



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 2. september 2009 (03.09)
(OR. en)**

12739/09

**ECOFIN 539
STATIS 79
DEVGEN 223
ENV 536**

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget den:	20. august 2009
til:	Javier SOLANA, generalsekretær/højststående repræsentant
Vedr.:	Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet - BNP og mere Måling af fremskridt i en verden i forandring

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - KOM(2009) 433 endelig.

Bilag: KOM(2009) 433 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.8.2009
KOM(2009) 433 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**BNP og mere
Måling af fremskridt i en verden i forandring**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

BNP og mere Måling af fremskridt i en verden i forandring

1. INDLEDNING

Bruttonationalproduktet (BNP) er den bedst kendte målestok for makroøkonomisk aktivitet¹. BNP, som blev udviklet i 1930'erne, er blevet et standardmåleinstrument, som benyttes af de politiske beslutningstagere verden over og også i vid udstrækning i offentlige debatter. BNP opsummerer merværdien af alle pengebaserede økonomiske aktiviteter. Det bygger på en klar metode, som gør det muligt at foretage sammenligninger både tidsmæssigt og mellem lande og regioner.

BNP anses efterhånden også som en erstatningsindikator for samfundets udvikling og fremskridt i almindelighed. Men det kan på grund af sin udformning og sit formål ikke bruges som et troværdigt grundlag for politiske debatter om alle spørgsmål. Et af de kritiske punkter er, at BNP ikke måler miljømæssig bæredygtighed eller social inklusion, og der skal tages højde for disse begrænsninger, når det bruges i politiske analyser og debatter².

Det erkendes i stigende grad, at det er nødvendigt at forbedre data og indikatorer til at supplere BNP, og en række internationale initiativer fokuserer herpå. Disse initiativer afspejler også de nye samfundsmæssige og politiske prioriteter. I november 2007 organiserede Europa-Kommissionen (sammen med Europa-Parlamentet, Romklubben, WWF og OECD) konferencen "Hinsides BNP"³. Konferencen viste, at der var kraftig støtte fra de politiske beslutningstagere, økonomiske, sociale og miljømæssige eksperter og civilsamfundet til at udvikle indikatorer, som supplerer BNP og tager sigte på at frembringe mere omfattende oplysninger til støtte for den politiske beslutningstagning.

Denne meddelelse indkredser derfor en række tiltag, som kan iværksættes på kort og mellemlang sigt. Det overordnede mål er at udvikle mere vidtspændende indikatorer, som giver en mere pålidelig vidensbase, der kan bidrage til at forbedre den offentlige debat og politiske beslutningstagning. Kommissionen har til hensigt at samarbejde med interesseparter og partnere for at udvikle indikatorer, som er anerkendt og anvendt på internationalt plan.

¹ BNP = privat forbrug + investeringer + offentligt forbrug + (eksport – import). Bestemmelserne og reglerne for, hvordan det beregnes, er fastlagt i det europæiske nationalregnskabssystem (ENS), som i store træk svarer til FN's nationalregnskabssystem (SNA).

² Et nyligt overblik over BNP-begrænsninger kan findes i Stiglitz/Sen/Fitoussi (2008) Issues Paper, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/Issues_paper.pdf).

³ www.beyond-gdp.eu

2. MÅLING AF FREMSKRIDT I EN VERDEN I FORANDRING

2.1. Bedre indikatorer, som afspejler en ny politisk og teknisk kontekst

EU baserer adskillige af sine politiske beslutninger og instrumenter på BNP. I forbindelse med den nuværende økonomiske afmatning er genetableringen af den økonomiske vækst den største udfordring, og BNP-væksten er en nøgleindikator til at vurdere, hvorvidt EU's og de nationale regeringers genopretningsplaner er effektive.

