

Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Bortom BNP – Att mäta framsteg i en föränderlig värld”

KOM(2009) 433 slutlig

(2011/C 18/11)

Föredragande: **Josef ZBOŘIL**

Den 20 augusti 2009 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Bortom BNP – Att mäta framsteg i en föränderlig värld”

KOM(2009) 433 slutlig.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 25 februari 2010.

Vid sin 462:a plenarsession den 28–29 april 2010 (sammanträdet den 29 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 168 röster för, 3 röster emot och 6 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Kommittén välkomnar kommissionens meddelande ”Bortom BNP – Att mäta framsteg i en föränderlig värld” och de initiativ som sammanfattas i meddelandet. Vi befinner oss bara i början av denna process och det kommer generellt sett inte att bli en enkel uppgift att välja lämpliga instrument och åtgärder och att integrera dem i förvaltningen av de centrala strategierna, politiska och andra.

1.2 Kommissionen har den mycket svåra uppgiften att ta fram en försöksversion av ett övergripande miljöindex. Troligen kommer det att handla om ett aggregerat index, och det är därför viktigt att det råder balans mellan de enskilda miljökomponenterna. De berörda aktörerna bör redan från början konsulteras i arbetet med att utforma detta index.

1.3 En ännu svårare uppgift är att utarbeta ett övergripande index för livskvalitet och social sammanhållning. Här måste försöksprojekt utarbetas. Kommissionen bör identifiera detta område som avgörande för hela projektet och snarast möjligt inleda försöksprojekt.

1.4 Det är de långsiktiga utvecklingstendenserna i de grundläggande parametrarna som är viktiga för strategin och utformningen av politiken. Valet av vilka faktorer som ska iakttas i realtid bör därför underordnas denna aspekt. Man måste reagera på förändringarna på ett genomtänkt sätt och i tid.

1.5 Det gemensamma systemet bör även i fortsättningen grunda sig på att man på nationell nivå samlar in och bedömer

uppgifter utefter en tydlig och gemensam ram och omarbetar dem till indikatorer och parametrar. För att bedöma uppgifterna behöver man ett helhetskoncept, så att man kan undvika de konflikter som kan uppstå vid utvärderingen av vissa instrument och de risker som olösta konflikter medför.

1.6 När man bedömer den hållbara utvecklingen gäller det att fånga upp utvecklingstendenserna på två grundläggande områden: 1) att bedöma absorptionsförmågan och 2) att bedöma hur samhällsstyrningen utvecklas. Förslagen i kommissionens meddelande (en resultattavla och tröskelvärden för förorenande ämnen) går i denna riktning, och EESK välkomnar detta.

1.7 Kommittén uppskattar också kommissionens insatser för att utvidga nationalräkenskaperna till frågor om miljö och samhälle. I början av 2010 kommer ett förslag till en rättslig ram för miljöredovisning att läggas fram. De samhällsindikatorer som redan finns i nationalräkenskaperna utnyttjas för närvarande inte i full utsträckning. Behovet av dessa indikatorer kommer nog att öka i takt med att ett övergripande och integrerat koncept för att mäta och bedöma framstegen i en föränderlig värld tar form.

1.8 Den förestående omvandlingen kommer varken att bli kort eller enkel. Man bör därför ägna mycket stor uppmärksamhet åt analytiska förberedelser och planering av de enskilda instrumenten, åt att grundligt undersöka samspelet mellan dem och konsultera berörda aktörer, så att omvandlingen lättare vinner erkännande i ett brett internationellt sammanhang.

1.9 För det fortsatta arbetet och för planeringen av de följande etapperna måste man utnyttja alla tillgängliga rapporter och projekt. Det avgörande kriteriet måste vara att ett maximum av objektivitet säkerställs och att man värnar om statistikens oberoende och kvalitet. Kommittén är beredd att delta i arbetet med att bedöma de nödvändiga förändringarna och att verka för att de accepteras av det civila samhället.

