



Bruxelles, den 9.12.2013
COM(2013) 864 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 691/2011
af 6. juli 2011
om europæiske miljøøkonomiske regnskaber**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 691/2011 af 6. juli 2011 om europæiske miljøøkonomiske regnskaber

Baggrund

I henhold til artikel 10 i forordning (EU) nr. 691/2011 (i det følgende benævnt "forordningen") skal Kommissionen aflægge rapport som følger:

"Artikel 10

Rapportering og revision

Senest den 31. december 2013 og hvert tredje år derefter forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om gennemførelsen af denne forordning. Rapporten evaluerer navnlig kvaliteten af de indberettede data, dataindsamlingsmetoderne, den administrative byrde på medlemsstaterne og på respondenterne samt gennemførligheden og effektiviteten af disse statistikker.

Rapporten ledsages om nødvendigt og under hensyntagen til de resultater, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, af forslag:

- om indførelse af nye moduler for miljøøkonomiske regnskaber, f.eks. miljøbeskyttelsesudgifter og -indtægter (EPEA)/regnskaber for miljøbeskyttelsesudgifter (EPEA), sektoren for miljøvenlige varer og tjenesteydelser (EGSS), energiregnskaber, miljørelaterede overførsler (subsider), regnskaber for ressourceforbrug og udgifter til løbende forvaltning (RUMEA), vandregnskaber (kvantitative og kvalitative), affaldsregnskaber, skovregnskaber, regnskaber for økosystemfunktioner, materialebeholdningsregnskaber for økonomien som helhed (EW-MSA) og måling af ikke anvendte udgravede jordmaterialer (herunder jord)*
- udformet med henblik på at forbedre datakvaliteten og dataindsamlingsmetoderne yderligere, hvorved dataenes dækning og sammenlignelighed øges og den administrative byrde for virksomheder og forvaltninger mindskes."*

Denne forordning var den første EU-forordning om miljøregnskaber. Hermed blev der indført tre moduler, nemlig

- ét vedrørende luftemissionsregnskab, der viser 14 forskellige gasser fordelt på 64 brancher og husholdninger
- ét vedrørende miljøskatter, hvor der sondres mellem fire typer af skatter – på energi, transport (bortset fra brændstof), forurening, ressourcer – alle fordelt på 64 brancher, husholdninger og ikke-residenter, der betaler disse skatter

- ét vedrørende materialestrømsregnskab for 50 materialetyper, der viser indenlandsk ressourceindvinding, import og eksport. Herefter følger indenlandsk materialeforbrug = indenlandsk ressourceindvinding + import – eksport for hver materialetype og i alt.

Disse tre moduler var dem, der statistisk set var mest udviklet, og som opfylder vigtige miljøpolitiske behov, nemlig luftemissioner og klimaændringer, økonomiske instrumenter til begrænsning af forurening og ressourceeffektivitet.

Da denne første forordning blev drøftet i og efterfølgende vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet, understregede brugere i Parlamentet og i Kommissionens generaldirektorater, at disse første tre moduler skulle betragtes som en begyndelse, og at de politiske behov for miljøregnskaber gik langt videre. Europa-Parlamentet indføjede således i artikel 10 (ovenfor) en liste over nye mulige moduler som prioriteter for den kommende udvikling.

I forordningen blev datoen for forelæggelsen af denne første rapport fastsat til den 31. december 2013, og da der skulle være tilstrækkelig tid til vedtagelse, oversættelse og andre processer, betød dette, at denne rapport måtte udarbejdes på et tidspunkt, hvor de første data, der skulle indberettes i henhold til forordningen, endnu ikke var tilgængelige. Der vil i begyndelsen af 2014 blive foretaget en egentlig vurdering af kvaliteten af dataene, dataindsamlingsmetoderne osv.

Dataindberetningen for de første tre moduler er god og bliver endnu bedre

Den første formelle dataindberetning i henhold til forordningen skal finde sted den 30. september 2013 for modulerne vedrørende luftemissioner og miljørelaterede skatter og den 31. december 2013 for modulet vedrørende materialestrømsregnskab for økonomien som helhed. Det er derfor ikke muligt i detaljer at kommentere kvaliteten af disse data inden de frister, der gælder for denne rapport.