Da Det Europæiske Råd godkendte den europæiske økonomiske genopretningsplan⁴, erkendte det, at krisen også skulle ses som en mulighed for at styrke vores økonomi og omstille den til en lavkulstof- og ressourceeffektiv økonomi. I reaktionen på krisen skulle det tilstræbes at beskytte de hårdest ramte og mest sårbare i samfundet. Disse udfordringer peger i retning af, at der er behov for mere omfattende indikatorer end blot BNP-vækst; der er brug for indikatorer, som koncist inkluderer sociale og miljømæssige forbedringer (som f.eks. forbedret social samhørighed, adgang til overkommelige priser til basisvarer og -tjenester, uddannelse, folkesundhed og luftkvalitet) og tab (f.eks. øget fattigdom, større kriminalitet, udryddning af naturressourcer). Overvejelserne vedrørende de indikatorer, der er nævnt i denne meddelelse, kan eventuelt bidrage til at sætte nye strategiske mål for Lissabonstrategien efter 2010.

Endvidere har de statistiske teknikker og edb-teknologierne udviklet sig til ukendelighed, siden nationalregnskaberne og BNP blev indført. EU finansierer adskillige forskningsprojekter vedrørende nye indikatorer, som afspejler flere offentlige anliggender end dem, der i øjeblikket er omfattet af BNP. Der er ikke nogen uoverkommelige tekniske hindringer for at udvikle kvaliteten og rækkevidden af vores indikatorer endnu mere, således at de politiske beslutninger kan baseres på et mere integreret, afbalanceret og aktuelt overblik over de sociale, økonomiske og miljømæssige kendsgerninger.

2.2. Viderebygning på det internationale samfunds og medlemsstaternes indsats

Der er ikke nyt, at man gør sig overvejelser om, hvordan BNP kan suppleres. En række internationale og nationale institutioner er allerede i færd med at udforske flere forskellige muligheder. UNDP har udviklet et indeks for menneskelig udvikling (HDI) til måling af lande, og det bygger på en kombineret måling af BNP, sundhed og uddannelse. Verdensbanken har med sine beregninger af faktiske besparelser været en pioner med hensyn til social inklusion og miljøaspekter ved vurderingen af landenes velstand. OECD er i færd med at gennemføre det globale projekt for måling af samfundsfremskridt, og fremmer i den forbindelse anvendelsen af nye indikatorer gennem en partcipatorisk tilgang. Adskillige ngo'er måler det "økologiske fodspor" – en måling, som en række offentlige myndigheder formelt har anerkendt som et mål for miljømæssige fremskridt. Forskere har offentliggjort pilotindekser for velfærd og tilfredshed med tilværelsen. EU og medlemsstaterne har udviklet og bruger en bred vifte af sociale og miljømæssige indikatorer, som ofte samles i et sæt af indikatorer for bæredygtig udvikling. EU fremmer og støtter ligeledes anvendelsen af internationalt anerkendte indikatorer i nabolandene og udviklingslandene. Integrerede økonomiske og miljømæssige regnskaber medvirker i stigende grad til at tilvejebringe righoldige oplysninger, som er baseret på en sund metodologi.

⁴ KOM(2008) 800 endelig.

På den baggrund søges der efter løsninger til at forbedre, tilpasse eller supplere BNP. Som noget af det seneste har Frankrig nedsat en højtstående kommission for måling af økonomiske resultater og sociale fremskridt, med Joseph Stiglitz som formand, for at identificere BNP's begrænsninger som indikator for økonomiske resultater og sociale fremskridt og overveje, hvilke andre oplysninger der kræves til at frembringe et mere relevant billede. Dens rapport vil foreligge senere på året.

Kommissionen overvåger nøje og bidrager i mange tilfælde til denne udvikling for at sikre international sammenlignelighed mellem indikatorerne.

2.3. Bedre indikatorer, som omfatter de spørgsmål, der optager borgerne

Disse initiativer er i tråd med den offentlige mening, idet borgerne ønsker at opnå afbalancerede fremskridt.

