

Bruksela, dnia 19.10.2016 r.
COM(2016) 663 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**z wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 w
sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska**

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska

1. WPROWADZENIE

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska¹ („rozporządzenie”) wprowadzono wspólne ramy dla gromadzenia, zestawiania, przekazywania oraz oceny europejskich rachunków ekonomicznych środowiska. Artykuł 10 rozporządzenia stanowi, co następuje:

Do dnia 31 grudnia 2013 r. a następnie co trzy lata, Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie sprawozdanie z wykonania niniejszego rozporządzenia. W sprawozdaniu tym ocenia się w szczególności jakość przekazywanych danych, metody gromadzenia danych, obciążenia administracyjne ponoszone przez państwa członkowskie i respondentów, a także wykonalność i skuteczność tych statystyk.

W stosownych przypadkach i z uwzględnieniem wyników, o których mowa w art. 4 ust. 2, do sprawozdania dołączone są wnioski:

- dotyczące wprowadzenia nowych modułów rachunków ekonomicznych środowiska, takich jak wydatki i przychody związane z ochroną środowiska (EPER) / rachunki wydatków na ochronę środowiska (EPEA), sektor towarów i usług związanych z ochroną środowiska (EGSS), rachunki energetyczne, transfery związane ze środowiskiem (subsytia) oraz rachunki dotyczące wykorzystania zasobów i wydatków na zarządzanie (RUMEA), rachunki gospodarki wodnej (ilościowe i jakościowe), rachunki związane z odpadami, rachunki związane z lasami, rachunki usług dostarczanych przez ekosystemy, ogólnogospodarcze rachunki zasobów materialnych (EW-MSA) oraz pomiary niewykorzystanych wydobytych materiałów ziemnych (w tym gleby),*
- opracowane w celu dalszej poprawy jakości danych i metod ich gromadzenia, a tym samym poprawy zakresu i porównywalności danych oraz ograniczenia obciążenia administracyjnego przedsiębiorstw i administracji.*

Pierwsze sprawozdanie sporządzone na podstawie tego artykułu opublikowano w 2013 r.². Niniejsze sprawozdanie jest drugim sprawozdaniem w tym zakresie. Sekcja 2 zawiera przegląd rachunków ekonomicznych środowiska. W sekcji 3 znajdują się informacje

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02011R0691-20140616>

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52013DC0864>

dotyczące zmian, które zaszły od czasu publikacji ostatniego sprawozdania. W sekcji 4 omówione zostaną środki podjęte w celu usprawnienia wykonywania rozporządzenia.

2. RACHUNKI EKONOMICZNE ŚRODOWISKA

Rachunki ekonomiczne środowiska stanowią system statystyczny łączący informacje dotyczące gospodarki i środowiska, aby umożliwić zmierzenie z jednej strony wkładu środowiska do gospodarki, a z drugiej – oddziaływania gospodarki na środowisko. Oferują one środki służące monitorowaniu presji wywieranych przez gospodarkę na środowisko oraz badaniu sposobów łagodzenia tych presji. Rachunki ekonomiczne środowiska porządkują dane środowiskowe pochodzące z wielu różnych obszarów z zastosowaniem tych samych pojęć i tej samej terminologii co rachunki narodowe. Ukazują interakcje między czynnikami ekonomicznymi, czynnikami związanymi z funkcjonowaniem gospodarstw domowych i czynnikami środowiskowymi, a co za tym idzie dostarczają więcej informacji niż same rachunki narodowe.

Rachunki ekonomiczne środowiska dostarczają informacji dotyczących szerokiego spektrum zagadnień z zakresu ochrony środowiska i gospodarki. W szczególności można je wykorzystać do oceny tendencji w wykorzystywaniu zasobów naturalnych, poziomu emisji i uwolnień do środowiska wynikających z działalności gospodarczej oraz zakresu działalności gospodarczej prowadzonej w celu ochrony środowiska. Rachunki ekonomiczne środowiska pokazują ilość zanieczyszczeń produkowanych przez przemysł i gospodarstwa domowe oraz pozwalają na ich ocenę w kontekście zatrudnienia i wartości produkcji wytwarzanej przez te sektory oraz ich wydatków na ograniczanie zanieczyszczeń.

Rachunki ekonomiczne środowiska tworzą zintegrowane ramy do celów wytwarzania danych, obliczania wskaźników i przeprowadzania analiz. Wprowadzenie danych związanych ze środowiskiem do ram rachunków narodowych sprawia, że obliczane wskaźniki są bardziej spójne, oraz umożliwia uwzględnienie w analizie aspektów środowiskowych zrównoważonego rozwoju oraz aspektów zielonego wzrostu związanych z zatrudnieniem.

