



Bruxelles, 9.12.2013
COM(2013) 864 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**Regolamento (UE) n. 691/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio,
del 6 luglio 2011,
relativo ai conti economici ambientali europei**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Regolamento (UE) n. 691/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2011, relativo ai conti economici ambientali europei

Contesto della relazione

L'articolo 10 del regolamento (UE) n. 691/2011 ("il regolamento") dispone che la Commissione presenti una relazione come segue:

"Articolo 10

Relazione e revisione

Entro il 31 dicembre 2013 e successivamente ogni tre anni la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'applicazione del presente regolamento. Tale relazione valuta, in particolare, la qualità dei dati trasmessi, i relativi metodi di raccolta, l'onere amministrativo che grava sugli Stati membri e sulle unità partecipanti, nonché la fattibilità e l'efficacia di tali statistiche.

Se del caso e tenuto conto dei risultati di cui all'articolo 4, paragrafo 2, la relazione è accompagnata da proposte volte a:

- introdurre nuovi moduli di contabilità economica ambientale, quali spese ed entrate per la protezione dell'ambiente (EPER)/conti della spesa per la protezione dell'ambiente (EPEA); settore dei beni e servizi ambientali (EGSS); conti dell'energia; trasferimenti ambientali (sussidi) e conti della spesa per l'uso e la gestione delle risorse naturali (RUMEA); conti (quantitativi e qualitativi) delle risorse idriche; conti dei rifiuti; conti delle risorse forestali; conti dei servizi forniti dagli ecosistemi; conti degli stock di materia a livello di intera economia (CSM-IE) e la misurazione di materiali inutilizzati da scavo (compreso il suolo);

- migliorare ulteriormente la qualità dei dati e i relativi metodi di raccolta, migliorandone al contempo la copertura e la comparabilità e riducendo l'onere amministrativo per le imprese e la pubblica amministrazione."

Il regolamento (UE) n. 691/2011 è il primo regolamento dell'Unione in materia di conti ambientali. Comprende tre moduli:

- conti delle emissioni atmosferiche, che presentano le emissioni di 14 differenti gas disaggregate per 64 branche di attività e le famiglie;
- imposte ambientali, che distinguono 4 tipi di imposte - sull'energia, sui trasporti (escluse le imposte sui carburanti), sull'inquinamento, sulle risorse - ripartite per 64 branche di attività, famiglie e non residenti soggetti al pagamento di tali imposte;

- conti dei flussi di materia per 50 tipologie di materiali, che evidenziano l'estrazione interna, le importazioni e le esportazioni. Consumi interni di materiale = estrazione interna + importazioni – esportazioni, per ciascuna tipologia di materiale e in totale.

I tre moduli di cui sopra erano quelli più maturi sotto il profilo statistico e prendono in considerazione aspetti importanti per la politica ambientale: emissioni atmosferiche e cambiamenti climatici, strumenti economici su cui far leva per limitare l'inquinamento ed efficienza delle risorse.

Allorché questo primo regolamento è stato discusso e successivamente adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio, gli utilizzatori in seno al Parlamento e le DG della Commissione hanno messo in evidenza che questi tre primi moduli dovevano essere considerati come un punto di partenza e che le esigenze politiche in materia di conti ambientali erano molto più ampie. In effetti il Parlamento europeo ha inserito nell'articolo 10 (vedi sopra) un elenco di nuovi possibili moduli prioritari per il futuro.

Il regolamento ha fissato al 31 dicembre 2013 la data di presentazione di questa prima relazione: ciò significa che, tenuto conto del tempo necessario per l'adozione, la traduzione e altri espletamenti, essa ha dovuto essere redatta quando non erano ancora disponibili i primi dati da trasmettere a norma del regolamento. Una appropriata valutazione della qualità dei dati, delle modalità di rilevazione, ecc. sarà condotta all'inizio del 2014.

Buona trasmissione dei dati per i primi tre moduli, con segnali di miglioramento

I termini per la prima trasmissione formale di dati a norma del regolamento sono il 30 settembre 2013 per i moduli sulle emissioni atmosferiche e sulle imposte ambientali e il 31 dicembre 2013 per i conti dei flussi di materia a livello di intera economia. Non è pertanto possibile procedere a un'analisi dettagliata della qualità di tali dati considerati i tempi ristretti previsti per la presentazione di questa relazione.