Eurobarometer gennemførte i 2008 en opinionsundersøgelse, som viste, at mere end to tredjedele af EU-borgerne føler, at sociale, miljømæssige og økonomiske indikatorer bør bruges i lige høj grad til at vurdere fremskridt. Kun lidt under en sjettedel foretrækker vurderinger, som primært baseres på økonomiske indikatorer. En international undersøgelse i 2007 gav lignende resultater⁵.

En række undersøgelser har også vist, at borgerne kan føle sig fremmedgjorte over for statistiske oplysninger. Selv om BNP vokser, kan det alligevel være indtrykket, at den disponible indkomst og de offentlige tjenester forringes. Efterhånden som samfundene bliver mere forskelligartede, er indikatorer, som er baseret på gennemsnit eller "gennemsnitsforbrugere", ikke længere tilstrækkelige til at opfylde borgernes og de politiske beslutningstageres informationsbehov. Hvis man supplerer BNP med flere koncise målekriterier, som afspejler flere offentlige anliggender, vil det give en bedre sammenkædning mellem EU-politikken og de spørgsmål, som optager borgerne.

3. FEM FORANSTALTNINGER TIL BEDRE AT MÅLE FREMSKRIDTENE I EN VERDEN I FORANDRING

På den baggrund foreslår Kommissionen, at man gennemfører følgende fem foranstaltninger, som kan revideres eller suppleres i forbindelse med den fornyede gennemgang, der er planlagt i 2012.

3.1. Tilføjelse af miljømæssige og sociale indikatorer til BNP

Indikatorer, som opsummerer vigtige spørgsmål med et enkelt tal, er væsentlige kommunikationsredskaber. De udløser politisk debat og giver folk en fornemmelse af, om der sker fremskridt eller ej. BNP, arbejdsløshedstal og inflationsrater er gode eksempler på denne form for opsummerende indikatorer. Men de er ikke udformet til at vise, hvor vi befinder os i spørgsmål som miljø eller sociale uligheder. For at udfylde dette hul vil Kommissionen udvikle et omfattende miljøindeks og forbedre indikatorerne for livskvalitet.

⁵ Eurbarometer 295 (særundersøgelse), marts 2008; en lignende undersøgelse i 10 lande på de fem kontinenter viser, at endnu flere, nemlig tre fjerdedele, går ind for mere omfattende indikatorer end BNP.

3.1.1. Et omfattende miljøindeks

Der findes i øjeblikket ikke nogen omfattende miljøindikator, som kan bruges i politiske debatter på lige fod med BNP. Hvis man etablerede et sådant enkelt måleredskab for miljøet, ville det bidrage til en mere afbalanceret offentlig debat om samfundsmæssige mål og fremskridt. Nogle af de bedste bud til dette formål er de såkaldte økologiske fodspor og CO₂-fodspor, men de har begge begrænsede anvendelsesmuligheder⁶. Eftersom metodologierne for sammensatte indekser og data nu er tilstrækkeligt udviklede⁷, agter Kommissionen at præsentere en pilotversion af et indeks for miljøpres i 2010.

Dette indeks vil afspejle forurening og anden skade på miljøet *inden for* EU med henblik på at vurdere resultaterne af miljøbeskyttelsestiltag. Hvis indekset falder, vil det være et tegn på, at der sker fremskridt med miljøbeskyttelsen. Det vil omfatte de største miljøpolitiske områder:

- klimaændringer og energiudnyttelse
- natur og biodiversitet
- luftforurening og sundhedskonsekvenser
- vandforbrug og -forurening
- affaldsproduktion og ressourceudnyttelse

Indekset vil i begyndelsen blive offentliggjort årligt for EU og medlemsstaterne, men hvis tiltaget får succes, er målet på længere sigt at offentliggøre det sideløbende med BNP. Der vil også blive offentliggjort supplerende information om underområder og dertil knyttede miljømål på EU-niveau og nationalt niveau, således at indekset kan fortolkes korrekt. Ved at se på dette indeks sideløbende med BNP og en række sociale indikatorer vil borgerne være i stand til at vurdere, om EU's og de national politikker – sammen med borgernes og erhvervslivets indsatser – fører til det miljøbeskyttelsesniveau, de forventer, og om der gøres afbalancerede fremskridt hen imod de sociale, økonomiske og miljømæssige mål.

