



Förordning om europeiska miljöräkenskaper

2021/22:FPM119

Finansdepartementet

2022-09-05

Dokumentbeteckning

COM(2022) 329 final

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordning (EU) nr 691/2011 vad gäller införandet av nya moduler för miljöräkenskaper

Sammanfattning

Den 11 juli 2022 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag om ändring av förordning (EU) nr 691/2011 om europeiska miljöräkenskaper. Kommissionen föreslår att det ska läggas till tre obligatoriska moduler i miljöräkenskapsramverket: skogsräkenskaper, räkenskaper över miljösubventioner och liknande transfereringar samt ekosystemräkenskaper. Syftet med ändringen är att bättre möta användarbehoven inom dessa områden, inte minst vad gäller uppföljningen av den europeiska gröna given.

Regeringen är positiv till att nya moduler införs. Regeringens övergripande målsättning för statistikområdet är ändamålsenliga bestämmelser som resulterar i statistik av god kvalitet och som inte innebär någon risk för betydligt ökade kostnader eller administrativa bördor. Regeringen anser att vissa delar i de föreslagna modulerna för skogsräkenskaper och ekosystemräkenskaper innebär en sådan risk. Dessa delar bör inte göras obligatoriska för medlemsstaterna att ta fram, utan fortsätta att utvecklas på frivillig basis. Vidare anser regeringen att den föreslagna utökade befogenheten till kommissionen att anta delegerade akter vad gäller ekosystemräkenskapernas monetära värden bör utgå.

1.1 Ärendets bakgrund

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 691/2011 av den 6 juli 2011 om europeiska miljöräkenskaper (härefter förordningen) fastställs en gemensam ram för insamling, sammanställning, överföring och utvärdering av europeiska miljöräkenskaper. Förordningen har reviderats en gång tidigare, genom Europaparlamentets och rådets förordning EU nr 538/2014 av den 16 april 2014 om ändring av förordning (EU) nr 691/2011 om europeiska miljöräkenskaper.

Förordningen omfattar för närvarande sex moduler: räkenskaper över utsläpp till luft, miljörelaterade skatter efter ekonomisk aktivitet, materialflödesräkenskaper för ekonomin, räkenskaper över miljöskyddskostnader, räkenskaper över sektorn för miljövänliga varor och tjänster samt räkenskaper över fysiska energiflöden.

I artikel 10 i förordningen anges potentiella nya moduler som kan införas senare, på förslag av Europeiska kommissionen. Kommissionen föreslår nu att tre av de moduler som anges i artikel 10 ska införas: skogsräkenskaper, ekosystemräkenskaper samt räkenskaper över miljösubventioner och liknande transfereringar.

Enligt kommissionen är syftet med förslaget att utvidga tillämpningsområdet för de europeiska miljöräkenskaperna för att bättre kunna följa upp den europeiska gröna given och bidra till unionens politiska prioriteringar för grön tillväxt och resurseffektivitet. De nya modulerna kommer även att göra fler integrerade dataset tillgängliga för användarna, enligt följande;

- skogsräkenskaperna mäter specifikt skogsareal och dess tillgängliga andel för timmerutvinning och spårar förändringarna över tid
- genom ekosystemräkenskaperna integreras hänsynen till den biologiska mångfalden och naturkapitalet med allmänna ekonomiska frågor om resursfördelning och hållbarhet
- räkenskaper över miljösubventioner och liknande transfereringar identifierar och kvantifierar inhemska finanspolitiska åtgärder samt betalningar från utlandet.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Moduler

Tre nya moduler läggs till i förteckningen över moduler för europeiska miljöräkenskaper, med hänvisningar till bilagorna där mål, omfattning och rapporteringsskyldigheter anges (se avsnitt 1.2.6 nedan).

1.2.2 Delegerade befogenheter

Genom en ny artikel benämnd 3.4a får kommissionen befogenhet att genomföra en metod- och genomförbarhetsstudie om den monetära värderingen av ekosystemtjänster. Vidare ges kommissionen befogenhet att efter att denna studie har genomförts anta en delegerad akt för att besluta för vilka av de ekosystemtjänster som ingår i rapporteringstabellerna i avsnitt 5 i bilaga IX som monetära värden ska rapporteras, det första referensåret och en förteckning över godtagbara metoder för fastställande av dessa monetära värden.