1.10 Kommissionen bör fastställa en tidsplan och tidsfrister för införandet av olika delar av systemet. Kommissionen bör framför allt rikta in sig på att införa vissa nya åtgärder i den nya EU 2020-strategin och i strategin för hållbar utveckling. Målet bör vara att vi 2011 ska ha en ram som kan ligga till grund för tydliga förslag på globalt jämförbara åtgärder, förslag som kan läggas fram vid det världstoppmöte för hållbar utveckling som FN anordnar 2012.

2. Inledning

2.1 Bruttonationalprodukten (BNP) är det mest välkända måttet på makroekonomisk verksamhet (BNP = privat konsumtion + investeringar + offentlig konsumtion + (export - import)). Ramverket och reglerna för beräkningen har fastställts genom Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS), som i stort sett överensstämmer med FN:s *System of National Accounts* (SNA). BNP har blivit en standardreferens som används av beslutsfattare världen över och ofta nämns i den offentliga debatten. BNP ger ett aggregerat mått på mervärdet av all penningbaserad ekonomisk verksamhet. Det bygger på en klart definierad metodik som medger jämförelser över tiden och mellan länder och regioner.

2.2 BNP har också kommit att betraktas som en standardindikator för den övergripande samhällsutvecklingen och generella framsteg. BNP är framför allt inget mått på miljömässig hållbarhet och social sammanhållning, och dessa begränsningar måste beaktas när BNP-måttet används i politisk analys och debatt (En aktuell översikt över BNP:s begränsningar ges 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).

2.3 Diskussionerna har pågått på en rad olika nivåer i cirka 10 år. Kommittén redogör i ett initiativyttrande⁽¹⁾ från oktober 2008 för de uppfattningar som finns och uttrycker sitt stöd för försöken att finna kompletterande indikatorer som skulle göra det möjligt att skapa sig en mer fullständig bild av samhällets utveckling.

2.4 I meddelandet redogör kommissionen för ett antal åtgärder som kan vidtas på kort till medellång sikt. Det generella syftet är att utveckla mer vittsyftande indikatorer som ger en tillförlitligare kunskapsbas för att höja kvaliteten på den offentliga debatten och beslutsfattandet. Kommissionen avser att samarbeta med intressenter och samarbetspartner i syfte att utveckla indikatorer som kan erkännas och användas internationellt.

3. Sammanfattning av kommissionens meddelande

3.1 Kommissionen föreslår att följande fem kategorier av åtgärder – som kan ses över eller kompletteras vid den översyn som planeras ske 2012 – genomförs.

3.2 **Att komplettera BNP med indikatorer avseende miljö och samhälle:** Indikatorer som sammanfattar viktiga faktorer genom en enda numerisk uppgift är viktiga kommunikationsredskap. BNP och sysselsättnings- och inflationsstatistik är framträdande exempel på sådana sammanfattande indikatorer, men de är inte avsedda att avspegla den aktuella situationen när det gäller till exempel miljön eller sociala orättvisor. Kommissionen avser därför att ta fram ett övergripande miljöindex och förbättra indikatorerna för livskvalitet.

3.2.1 **Ett övergripande miljöindex:** Det finns för närvarande ingen övergripande miljöindikator. "Ekologiska fotavtryck" och CO₂-konsekvenser ligger nära till för att användas i detta syfte, men de har båda begränsad räckvidd (CO₂-mättet sammanfattar bara utsläppen av växthusgaser. Med "ekologiska fotspår" redovisas inte vissa effekter, t.ex. på vattnet. Kommissionen provar dock denna och andra indikatorers lämplighet för övervakningen av den temainriktade strategin om hållbar användning av naturresurser och handlingsplanen för biologisk mångfald.) Kommissionen avser att lägga fram en försöksversion av ett index för miljöbelastning under 2010. Indexet kommer att omfatta de viktigaste delarna av miljöpolitiken:

- Klimatförändring och energianvändning.
- Natur och biologisk mångfald.
- Luftförorening och hälsoeffekter.
- Vattenanvändning och förorening.
- Avfallsproduktion och resursutnyttjande.

