

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.8.2009
COM(2009) 433 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Het BBP en verder
Meting van de vooruitgang in een veranderende wereld**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Het BBP en verder Meting van de vooruitgang in een veranderende wereld

1. INLEIDING

Het Bruto Binnenlands Product (BBP) is de bekendste maat voor macro-economische activiteit¹. Het BBP is in de jaren 30 ontwikkeld en is een vast referentiepunt geworden, dat door beleidsmakers in de hele wereld wordt gebruikt en ook in publieke discussies veelvuldig wordt gehanteerd. Het BBP vertegenwoordigt de totale toegevoegde waarde van alle op geld gebaseerde economische activiteiten. Het heeft een duidelijke methodologie als grondslag, waardoor vergelijkingen in de tijd en tussen landen en regio's mogelijk zijn.

Het BBP is ook steeds meer de rol gaan spelen van *proxy indicator* voor de algehele maatschappelijke ontwikkeling en vooruitgang in het algemeen. De opzet en het doel van het BBP zijn echter zodanig dat het niet geschikt is als bron voor beleidsdiscussies over alle onderwerpen. Het BBP meet met name niet de duurzaamheid op milieugebied of de sociale inclusie, en met deze beperkingen moet rekening worden gehouden wanneer het in beleidsanalyses en -discussies wordt gebruikt².

Steeds meer wordt ingezien dat er betere gegevens en indicatoren als aanvulling op het BBP moeten komen en verschillende internationale initiatieven zijn hierop toegespitst. Deze initiatieven zijn ook een echo van verschuivende maatschappelijke en politieke prioriteiten. In november 2007 heeft de Europese Commissie (samen met het Europees Parlement, de Club van Rome, het WNF en de OESO) de conferentie "Beyond GDP" georganiseerd³. Hier bleek dat er bij beleidsmakers, economische, sociale en milieudeskundigen en het maatschappelijk middenveld veel steun te bestaan voor de ontwikkeling van indicatoren die het BBP aanvullen en vollediger informatie ter ondersteuning van beleidsbeslissingen moeten opleveren.

Deze mededeling noemt dan ook verschillende initiatieven die op korte tot middellange termijn kunnen worden genomen. De algehele doelstelling is dat er veelzijdigere indicatoren worden ontwikkeld die zorgen voor betrouwbaardere kennis voor een betere publieke discussie en beleidsvorming. De Commissie wil samen met stakeholders en partners indicatoren ontwikkelen die internationaal worden erkend en gebruikt.

¹ BBP = particuliere consumptie + investeringen + overheidsconsumptie + (uitvoer – invoer). Het kader en de regels voor de berekening van het BBP worden vastgesteld in het Europees Stelsel van rekeningen, dat in grote lijnen overeenkomt met het Stelsel van nationale rekeningen van de VN.

² Zie voor een recent overzicht van de beperkingen van het BBP: 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. METING VAN DE VOORUITGANG IN EEN VERANDERENDE WERELD

2.1. Betere indicatoren in een nieuwe politieke en technische context

De EU baseert verschillende beleidsbeslissingen en -instrumenten op het BBP. In de huidige economische neergang is het herstel van de economische groei de voornaamste zorg en is de groei van het BBP een cruciale indicator om de effectiviteit van de herstelplannen van de EU en de nationale regeringen te bepalen.

Toen de Europese Raad het Europees economisch herstelplan⁴ bekrachtigde, stelde hij dat de crisis ook een goede gelegenheid is om onze economie een stevige duw in de richting van een koolstofarm en grondstofzuinig systeem te geven. We moeten proberen door onze reactie op de crisis de zwaarst getroffen en de kwetsbaarsten in de maatschappij te beschermen. Dit betekent dat we veelzijdigere indicatoren moeten hebben dan alleen de groei van het BBP: indicatoren die sociale en milieugerelateerde pluspunten (zoals bevordering van sociale samenhang, toegankelijkheid en betaalbaarheid van basisgoederen en -diensten, onderwijs, volksgezondheid en luchtkwaliteit) en minpunten (zoals meer armoede, meer criminaliteit en uitputting van natuurlijke hulpbronnen) kernachtig samenvatten. De bespreking van indicatoren in deze mededeling kan bijdragen tot de formulering van nieuwe strategische doelstellingen voor de Lissabon-strategie na 2010.