Inoltre a sei Stati membri (Spagna, Francia, Cipro, Malta, Austria, Polonia) sono state concesse deroghe parziali o totali [decisione di esecuzione 2012/691/UE della Commissione del 6 novembre 2012 (GU L 308 dell'8.11.2012, pag. 23)], che consentono loro di rinviare fino a due anni la trasmissione dei dati. I progressi realizzati da alcuni di questi Stati membri, tuttavia, hanno superato le aspettative, ciò che consentirà a qualche paese di soddisfare più o meno ampiamente le prescrizioni del regolamento.

A seguito della pertinente modifica dell'allegato XXI dell'accordo SEE, anche la Norvegia e l'Islanda sono tenute a osservare le prescrizioni del regolamento, seppure con una deroga di due anni per quest'ultimo paese. Al contrario, il Liechtenstein è stato esentato.

Al momento della stesura della presente relazione, i termini formali per la trasmissione dei dati di cui alla prima rilevazione a norma del regolamento sono appena scaduti oppure non lo sono ancora. Diversi paesi hanno tuttavia già trasmesso una considerevole mole di dati su base volontaria: entro la metà del 2013 una ventina di paesi aveva trasmesso dati completi o quasi completi riguardo ai conti sulle emissioni atmosferiche e sulle imposte ambientali e 24 paesi avevano fornito i rispettivi conti dei flussi di materia. Con l'andar del tempo sono

notevolmente migliorate la copertura (numero di paesi e grado di completamento delle singole tabelle), la tempestività e l'attendibilità.

Eurostat e gli istituti nazionali di statistica collaborano nell'ambito di gruppi di lavoro e di speciali task force tematiche nell'intento di garantire un elevato livello di precisione, di coerenza e di comparabilità dei dati.

I risultati delle rilevazioni di dati su base volontaria sono pubblicati sul sito Internet di Eurostat e in varie pubblicazioni.

Valutazione formale della qualità nel primo semestre del 2014

Un modello per la relazione sulla qualità dei dati, che gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione (Eurostat) a norma dell'articolo 7 del regolamento, è stato sviluppato in seno ai gruppi di lavoro e la presentazione della prima relazione farà seguito alla prima trasmissione dei dati alla fine del 2013. Tutti gli aspetti della qualità saranno presi in considerazione: tempestività, comparabilità, accessibilità, chiarezza, coerenza, esaustività e attendibilità. La relazione conterrà inoltre una descrizione strutturata delle fonti e dei metodi applicati per elaborare i dati. La relazione sarà discussa con gli Stati membri nella primavera del 2014 e servirà da base per un piano volto a migliorare ulteriormente la qualità dei dati, in particolare la loro comparabilità e tempestività.

Usi dei dati

I dati dei conti ambientali trovano impiego in varie applicazioni per le politiche a livello sia nazionale sia dell'UE. Un esempio particolarmente significativo è quello del consumo interno di materiali desunto dai conti dei flussi di materia, che è stato adottato come indicatore principale per l'iniziativa prioritaria in materia di efficienza delle risorse nell'ambito della strategia Europa 2020. I conti delle emissioni atmosferiche contribuiscono ad accrescere le conoscenze sui settori economici che producono emissioni di gas serra, responsabili dei cambiamenti climatici, mentre le imposte ambientali (in particolare le imposte sull'energia) costituiscono un importante strumento economico su cui far leva per ridurre le emissioni e sono anch'esse incluse tra gli indicatori dell'efficienza delle risorse. La pertinenza di tali dati è particolarmente elevata nel contesto delle politiche elaborate nell'ambito della strategia Europa 2020, che mirano al conseguimento di obiettivi sia climatici sia energetici, garantendo al tempo stesso una crescita sostenuta dell'economia.