3.2.2 **Livskvalitet och välbefinnande:** För att varaktigt uppnå dessa mål krävs inkomster, offentliga tjänster, hälsa, fritid, välbefinnande, fungerande kommunikationer och en ren miljö. Kommissionen har beställt genomförbarhetsstudier avseende indikatorer för välbefinnande och konsumenternas ställning samt tillsammans med OECD om medborgarnas uppfattning om sitt välbefinnande.

3.3 **Beslutsunderlag i nästintill realtid:** Uppgifter om BNP och sysselsättning offentliggörs ofta inom några veckor efter den period de avser, och besluten kan därför fattas med stöd av information som tillhandahålls nära nog i realtid. Uppgifterna om miljö och samhälle kommer däremot ofta med alltför stor eftersläpning för att ge operativt användbar information om snabbt föränderliga faktorer, t.ex. luft- och vattenkvalitet och arbetsmönster.

(¹) EUT C 100, 30.4.2009, s. 53.

3.3.1 Kommissionen kommer därför att söka åstadkomma att mer aktuell information om miljö och samhälle tillhandahålls beslutsfattare inom hela EU. Satelliter, automatiska mätstationer och internet ger allt större möjligheter att **övervaka miljön i realtid**. Genom Inspire-direktivet (direktiv 2007/2/EG) och GMES-programmet (Global övervakning av miljö och säkerhet – *Global Monitoring for Environment and Security* – GMES, KOM(2009) 223 slutlig).

3.3.2 **Samhällsdata ska** alltid när så kan ske **göras tillgängliga snabbare**, t.ex. genom det nya EU-systemet för enkätmoduler inom samhällsstatistik.

3.4 **Tillförlitligare rapportering om fördelnings- och jämlikhetsfrågor:** Social och ekonomisk sammanhållning är ett av EU:s övergripande mål. Befintliga uppgifter i nationalräkenskaperna, t.ex. om hushållens inkomster, eller i samhällsstatistiska undersökningar som EU-SILC ger redan underlag för analyser av centrala fördelningsfrågor (EU-statistik över inkomst- och levnadsvillkor ("*EU Statistics on Income and Living Conditions*")).

3.5 **Utveckling av en EU-resultattavla för hållbar utveckling:** EU:s indikatorer för hållbar utveckling (se Eurostat Statistical Book "*Measuring progress towards a more sustainable Europe – 2007*") har utvecklats tillsammans med medlemsstaterna och de ligger till grund för kommissionens lägesrapport som offentliggörs vartannat år. Denna övervakning fångar dock inte fullständigt in den senaste utvecklingen på viktiga områden på vilka det ännu inte förs officiell statistik (som hållbar produktion och utveckling eller miljöstyrningsfrågor).

3.5.1 Kommissionen undersöker därför möjligheterna till att, tillsammans med medlemsstaterna, **utarbета en resultattavla för hållbar utveckling**. Denna skulle bygga på EU:s uppsättning av indikatorer för hållbar utveckling och också kunna innefatta annan, kvantitativ och kvalitativ, offentligt tillgänglig information.

3.5.2 Ett centralt mål för strategin för hållbar utveckling är att respektera att vår planets naturresurser är begränsade. Det gäller t.ex. naturens begränsade kapacitet att tillhandahålla förnybara resurser och absorbera föroreningar. Det är viktigt att känna till "farozonerna" innan den hotande utvecklingen faktiskt blir verklighet. Man måste därför **identifiera – och regelbundet uppdatera – sådana tröskelvärden för viktiga föroreningar och förnybara resurser** som faktaunderlag för den politiska debatten och till stöd för fastställande av riktvärden och politiska bedömningar.

3.6 **Utvidgade nationalräkenskaper som också omfattar frågor om miljö och samhälle:** Europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS) är det viktigaste instrumentet för EU:s ekonomiska statistik tillsammans med många ekonomiska indikatorer (däribland BNP). I sina slutsatser från juni 2006 uppmanade Europeiska rådet EU och dess medlemsstater att utvidga nationalräkenskaperna så att de även omfattar centrala aspekter av

hållbar utveckling. Kommissionen kommer att se till att arbetet vidareförs vid kommande revisioner av det internationella nationalräkenskapssystemet och ENS. På längre sikt väntas en mer integrerad redovisning av faktorer inom miljö, samhälle och ekonomi ge grunden för nya övergripande indikatorer.

