ontwikkeling van de economische situatie in de lidstaten en de Europese Unie.

De voorgestelde methode ESR2010 vormt een goede uitwerking van de internationaal afgesproken verbeteringen. Voor de uitwerking van het transmissieprogramma blijft het van belang dat de rapportageverplichtingen proportioneel ten opzichte van het na te streven doel.

Ook bij de voorgestelde bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor eventuele latere wijzigingen in de methoden en het leveringsprogramma van het ESR 2010 zijn wat Nederland betreft de rapportageverplichtingen een aandachtspunt, omdat deze aanpassingen van de door de Commissie voorgestelde onderdelen kunnen leiden tot additionele administratieve lasten en hogere uitvoeringskosten. Nederland acht het dus van belang dat eventuele administratieve lasten worden meegewogen en dat lidstaten afdoende worden betrokken bij het vaststellen van de gedelegeerde handelingen. Nederland zal daarbij voorstellen dat de toekomstige gedelegeerde handelingen voor statistieken waar mogelijk en zinvol dienen te worden voorzien van een kosten-batenanalyse. Hierbij is voor Nederland van belang dat de administratieve lastendruk en uitvoeringskosten voor het statistisch systeem en andere belanghebbenden expliciet in kaart wordt gebracht, voordat de gedelegeerde handelingen worden vastgesteld.

Nederland acht het tenslotte van belang dat in de verordening een evaluatiemoment wordt opgenomen. Dat zou volgens Nederland kunnen door middel van een verslag, dat de Commissie om de vijf jaar indient bij het Europees Parlement en de Raad, over de uitvoering, de resultaten en de algehele beoordeling van de verordening. Nederland zal zich hiervoor inzetten.