W rozporządzeniu ustanawia się europejskie rachunki ekonomiczne środowiska. W rozporządzeniu dokonuje się podziału rachunków na moduły. Pierwotnie utworzono trzy następujące moduły (załączniki I–III do rozporządzenia):

- **moduł rachunków emisji do powietrza:** emisja do atmosfery sześciu gazów cieplarnianych (w tym między innymi: CO₂ i CO₂ z biomasy wykorzystywanej jako paliwo) oraz siedmiu czynników zanieczyszczenia powietrza, z podziałem na 64 gałęzie przemysłu powodujące emisje oraz gospodarstwa domowe;
- **moduł podatków związanych ze środowiskiem według rodzajów działalności gospodarczej:** podatki i opłaty środowiskowe dla czterech ogólnie zdefiniowanych grup: energii, transportu, zanieczyszczeń i zasobów, z podziałem na 64 sektory przemysłowe uiszczające podatki i opłaty oraz gospodarstwa domowe i jednostki zagraniczne. Wszystkie dane liczbowe dotyczące przychodów z podatków są spójne z rachunkami narodowymi i można je porównać z PKB, podatkami i składkami na

ubezpieczenia społeczne ogółem oraz innymi ekonomicznymi danymi zagregowanymi;

- **moduł ogólnogospodarczych rachunków przepływów materialnych:** wartość fizycznych wkładów do gospodarki, akumulacji materialnej w gospodarce oraz wpływów materialnych do innych gospodarek lub z powrotem do środowiska.

Europejskie rachunki środowiska są zestawiane zgodnie z międzynarodowym znormalizowanym systemem rachunków ekonomicznych środowiska 2012 – schemat podstawowy³. Schemat ten stworzono i opublikowano pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych, Komisji Europejskiej (Eurostatu), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Grupy Banku Światowego.

3. ZMIANY, KTÓRE ZASZŁY OD CZASU SPORZĄDZENIA OSTATNIEGO SPRAWOZDANIA

3.1. RAMY PRAWNE

Jedną z głównych zmian, które zaszły od czasu sporządzenia ostatniego sprawozdania z wykonania, była zmiana rozporządzenia polegająca na dodaniu następujących trzech kolejnych modułów (załączniki IV–VI)⁴:

- **moduł rachunków wydatków na ochronę środowiska:** wydatki poniesione przez jednostki gospodarcze (jednostki prywatne, jednostki publiczne i gospodarstwa domowe) do celów ochrony środowiska;
- **moduł rachunków sektora towarów i usług związanych z ochroną środowiska:** informacje dotyczące produkcji i wywozu towarów i usług, które opracowano i wyprodukowano specjalnie w celu ochrony środowiska lub gospodarki zasobami. Zatrudnienie związane z tą działalnością jest również zgłaszane;
- **moduł rachunków fizycznych przepływów energii:** przepływ energii ze środowiska do gospodarki (pozyskanie zasobów naturalnych) w ramach gospodarki (produkcja i wykorzystanie produktów energetycznych) oraz z gospodarki do środowiska (uwolnienie pozostałych przepływów).

Dane wymagane zgodnie z załącznikami IV–VI mają zostać wysłane Komisji (Eurostatowi) po raz pierwszy w 2017 r. (szeregi czasowe mają być dostarczane od 2014 r.)⁵. W ramach przygotowań do opracowania niniejszego sprawozdania Komisja (Eurostat) promuje badania pilotażowe oraz dobrowolne procesy gromadzenia danych.

³ <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea.asp>

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 538/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska (Dz.U. L 158 z 27.5.2014, s. 113).

⁵ Szereg państw członkowskich korzysta z odstępstw zgodnie z decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2016/335 z dnia 7 marca 2016 r. w sprawie zezwolenia na odstępstwa od rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska w odniesieniu do Hiszpanii, Francji, Włoch i Cypru (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32016D0335>).

3.2. INNE PRZEPISY MAJĄCE NA CELU POPRAWĘ JAKOŚCI

W 2015 r. Komisja przyjęła jedno rozporządzenie wykonawcze i jedno rozporządzenie delegowane, aby uzupełnić ogólne ramy ustanowione w rozporządzeniu. Oba rozporządzenia opracowano w celu zapewnienia porównywalności pomiędzy państwami i wzmocnienia norm jakości. Były to następujące rozporządzenia:

- *rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/2174 z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie indykatywnego kompendium towarów i usług związanych z ochroną środowiska, formatu przekazywania danych na potrzeby europejskich rachunków ekonomicznych środowiska oraz zasad, struktury i częstotliwości składania sprawozdań dotyczących jakości na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska*⁶.

W akcie tym ustanawia się zasady wykonywania rozporządzenia w odniesieniu do trzech odrębnych zagadnień: indykatywnego kompendium towarów i usług związanych z ochroną środowiska (zgodnie z art. 3 ust. 5 rozporządzenia), formatu technicznego, w którym dane mają być przesyłane Komisji (zgodnie z art. 6 rozporządzenia) oraz zasad, struktury i częstotliwości składania sprawozdań dotyczących jakości (zgodnie z art. 7 ust. 3 rozporządzenia).

W odniesieniu do pierwszego ze wspomnianych trzech zagadnień w akcie definiuje się zakres rachunków towarów i usług związanych z ochroną środowiska (załącznik V do rozporządzenia), aby ułatwić stosowanie tego załącznika w taki sam sposób we wszystkich państwach.