3.6.1 **Integrerad miljö- och ekonomiredovisning:** Kommissionen lade fram sitt första meddelande om "grön redovisning" 1994 (KOM(1994) 670). Därefter har Eurostat och medlemsstaterna – i samarbete med FN och OECD – utvecklat och provat redovisningsmetoder, och utvecklingen har nu nått så långt att flera medlemsstater nu regelbundet presenterar första versioner av miljöredovisningar. Därefter kan fysiska miljöredovisningar upprättas för energikonsumtion samt avfallsproduktion och avfallshantering och monetära redovisningar av miljörelaterade subventioner. För att säkerställa att redovisningarna blir jämförbara planerar kommissionen att föreslå ett rättsligt ramverk för miljöredovisning i början av 2010.

3.6.2 **Ökande användning av befintliga sociala indikatorer inom nationalräkenskaperna:** Det befintliga Europeiska nationalräkenskapssystemet innehåller redan indikatorer som avser socialt relevanta faktorer, t.ex. hushållens disponibla inkomster och ett justerat mått på disponibel inkomst som beaktar skillnader i olika länders sociala trygghetssystem.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Frågan om hur man på ett mer sammanhängande sätt kan mäta framstegen i samhällets utveckling väcker ett allt större intresse bland politiker och allmänhet. Det behövs nya koncept för att visa hur samhällets demografiska och ekonomiska utveckling kan försonas med jordens och dess resurser begränsningar.

4.2 I dagens allt mer komplicerade sociala miljö behövs nya koncept och metoder för att mäta framsteg för att man bättre ska kunna formulera en strategisk vision för samhällen som EU. De är bland annat viktiga för att man ska kunna göra en översikt över de resurser som man behöver för att uppnå de strategiska målen, framför allt hållbar utveckling, som bl.a. förutsätter ett effektivt klimatskydd och en sparsam resursanvändning.

4.3 De är också viktiga när gemenskapens stora politiska strategier ska formuleras och hänsyn måste tas till alla mätbara effekter och samspelet mellan dem, och naturligtvis också när genomförandet av dessa politiska strategier ska bedömas.

4.4 Kommittén välkomnar därför kommissionens meddelande "Bortom BNP – Att mäta framsteg i en föränderlig värld" och det initiativ som sammanfattas i meddelandet. Trots att det redan pågår en rad aktiviteter och projekt vill kommittén framhålla att vi bara befinner oss i början av denna process och att det generellt sett inte kommer att bli en enkel uppgift att välja lämpliga instrument och åtgärder och att integrera dem i förvaltningen av de centrala strategierna, politiska och andra.

4.5 För att ett instrument, oavsett vilket, ska vara effektivt måste det vara så enkelt och så lätthanterligt som möjligt och erkännas av berörda aktörer. Instrument som inte helt anammats av användarna och som inte är allmänt accepterade kan inte ge önskade resultat. Det tar naturligtvis en viss tid för alla nya instrument innan de accepteras som mått på framsteg. Ett instrument får naturligtvis inte bli ett mål i sig. Ett instrument som visar sig vara ineffektivt bör man göra sig av med.

4.6 Det är tydligt att processen håller på att bli alltmer komplicerad. Komplexiteten får dock inte bli större än de förväntade fördelarna. Det gemensamma systemet bör även i fortsättningen grunda sig på att man på nationell nivå samlar in och bedömer uppgifter utefter en tydlig gemensam ram.

4.7 Med aggregerade parametrar som avser hela gemenskapen bör man kunna anta samordnade och kompatibla politiska och andra strategier på nationell nivå och gemenskapsnivå och samtidigt konsekvent tillämpa subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. På gemenskapsnivå blir det då särskilt viktigt att man agerar i linje med utvecklingstendenserna. Med de instrument som väljs bör man i tillräckligt god tid och med tillförlitlighet kunna fånga upp också svaga signaler på potentiellt farliga förändringar.