Endvidere fik seks medlemsstater (Spanien, Frankrig, Cypern, Malta, Østrig, Polen) helt eller delvist indrømmet undtagelser (Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2012/691/EU af 6. november 2012, EUT L 308 af 8.11.2012, s. 23), hvorved de fik tilladelse til at indberette dataene indtil to år senere. For nogle af disse lande er der dog gjort større fremskridt end ventet, hvilket sætter nogle af dem i stand til mere eller mindre at overholde kravene i forordningen.

Som følge af den relevante ændring af EØS-aftalen, bilag XXI, er Norge og Island bundet af forordningens krav, sidstnævnte land med en undtagelse på to år, mens Liechtenstein er blevet fritaget.

På tidspunktet for affattelsen af denne rapport er de formelle frister for indberetning af data til brug for den første dataindsamling i henhold til forordningen kun lige eller endnu ikke overskredet. Et stort antal lande har dog allerede frivilligt indberettet en betydelig mængde data: pr. medio 2013 havde ca. 20 lande indsendt fuldstændige eller næsten fuldstændige data til brug for regnskabet for miljørelaterede skatter og luftemissionsregnskabet, og 24 havde indsendt materialestrømsregnskabet. Dækningen (antallet af lande og graden af

færdiggørelsen af individuelle tabeller), aktualiteten og pålideligheden er løbende blevet forbedret.

Eurostat og de nationale statistiske kontorer samarbejder i arbejdsgrupper og særlige tematiske taskforcer med henblik på at sikre meget nøjagtige, kohærente og sammenlignelige data.

Resultaterne af de frivillige dataindsamlinger offentliggøres på Eurostats websted og i forskellige publikationer.

Formel kvalitetsvurdering i første halvår 2014

Der er i arbejdsgrupperne blevet udviklet et format for den kvalitetsrapport, som medlemsstaterne skal indsende til Kommissionen (Eurostat) i henhold til artikel 7 i forordningen, og den første rapport vil følge efter den første dataindberetning i slutningen af 2013. Alle kvalitetsaspekter vil blive omfattet: aktualitet, sammenlignelighed, tilgængelighed, klarhed, kohærens, fuldstændighed og pålidelighed. Rapporten vil også indeholde en struktureret beskrivelse af de kilder og metoder, der er anvendt til at udarbejde dataene. Rapporten vil blive drøftet med medlemsstaterne i foråret 2014 og vil danne grundlag for en plan, der skal forbedre datakvaliteten yderligere, herunder sammenlignelighed og aktualitet.

Dataenes anvendelsesområder

Miljøregnskabsdata indgår i en lang række politiske anvendelsesområder såvel på nationalt plan som på EU-plan. Et særligt fremtrædende eksempel er det indenlandske materialeforbrug, der fremgår af materialestrømsregnskabet, og som blev vedtaget som den vigtigste nøgleindikator for EU's 2020-flagskibsinitiativ vedrørende et ressourceeffektivt Europa. Luftemissionsregnskabet fremmer vores forståelse af de økonomiske sektorer, der er ansvarlige for drivhusgasemissioner, som fører til klimaændringer, og miljøskatterne (navnlig energiskatterne) er et vigtigt økonomisk instrument til reduktion af emissioner og indgår også i indikatorerne for ressourceeffektivitet. Disse data er navnlig relevante i forbindelse med de politikker, der er udviklet under Europa 2020-strategien, og som sigter mod at nå klima- og energimål og samtidig sikre vedvarende økonomisk vækst.