Ook de statistische technieken en berekeningstechnologieën zijn sinds het prille begin van nationale rekeningen en BBP onherkenbaar veranderd. De EU financiert verschillende onderzoekprojecten naar nieuwe indicatoren met meer aandacht voor publieke aandachtspunten dan het BBP nu heeft. Er zijn geen onoverkomelijke technische hindernissen voor een nog verdere ontwikkeling van de kwaliteit en reikwijdte van onze indicatoren, zodat beleidsbeslissingen geleidelijk kunnen worden gebaseerd op een meer geïntegreerde, evenwichtigere en actuelere kijk op maatschappelijke, economische en milieugegevens.

2.2. Voortbouwen op internationale activiteiten en werk van de lidstaten

Bezinning op een aanvulling van het BBP is geen nieuwe gedachte. Internationale en nationale instellingen zoeken naar verschillende wegen. Het UNDP heeft een Human Development Index (HDI) ontwikkeld om landen op basis van een combinatie van BBP, gezondheidszorg en onderwijs de maat te nemen. De Wereldbank heeft met zijn becijfering van echte besparingen het voortouw genomen bij een berekening van de rijkdom van landen met inachtneming van sociale en milieuaspecten. De OESO heeft het "Global Project on Measuring the Progress of Societies" om het gebruik van nieuwe indicatoren op een participerende manier te stimuleren. Verschillende ngo's meten de "ecologische voetafdruk", die door sommige overheidsinstanties formeel wordt erkend als maat voor het streven naar milieuverbetering. Onderzoekers hebben experimentele indexen gepubliceerd voor welzijn en levensgeluk. De EU en de lidstaten hebben een breed scala van sociale en milieu-indicatoren ontwikkeld, vaak gecombineerd tot indicatoren voor duurzame ontwikkeling, die zij ook gebruiken. De EU stimuleert en steunt ook het gebruik van internationaal erkende indicatoren in buurlanden en ontwikkelingslanden. Geïntegreerde economische en milieurekeningen leveren steeds meer een schat aan informatie op, gebaseerd op een deugdelijke methodologie.

⁴ COM(2008) 800 definitief.

In deze context wordt er gezocht naar mogelijkheden om het BBP te verbeteren, aan te passen of aan te vullen. Frankrijk heeft onlangs op hoog niveau de "Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress" ingesteld, met Joseph Stiglitz als voorzitter, om "de grenzen van het BBP als indicator van economische prestaties en sociale vooruitgang te bepalen" en "te bezien welke aanvullende informatie nodig is om een relevanter beeld te krijgen". Het verslag van deze commissie wordt later dit jaar verwacht.

De Commissie volgt deze ontwikkelingen op de voet en levert in veel gevallen een bijdrage om de internationale vergelijkbaarheid van deze indicatoren te waarborgen.

2.3. Betere indicatoren om recht te doen aan de zorgen van de burgers

Deze initiatieven beantwoorden aan de publieke opinie, aangezien de burger streeft naar evenwichtige vooruitgang.

Uit een Eurobarometer-enquête in 2008 bleek dat meer dan twee derde van de EU-burgers vindt dat de vooruitgang in gelijke mate moet worden afgemeten aan sociale, economische en milieu-indicatoren. Slechts iets minder dan een zesde van de ondervraagden doet dit liever vooral op basis van economische indicatoren. Een internationale enquête in 2007 leverde vergelijkbare resultaten op⁵.