Tutti i dati pervenuti sono inclusi in varie pubblicazioni e analisi e possono essere consultati sul sito Internet di Eurostat accessibile al pubblico:

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

Il sito contiene inoltre informazioni di base, manuali metodologici e guide, nonché diverse pubblicazioni con i dati esistenti. La conoscenza di questi tre moduli, mano a mano che essi si consolidano, va tuttavia migliorata al fine di promuoverne ulteriormente la consultazione da parte di utilizzatori che possono non essere pienamente consci del loro valore aggiunto. Dato che i moduli sono basati sui dataset esistenti, non è raro che gli utilizzatori attingano direttamente ai dati originari, senza essere pienamente consapevoli dei vantaggi offerti dai

conti ambientali, in particolare la possibilità di analisi integrate economico ambientali. Ad esempio, i conti delle emissioni atmosferiche sono ancora relativamente poco utilizzati rispetto ai repertori dei gas serra o dei dati sulle emissioni nel quadro della convenzione sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza. Un altro esempio potrebbe essere quello delle imposte ambientali per le quali i dataset previsti dal regolamento offrono una ulteriore disaggregazione secondo l'attività economica che versa l'imposta, il che rappresenta un utile parametro aggiuntivo per analisi fiscali dettagliate. Sarà pertanto necessario, mano a mano che la trasmissione dei dati a norma del regolamento diventerà un'operazione di routine e saranno progressivamente disponibili serie storiche esaustive e più lunghe, adoperarsi attivamente per sensibilizzare gli utilizzatori in merito all'uso dei dataset, mediante specifiche pubblicazioni e nell'ambito di eventi statistici.

I dati trovano numerosi impieghi pratici a livello dell'UE e da parte di istituti di ricerca specializzati. Se in alcuni paesi i dati sembrano essere ampiamente utilizzati, in altri gli istituti nazionali di statistica riferiscono di un loro uso relativamente scarso da parte della pubblica amministrazione. Si rende pertanto necessario incoraggiarne maggiormente l'impiego. È prevedibile che l'utilizzo dei dati aumenterà quando sarà migliorata la copertura in termini di numero di paesi e di lunghezza delle serie storiche disponibili per l'analisi delle tendenze.

Elaborazione di conti ambientali anche a livello internazionale

I conti ambientali previsti dal regolamento sono designati come "conti satellite" dei conti nazionali convenzionali: il sistema europeo dei conti nazionali e regionali (SEC) e il sistema dei conti nazionali (SCN) a livello mondiale. I tre conti/moduli inclusi nel primo regolamento figurano anche nel sistema di conti economici ambientali (SEEA) previsto a livello mondiale, che è stato adottato come standard statistico internazionale dalla Commissione statistica delle Nazioni Unite nel marzo 2012 (sostenuto e pubblicato da Nazioni Unite, Commissione europea, OCSE, Banca mondiale, FMI e FAO). Eurostat e diversi paesi dell'UE hanno dato un notevole contributo all'elaborazione del SEEA.

Gli aspetti fondamentali di questi conti sono al centro anche delle strategie di crescita verde dell'OCSE e del programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), nonché delle iniziative in materia di contabilità del capitale naturale della Banca mondiale.

Oneri amministrativi ridotti

Per ottemperare alle prescrizioni del regolamento in merito ai dati da trasmettere, gli istituti nazionali di statistica possono utilizzare i dati di base esistenti che essi adeguano successivamente alle classificazioni dei conti nazionali.

Ad esempio, i conti delle emissioni atmosferiche si basano sul lavoro già svolto in vista della compilazione, a norma della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC) e della convenzione dell'UNECE sull'inquinamento atmosferico transfrontaliero a grande distanza, degli inventari delle emissioni atmosferiche. I conti ambientali poi li ampliano per adeguarli alle classificazioni e ai concetti delle tavole input-output dei conti nazionali, in modo da allinearli alle statistiche sui settori economici dell'industria e dei servizi.

Le imposte ambientali sono individuate nell'elenco delle imposte nazionali già trasmesso dai singoli paesi alla Commissione (Eurostat).

Per i conti dei flussi di materia, i dati riguardanti l'estrazione interna sono ricavati dalle statistiche dell'agricoltura (per la produzione di biomassa), le informazioni sui minerali dai dati relativi alle attività estrattive, i dati sulle risorse energetiche fossili dalle statistiche dell'energia e i dati sulle importazioni e sulle esportazioni dalle statistiche del commercio estero.