Alle de data, der modtages, indgår i flere publikationer og analyser og kan ses på Eurostats offentligt tilgængelige websted:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environmental_accounts/introduction

Webstedet indeholder også baggrundsinformation, metodologiske håndbøger og vejledninger i udarbejdelse samt forskellige publikationer af eksisterende data. Disse tre moduler kan dog fremmes yderligere i takt med, at de vinder mere indpas, med henblik på at få brugere, som måske ikke er klar over deres merværdi, til i højere grad at anvende dem. Da de er baseret på eksisterende datasæt, er det ikke usædvanligt, at brugerne benytter de oprindelige data direkte uden helt at være klar over fordelene ved miljøregnskaber, navnlig muligheden for integreret miljøøkonomisk analyse. F.eks. anvendes luftemissionsregnskabet stadig forholdsvis lidt sammenlignet med opgørelser over drivhusgasemissioner eller emissionsdata inden for

rammerne af LRTAP-konventionen. Et andet eksempel kan være miljørelaterede skatter, hvor datasæt i henhold til forordningen giver en yderligere fordeling efter den økonomiske aktivitet, som betaler skatterne, hvilket er en nyttig tillægsparameter for en detaljeret fiskal analyse. Derfor bør der gøres en ekstra indsats for at fremme anvendelsen af datasæt i målrettede publikationer og i forbindelse med arrangementer vedrørende statistik i takt med, at indberetningen af data i henhold til forordningen bliver mere rutinemæssig, og længere tidsserier gradvist bliver tilgængelige.

I praksis gøres der stor brug af dataene på EU-plan og hos specialiserede forskningsinstitutter. I nogle lande ser dataene ud til at blive anvendt i stor udstrækning, mens visse andre nationale statistiske kontorer melder om, at de nationale myndigheder bruger dataene forholdsvis lidt, og der bør derfor tilskyndes til at anvende dem mere. Anvendelsen af dataene kan forventes at stige i takt med, at dækningen forbedres i henseende til antallet af lande og længden af de tidsserier, der er tilgængelige med henblik på tendensanalyser.

Der udvikles også miljøregnskaber på internationalt plan

De miljøregnskaber, som kræves i henhold til denne forordning, er udformet som "satellitregnskaber" til de konventionelle nationale regnskaber, nemlig det europæiske national- og regionalregnskabssystem (ENS) og det verdensomspændende nationalregnskabssystem (SNA). De tre regnskaber/moduler, der indgår i den første forordning, indgår også i det verdensomspændende miljøøkonomiske regnskabssystem (SEEA), der blev vedtaget som en international statistisk standard af De Forenede Nationers Statistiske Kommission i marts 2012 (støttet og offentliggjort af FN, Europa-Kommissionen, OECD, Verdensbanken, IMF og FAO). Eurostat og flere EU-lande bidrog i vidt omfang til udarbejdelsen af SEEA.

De vigtigste aspekter af disse regnskaber støttes også af OECD's og UNEP's grønne vækststrategier og af Verdensbankens initiativer vedrørende naturkapitalregnskaber.

Den administrative byrde er lille

For at opfylde datakravene i forordningen kan landenes nationale statistiske kontorer anvende eksisterende grunddata, som de så tilpasser til klassifikationerne i det nationale regnskab.

F.eks. tager luftemissionsregnskabet udgangspunkt i det arbejde, der allerede er gjort med luftemissionsopgørelserne, som kræves i henhold til rapporteringsreglerne i De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) og i UNECE's konvention om grænseoverskridende luftforurening over store afstande (CLRTAP), hvorefter miljøregnskaberne udvider disse, så de passer til klassifikationerne og begreberne i input-output-tabellerne i det nationale regnskab, og så de kan tilpasses statistikkerne om industri- og servicesektorerne i økonomien.

Miljøskatter er præciseret i den liste over nationale skatter, som landene allerede har indberettet til Kommissionen (Eurostat).

Med hensyn til materialestrømsregnskabet tages dataene om indenlandsk ressourceindvinding fra landbrugsstatistikker (over produktion af biomasse), fra data om mineralminedrift og -brydning, fra energistatistikker over fossile energimaterialer og fra udenrigshandelsstatistikker over import og eksport.