Drugie i trzecie zagadnienie mają znaczenie dla wszystkich modułów rozporządzenia. Dzięki normom wykonawczym w zakresie formatu technicznego, w którym dane europejskich rachunków ekonomicznych środowiska mają być przesyłane Komisji (Eurostatowi) (drugie zagadnienie), nastąpi poprawa wydajności i obniżenie obciążenia administracyjnego organów krajowych. Te same normy można również zastosować przy przesyłaniu danych statystycznych do celów międzynarodowych, np. do OECD i do agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych. Dzięki tym normom osiągnięta zostaje poprawa wydajności, np. transmisje danych między instytucjami mogą być przeprowadzane dzięki połączeniu maszyna-maszyna, bez interwencji człowieka. Wprowadzenie wymagań w zakresie sprawozdań dotyczących jakości (zasad, struktury i częstotliwości składania) (trzecie zagadnienie) zapewni natomiast Komisji (Eurostatowi) elementy umożliwiające monitorowanie jakości danych statystycznych. Sprawozdania dotyczące jakości, wymagane zgodnie z art. 7 rozporządzenia, mają zasadnicze znaczenie dla Komisji (Eurostatu), ponieważ umożliwiają ocenę jakości danych dostarczonych przez państwa członkowskie. Są również niezbędne do zatwierdzania danych i identyfikacji obszarów, w których potrzebna jest dalsza poprawa jakości;

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32015R2174>

- *rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2016/172 z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 w odniesieniu do określenia produktów energetycznych*⁷.

W akcie tym określa się produkty energetyczne, które mają być wykorzystywane w ramach rachunków fizycznych przepływów energii (załącznik VI do rozporządzenia). Wykaz produktów energetycznych determinuje zakres i klasyfikację, które należy stosować, aby zapewnić międzynarodową porównywalność danych.

3.3. METODY GROMADZENIA DANYCH I OBCIĄŻENIE ADMINISTRACYJNE

Rachunki ekonomiczne środowiska nie wymagają co do zasady gromadzenia żadnych nowych danych, ponieważ opierają się na wykorzystaniu istniejących danych. Wynika to z faktu, że poza danymi z zakresu rachunków narodowych gromadzą one dane z wielu różnych źródeł, np. ze statystyk dotyczących energii, transportu, rolnictwa, wydatków publicznych i opodatkowania oraz ze źródeł niezwiązanych ze statystyką. Państwa członkowskie mogą dostosować istniejące dane do pojęć wykorzystywanych w rachunkach narodowych, a tym samym spełnić wymogi ustanowione w rozporządzeniu.

Fakt, że w rachunkach ekonomicznych środowiska ponownie wykorzystuje się istniejące dane, oznacza, iż dodatkowe obciążenie przedsiębiorstw i gospodarstw domowych związane z udzielaniem odpowiedzi jest utrzymywane na bardzo niskim poziomie, pod warunkiem że istnieją źródła danych i że są one utrzymywane. Państwa mogą również podjąć decyzję o ustanowieniu szczególnych procesów gromadzenia danych do celów rachunków ekonomicznych środowiska, które pomogą poprawić jakość danych. Jednym z przykładów obszarów, w których tego dokonano, są rachunki sektora towarów i usług związanych z ochroną środowiska (załącznik V do rozporządzenia), na potrzeby których niektóre państwa wprowadziły niewielkie, dedykowane kwestionariusze, aby uzupełnić inne źródła danych. Odpowiedzi na te kwestionariusze zbiera się raz do roku lub co kilka lat, dzięki czemu obciążenie przedsiębiorstw jest niewielkie.

Pracę związaną z opracowywaniem rachunków, która obejmuje przetwarzanie istniejących danych i zwiększanie ich potencjału analitycznego, w dużej mierze wykonują organy krajowe (zazwyczaj krajowe urzędy statystyczne). Liczbę pracowników każdego organu krajowego niezbędną do zestawienia rachunków średnio szacuje się na łącznie cztery do sześciu ekwiwalentów pełnego czasu pracy na potrzeby wszystkich sześciu załączników do rozporządzenia. Wspomniany koszt pracowników dodaje znaczną wartość do danych podstawowych i powoduje wzrost potencjału w zakresie analizy wzajemnych interakcji. Kilka organów krajowych przeprowadziło badania pilotażowe (współfinansowane przez Komisję), aby ustanowić metody przetwarzania i analizy danych.

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32016R0172>

3.4. WYKONALNOŚĆ I SKUTECZNOŚĆ

Moduły ustanowione w rozporządzeniu są testowane i poddawane badaniom pilotażowym, zanim Komisja zaproponuje ramy prawne, co zapewnia ich wykonalność (zob. sekcja 4.2 poniżej). Testy przeprowadzane są we współpracy z państwami członkowskimi, tak aby skorzystać z ich wiedzy fachowej oraz zapewnić wspólne zrozumienie kwestii wykonalności modułów. Obecnie trwają badania pilotażowe w zakresie dalszych potencjalnych nowych modułów.

Skuteczność rachunków ekonomicznych środowiska zależy od dwóch czynników: po pierwsze od tego, w jaki sposób istniejące informacje można zreorganizować, tworząc wspólne ramy, a po drugie od tego, w jakim zakresie rachunki są wykorzystywane.