Onderzoek heeft ook uitgewezen dat de burger zich vervreemd kan voelen van statistische informatie. Het BBP kan dan wel stijgen, maar het besteedbare inkomen en de overheidssdiensten worden als krimpnd ervaren. Nu de maatschappij rijker geschakeerd wordt, volstaan indicatoren op basis van gemiddelden of "de standaardconsument" niet langer om in de informatiebehoeften van burgers en beleidsmakers te voorzien. Aanvulling van het BBP met andere kerngetallen, die beter aansluiten bij de publieke opinie, zou blijk geven van een nauwere betrokkenheid van het EU-beleid bij de bezorgdheid van de bevolking.

3. VIJF ACTIES OM DE VOORUITGANG IN EEN VERANDERENDE WERELD BETER TE METEN

Tegen deze achtergrond stelt de Commissie voor de volgende vijf acties te ondernemen, die in het licht van de geplande evaluatie in 2012 kunnen worden herzien of aangevuld.

3.1. Het BBP aanvullen met sociale en milieu-indicatoren

Indicatoren die belangrijke vraagstukken in één getal samenvatten, zijn essentiële communicatie-instrumenten. Ze initiëren de beleidsdiscussie en geven mensen een indruk of de vorderingen al dan niet op schema liggen. Het BBP en de werkloosheid- en inflatiecijfers zijn goede voorbeelden van dergelijke overzichtsindicatoren. Maar ze zijn niet bedoeld om aan te geven hoe ver we zijn op het gebied van bijvoorbeeld het milieu of sociale ongelijkheid. Om deze lacune te vullen, willen de diensten van de Commissie een algehele milieu-index ontwikkelen en de indicatoren voor de kwaliteit van het bestaan verbeteren.

⁵ Speciale Eurobarometer 295/ maart 2008; een soortgelijke peiling in 10 landen op de vijf continenten leverde nog meer voorstanders (drie kwart van de ondervraagden) voor meer dan het BBP op.

3.1.1. Een algehele milieu-index

Er is momenteel geen algehele milieu-indicator die in beleidsdiscussies naast het BBP kan worden gebruikt. Eén maat voor het milieu zou bijdragen tot een evenwichtiger publieke discussie over maatschappelijke doelstellingen en vorderingen. De ecologische en de koolstofvoetafdruk zijn goede kandidaten, maar hebben allebei een beperkte reikwijdte⁶. Aangezien de methodologieën voor samengestelde indexen en gegevens nu voldoende uitontwikkeld zijn⁷, willen de diensten van de Commissie in 2010 een experimentele versie van een index voor de milieudruk introduceren.

Deze index zal een maat zijn voor de verontreiniging en andere milieuschade *binnen* het grondgebied van de EU om de resultaten van milieubeschermingsactiviteiten te bepalen. Een daling van de index geeft aan dat er vorderingen op het gebied van milieubescherming worden geboekt. De belangrijkste onderdelen van het milieubeleid zullen erin worden opgenomen:

- klimaatverandering en energiegebruik;
- natuur en biodiversiteit;
- luchtverontreiniging en gezondheidseffecten;
- watergebruik en -verontreiniging;
- afvalproductie en gebruik van grondstoffen.

De index zal aanvankelijk elk jaar voor de EU en de lidstaten en op langere termijn – als het een succes wordt – parallel aan het BBP worden gepubliceerd. Ook aanvullende informatie over subthema's en verwante op nationaal en EU-niveau geformuleerde milieudoelstellingen zal worden gepubliceerd om een correcte interpretatie van de index mogelijk te maken. Aan de hand van de index naast het BBP en sociale indicatoren kunnen de burgers beoordelen of het nationale en EU-beleid – samen met de activiteiten van burgers en bedrijfsleven – het milieubeschermingsniveau oplevert dat ze verwachten en of er op een evenwichtige manier vorderingen worden geboekt op weg naar sociale, economische en milieudoelstellingen.

Naast deze algehele index voor *schade* aan of *druk* op het milieu kan er worden gewerkt aan de ontwikkeling van een algehele indicator voor *milieukwaliteit*, waaruit bijvoorbeeld kan blijken hoeveel Europese burgers in een gezond milieu leven. Het onderzoek op dit gebied zal worden geïntensiveerd.