Den ekstra responsbyrde for virksomhederne er meget lille, fordi eksisterende data genbruges. Arbejdsbyrden ligger hovedsagelig hos de nationale statistiske kontorer og består i at behandle eksisterende data og forbedre den analytiske værdi af grunddataene ved at tilpasse dem til begreberne og klassifikationerne i det nationale regnskab. I de fleste lande svarer dette typisk til i alt ca. to fuldtidsbeskæftigede for de første tre moduler. Med henblik på at udvikle nye moduler og opretholde og yderligere forbedre kvaliteten af miljøregnskaberne er det vigtigt, at de nationale myndigheder sikrer, at der stilles tilstrækkelige ressourcer til rådighed.

Eurostat bistår landene med at gennemføre de første tre moduler

Eurostat har ydet bistand til de medlemsstater, der skulle gennemføre de første tre moduler, på forskellige måder, herunder følgende:

- tilskud til pilotundersøgelser
- fremme af udveksling af erfaring mellem medlemsstaterne
- uddannelseskurser under det europæiske uddannelsesprogram for statistikere
- håndbøger og manualer
- strømlining og rationalisering af måden for indberetning af data til Eurostat for de første tre moduler.

Der er blevet foreslået tre yderligere moduler

Eurostat og medlemsstaterne fortsatte med at udvikle nye moduler i statistiske arbejdsgrupper. I perioden 2011-2012 blev der udviklet metodologier og udført pilotforsøg, navnlig vedrørende de første tre moduler, der er omhandlet i artikel 10: miljøbeskyttelsesudgifter, sektoren for miljøvenlige varer og tjenesteydelser og fysiske energistrømsregnskaber. Disse blev anset for at være dem, der var mest udviklet, og derudover findes de nødvendige basisstatistikker allerede. Også disse nye moduler medfører ingen eller kun en lille responsbyrde for virksomhederne og husholdningerne, idet arbejdet med at bearbejde og tilpasse data, som allerede er blevet indsamlet til andre formål (statistiske eller administrative), snarere vil blive udført af de nationale statistiske kontorer. De nye moduler er også i overensstemmelse med EU's politiske prioritering af grøn vækst og ressourceeffektivitet.

Kommissionen (Eurostat) bistår landene med at forberede sig på de tre nye moduler med tilskud, udveksling af erfaring, håndbøger osv., sådan som det var tilfældet med de første tre moduler i de foregående år. Der kan fremhæves følgende eksempler: der er blevet udført pilotforsøg med modulet vedrørende miljøbeskyttelsesudgifter, der støttes af sådanne tilskud, i 20 medlemsstater siden 2001, der er blevet udført pilotforsøg med miljøvenlige varer og

tjenesteydelser (EGSS) i 12 medlemsstater og afprøvet energiregnskaber i 12 medlemsstater. Derudover har nogle lande udført pilotundersøgelser uden finansiel støtte fra EU. Norge og Schweiz deltog også aktivt og delte deres erfaring. Samlet set er der opbygget en betydelig erfaring med disse moduler, som er blevet delt af medlemsstaterne på tekniske møder. Der blev i vid udstrækning taget hensyn til denne erfaring, hvilket gjorde det muligt for Udvalget for det Europæiske Statistiske System at afgive en positiv udtalelse om udkastet til forordning den 7. februar 2013. Et katalog over pilotundersøgelserne er tilgængeligt på Eurostats websted:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/environmental_accounts/introduction

På grundlag heraf vedtog Kommissionen den 2. maj 2013 et forslag til ændringsforordning (COM(2013) 247) med henblik på at føje disse tre moduler til den første forordning. I slutningen af 2013 skred drøftelserne om udkastet til ændringsforordning godt frem i Rådet og Europa-Parlamentet.