Jeżeli chodzi o pierwszy punkt, moduł rachunków emisji do powietrza (załącznik I do rozporządzenia) stanowi przykład tego, w jaki sposób zreorganizowano istniejące informacje. W rachunkach emisji do powietrza wykorzystuje się informacje, które już zgromadzono na potrzeby wykazów emisji do powietrza, które są wymagane w sprawozdawczości na podstawie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) oraz Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ). Dodaje się następnie dalsze informacje do danych, aby dostosować je do klasyfikacji i pojęć zawartych w tablicach podaży i wykorzystania oraz w tablicach przepływów międzygałęziowych wykorzystywanych w rachunkach narodowych. Można je następnie wykorzystać razem z podobnymi rachunkami np. w sektorze energii, podatków i opłat środowiskowych czy gospodarki. Informacje te mogą być wykorzystane w ramach związków przyczynowych do opisu interakcji między społeczeństwem a środowiskiem, takich jak ramy DPSIR, (ang. *Driving forces, Pressures, State, Impact and Responses* – czynniki napędowe, presja, stan, wpływy, reakcje) przyjęte przez Europejską Agencję Środowiska.

Jeżeli chodzi o drugi punkt, rachunki środowiska stanowią podstawę siódmego unijnego programu działań w zakresie środowiska „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, który ma być punktem odniesienia dla polityki UE do 2020 r.⁸. Są one także wykorzystywane w inicjatywie przewodniej strategii „Europa 2020” – „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”⁹, ponieważ główny wskaźnik „produktywności zasobów” zaczerpnięto z rachunków przepływów materialnych (załącznik III do rozporządzenia). Załącznik ten może również odgrywać rolę w planie działań UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym¹⁰ w szczególności w zakresie obliczania współczynników recyklingu. Podatki i opłaty środowiskowe (załącznik II do rozporządzenia) są wykorzystywane w badaniach dotyczących reformy podatkowej w dziedzinie środowiska w zakresie ekologizacji europejskiego semestru¹¹. Oczekuje się, że rachunki ekonomiczne środowiska będą

⁸ <http://ec.europa.eu/environment/action-programme/>

⁹ http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/index_pl.htm

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

¹¹ http://ec.europa.eu/environment/integration/green_semester/news_en.htm

wykorzystywane do monitorowania ustanowionych przez ONZ celów zrównoważonego rozwoju¹².

Chociaż rachunki środowiska przyczyniają się już do realizacji szeregu inicjatyw w zakresie kształtowania polityki, nie osiągnęły one jeszcze swojego pełnego potencjału. Rachunki są czymś nowym i wciąż jeszcze stosunkowo nieznanym wśród użytkowników instytucjonalnych. Statystycy mogą przyspieszyć wzrost wiedzy na ten temat poprzez lepszą komunikację i promowanie danych, które są już dostępne. Wyjaśnienie możliwości analitycznych rachunków ekonomicznych środowiska również stanowi część obecnie wdrażanych inicjatyw. Wysiłki mające na celu podniesienie świadomości są podejmowane równolegle ze środkami mającymi na celu konsolidację rachunków i zapewnienie ich jakości.

3.5. JAKOŚĆ DOSTARCZONYCH DANYCH

Niniejsza sekcja zawiera krótkie omówienie jakości danych dostarczonych przez państwa członkowskie na potrzeby załączników I–III do rozporządzenia w latach, które nastąpiły po publikacji ostatniego sprawozdania z wykonania, tj. 2013–2015. Państwa członkowskie będą miały obowiązek przekazywać dane na potrzeby załączników IV–VI do rozporządzenia od 2017 r.

Rok 2015 był pierwszym rokiem, w którym, zgodnie z rozporządzeniem, wszystkie 28 państw członkowskich przekazało dane. Norwegia i Szwajcaria również dostarczyły dane, w odróżnieniu od Islandii (mimo że rozporządzenie ma znaczenie dla EOG). Ponadto szereg kandydatów i potencjalnych krajów kandydujących do członkostwa w UE również przekazało pewne dane. Eurostat udostępnia publicznie wspomniane dane na swojej stronie internetowej¹³ wraz z wyjaśnieniami technicznymi (metadanymi) oraz dedykowaną sekcją¹⁴ zawierającą informacje ogólne.

Jakość otrzymanych danych znacznie poprawiła się w latach 2013–2015. Wynika to z dwóch przyczyn: po pierwsze, zakończyły się czasowe odstępstwa¹⁵ przyznane sześciu państwom członkowskim w zakresie przekazywania danych na mocy załączników I–III do rozporządzenia. Oznacza to, że w 2015 r. dostępne były dane dotyczące wszystkich państw członkowskich, co ułatwiło tworzenie danych zagregowanych dla UE. Po drugie, niektóre z trudności z wypełnianiem kwestionariusza na czas, które napotkano w latach 2013 i 2014, zostały rozwiązane do 2015 r.

Inną kwestią jest kompletność kwestionariuszy. Jeżeli chodzi o załącznik I do rozporządzenia, większość państw przedłożyła w miarę kompletne kwestionariusze w 2015 r. Zakres danych dotyczących Malty był niewystarczający, w związku z czym Komisja (Eurostat) oszacowała większość opublikowanych danych. Jeżeli chodzi o załącznik II do

¹² <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

¹³ <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

¹⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/environment/overview>

¹⁵ Decyzja wykonawcza Komisji 2012/691/UE z dnia 6 listopada 2012 r. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32012D0691>).

rozporządzenia, wszystkie tabele zostały zgłoszone za wszystkie wymagane lata. Chorwacja nie przypisała jednak wszystkich przychodów z podatków według działalności gospodarczej. Jeżeli chodzi o załącznik III do rozporządzenia, w 2015 r. wszystkie państwa zgłosiły wszystkie obowiązkowe tabele. W ubiegłych latach niektóre państwa nie były w stanie konsekwentnie dostarczać danych dotyczących handlu zewnętrznego z państwami trzecimi i zamiast tego zgłaszały dane dotyczących handlu zewnętrznego z państwami spoza UE-27 przynajmniej dla niektórych statystyk.