De Commissie zal ook blijven werken aan indicatoren om de milieueffecten *buiten* het grondgebied van de EU vast te leggen (bijvoorbeeld indicatoren om de Thematische Strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen te volgen) en zij zal een verdere verfijning van de ecologische voetafdruk blijven steunen.

⁶ In de koolstofvoetafdruk is alleen de emissie van broeikasgassen opgenomen. De ecologische voetafdruk sluit bepaalde effecten, bijvoorbeeld op water, uit. De Commissie test deze echter momenteel tegelijk met andere indicatoren om de uitvoering van de Thematische Strategie inzake het duurzame gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en het Actieplan voor biodiversiteit te volgen.

⁷ OESO, Europese Commissie, Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek, Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, 2008.

3.1.2. Welzijn en kwaliteit van het bestaan

De burgers geven om hun welzijn en de kwaliteit van hun bestaan. Inkomen, overheidsdiensten, gezondheid, vrije tijd, rijkdom, mobiliteit en een schoon milieu zijn middelen om deze doelen te realiseren en te handhaven. Indicatoren voor deze "input"-factoren zijn voor de regeringen en de EU dan ook belangrijk. Daarnaast ontwikkelen de sociale wetenschappen steeds robuustere directe metingen van de kwaliteit van het bestaan en het welzijn, en deze "outcome"-indicatoren kunnen een nuttige aanvulling op de "input"-indicatoren zijn.

De Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden werkt hieraan. Daarnaast heeft de Commissie het initiatief genomen voor studies naar de haalbaarheid van welzijnsindicatoren en naar empowerment van de consument en, samen met de OESO, naar het beeld dat mensen van welzijn hebben.

3.2. Bijna real-time informatie voor de besluitvorming

Factoren als mondialisering en klimaatverandering veroorzaken steeds snellere veranderingen in de economie, de maatschappij en het milieu. Beleidsvorming vereist gelijkwaardige informatie over al deze aspecten – zelfs als dit ten koste van de nauwkeurigheid gaat – aangezien een snelle reactie op nieuwe ontwikkelingen daarbij nodig is. Momenteel zijn er grote verschillen in de snelheid waarmee statistische gegevens op de verschillende gebieden beschikbaar komen. Het BBP en de werkloosheidscijfers worden vaak binnen enkele weken na de periode waarop ze betrekking hebben, gepubliceerd en daardoor kan de besluitvorming bijna *in real time* plaatsvinden. Sociale en milieugegevens zijn daarentegen in veel gevallen te oud voor operationele informatie over bijvoorbeeld snelle veranderingen in lucht- en waterkwaliteit of werkroosters. De Commissie zal daarom streven naar een snellere beschikbaarheid van sociale en milieugegevens om te zorgen voor betere informatie voor de beleidsmakers in de hele EU.

3.2.1. Sneller beschikbare milieu-indicatoren

Satellieten, automatische meetstations en het internet bieden steeds meer mogelijkheden om het milieu *in real time* te volgen. De Commissie intensificeert haar activiteiten om deze mogelijkheden te benutten. Met de Inspire-richtlijn⁸ en GMES⁹ heeft zij belangrijke stappen genomen om deze technologieën te benutten. Afgelopen jaar heeft de Commissie het Gemeenschappelijk Milieu-informatiesysteem (Shared Environmental Information System – SEIS) gepresenteerd, een visie op de manier waarop traditionele en nieuwe gegevensbronnen online kunnen worden gekoppeld en zo snel mogelijk publiek beschikbaar kunnen worden gesteld. Een eerste voorbeeld van een dergelijke "vrijwel real-time rapportage" is het ozonnet van het Europees Milieuagentschap (EMA), dat gegevens levert over schadelijke ozonconcentraties op grondniveau als ondersteuning bij dagelijkse beslissingen over bijvoorbeeld het gebruik van auto of openbaar vervoer of het al dan niet ondernemen van buitenactiviteiten¹⁰.