Som supplement til dette omfattende indeks for *skade* eller *pres* på miljøet er der mulighed for at udvikle en omfattende indikator for miljømæssig *kvalitet*, som bl.a. kan vise, hvor mange europæiske borgere der lever i et sundt miljø. Forskningen på dette område vil blive optrappet.

Kommissionen vil også fortsætte sit arbejde med indikatorer, som måler de miljømæssige virkninger *uden for* EU (bl.a. indikatorer til at overvåge temastrategien for bæredygtig udnyttelse af naturressourcer), og vil fortsat støtte bestræbelserne for at forbedre det økologiske fodspor.

⁶ CO₂-fodsporet opsummerer kun drivhusgasemissioner. Det økologiske fodspor udelukker visse virkninger, f.eks. for vand. Kommissionen er dog i færd med at teste det blandt en række andre indikatorer til at overvåge temastrategien for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne og handlingsplanen for biodiversitet.

⁷ OECD, Europa-Kommissionen, Det Fælles Forskningscenter: Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, 2008.

3.1.2. *Livskvalitet og trivsel*

Livskvalitet og trivsel er vigtigt for borgerne. Indkomst, offentlige tjenester, sundhed, fritid, velstand, mobilitet og et rent miljø er midler til at nå og bevare disse mål. Derfor er det vigtigt for regeringerne og EU, at der findes indikatorer for disse "input"-faktorer. Dertil kommer, at samfundsvidenskaberne er i færd med at udvikle stadig mere pålidelige direkte målinger af livskvalitet og trivsel, og disse "resultat"-indikatorer kunne være et nyttigt supplement til "input"-indikatorerne.

Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene arbejder på dette spørgsmål. Desuden har Kommissionen lanceret gennemførlighedsundersøgelser vedrørende trivselsindikatorer og forbrugerstyrke og sammen med OECD vedrørende menneskers opfattelse af trivsel.

3.2. **Næsten realtidsinformation til beslutningstagningen**

Faktorer som globalisering og klimaændringer medfører stadig hurtigere ændringer af økonomien, samfundet og miljøet. Til udformningen af politikker kræves der tilsvarende hurtigt information om alle disse aspekter – også selv om det går ud over nøjagtigheden -, da der skal reageres hurtigt over for nye udviklinger. I øjeblikket er der betydelige forskelle på, hvor hurtigt der foreligger statistikker på de forskellige områder. BNP- og arbejdsløshedstal offentliggøres ofte blot nogle få uger efter den periode, de dækker, og det giver mulighed for at træffe beslutninger i næsten realtid. Derimod er de miljømæssige og sociale data i mange tilfælde for gamle til, at de kan give brugbar information om f.eks. hurtigt skiftende faktorer som luft- og vandkvalitet eller arbejdsmønstre. Kommissionen vil derfor søge at opnå mere aktuelle miljømæssige og sociale data, således at de politiske beslutningstagere i hele EU bliver bedre informeret.

3.2.1. *Mere aktuelle miljøindikatorer*

Satellitter, automatiske målestationer og internettet gør det i stigende grad muligt at overvåge miljøet i realtid. Kommissionen er i færd med at optrappe indsatsen for at udnytte dette potentiale. Den har taget vigtige skridt til at anvende disse teknologier med Inspire-direktivet⁸ og GMES-programmet⁹. Sidste år præsenterede Kommissionen det fælles miljøinformationssystem (SEIS), som er et eksempel på, hvordan man sammenkobler traditionelle og nye datakilder online og gør dem offentligt tilgængelige så hurtigt som muligt. Et første eksempel på en sådan "næsten-realtidsrapportering" er Det Europæiske Miljøagenturs (EEA) ozonwebsted, som leverer data om skadelige ozonkoncentrationer ved jordens overflade til støtte for de daglige beslutninger, f.eks. om hvorvidt man skal tage bilen eller den offentlige transport eller afholde sig fra udendørs aktiviteter¹⁰.