Zidentyfikowano szereg obszarów i szczegółowych pozycji, w przypadku których państwa mają problemy z zapewnianiem wysokiej jakości danych. Sprawozdania dotyczące jakości umożliwiły identyfikację następujących kwestii technicznych, w przypadku których wymagane są dalsze usprawnienia:

- załącznik I: główne trudności dotyczą uzgodnienia danych z szacunkami opracowanymi, aby wypełnić obowiązki w zakresie sprawozdawczości ustanowione w Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu oraz Konwencji EKG ONZ w sprawie transgranicznego zanieczyszczania powietrza na dalekie odległości („pozycje pomostowe”), zakresu emisji fluorowanych gazów cieplarnianych oraz przypisania emisji zanieczyszczeń pochodzących z transportu drogowego do gałęzi przemysłu NACE;
- załącznik II: główną trudność dla około połowy państw członkowskich stanowi oszacowanie podatków płaconych przez nierezydentów. Co więcej, niektóre państwa przypisały przychody z podatków według działalności gospodarczej, wykorzystując dane administracyjne, które nie są odpowiednie do tego celu. Kwestie te są obecnie rozwiązywane. Zacieśnienie współpracy z organami opracowującymi rachunki narodowe ułatwi zachowanie spójności;
- załącznik III: pozycjami sprawiającymi trudności są te, które należy oszacować, przynajmniej częściowo, z powodu braku dostępności statystyk. Należą do nich: resztki pożniwne, rośliny pastewne oraz biomasa wypasana, wydobywanie piasku i żwiru, a także modyfikacje odnośnie do zasady siedziby.

Dane statystyczne przekazane przez państwa członkowskie na mocy rozporządzenia są zasadniczo wysokiej jakości. W dalszym ciągu konieczna jest poprawa w szeregu obszarów. Komisja (Eurostat) wciąż współpracuje z państwami członkowskimi, aby rozwiązać problemy na poziomie technicznym. Wdraża się szereg środków, a także planuje się poprawę jakości, jak określono w sekcji 4.2.

4. DZIAŁANIA USPRAWNIAJĄCE

Niniejsza sekcja dotyczy wniosków w sprawie wprowadzenia nowych modułów rachunków ekonomicznych środowiska (podsekcja 4.1) oraz środków podejmowanych w celu poprawy jakości danych i metod gromadzenia danych (podsekcja 4.2) zgodnie z wymogami określonymi w art. 10 rozporządzenia.

Zaprezentowane w niniejszej sekcji inicjatywy są wynikiem dwóch głównych strategii. Pierwszą z nich jest strategia wdrażania¹⁶ zatwierdzona przez Komisję Statystyczną ONZ w lutym 2013 r. dla centralnych ram systemu rachunków ekonomicznych środowiska stanowiących międzynarodową normę statystyczną, z którą europejskie rachunki ekonomiczne środowiska są zgodne. W ramach tej ogólnoswiatowej strategii wdrażania zaleca się przyjęcie elastycznego i modułowego podejścia, aby uwzględnić różne potrzeby polityczne oraz poziomy dostępności danych.

Drugą strategią jest europejska strategia rachunków środowiska na lata 2014–2018¹⁷. Jest to program dalszej współpracy uzgodniony przez Komisję (Eurostat) oraz państwa członkowskie w ramach Komitetu ds. Europejskiego Systemu Statystycznego. Strategia zapewnia koordynację działań europejskich oraz otwiera drogę dla ewentualnych nowych modułów w rozporządzeniu. Program prac w ramach strategii na lata 2014–2018 skupia się na:

- konsolidacji jakości rachunków, o których mowa w załącznikach I–III do rozporządzenia (emisje do powietrza, podatki i opłaty środowiskowe oraz przepływy materialne);
- promowaniu wykorzystania istniejących rachunków ekonomicznych środowiska;
- zwiększeniu aktualności rachunków, w tym poprzez opracowywanie wczesnych szacunków, aby zwiększyć rolę aspektów polityki ochrony środowiska w planowaniu gospodarczym;
- wdrażaniu rachunków, o których mowa w załącznikach IV–VI do rozporządzenia (wydatki na ochronę środowiska, sektor towarów i usług związanych z ochroną środowiska oraz rachunki fizycznych przepływów energii);
- inwestowaniu w infrastrukturę statystyczną (tj. metodyki referencyjne, klasyfikacje, oprogramowanie specjalistyczne itp.) w celu zwiększenia dostępności, poprawy jakości oraz zwiększenia przydatności rachunków środowiska;
- opracowaniu metodyki oraz uruchomienia dobrowolnego gromadzenia danych w innych obszarach (woda i lasy, subsydia na ochronę środowiska oraz podobne transfery i wydatki na zarządzanie zasobami).