Grazie al riutilizzo dei dati esistenti, l'onere di risposta supplementare gravante sulle imprese è estremamente ridotto. In gran parte l'onere ricade sugli istituti nazionali di statistica che devono farsi carico del trattamento dei dati esistenti e dell'accrescimento dell'utilità analitica dei dati di base attraverso il loro allineamento ai concetti e alle classificazioni dei conti nazionali. Nella maggior parte dei paesi ciò richiede normalmente il lavoro di circa due persone a tempo pieno in totale per i primi tre moduli. Lo sviluppo di nuovi moduli e il mantenimento e l'ulteriore miglioramento della qualità dei conti ambientali sono possibili solo a condizione che le amministrazioni nazionali assicurino la disponibilità di risorse sufficienti.

Assistenza dei paesi nell'attuazione dei primi tre moduli da parte di Eurostat

Eurostat ha assistito gli Stati membri che ne avevano necessità nell'attuazione dei primi tre moduli attraverso una serie di strumenti, tra i quali:

- sovvenzioni per studi pilota,
- condivisione di esperienze tra paesi,
- corsi nell'ambito del programma di formazione di statistici europei,
- guide e manuali,
- razionalizzazione delle modalità di trasmissione dei dati a Eurostat per i primi tre moduli.

Proposta di tre moduli aggiuntivi

Eurostat e gli Stati membri hanno continuato a sviluppare nuovi moduli in seno ai gruppi di lavoro in campo statistico. Nel periodo 2011-2012 sono state sviluppate metodologie e sono stati condotti test pilota con particolare riguardo per i primi tre moduli elencati all'articolo 10: spese per la protezione dell'ambiente; settore dei beni e dei servizi ambientali (EGSS); conti dei flussi fisici d'energia. Questi moduli sono stati considerati i più maturi sotto il profilo concettuale e per essi sono disponibili le necessarie statistiche di base. Anche questi nuovi moduli comportano oneri di risposta scarsi o nulli per le imprese o le famiglie, mentre saranno piuttosto gli istituti nazionali di statistica che dovranno allineare e adeguare i dati già rilevati per altri scopi (statistici o amministrativi). I nuovi moduli rispettano anche le priorità politiche dell'Unione in materia di crescita verde e di efficienza delle risorse.

La Commissione (Eurostat) assiste i paesi nei preparativi per i tre nuovi moduli mediante sovvenzioni, scambi di esperienze, manuali, ecc., come già avvenuto negli anni precedenti per

i primi tre moduli. Ad esempio, grazie a tali sovvenzioni, in 20 Stati membri il modulo relativo alle spese per la protezione dell'ambiente è oggetto dal 2001 di test pilota, in 12 Stati membri sono condotti studi pilota in merito al modulo sull'EGSS e in 12 Stati membri sono testati i conti dell'energia. Inoltre alcuni paesi hanno svolto studi pilota senza il sostegno finanziario dell'UE. Anche la Norvegia e la Svizzera hanno partecipato attivamente e hanno condiviso le loro esperienze. Nel complesso sono state acquisite esperienze significative in merito a questi moduli, condivise tra gli Stati membri nell'ambito di riunioni tecniche. Di esse si è tenuto ampiamente conto, consentendo così al comitato del sistema statistico europeo di esprimere il 7 febbraio 2013 un parere positivo sul progetto di regolamento. Un elenco degli studi pilota è disponibile sul sito Internet di Eurostat:

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

Su tale base, la Commissione ha adottato il 2 maggio 2013 una proposta di regolamento di modifica [COM(2013)247], finalizzato ad aggiungere questi tre moduli al primo regolamento. Alla fine del 2013 la proposta di regolamento è in fase avanzata di discussione in seno al Consiglio e al Parlamento europeo.