Sneller beschikbare gegevens kunnen ook worden verkregen door "now-casting", waarbij vergelijkbare statistische technieken worden gebruikt als bij prognoses om tot betrouwbare

⁸ Richtlijn 2007/2/EG.

⁹ Wereldwijde monitoring voor milieu en veiligheid (Global Monitoring for Environment and Security).

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

ramingen te komen. Zo wil het EMA kortetermijnramingen van emissies van broeikasgassen produceren op basis van bestaande kortetermijnenergiestatistieken. Eurostat wil zijn gebruik van "now-casting" uitbreiden tot milieurekeningen.

3.2.2. *Sneller beschikbare sociale indicatoren*

Sociale gegevens worden meestal verzameld uit enquêtes waarbij grote steekproeven respondenten persoonlijk worden geïnterviewd, of administratieve gegevensbronnen worden gebruikt (zoals de administratie van de belastingen of de sociale zekerheid). De Commissie heeft samen met de lidstaten getracht de enquêtes te stroomlijnen en te verbeteren en de tijd tussen gegevensverzameling en publicatie te verkorten. De Europese arbeidskrachtenenquête verzamelt elk kwartaal gegevens over de werkgelegenheid en de resultaten worden binnen zes maanden gepubliceerd. Ook gegevens over het aantal gezonde levensjaren worden verzameld en jaarlijks verspreid. Waar dit mogelijk en kosteneffectief is, zal de beschikbaarheid van sociale gegevens worden versneld, bijvoorbeeld met het Europese systeem van sociale statistische enquêtemodules.

3.3. **Nauwkeurigere rapportage over verdeling en ongelijkheid**

Sociale en economische cohesie zijn overkoepelende doelstellingen van de Gemeenschap. Het streven is de ongelijkheid tussen regio's en sociale groepen te verminderen. Daarnaast zijn verstrekkende hervormingen – zoals voor de bestrijding van klimaatverandering of de stimulering van nieuwe consumptiepatronen nodig zijn – alleen haalbaar als de verdeling van inspanningen en baten over landen, regio's en economische en sociale groepen als rechtvaardig wordt gezien.

Daarom krijgen verdelingsaspecten steeds meer aandacht. Ook als het BBP per hoofd van de bevolking voor een land stijgt, kan het aantal mensen met risico op armoede bijvoorbeeld toch toenemen. Met bestaande gegevens uit de nationale rekeningen, bijvoorbeeld over inkomen per huishouden, of uit sociale onderzoeken als de EU-SILC¹¹ kunnen cruciale verdelingsaspecten al worden geanalyseerd. Het beleid voor sociale cohesie moet zowel de verschillen meten als de totalen zoals BBP of BBP per hoofd van de bevolking.

In haar *Vernieuwde sociale agenda: kansen, toegang en solidariteit*¹² herhaalt de Commissie dat zij vastbesloten is armoede, sociale uitsluiting en discriminatie te bestrijden. Om de uitwisseling van ervaring tussen de lidstaten te bevorderen, rapporteert de Commissie over een pakket indicatoren om de beleidsmakers te informeren over inkomensverschillen en met name over de situatie aan de onderkant van de inkomensschaal. De analyse van de situatie in de lidstaten houdt ook rekening met onderwijs, gezondheid, levensverwachting en verschillende niet-monetaire aspecten van sociale uitsluiting. Er worden indicatoren ontwikkeld voor gelijke toegang tot kwalitatief hoogwaardige huisvesting, vervoer en andere diensten en infrastructuur die essentieel zijn voor een volledige participatie in de maatschappij en derhalve om een bijdrage te kunnen leveren aan de economische en sociale vooruitgang.

Daarnaast komt er ook steeds meer aandacht voor de koppeling tussen sociale uitsluiting en een ongezond milieu. Schone lucht en schoon water, een onaangestast landschap en een rijke biodiversiteit enerzijds en verontreiniging en geluidshinder anderzijds zijn niet gelijk

¹¹ Communautaire statistiek van inkomens en levensomstandigheden.