4.8 BNP är trots sina dokumenterade brister ett enastående aggregerat instrument som snabbt reagerar på utvecklingen. Det instrument man önskar sig bör också vara en aggregerad indikator där hänsyn tas till sociala aspekter och miljöaspekter. Uppenbarligen gör detta uppgiften mycket svår. Kommittén anser därför att man bör fastställa kriterier som gör att man vid politikens utformning kan välja bland de olika parametrar som finns på olika områden och på så sätt stödja det globala samhällets hållbara utveckling.

4.9 Kommittén är övertygad om att ett individuellt angreppssätt endast kan användas vid utformningen av enskilda instrument. För att bedöma och verkligen tillämpa dem behöver man ett helhetskoncept, så att man i största möjliga mån begränsar konflikterna vid utvärderingen av vissa instrument och parametrar. Om man inte löser dessa konflikter riskerar de att leda till obalanserade politiska och strategiska beslut.

4.10 Den förestående omvandlingen kommer varken att bli kort eller enkel. Man bör därför ägna mycket stor uppmärksamhet åt analytiska förberedelser och planering av de enskilda instrumenten, åt att grundligt undersöka samspelet mellan dem och konsultera berörda aktörer.

4.11 För de olika etapperna i denna process måste prioriteringar och tidsfrister fastställas. Kommissionen uttalar sig i meddelandet mycket vagt om dessa. Kommittén uppmanar kommissionen enträget att i god tid integrera dem i målen och mekanismerna för bedömningen av den nya EU 2020-strategin samt

i den långsiktiga strategin för hållbar utveckling. Kommittén beklagar att andra berörda aktörer inte deltar i denna inledande etapp, t.ex. de berörda generaldirektorat vid kommissionen som arbetar med ekonomiska frågor. Det räcker inte med att bara GD Miljö, Europeiska miljöbyrån och Eurostat verkar för denna grundläggande omvandling.

4.12 För det fortsatta arbetet och för planeringen av de följande etapperna måste man utnyttja alla tillgängliga betraktelser och projekt, bl.a. rapporten från kommissionen för mätning av ekonomiska resultat och samhällsutveckling ("Stiglitzrapporten" <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>, rapporterna från TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*, <http://www.teebweb.org/>), de arbeten som gjorts av Europeiska miljöbyrån, Eurostat och andra, som samarbetar inom detta komplexa europeiska och globala projekt. Det avgörande kriteriet måste vara att man värnar om statistikens oberoende och kvalitet och att det råder allmän acceptans kring instrumentens förklaringsvärde.

4.13 FN:s generalförsamling beslutade nyligen att 2012 anordna en ny global konferens för att bedöma de framsteg som gjorts i den hållbara utvecklingen under de senaste 20 åren, sedan Rio-konferensen 1992. Det är tydligt att vägen till en grön kolsnål global ekonomi kommer att ingå som en av de centrala frågorna vid denna konferens. Europa borde därför senast 2011 skapa en ram för att bedöma de egna framstegen och 2012 lägga fram väldefinierade förslag för världssamfundet.

5. Särskilda kommentarer

5.1 De särskilda kommentarerna avser de fem grundläggande åtgärdsområdena och de delar som ingår i dessa och presenteras i samma ordning som i avsnitt 3.

5.2 Kommissionen har den mycket svåra uppgiften att ta fram en försöksversion av ett övergripande miljöindex. Kommissionen har åtagit sig att lägga fram detta index redan 2010. Troligen kommer det att handla om ett aggregerat index. När man bedömer det måste man se till att det råder balans mellan de enskilda miljökomponenterna. De "CO₂-avtryck" och "ekologiska fotavtryck" som använts hittills innefattar specifika miljökomponenter och resursanvändning. Det finns också andra koncept, t.ex. "fotavtryck på vattnet" och "fotavtryck på skogen". Inget av dem uppfyller dock i sig kraven på framtidens index. Detta index bör redan från början utformas i samråd med berörda aktörer, och de enskilda faktorernas viktningkoefficienter i detta komplexa index bör fastställas med största noggrannhet.