Der kan også opnås mere aktuelle data gennem "now-casting", som benytter statistiske teknikker svarende til dem, der bruges til prognoser, til at udarbejde pålidelige skøn. EEA har f.eks. til hensigt at udarbejde kortsigtede prognoser over drivhusgasemissioner baseret på de disponible kortsigtede energistatistikker. Eurostat agter at udvide sin brug af now-casting til også at omfatte miljøregnskaber.

⁸ Direktiv 2007/2/EF

⁹ GMES: Global miljø- og sikkerhedsovervågning.

¹⁰ <http://www.eea.europa.eu/maps/ozone/map>

3.2.2. *Mere aktuelle sociale indikatorer*

De sociale data indsamles sædvanligvis gennem undersøgelser, hvor der benyttes direkte personlige interviews med et bredt udsnit af adspurgte, eller ved hjælp af administrative datakilder (f.eks. skatte- eller socialsikringsregistre). Kommissionen har sammen med medlemsstaterne arbejdet på at strømline og forbedre undersøgelserne og reducere tidsrammen mellem dataindsamling og offentliggørelse. I den europæiske arbejdsstyrkeundersøgelse indsamles der data om beskæftigelsen hvert kvartal, og resultaterne offentliggøres inden for et halvt år. Data vedrørende sunde leveår indsamles og udbredes også årligt. I det omfang det er muligt og omkostningseffektivt, vil de sociale datas aktualitet blive forbedret, f.eks. gennem det nye europæiske system for statistiske undersøgelsesmoduler på det sociale område.

3.3. **Mere nøjagtig rapportering om fordeling og uligheder**

Social og økonomisk samhørighed er nogle af EU's overordnede mål. Målsætningen er at mindske forskellene mellem regioner og samfundsgrupper. Dertil kommer, at vidtrækkende reformer – f.eks. med henblik på at bekæmpe klimaændringer eller fremme nye forbrugsmønstre – kun kan opnås, hvis indsatsen og udbyttet anses for at være ligeligt fordelt mellem lande, regioner og økonomiske og sociale grupper.

Det er grunden til, at der i stigende grad udvises opmærksomhed om spørgsmålet om fordeling. F.eks. kan der, selv om BNP-tallet pr. indbygger i et land stiger, være flere og flere mennesker, der lever i risiko for fattigdom. De eksisterende data fra nationalregnskaberne, f.eks. om husstandsindkomst, eller fra sociale undersøgelser som f.eks. EU-SILC¹¹, giver allerede nu mulighed for at analysere de væsentligste fordelingsaspekter. I forbindelse med de politikker, der berører den sociale samhørighed, er det nødvendigt at måle forskelle såvel som aggregater som f.eks. BNP eller BNP pr. indbygger.

I sin meddelelse *Den nye sociale dagsorden: Muligheder, adgang og solidaritet*¹² bekræftede Kommissionen sin forpligtelse til at bekæmpe fattigdom, social udstødelse og diskrimination. Kommissionen rapporterer en række indikatorer, der er aftalt med medlemsstaterne, for at fremme udvekslingen af erfaringer mellem disse og informere de politiske beslutningstagere om indkomstforskelle og navnlig situationen i den lavere ende af indkomstskalaen. Analysen af situationen i medlemsstaterne omfatter også uddannelse, sundhed, forventet levetid og flere forskellige ikke-monetære aspekter af social udstødelse. Man er i færd med at udvikle indikatorer for lige adgang til kvalitetsboliger, transport og andre tjenester og infrastruktur, som er væsentlige for at deltage fuldt ud i samfundet – og dermed bidrage til den økonomiske og sociale fremgang.