Europejska strategia rachunków środowiska nie uniemożliwia poszczególnym państwom członkowskim rozwijania dodatkowo innych kierunków prac zgodnie z krajową specyfiką, potrzebami politycznymi oraz środkami finansowymi.

4.1. WNIOSKI W SPRAWIE NOWYCH MODUŁÓW

Od czasu ostatniego sprawozdania z postępu prac przyjęto trzy spośród obszarów zaproponowanych jako tematy nowych modułów, zgodnie z art. 10 rozporządzenia, jak wyjaśniono w sekcji 3.1. Określono je w załącznikach IV–VI do rozporządzenia; są to:

¹⁶ <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc13/BG-SEEA-Implementation.pdf>

¹⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1798247/6079569/ESSC-2014-21-EN-24-EuropeanStrategy-env.pdf>

rachunki wydatków na ochronę środowiska, sektor towarów i usług związanych z ochroną środowiska oraz rachunki fizycznych przepływów energii.

Nastąpiły również zmiany w innych obszarach wyszczególnionych w art. 10 rozporządzenia, między innymi:

- grupa zadaniowa doświadczonych państw członkowskich opracowała ramy na potrzeby gromadzenia danych dotyczących subsydiów i innych transferów związanych ze środowiskiem. Eurostat opublikował wytyczne, a pierwsze gromadzenie danych odbyło się w 2015 r. Wspomniane ramy i wytyczne objaśniają istotne pojęcia i tabele sprawozdawcze oraz wskazują, w jaki sposób należy zestawiać dane. Obszar subsydiów na ochronę środowiska jest bardziej wymagający niż obszar podatków i opłat środowiskowych, ponieważ prowadzenie rejestrów w statystyce finansów publicznych jest bardziej złożone;
- Komisja (Eurostat) przygotowuje podręcznik dotyczący rachunków wydatków na zarządzanie zasobami. Istnieją pewne podobieństwa między tymi rachunkami a modulem prawnym dotyczącym rachunków wydatków na ochronę środowiska (załącznik IV do rozporządzenia), co oznacza, że doświadczenie zdobyte w tym drugim obszarze po 2017 r. ułatwi podjęcie decyzji w sprawie sposobu postępowania w przypadku pierwszego z obszarów;
- Komisja pracuje nad projektem eksperymentalnym dotyczącym zintegrowanego kapitału naturalnego oraz rachunków usług ekosystemowych. Jest to projekt długoterminowy, który – zgodnie z planem – przyniesie rezultaty do 2020 r. Główne cele to zintegrowanie istniejących zbiorów danych na szczeblu UE (zdjęcia satelitarne, badania i modele w zakresie użytkowania i pokrycia terenu) oraz wykorzystanie wiedzy fachowej partnerów w ramach projektu w celu opracowania spójnych ram UE zgodnych z bardziej szczegółowymi rachunkami na szczeblu krajowym;
- Komisja (Eurostat) usprawniła oraz uprościła istniejące ramy oraz procedurę dobrowolnego gromadzenia danych na potrzeby rachunków związanych z lasami. Działania te były niezbędne, ponieważ wcześniejsze projekty pilotażowe nie spełniły oczekiwań użytkowników i nie było na nie wystarczającego popytu;
- Komisja (Eurostat) przeprowadziła podstawowe prace koncepcyjne w zakresie rachunków fizycznych przepływów wody na potrzeby rachunków gospodarki wodnej. Udokumentowano je w projekcie podręcznika. Nie rozpoczęto żadnego gromadzenia danych.

Komisja (Eurostat) zdobywa doświadczenie we wspomnianych powyżej obszarach w celu dokonania możliwych ulepszeń, które można by wprowadzić w przyszłości, lecz nie zaproponowała jeszcze żadnych zmian do rozporządzenia. W dalszym ciągu trwają prace nad nowymi modułami, lecz w wolniejszym tempie. Modułami, które przynoszą najwięcej korzyści przy najniższym koszcie, były te już wprowadzone w rozporządzeniu. Pozostałe potencjalne nowe moduły niosą za sobą proporcjonalnie mniej korzyści i są bardziej kosztowne. Tworzenie rachunków może być kosztowne, np. jeżeli źródła podstawowych

danych jeszcze nie istnieją lub nie dostarczają wystarczających informacji, w związku z czym należy je stworzyć lub uzupełnić.

Wśród obszarów, w których zachodzą zmiany, prawdopodobnie najbardziej obiecujące w perspektywie krótkoterminowej są rachunki subsydiów na ochronę środowiska. W 2015 r. – w porozumieniu i we współpracy z państwami członkowskimi – wprowadzono regularne, coroczne dobrowolne gromadzenie danych. Nacisk będzie również kładziony na prace eksperymentalne w zakresie rachunków ekosystemu. Monitorowanie postępów w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, jak określono w komunikacie Komisji „Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym”¹⁸, wymaga zestawu wskaźników opartych na wielu źródłach, między innymi na rachunkach środowiska (ogólnogospodarczych rachunkach przepływów materialnych) oraz statystyce odpadów.

Jednocześnie prowadzone są również prace nad dalszą poprawą jakości istniejących modułów w oparciu o dotychczas zdobyte doświadczenie.