¹² COM(2008) 412.

verdeeld. Een recent onderzoek¹³ in opdracht van de Commissie bevestigt dat armere mensen minder vervuilen maar toch in gebieden met een slechtere milieukwaliteit wonen, hetgeen bijdraagt tot een slechtere gezondheid, stress en kwetsbaarheid voor natuurrampen.

Deze analyses zullen periodiek worden geactualiseerd en de resultaten zullen worden gepubliceerd.

3.4. Ontwikkeling van een Europees scorebord voor duurzame ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling is een overkoepelende doelstelling van de Europese Unie. Het streven is de kwaliteit van het bestaan en het welzijn op aarde voor huidige en toekomstige generaties continu te verbeteren. De EU-indicatoren voor duurzame ontwikkeling¹⁴ zijn samen met de lidstaten ontwikkeld om de vorderingen bij het grote aantal doelstellingen van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling (SDO) te volgen. Van deze indicatoren wordt gebruik gemaakt in het tweejaarlijks voortgangsverslag van de Commissie.

Dit monitoringinstrument legt recente ontwikkelingen op belangrijke gebieden die nog niet goed door officiële statistische cijfers worden bestreken (zoals duurzame productie en consumptie of governance-aspecten) echter niet volledig vast. Om verschillende redenen kunnen indicatoren voor duurzame ontwikkeling niet altijd op de meest recente gegevens worden gebaseerd. Het is dan ook mogelijk dat de pogingen van bedrijven, het maatschappelijk middenveld of de overheid op lokaal of nationaal niveau om deze uitdagingen het hoofd te bieden, hierin niet volledig tot uiting komen.

Een scorebord voor duurzame ontwikkeling

Om de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en onder stakeholders over beleidsreacties te stimuleren, hebben we een compacter en actueler gegevenspakket nodig. De Commissie verkent daarom de mogelijkheden om samen met de lidstaten een scorebord voor duurzame ontwikkeling te ontwerpen. Dit scorebord, gebaseerd op de EU-indicatoren voor duurzame ontwikkeling, zou ook andere kwantitatieve en kwalitatieve publiek beschikbare informatie kunnen omvatten, bijvoorbeeld over het bedrijfsleven en beleidsmaatregelen. De diensten van de Commissie willen in 2009 een proefversie van het scorebord presenteren.

Drempels voor duurzaamheid op milieugebied

Inachtneming van de grenzen van de natuurlijke hulpbronnen van de aarde is een van de kerndoelstellingen van de SDO. Een voorbeeld is de beperkte capaciteit van de natuur om hernieuwbare hulpbronnen te leveren en verontreiniging te absorberen. Wetenschappers zoeken naar gerelateerde fysieke milieudrempelwaarden en benadrukken de mogelijke effecten op lange termijn of onomkeerbare gevolgen als deze worden overschreden. Voor de beleidsvorming is het belangrijk te weten wat de "gevaarzone" is voordat het feitelijke omslagpunt wordt bereikt, zodat er een alarmdrempel kan worden bepaald. De samenwerking tussen wetenschappers en officiële statistici zal worden geïntensiveerd om deze drempelwaarden voor cruciale verontreinigende stoffen en hernieuwbare hulpbronnen vast te

¹³ "Addressing the social dimensions of environmental policy", onderzoek in opdracht van DG EMPL, juli 2008; zie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=145>.

¹⁴ Zie het Eurostat-verslag: "Measuring progress towards a more sustainable Europe – 2007".

stellen – en periodiek aan te passen – om zodoende de beleidsdiscussie van informatie te voorzien en de formulering van doelstellingen en de evaluatie van het beleid te ondersteunen.