Desuden udvises der stadig større opmærksomhed om sammenhængen mellem social udstødelse og miljømæssigt afsavn. Ren luft, rent vand, uspolerede landskaber og rig biodiversitet på den ene side og forurening og støj på den anden side er ikke fordelt ligeligt. I en nylig undersøgelse¹³, som Kommissionen har bestilt, bekræftes det, at fattige mennesker,

¹¹ EU Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC (statistikker over indkomstforhold og levevilkår))

¹² KOM(2008) 412

¹³ "Addressing the social dimensions of environmental policy", undersøgelse bestilt af GD EMPL, juli 2008; se <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=145>.

som selv forurener mindre, lever i områder med ringere miljøkvalitet, hvilket bidrager til dårligere helbred, stress og sårbarhed over for naturkatastrofer.

Disse analyser vil regelmæssigt blive ajourført, og resultaterne heraf vil blive offentliggjort.

3.4. Udvikling af en europæisk resultattavle for bæredygtig udvikling

Bæredygtig udvikling er et af EU's overordnede mål. Målsætningen er konstant at forbedre livskvaliteten og trivslen på jorden for de nuværende og fremtidige generationer. EU's indikatorer for bæredygtig udvikling (Sustainable Development Indicators – SDI)¹⁴ er blevet udviklet sammen med medlemsstaterne for at overvåge fremskridtene i forbindelse med de mange forskellige mål i EU's strategi for bæredygtig udvikling (SDS) og figurerer i de fremskridtsrapporter, Kommissionen udarbejder hvert andet år.

Dette overvågningsredskab fanger dog ikke helt den seneste udvikling på vigtige områder, som endnu ikke er godt dækket af officielle statistikker (som f.eks. bæredygtig produktion og forbrug eller forvaltningsspørgsmål). SDI kan af forskellige årsager ikke altid baseres på de nyeste data. Derfor afspejler de måske ikke helt de bestræbelser, som erhvervslivet, det civile samfund eller regeringerne på lokalt eller nationalt niveau udfolder for at løse disse udfordringer.

En resultattavle for bæredygtig udvikling

For at stimulere udvekslingen af erfaringer mellem medlemsstater og mellem interesseparter for så vidt angår politiske løsningsmodeller, har vi brug for et mere koncist og ajourført datasæt. Kommissionen undersøger derfor mulighederne for sammen med medlemsstaterne at udvikle en resultattavle for bæredygtig udvikling. Denne resultattavle, som skal baseret på EU's SDI, kan eventuelt også omfatte andre kvantitative og kvalitative oplysninger, der er offentligt tilgængelige, f.eks. om erhvervsmæssige og politiske foranstaltninger. Kommissionen vil forelægge en pilotversion af resultattavlen for bæredygtig udvikling i 2009.

Tærskler for miljømæssig bæredygtighed

Det overordnede mål for EU's strategi for bæredygtig udvikling er at respektere begrænsningerne for jordens naturressourcer. Det vil bl.a. sige naturens begrænsede kapacitet til at levere fornyelige ressourcer og absorbere forurenende stoffer. Videnskabsfolkene søger at identificere de pågældende fysiske tærskelværdier for miljøet og understreger de potentielle langsigtede eller irreversible konsekvenser af at overskride dem. I forbindelse med udformningen af politikker er det vigtigt at kende "farezonerne", før de faktiske tippepunkter nås, således at man kan fastlægge alarmlivniveauerne. Samarbejdet mellem forskningen og de officielle statistikker vil blive forstærket for at fastlægge – og regelmæssigt opdatere – sådanne tærskelværdier for de vigtigste forurenende stoffer og fornyelige ressourcer, således man kan holde deltagerne i den politiske debat underrettet og støtte fastsættelsen af mål og vurderingen af politikker.

¹⁴ Jf. Eurostat Statistical Book "Measuring progress towards a more sustainable Europe – 2007".