W wyniku dyskusji technicznych prowadzonych w ramach DIMESA¹⁹ przez Komisję (Eurostat) i państwa członkowskie stwierdzono, że niektóre obszary wyszczególnione jako potencjalne przyszłe moduły w art. 10 rozporządzenia w praktyce nie będą odpowiednimi obszarami do rozwoju. Dotyczy to „ogólnogospodarczych rachunków zasobów materialnych” oraz „niewykorzystanych wydobytych materiałów (w tym gleby)”. Znaczenie tych rachunków jest w większości państw ograniczone i trudno jest opracować wystarczająco dokładne szacunki, aby dostosować je do potrzeb kształtowania polityki.

4.2. POPRAWA JAKOŚCI: NAJNOWSZE ZMIANY

Zgodnie z europejską strategią rachunków środowiska poprawa jakości rachunków była w ostatnich latach głównym obszarem zainteresowania i pozostanie nim w nadchodzącym okresie. Z poprawą jakości wiążą się również korzyści pośrednie, ponieważ przyczynia się ona do zwiększenia znaczenia statystyki oraz umożliwia przyrost wydajności, co z kolei ogranicza obciążenie administracyjne.

Komisja (Eurostat) nadal wspiera państwa członkowskie w poprawianiu jakości rachunków na szereg sposobów, w tym poprzez:

- a) **udzielanie dotacji na badania pilotażowe oraz poprawę jakości.** W art. 4 rozporządzenia wzywa się Komisję do opracowania programu badań pilotażowych, które państwa członkowskie mogą przeprowadzać dobrowolnie. Celem badań jest opracowanie metod zgłaszania oraz poprawa jakości danych, aby ustanowić długie szeregi czasowe, stworzyć metody przetwarzania danych oraz sprawdzić wykonalność wprowadzenia nowych modułów rachunków ekonomicznych środowiska. Komisja (Eurostat) każdego roku współfinansowała badania pilotażowe (do 70 % kosztów) oraz publikowała wyniki

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>

¹⁹ Posiedzenie dyrektorów statystyki sektorowej i środowiskowej oraz rachunków sektorowych i rachunków środowiska, czerwiec 2015 r.

na platformie CIRCABC²⁰. Wyniki te są uwzględniane przy planowaniu poprawy jakości i wprowadzaniu nowych modułów rachunków ekonomicznych środowiska;

- b) **ograniczenie opóźnień czasowych w dostępności danych dzięki opracowywaniu wczesnych szacunków.** Rachunki środowiska były dotychczas postrzegane jako stosunkowo szczegółowe dane strukturalne. Komisja (Eurostat) współpracuje z państwami członkowskimi, aby ocenić, czy możliwe byłoby wcześniejsze zestawianie rachunków środowiska. Poczyniono w tym zakresie znaczne postępy. Komisja (Eurostat) bada również sposoby opracowywania wczesnych szacunków dla niektórych głównych wskaźników. Szacunki te miałyby większy margines błędu i byłyby mniej szczegółowe niż szacunki wymagane na mocy rozporządzenia, lecz oferowałyby użytkownikom cenne wczesne informacje. Eurostat rozpoczął właśnie opracowywanie i publikowanie wczesnych szacunków dotyczących ogólnogospodarczych rachunków przepływów materialnych (załącznik III do rozporządzenia) siedem miesięcy po zakończeniu roku referencyjnego. Stanowi to znaczną poprawę, ponieważ wyznaczony w rozporządzeniu termin przekazania danych wynosi 24 miesiące. Podobnie Komisja (Eurostat) zamierza również rozpocząć opracowywanie wczesnych szacunków dotyczących rachunków towarów i usług związanych z ochroną środowiska (załącznik V do rozporządzenia). Komisja (Eurostat) zestawia zgromadzone dane dotyczące podatków i opłat środowiskowych (załącznik II do rozporządzenia) z danymi w zakresie krajowych list podatkowych zebranymi w ramach programu przekazywania danych z zakresu rachunków narodowych ESA 2010²¹. Dzięki temu możliwe jest tworzenie statystyk kilka miesięcy wcześniej, bez zwiększania obciążenia dla państw członkowskich. Obecnie rozważa się możliwe warianty tworzenia szacunków dotyczących rachunków emisji do powietrza (załącznik I do rozporządzenia) rok wcześniej;
- c) **ustanowienie dobrowolnego corocznego gromadzenia danych** w ramach przygotowań do obowiązkowego zgłaszania danych. Obecnie dane są gromadzone dobrowolnie na potrzeby załączników IV–VI do rozporządzenia (rachunki wydatków na ochronę środowiska, sektor towarów i usług związanych z ochroną środowiska oraz rachunki fizycznych przepływów energii). W 2015 r. rozpoczęto nowy proces gromadzenia danych w zakresie subsydiów na ochronę środowiska i podobnych transferów;
- d) **tworzenie unijnych danych zagregowanych nawet w przypadku, gdy brakuje danych niektórych państw członkowskich.** Unijne szacunki są bardzo ważne dla europejskich decydentów. Podstawową metodą tworzenia statystyk na szczeblu UE jest agregowanie danych państw członkowskich. W przypadku gdy nie jest to możliwe z powodu braku wystarczających danych krajowych, Komisja (Eurostat) wykorzystuje alternatywne techniki. W szczególności dotyczy to rachunków towarów i usług związanych z ochroną środowiska (załącznik V do rozporządzenia) oraz rachunków wydatków na ochronę środowiska (załącznik IV do rozporządzenia), w odniesieniu do których państwa członkowskie wciąż przesyłają dane dobrowolnie;