3.5. Uitbreiding van de nationale rekeningen tot sociale en milieuaspecten

Het Europees Stelsel van rekeningen is het belangrijkste instrument waarop de economische statistieken van de EU en ook veel economische indicatoren (zoals het BBP) worden gebaseerd. Als basis voor een coherente beleidsvorming hebben we een gegevenskader nodig dat naast economische aspecten ook consequent rekening houdt met sociale en milieuaspecten. In zijn conclusies van juni 2006 roept de Europese Raad de EU en haar lidstaten op om de nationale rekeningen uit te breiden tot de kernaspecten van duurzame ontwikkeling. De nationale rekeningen zullen derhalve worden aangevuld met een geïntegreerde milieueconomische boekhouding die volledig consistente gegevens oplevert. Naarmate er methoden worden afgesproken en de gegevens beschikbaar komen, zal dit op langere termijn worden aangevuld met andere rekeningen op het gebied van sociale aspecten.

Hierdoor ontstaat een geïntegreerde gegevensbasis voor de onderbouwing van beleidsanalyses, die kan helpen bij het vinden van synergie en compromissen tussen verschillende beleidsdoelstellingen en bijvoorbeeld voor de effectbeoordeling vooraf van beleidsvoorstellen kan worden gebruikt. De Commissie zal ervoor zorgen dat dit werk bij toekomstige herzieningen van het internationale Stelsel van nationale rekeningen en het Europees Stelsel van rekeningen wordt voortgezet. Op langere termijn zal een geïntegreerde sociale, economische en milieuboekhouding naar verwachting de basis vormen voor nieuwe topniveau-indicatoren. De diensten van de Commissie zullen – via samenwerking met internationale organisaties, een dialoog met het maatschappelijk middenveld en onderzoekprojecten – blijven onderzoeken hoe dergelijke macro-indicatoren het best kunnen worden ontworpen en gebruikt.

3.5.1. Geïntegreerde milieueconomische boekhouding

De eerste strategie van de Commissie voor "groene boekhouding" dateert van 1994¹⁵. Sindsdien hebben Eurostat en de lidstaten – in samenwerking met de VN en de OESO – de boekhoudmethoden zo ver ontwikkeld en getest dat verschillende lidstaten nu periodiek de eerste pakketten milieurekeningen presenteren.

Het gangbaarst zijn de rekeningen over fysieke stromen voor de emissie naar de lucht (inclusief broeikasgassen) en voor materiaalverbruik en de monetaire rekeningen voor uitgaven en heffingen voor milieubescherming. Als volgende stap wil de Commissie de verzameling van gegevens op deze gebieden uitbreiden tot alle lidstaten. Daarna kunnen er fysieke milieurekeningen worden gecreëerd voor energieverbruik en afvalproductie en -verwerking en monetaire rekeningen voor milieusubsidies. De Commissie wil deze rekeningen uiterlijk in 2013 volledig beschikbaar hebben voor beleidsanalyse. Om te zorgen dat de rekeningen vergelijkbaar zijn, is de Commissie van plan begin volgend jaar een juridisch kader voor milieuboekhouding voor te stellen.

Een tweede spoor voor milieurekeningen houdt verband met natuurlijk kapitaal, met name veranderingen in de reserves, waarvan de rekeningen voor bossen en visbestanden het verst

¹⁵ COM(1994) 670.

gevorderd zijn. De Commissie zal bijdragen tot de activiteiten die momenteel op VN-niveau worden ondernomen.

Een andere uitdaging bij de ontwikkeling van milieuboekhouding bestaat erin, de fysieke milieurekeningen aan te vullen met monetaire cijfers op basis van een waardering van de toegebrachte en voorkomen schade en veranderingen in de reserves aan natuurlijke hulpbronnen en in ecosysteemgoederen en -diensten, en te komen tot een representatieve, robuuste, vergelijkbare en betrouwbare monetaire maat op nationaal en EU-niveau¹⁶. Monetisering van de kosten van milieuschade en de baten van milieubescherming kan bijdragen tot een gerichtere beleidsdiscussie voor zover onze welvaart en ons welzijn afhankelijk zijn van goederen en diensten die door de natuur worden geleverd. Een dergelijke waardering is op microniveau conceptueel deugdelijk. Zij is het voorwerp van verschillende studies, met name het TEEB-initiatief (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), een lopende breed geschakeerde waardering van ecosystemendiensten, gezamenlijk uitgevoerd door het UNEP, verschillende landen en de Commissie. Waardering wordt in de effectbeoordelingen van de Commissie op grote schaal gebruikt¹⁷. Het EMA wil zijn werk met betrekking tot de waardering en boekhoudkundige verantwoording van ecosysteemgoederen en -diensten voortzetten om tot internationaal erkende methoden te komen. Om dit onderzoek op een zinnige manier naar het macroniveau te vertalen, zijn echter nader onderzoek en verdere tests nodig. De Commissie wil het werk aan monetaire waardering en de verdere ontwikkeling van conceptuele kaders intensiveren.