3.5. Inddragelse af miljø- og socialanliggender i nationalregnskaberne

Det europæiske nationalregnskabssystem er det vigtigste redskab bag EU's økonomiske statistikker og mange økonomiske indikatorer (herunder BNP). Som grundlag for en sammenhængende udformning af politikker har vi brug for et datasæt, som systematisk indbefatter miljø- og socialanliggender sideløbende med økonomiske spørgsmål. Det Europæiske Råd opfordrede i sine konklusioner af juni 2006 EU og medlemsstaterne til at lade nationalregnskaberne omfatte centrale aspekter af bæredygtig udvikling. Nationalregnskaberne vil derfor blive suppleret med integrerede miljøøkonomiske regnskaber, som indeholder fuldt ud sammenhængende data. Efterhånden som man aftaler metoder, og dataene bliver disponible, vil dette på længere sigt blive suppleret af yderligere regnskaber vedrørende sociale aspekter.

Dermed vil man opnå en integreret basis af fakta, der kan danne grundlag for politiske analyser og bidrage til at indkredse synergier og kompromismuligheder mellem forskellige politiske målsætninger, f.eks. som input til en forudgående vurdering af virkningerne af politiske forslag. Kommissionen vil sikre, at dette arbejde fremmes i fremtidige revisioner af det internationale nationalregnskabssystem og det europæiske nationalregnskabssystem. På længere sigt forventes det, at mere integrerede regnskaber for miljømæssige, sociale og økonomiske aspekter vil danne grundlag for indikatorer på højt niveau. Kommissionen vil fortsat - gennem samarbejde med internationale organisationer, dialog med det civile samfund og forskningsprojekter – undersøge, hvordan man bedst kan udforme og bruge sådanne makroindikatorer.

3.5.1. Integrerede miljøøkonomiske regnskaber

Kommissionen præsenterede sin første strategi for "grønne regnskaber" i 1994¹⁵. Siden da har Eurostat og medlemsstaterne – i samarbejde med FN og OECD – udviklet og testet regnskabsmetoder i så høj grad, at adskillige medlemsstater nu regelmæssigt fremlægger de første miljøregnskaber.

De mest udbredte er regnskaberne vedrørende fysiske strømme af luftforurenende emissioner (herunder drivhusgasser) og materialeforbrug samt de monetære regnskaber over miljøbeskyttelsesudgifter og -afgifter. Kommissionen planlægger som næste skridt at udvide dataindsamlingen på disse områder til at omfatte alle medlemsstater. Dernæst kan der eventuelt oprettes fysiske miljøregnskaber for energiforbrug og affaldsproduktion og -behandling samt monetære regnskaber for miljørelaterede tilskud. Kommissionen sigter mod at få disse regnskaber fuldstændigt på plads med henblik på en politikanalyse i 2013. For at sikre at regnskaberne er sammenlignelige, planlægger Kommissionen at fremlægge et forslag til en retlig ramme for miljøregnskaber i begyndelsen af næste år.

Et andet område for miljøregnskaber vedrører naturkapital, navnlig ændringer i ressourcebeholdningen, og her vedrører de mest avancerede regnskaber skovressourcer og fiskebestande. Kommissionen vil bidrage til det arbejde, der i øjeblikket gennemføres i FN-regi.

En anden udfordring i udviklingen af miljøregnskaber består i at komplettere fysiske miljøregnskaber med monetære tal, baseret på en værdiansættelse af de skader, der er