5.3 På samma sätt kommer det att bli svårt att utarbeta indikatorer avseende livskvalitet och välbefinnande⁽²⁾, även om det även här gjorts studier, bl.a. genomförbarhetsstudier. När det gäller dessa indikatorer handlar det i hög grad om subjektiva uppfattningar och inte om exakta mätningar. Här bör man notera att inte heller BNP är ett helt exakt mått.

⁽²⁾ EUT C 100, 30.4.2009, s. 53.

5.4 Det är mycket viktigt med beslutsunderlag i nästintill realtid för "den operativa förvaltningen" av miljökvaliteten och korrigerande åtgärder på det sociala området. För de strategiska frågorna och utformningen av de politiska strategierna är de mer långsiktiga utvecklingstendenserna i de grundläggande parametrarna viktigast. Vid valet av vilka faktorer som ska iakttas i realtid bör man ha detta i åtanke, så att inte beslutsprocesserna i onödan blockeras av enstaka faktauppgifter. I detta sammanhang är det viktigare att man reagerar på förändringarna på ett genomtänkt sätt och i tid. Övervakningen inom GMES-programmet kommer att ingå som ett prioriterat led i den "operativa förvaltningen". Om den visar på mer långsiktiga utvecklingstendenser kan den naturligtvis också användas vid politikens utformning.

5.5 Vid utformningen av gemenskapens politik, där det krävs gemensamma ansträngningar, är det viktigt att man har välgrundad information om skillnader och olikheter inom medlemsstaterna och regionerna. Målet är att markanta skillnader ska utjämnas genom lämpliga politiska strategier, och här är det mycket viktigt att uppgifterna är exakta. Framgången hos strategierna beror på hur allmänt erkända och accepterade de är. Om det inte finns en känsla av likabehandling är detta praktiskt taget omöjligt. Detta kommer också att påverka hur gemenskapens invånare uppfattar gemenskapen i framtiden.

5.6 Det är mycket komplicerat att bedöma konceptet "hållbar utveckling". Eftersom hållbar utveckling är en långsiktig och övergripande strategi har den inte och kan den heller inte ha konkreta mål eller konkreta tidsfrister. Det ligger i sakens natur att målen måste vara ganska allmänt formulerade. När man

bedömer den hållbara utvecklingen handlar det framför allt om att fånga upp utvecklingstendenserna på två grundläggande områden: 1) att bedöma ekosystemens absorptionsförmåga och utnyttjandet av förnybara och icke-förnybara resurser och 2) att bedöma hur samhällsstyrningen i allmän bemärkelse utvecklas. Utvecklingen på dessa två grundläggande områden är avgörande för världssamfundets, däribland EU:s, hållbara utveckling. Förslagen i kommissionens meddelande (en resultatavla och tröskelvärden för förorenande ämnen) går i denna riktning, och EESK välkomnar detta.

5.7 Kommittén uppskattar också kommissionens insatser för att utvidga nationalräkenskaperna till miljöfrågor och sociala frågor. Om det finns tillräckligt med tillförlitlig och välstrukturerad information från dessa räkenskaper kan detta i hög grad underlätta den rationella internalisering som man önskar sig av de externa kostnaderna på de områden där det finns tillräckligt med tillförlitliga uppgifter och där jämvikten på marknaden inte rubbas. Redan i dag innehåller dessa räkenskaper viktiga uppgifter. Det kan dock vara svårt att jämföra enskilda medlemsstater. Det är därför viktigt att de berörda aktörerna försöker utforma ett optimalt system för uppgifter och insamling av uppgifter, ett system som återspeglar behovet av fysiska miljöräkenskaper. Kommissionen har i detta sammanhang tagit på sig den svåra uppgiften att i början av 2010 föreslå en rättslig ram för miljöräkenskaper. De samhällsindikatorer som redan finns i nationalräkenskaperna utnyttjas för närvarande inte i full utsträckning. Man kan förvänta sig att behovet av dessa indikatorer ökar i takt med att en övergripande och integrerad strategi för att mäta och bedöma framstegen i en föränderlig värld tar form.

Bryssel den 29 april 2010

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Mario SEPI