3.5.2. Intensiever gebruik van bestaande sociale indicatoren uit de nationale boekhouding

Het bestaande Europees Stelsel van rekeningen omvat al indicatoren die sociaal relevante aspecten naar voren halen, zoals het beschikbare inkomen van de huishoudens en een aangepast cijfer voor het beschikbare inkomen dat rekening houdt met de verschillen in de stelsels van sociale bescherming in de verschillende landen. Deze cijfers¹⁸ geven een betere indicatie van wat mensen kunnen consumeren en sparen dan het BBP per hoofd van de bevolking. De diensten van de Commissie willen het gebruik van deze indicatoren opvoeren.

4. CONCLUSIE

Het Bruto Binnenlands Product (BBP) is een krachtig en algemeen aanvaard instrument voor het monitoren van korte- en middellangetermijnschommelingen van de economische conjunctuur, niet in het minst tijdens de huidige recessie. Ondanks bepaalde tekortkomingen blijft het BBP de beste samenvatting van de prestaties van de markteconomie in één enkel cijfer. Het BBP is echter niet bedoeld als accurate graadmeter van economische en sociale vooruitgang op langere termijn, noch van het vermogen van de samenleving om een oplossing te bieden voor problemen als klimaatverandering, efficiënt hulpbronnengebruik of sociale inclusie. Het lijkt geen twijfel dat het BBP moet worden aangevuld met indicatoren die de

¹⁶ Het onderzoekproject EXIOPOL werkt aan het creëren van een uitgebreid input/output-kader voor de bepaling van de milieueffecten en externe kosten van economische sectoren, de uiteindelijke consumptie en het grondstofgebruik voor landen in de EU; zie <http://www.feem-project.net/exiopol/>.

¹⁷ Zie ook: Handboek voor de bepaling van externe kosten in de vervoersector, februari 2008; http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

¹⁸ In deze indicatoren zijn echter nog niet de kosten opgenomen om dat inkomensniveau te bereiken, bijvoorbeeld in de vorm van gederfde vrije tijd of activiteiten die de consumptiemogelijkheden niet echt verhogen, zoals preventie of herstel van schade die door economische activiteiten wordt veroorzaakt.

andere economische, maatschappelijke en milieuvraagstukken welke bepalend zijn voor het welzijn van de burger, adequaat bestrijken.

Al vele jaren wordt zowel op nationaal als op internationaal niveau gewerkt aan de ontwikkeling van parameters die een aanvulling kunnen vormen op het BBP. De Commissie is voornemens haar inspanningen en communicatie ter zake te intensiveren. Doel is, indicatoren te ontwikkelen die een correcte en bruikbare maatstaf bieden voor de vooruitgang die op het stuk van duurzame totstandbrenging van sociale, economische en milieudoelstellingen wordt geboekt. In laatste instantie zal het succes van het beleid van de lidstaten en de EU worden afgemeten aan de mate waarin die doelstellingen worden bereikt en aan de welzijnsverbetering die de Europese burger daadwerkelijk ervaart. Om deze redenen moet het toekomstige beleid worden gebaseerd op gegevens die nauwkeurig, actueel en tijdig beschikbaar zijn, algemeen worden aanvaard en alle essentiële aspecten bestrijken. De Commissie zal uiterlijk in 2012 met een verslag komen over de uitvoering en het resultaat van de in deze mededeling aangekondigde acties.