1.2.3 Uppgiftsinsamling

Genom en ändring i förordningen ges medlemsstaterna möjlighet att använda andra innovativa metoder än de som redan anges i artikel 5.2.

1.2.4 Undantag

Möjligheten att begära undantag från rapportering i förordningen utvidgas så att den även inbegriper uppgifter för de tre nya modulerna.

1.2.5 Pilotstudier

Listan av potentiella nya moduler för kommande revideringar som kommissionen kan föreslå (och som ska föregås av pilotstudier) utökas med följande moduler: vattenräkenskaper, räkenskaper för resursförvaltningskostnader, miljöskadliga subventioner eller stödåtgärder samt avfallsräkenskaper.

1.2.6 Nya bilagor för varje ny modul

Detaljerade uppgifter rörande varje modul läggs in i nya bilagor till förordningen, varav bilaga VII avser skogsräkenskaper, bilaga VIII räkenskaper över miljösubventioner och liknande transfereringar samt bilaga IX ekosystemräkenskaper. För varje ämne/modul anges bl.a. mål, omfattning, variabelförteckning, första referensår samt frekvens och tidsfrister för överföring.

Från bilaga IV (befintlig modul för miljöskyddskostnader) stryks variabeln ”miljöskyddstransfereringar (inbetalt/utbetalt)” eftersom den kommer att samlas in enligt modulen för räkenskaper över miljösubventioner och liknande transfereringar.

1.2.7 Övrigt

Utöver de ovannämnda ändringarna görs ett antal smärre ändringar och justeringar av teknisk karaktär, referensuppdateringar m.m.

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

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har bedömt att en konsekvensbedömning inte är nödvändig, bl.a. då den befintliga förordningen redan finns som ett politiskt verktyg för initiativet. Kommissionen har framhållit att det uttryckligen framgår av artikel 10 i förordningen att det är möjligt att lägga till nya tematiska räkenskaper och förtecknar potentiella moduler. Vidare har kommissionen påpekat att medlemsstaterna genomfört pilotstudier om de nya ämnena, med ekonomiskt stöd från kommissionen (Eurostat). Under pilotfasen har medlemsländerna på frivillig basis redan kunnat ta fram och leverera de efterfrågade uppgifterna till kommissionen för bilagorna VII och VIII.

Sverige har i viss omfattning deltagit i den frivilliga redovisningen. För modulen om skogsräkenskaper rapporterar Sverige redan 1 av de 4 föreslagna tabellerna (räkenskaper över ekonomisk verksamhet inom skogs- och avverkningsindustrin, tabell 4). För modulen om miljömotiverade subventioner rapporterar Sverige redan in alla rapporteringstabeller som anges i avsnitt 5, förutom uppgifterna om transfereringar från den offentliga sektorn till företag grupperat efter näringsgren. För modulen om ekosystemräkenskaper finns det inte i dag någon frivillig rapportering till kommissionen.

Enligt kommissionen påverkar förslaget inte EU:s budget.

För statens budget kommer kostnaderna öka för framtagande av de uppgifter i de nya modulerna som inte tas fram i dag. Detta gäller särskilt kostnaderna för utveckling och löpande produktion av ekosystemräkenskaper och de delar av skogsräkenskaperna som Sverige inte rapporterar frivilligt i dag. Tillkommande kostnader för rapportering av miljöräkenskapsdata som förslaget kan leda till ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till att tillgången till europeiska miljöräkenskapsdata utökas, då detta bl.a. förbättrar möjligheterna att följa upp flera av EU:s miljörelaterade strategier. Det finns även en nationell efterfrågan på utökad miljörapportering. Regeringens övergripande målsättning för statistikområdet är ändamålsenliga bestämmelser som resulterar i statistik av god

kvalitet, och som inte innebär någon risk för betydligt ökade kostnader eller administrativa bördor. Regeringen och berörda myndigheter behöver fortsatt analysera huruvida förslaget innebär några sådana risker.

En sådan analys är särskilt relevant för modulen för skogsräkenskaper, eftersom krav på mer detaljerade data för ett skogsrikt land som Sverige skulle kunna innebära en betydande ökning av kostnader och administrativa bördor för berörda myndigheter, både för metodutveckling och för kommande löpande statistikproduktion. Exempel på sådana krav är krav på att statistiken ska redovisas på årsbasis, i stället för i form av löpande medelvärden, och krav på redovisning av skog som inte är tillgänglig för träförsörjning (inklusive skogsbrukets frivilliga avsättningar). I den fortsatta dialogen med kommissionen om metoder avser regeringen verka för att de kostnadshöjande effekterna av de utökade datakraven begränsas.