Yderligere moduler under udarbejdelse

Arbejdet fortsætter også med de fleste af de andre regnskaber, der er omhandlet i artikel 10, nemlig:

- miljørelaterede overførsler (subsider), hvor en taskforce af erfarne medlemsstater er ved at udvikle en ramme for dataindsamling
- regnskaber for ressourceforbrug og udgifter til løbende forvaltning (RUMEA), hvor fokus ligger på ressourceforvaltningsaktiviteter i forbindelse med gennemførelsen af det nye modul vedrørende EGSS
- vandregnskaber, hvor udviklingsarbejdet skrider frem, men hindres af manglende grunddata
- skovregnskaber gennem udvikling af et integreret miljøregnskab og økonomisk regnskab for skove i overensstemmelse med SEEA.

Disse kan indgå i en tredje pakke af moduler.

Alle disse potentielle moduler indgik i den europæiske strategi for miljøregnskaber (ESEA), der blev vedtaget i 2008 af Udvalget for det Statistiske Program, som består af cheferne for alle de nationale statistiske kontorer. Denne europæiske strategi for miljøregnskaber fra 2008 er for øjeblikket ved at blive opdateret for at afspejle vedtagelsen af den første forordning og begyndelsen på den anden samt for at se på behovet for nye politikker med friske øjne. Medlemsstaternes nationale statistiske kontorer er for øjeblikket utilbøjelige til at acceptere for mange yderligere moduler på grund af budgetnedskæringer og personalemangel. De anbefaler i stedet, at man først fokuserer på at forbedre kvaliteten og fremme anvendelsen af de første tre moduler og derefter på de følgende tre moduler.

Regnskaber for økosystemfunktioner og biodiversitet er stærkt efterspurgt politisk, men befinder sig set i et måleligt tidsmæssigt perspektiv på et meget tidligt pionerstadium hvad angår udvikling og forskning, hvilket kræver tværfaglige hold, herunder biologer,

miljøspecialister, kartografer og statistikere. Derfor anses det for hensigtsmæssigt at lade Det Europæiske Miljøagentur føre an. De nationale statistiske kontors rolle på dette stadium ville primært bestå i at tilvejebringe grunddata – f.eks. om landbrugsproduktion, arealanvendelse (LUCAS) og regionale statistikker – samt yde rådgivning om statistiske spørgsmål, når der er behov for det.

Behov for forbedret aktualitet

En anden ny anmodning fra brugerne er forbedret aktualitet. De første tre moduler blev opfattet som ret detaljerede strukturelle data til analyse af vekselvirkningen mellem økonomien og miljøet i de udvalgte områder, der er omfattet af den første forordning. Efter indførelsen af det europæiske semester, der har til formål at planlægge Unionens økonomiske politik og finanspolitik, er der opstået et ønske om at medtage miljøaspekter i semestret sideløbende med konventionelle økonomiske data såsom BNP. Eurostat samarbejder med de nationale statistiske kontorer for at se, hvordan disse miljøregnskaber kunne udarbejdes på et tidligere stadium. Både landene og Eurostat har gjort betydelige fremskridt med at udarbejde og behandle regnskaberne hurtigere. Dette vil dog næppe give det aktualitetsniveau, der kræves for semestret. Eurostat er derfor også ved at undersøge, hvordan der kan udarbejdes flash-estimer for en række vigtige indikatorer meget tidligere (f.eks. estimer over CO₂-emissioner ved t+4 måneder beregnet på grundlag af Eurostats månedlige statistikker over energiforbrug).

Det videre forløb

Kommissionen (Eurostat) vil i slutningen af 2013 kontrollere kvaliteten af de modtagne data grundigt for de første tre moduler og om nødvendigt foreslå forbedringer, der skal foretages i de enkelte lande, eller forbedringer af den generelle metodologi.

Drøftelserne om den anden pakke af moduler vil fortsætte i 2014 i Europa-Parlamentet og Rådet. Statistikerne vil fortsætte forberedelserne af den praktiske gennemførelse af disse tre supplerende moduler.

Den europæiske strategi for miljøregnskaber vil blive revideret i samarbejde med de vigtigste brugergrupper og de nationale statistiske kontorer. Måldatoen for afslutningen af denne nye ESEA er medio 2014.

Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder vil fortsat arbejde sammen om at sikre større synlighed og brug af resultaterne af miljøregnskaberne.