Altri moduli in via di preparazione

I lavori proseguono anche per la maggior parte degli altri conti elencati all'articolo 10:

- trasferimenti ambientali (sussidi), per i quali una task force di Stati membri che hanno accumulato esperienza in proposito sta elaborando un quadro per la rilevazione dei dati;
- conti della spesa per l'uso e la gestione delle risorse naturali (RUMEA), per i quali l'attenzione è focalizzata sulle attività di gestione delle risorse in relazione con l'attuazione del nuovo modulo sull'EGSS;
- conti dei flussi idrici, per i quali il lavoro concettuale, pur avanzando, è ostacolato dalla carenza di dati di base;
- conti delle risorse forestali, da ottenere tramite lo sviluppo di conti economici ambientali delle foreste coerenti con il SEEA.

Questi conti sono i potenziali candidati per una terza serie di moduli.

Tutti questi moduli potenziali rientrano nella strategia europea di contabilità ambientale (ESEA) adottata nel 2008 dal comitato del programma statistico composto dai direttori di tutti gli istituti nazionali di statistica. La strategia ESEA 2008 è attualmente in via di aggiornamento per tenere conto dell'adozione del primo regolamento e della proposta del secondo, nonché per prendere in esame nuove esigenze politiche. Gli istituti nazionali di statistica degli Stati membri sono attualmente restii ad accettare altri moduli, in considerazione dei tagli di bilancio e della carenza di personale. Essi raccomandano piuttosto di concentrarsi sul miglioramento della qualità e sulla promozione dell'uso dei primi tre e dei secondi tre moduli.

La domanda di informazioni dal mondo politico verte in particolare sui conti dei servizi forniti dagli ecosistemi e sulla biodiversità, che dal punto di vista della misurazione sono però solo in una fase iniziale di sviluppo e di ricerca, per i quali è necessaria l'azione coordinata di gruppi pluridisciplinari comprendenti biologi, specialisti dell'ambiente, cartografi nonché statistici. Per tale ragione si ritiene preferibile lasciare l'iniziativa all'Agenzia europea dell'ambiente. Il ruolo degli istituti nazionali di statistica in questa fase dovrebbe consistere principalmente nel fornire i dati di base, come i dati sulla produzione agricola e sulla copertura del suolo (LUCAS) e statistiche regionali, nonché nell'offrire assistenza su aspetti statistici, laddove necessario.

Necessità di maggiore tempestività

Un'altra richiesta degli utilizzatori riguarda il miglioramento della tempestività. I primi tre moduli sono stati concepiti come dati strutturali relativamente dettagliati per analizzare le interazioni tra l'economia e l'ambiente nei settori selezionati considerati dal primo regolamento. Con l'introduzione del "semestre europeo", l'esercizio di pianificazione della politica economica e di bilancio dell'Unione, si vogliono affiancare gli aspetti ambientali ai dati economici tradizionali come il Pil. Eurostat collabora con gli istituti nazionali di statistica per individuare il modo migliore per anticipare la compilazione di questi conti ambientali. Nonostante i notevoli progressi compiuti da parte sia dei paesi sia di Eurostat per accelerare le procedure di rilevazione dei dati e di compilazione dei conti, è improbabile tuttavia che ciò sia sufficiente per raggiungere il grado di tempestività richiesto per il "semestre europeo". Eurostat sta pertanto valutando la possibilità di anticipare notevolmente l'elaborazione delle stime flash per alcuni dei principali indicatori (ad esempio, le stime al momento t+4 mesi delle emissioni di CO₂ a partire dalle statistiche mensili di Eurostat sul consumo di energia).

Prospettive per il futuro

La Commissione (Eurostat) verificherà attentamente la qualità dei dati ricevuti per i primi tre moduli alla fine del 2013 e proporrà miglioramenti ai singoli paesi o in merito alla metodologia generale, se necessario.

Il dibattito sulla seconda serie di moduli continuerà nel 2014 in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. Gli statistici continueranno a predisporre le misure necessarie all'attuazione pratica di questi tre moduli aggiuntivi.

La strategia europea di contabilità ambientale sarà riveduta d'intesa con i principali gruppi di utilizzatori e con gli istituti nazionali di statistica. La data fissata per il completamento di questa nuova strategia ESEA è la metà del 2014.

La Commissione e le amministrazioni degli Stati membri continueranno a collaborare per garantire migliore visibilità ai risultati dei conti ambientali e per assicurare che ne aumenti sempre più il loro uso.