²⁰ <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>

²¹ eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0549&from=EN

- e) **publikowanie podręczników i zapewnianie wytycznych metodycznych.** Od 2013 r. Komisja (Eurostat) opublikowała następujące podręczniki i wytyczne: podatki i opłaty środowiskowe²² (2013 r.), subsydia na ochronę środowiska i podobne transfery²³ (2015 r.) oraz rachunki emisji do powietrza²⁴ (2015 r.). Dodatkowo udostępniono publicznie szereg innych metod w postaci dokumentów roboczych (ogólnogospodarcze rachunki przepływów materialnych²⁵ (2013 r.), rachunki fizycznych przepływów energii²⁶ (2014 r.), rachunki wydatków na zarządzanie zasobami²⁷ (2014 r.) oraz rachunki towarów i usług związanych z ochroną środowiska²⁸ (2015 r.)). Na rok 2016 przygotowywane są trzy dodatkowe publikacje metodyczne (sektor towarów i usług związanych z ochroną środowiska, rachunki wydatków na ochronę środowiska oraz ogólnogospodarcze rachunki przepływów materialnych). Wspomniane materiały referencyjne ułatwiają tworzenie statystyk i są wykorzystywane przez statystyków zarówno w UE, jak i poza nią;
- f) **zapewnianie narzędzi zestawiania rachunków.** Komisja (Eurostat) udostępnia państwom członkowskim i innym krajom narzędzia do zestawiania rachunków. Na przykład Komisja zapewnia narzędzie informatyczne, zwane PEFA-Builder, które zestawia rachunki fizycznych przepływów energii (załącznik VI do rozporządzenia) na podstawie statystyk energii. Komisja (Eurostat) prowadzi również aktualne wykazy (klasyfikacje) produktów i działań niezbędnych do zestawiania rachunków. Komisja (Eurostat) zapewnia narzędzia do obliczania śladu środowiskowego, które mierzą wpływ podmiotów gospodarczych na środowisko przy wykorzystywaniu zasobów naturalnych. Ślad środowiskowy oblicza się poprzez połączenie rachunków ekonomicznych środowiska z innymi statystykami takimi jak tablice przepływów międzygałęziowych;
- g) **ułatwianie przeprowadzania szkoleń** w ramach europejskiego programu szkoleń statystycznych. Komisja organizuje rocznie około czterech szkoleń poświęconych rachunkom ekonomicznym środowiska. Materiały wykorzystane we wcześniejszych szkoleniach są opublikowane na platformie CIRCABC²⁹;
- h) **promowanie wymiany doświadczeń między państwami.** Komisja (Eurostat) organizuje dwie grupy robocze, które spotykają się każdego roku, aby dzielić się doświadczeniami, określać najlepsze praktyki oraz koordynować ulepszenia. Istnieje również kilka grup zadaniowych, które badają szczegółowe kwestie metodyczne oraz wydają zalecenia.

²² <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-13-005>

²³ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-15-005-EN-N>

²⁴ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-15-009>

²⁵ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1798247/6191533/2013-EW-MFA-Guide-10Sep2013.pdf/54087dfb-1fb0-40f2-b1e4-64ed22ae3f4c>

²⁶ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1798247/6191537/PEFA-Manual-2014-v20140515.pdf/12d7dcb3-cc66-46fd-bcb7-45bbe9ba541>

²⁷ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1798247/6191545/1-Resource-management-expenditure-accounts---draft-guidelines-2014.pdf/>

²⁸ <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1798247/6191549/Practical-guide-towards-compiling-EGSS-statistics-March2015.pdf/f0f8c6c1-0ae9-4f53-9c94-afcc190cc5ba>

²⁹ <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>

Komisja (Eurostat) uczestniczy w międzynarodowych inicjatywach organizowanych przez OECD, EKG ONZ oraz ONZ;

- i) **opracowywanie rozwiązań wciąż istniejących problemów metodycznych.** Oprócz podjęcia prac mających na celu poprawę jakości załączników I–III do rozporządzenia, wyszczególnionych w sekcjach 3.5 i 4.2, Komisja (Eurostat) zidentyfikowała wyzwania metodyczne związane z nowymi załącznikami IV–VI do rozporządzenia i pracuje nad rozwiązaniem tych kwestii. Główne wyzwania dla państw członkowskich to określenie przypisania emisji oraz wykorzystania zasobów naturalnych przez gałęzie przemysłu NACE oraz opracowanie zintegrowanych ram dla modułów pieniężnych rachunków środowiska (wydatki na ochronę środowiska, wydatki na zarządzanie zasobami, sektor towarów i usług związanych z ochroną środowiska, a także podatki i opłaty środowiskowe i subsydia). Zintegrowane ramy pieniężnych rachunków środowiska pozwoliłyby na opracowywanie poszczególnych modułów w ten sam sposób z wykorzystaniem zbioru wspólnych źródeł danych, a zatem mogą one ograniczyć obciążenie administracyjne.