Om förslaget innebär antingen betydligt ökade kostnader eller administrativa bördor, och för att värna kvaliteten i statistiken, kan det vara befogat att fortsätta utveckla vissa delar av den föreslagna utökade rapporteringen på frivillig basis, särskilt avseende delar av räkenskaper över ekosystemens tillstånd. En sådan utvecklingsfas är också önskvärd för att bättre kunna möta användarbehoven och ta fram ändamålsenlig statistik, då användarbehoven kan konkretiseras under testfasen.

Vidare anser regeringen att den föreslagna utökade delegeringen till kommissionen vad gäller ekosystemräkenskapernas monetära värdering avser ett område som inte är tillräckligt moget för lagstiftning och bör utgå från förslaget.

Behandlingen av förslaget kommer att inledas under hösten 2022 och sannolikt att pågå under Sveriges EU-ordförandeskap 1 januari - 30 juni 2023.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Under beredningsprocessen har kommissionens och medlemsstaternas experter vid flera tillfällen diskuterat förslaget inom ramen för det europeiska statistiksystemet, vilket har lett till tekniska förbättringar och förenklingar i förslaget. Ett antal medlemsstater har varit positiva till förslaget. Flera medlemsstater har dock framhållit att förslaget leder till en för stor rapporteringsbörda för medlemsstaterna och efterfrågat att det första referensåret flyttas fram, att tidsfristerna för rapporteringen förlängs eller att en viss del av den föreslagna rapporteringen görs frivillig.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen får anses stå bakom sitt förslag. Europaparlamentet har ännu inte tagit ställning till förslaget.

Förslaget har remitterats till Konjunkturinstitutet, Naturvårdsverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Skogsstyrelsen, Statistiska centralbyrån och Sveriges lantbruksuniversitet. Remisstiden går ut den 7 september.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 338.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Europaparlamentet och rådet fattar därmed beslut om förslaget i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. För beslut i rådet krävs kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Subsidiaritetsprincipen är tillämplig då förslaget inte omfattas av EU:s exklusiva befogenhet.

Kommissionen anser att åtgärder på EU-nivå är motiverade. För det första måste europeisk statistik vara jämförbar mellan medlemsstaterna och man måste kunna härleda totalsiffror för EU som beräknas utifrån medlemsstaternas totalsiffror. För det andra har miljön en gränsöverskridande dimension och karaktär. För det tredje har vissa användningsområden för miljöräkenskaperna en räckvidd som sträcker sig utanför EU, t.ex. målen för hållbar utveckling, och därför måste EU tillämpa globala standarder.

Kommissionen anser vidare att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Medlemsstaterna måste utarbeta de nya miljöräkenskaperna med hjälp av gemensamma specifikationer, baserade på de internationella SEEA-standarderna, och därefter förmedla uppgifterna till kommissionen (Eurostat) för validering och spridning. I linje med proportionalitetsprincipen går den föreslagna förordningen inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Regeringen bedömer att den föreslagna förordningen, av de skäl som kommissionen anför, är förenlig med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

En förordning är det lämpligaste instrumentet med tanke på förslagets syfte och innehåll, samt det faktum att förslaget innebär ändring av en befintlig förordning.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådets arbetsgrupp för statistik. Det första mötet har aviserats till den 9 september 2022. Behandlingen förväntas fortsätta under Sveriges ordförandeskap våren 2023. Beslut kan väntas under 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

Skogsräkenskaper: räkenskaper över skogsresurser, som omfattar trädbevuxen mark och timmer på trädbevuxen mark, och räkenskaper över ekonomisk verksamhet för skogsbruk och skogsavverkning.

Miljösubventioner och liknande transfereringar: löpande transfereringar och kapitaltransfereringar enligt definitionen i ENS 2010, avsedda att stödja verksamhet som skyddar miljön och tryggar nationella resurser och relaterade produkter.

Ekosystemräkenskaper: räkenskaper som är utformade för att ge enhetlig information om ekosystemens omfattning och tillstånd och om flödena av tjänster från dessa system till samhället.