¹⁵ KOM(1994) 670

forårsaget eller forebygget, ændringer i beholdningen af naturressourcer og i varer og tjenester inden for økosystemet, således at der opnås repræsentative, solide, sammenlignelige og pålidelige monetære målinger på nationalt plan og EU-niveau¹⁶. Ved at sætte monetære tal på omkostningerne ved miljøskader og fordele af miljøbeskyttelse kan man bidrage til at fokusere den politiske debat på det faktum, at vores velfærd og velvære i høj grad afhænger af varer og tjenester, som stammer fra naturen. På mikroniveau er en sådan værdiansættelse grundlæggende sund. Den er omfattet af adskillige undersøgelser, navnlig TEEB-initiativet (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), som er en løbende, vidtspændende værdiansættelse af økosystemets tjenester, som gennemføres i fællesskab af FN's miljøprogram UNEP, en række lande og Kommissionen. Værdiansættelse bruges i vid udstrækning i Kommissionens konsekvensanalyser¹⁷. Det Europæiske Miljøagentur planlægger at fortsætte sit arbejde med værdiansættelse og regnskabsføring af varer og tjenester fra økosystemet med henblik på at fastlægge internationalt accepterede metoder. Det vil dog kræve yderligere forskning og testning, hvis sådanne undersøgelser skal omsættes til makroniveau. Kommissionen vil intensivere arbejdet med monetær værdiansættelse og videreudvikling af konceptuelle rammer.

3.5.2. Øget brug af eksisterende sociale indikatorer fra nationalregnskaberne

Det eksisterende europæiske nationalregnskabssystem omfatter allerede indikatorer, som fremhæver socialt relevante spørgsmål som f.eks. husstandenes disponible indkomst og et justeret tal for disponibel indkomst, hvori der tages hensyn til de forskellige socialbeskyttelsesordninger i de forskellige lande. Disse tal¹⁸ afspejler bedre, hvad mennesker kan forbruge og opspare, end BNP pr. indbygger. Kommissionen agter at gøre større brug af disse indikatorer.

4. KONKLUSION

Bruttonationalproduktet (BNP) er en stærk og bredt accepteret indikator til på kort til mellemlang sigt at overvåge udsving i den økonomiske aktivitet, navnlig i den nuværende recession. Til trods for dets mangler er det stadig det bedste enkelte instrument til måle de markedsøkonomiske præstationer. Men BNP anses ikke for at være et nøjagtigt instrument til at mål langsigtede økonomiske og sociale fremskridt og især samfundets kapacitet til at håndtere spørgsmål som klimaændringer, ressourceeffektivitet eller social inklusion. Der er klart behov for at supplere BNP med statistikker, som dækker andre økonomiske, sociale og miljømæssige spørgsmål, som menneskers velfærd i høj grad afhænger af.

Bestræbelserne for at supplere BNP har været i gang i en årrække, både på nationalt og internationalt niveau. Kommissionen ønsker at forstærke sine indsats og kommunikation på dette område. Det er hensigten at etablere indikatorer, der gør det, som mennesker virkelig vil have, de skal gøre, nemlig måle fremskridtene med at opnå sociale, økonomiske og

¹⁶ Forskningsprojektet EXIOPOL arbejder på at etablere omfattende in- og outputrammer til vurdering af miljømæssige virkninger og eksterne omkostninger til økonomiske sektorer, endeligt forbrug og ressourceudnyttelse i EU-landene; <http://www.feem-project.net/exiopoli/>.

¹⁷ Se også: Handbook on estimation of external costs in the transport sector, februar 2008 http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

¹⁸ Disse indikatorer afspejler dog stadig ikke omkostningerne ved at nå det pågældende indkomstniveau, f.eks. i form af mindre fritid, eller aktiviteter, som ikke reelt øger forbrugsmulighederne, f.eks. forebyggelse eller reparation af skader, der er forårsaget af økonomisk virksomhed.

miljømæssige mål på en bæredygtig måde. I sidste ende vil de nationale politikker og EU-politikkerne blive bedømt på deres evne til at nå disse mål og forbedre europæernes trivsel. Af den grund bør de fremtidige politikker bygge på data, som er nøjagtige, aktuelle, alment accepterede og dækker alle de væsentligste spørgsmål. Kommissionen har til hensigt senest i 2012 at aflægge rapport om gennemførelsen og resultaterne af de foranstaltninger, der er fremlagt i denne meddelelse.