

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

COM(94) 670 endelig udg.

Bruxelles, den 21.12.1994.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

EU-RETNINGSLINJER VEDRØRENDE MILJØINDIKATORER OG GRØNNE NATIONALREGNSKABER

Integrering af informationssystemer for miljø og økonomi

1. Behovet for nye politiske instrumenter

En bæredygtig udvikling, som respekterer miljøet, er nu - i henhold til artikel 2 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som ændret ved traktaten om Den Europæiske Union - et af Den Europæiske Unions vigtige politiske mål. På linje hermed hedder det i artikel 130 R, at miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker på andre områder.

I Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse (KOM(93) 700) understreges behovet for en ny udviklingsmodel og en helhedspolitik, der omfatter økonomisk vækst, livskvalitet, beskæftigelse, lokal udvikling og miljø.

Der findes imidlertid endnu ikke nogen instrumenter for planlægning og folkeoplysning på dette område. Hvad der i første omgang behøves, er et harmoniseret europæisk system for integrerede økonomiske og miljømæssige indikatorer og regnskaber, som kan bruges til at behandle problemerne i de forskellige erhvervssektorer og indsatsområder på forskellige niveauer og til at foretage sammenligninger mellem medlemsstaterne.

2. Baggrunden

Det femte handlingsprogram på miljøområdet (KOM(92) 23) indeholder en række elementer til en strategi for bæredygtig udvikling i Europa. Det hedder heri, at der bør lægges den største vægt på at udnytte og udbygge det europæiske statistiske systems muligheder for regelmæssigt at tilvejebringe miljørelevante statistikker, som kan sammenlignes med og knyttes til de officielle statistikker på det økonomiske og sociale område.

I programmet hedder det videre, at skønt værdien af mange miljøgoder er vanskelig at vurdere i penge- og særlig vigtige eller sjældne miljøgoder kan i øvrigt slet ikke vurderes på denne måde - vil vurderinger og prissætnings- og regnskabsmekanismer komme til at spille en afgørende rolle for opnåelsen af en bæredygtig udvikling. Af de foranstaltninger, der kræves hertil, nævner programmet udbygning og tilpasning af de traditionelle værktøjer til økonomisk statistik på grundlag af forskning på nationalt og europæisk plan, herunder ændring af de økonomiske nøgleindikatorer, såsom BNP, så de afspejler natur- ressourcernes indtægtsskabende værdi nu og i fremtiden og miljøtab og -skader på grundlag af en beregnet pengeværdi.

Også i Kommissionens meddelelse (KOM(94) 465) om "Økonomisk vækst og miljøet: Nogle konsekvenser for den økonomiske politik" understreges behovet for nye politiske instrumenter i form af integrerede informationssystemer for økonomi og miljø.

Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, bekræfter på ny i udtalelsen om det femte handlingsprogram på miljøområdet afgivet den 1. februar 1993, hvor vigtigt det er at sikre, at der fuldt ud tages hensyn til miljøaspekterne ved udviklingen af politikken på andre områder og i gennemførelsen af denne politik, og at der både i medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen er behov for mekanismer til at fremme denne integrering, som de strategiske fremskridt i programmet afhænger af. Rådet opfordrer Kommissionen til at overveje initiativer i dette øjemed. Det agter at overveje muligheden for,



at der på nationalt plan og i Rådets forskellige konstellationer indføres tilsvarende foranstaltninger til at virkeliggøre disse mål.

Også Europa-Parlamentet ser i sin beslutning om programmet fremsat den 17. november 1992 positivt på de retningslinjer, der er fastsat heri, navnlig den betydning, der tillægges vurdering og distribution af miljødata og disses kvalitet. Det anmoder endvidere Kommissionen om at skabe de samråds- og samarbejds mekanismer, der kræves til at sikre fuld deltagelse fra samtlige politiske, økonomiske og sociale aktører, ikke-statslige organisationer, forbrugersammenslutninger og offentligheden.

Europa-Parlamentet beskriver sin holdning nærmere i en beslutning af 22. april 1994 om inddragelse af miljøhensyn i beregningen af bruttonationalproduktet, hvori det gør sig til talsmand for et bredt samarbejde på området, anmoder Kommissionen om at tilskynde de videnskabelige kredse til at fastsætte hensigtsmæssige og acceptable miljøindikatorer og opfordrer Kommissionen til hurtigst muligt at fremsætte konkrete forslag på grundlag af resultaterne af projektet for et "miljøbelastningsindeks".

Der har imidlertid endnu ikke været klare angivelser af, hvorledes dette spørgsmål skal gribes an. Med etableringen af Det Europæiske Miljøagentur i København (DK), som blev åbnet officielt den 1. november 1994, og som skal udvikle og behandle store mængder miljødata, understreges behovet for en fælles ramme for "grønne regnskaber" i EU - ud over det presserende behov for at opstille et fælles, brugsklart politisk instrument på EU-plan. Hvis denne ramme udarbejdes på et samordnet grundlag, vil den kunne legitimere og navnlig tjene som fælles referenceramme for de forskellige aktiviteter på dette område.

3. Målet

Kommissionen har på grundlag af en rapport fra sine tjenestegrene opstillet en række komplementære foranstaltninger til skabelse af en europæisk ramme for "grønne regnskaber" med følgende sigte:

- i) Et europæisk system for integrerede økonomiske og miljømæssige indekser (ESI) inden for de næste 2-3 år - en stærk tiltrængt direkte og sammenlignelig integrering af erhvervssektorenes økonomiske ydeevne og miljøbelastning
- ii) Det større og mere grundlæggende arbejde med at gøre nationalregnskaberne grønne - i satellitform (specificering af miljøudgifter, oprettelse af regnskaber for naturressourcerne, forbedret kendskab til metoder til vurdering af miljøkonsekvenserne og kvantificering heraf i penge).

Med den foreslåede metodologi kan der opstilles en række vigtige miljøindekser, som kan aggregeres helt eller delvis.

Bæredygtig udvikling omfatter naturligvis en lang række faktorer, som går langt ud over de miljøaspekter, som er emnet for denne meddelelse. Handlingsrammen viser, hvor langt vi kan nå nu, og er samtidig åben for ny viden. Også andre aspekter af bæredygtighed (f.eks. sociale aspekter) kan integreres i denne ramme.

4. De forskellige elementer

Retningslinjer for integrering af miljøaspekterne i politikken på andre områder bør i princippet hvile på en vurdering af de miljømæssige konsekvenser - i bredeste forstand - af menneskelige aktiviteter sammenlignet med de samme aktiviteters økonomiske og anden samfundsmæssige betydning, samtidig med at der tages hensyn til omkostningerne ved at forebygge eller udbedre miljøskader. Vurdering af miljøskader er imidlertid vanskelig og tid- og ressourcekrævende af flere årsager. I mange tilfælde er der desuden ikke umiddelbar adgang til de nødvendige oplysninger, hvilket indebærer kostbare og langvarige undersøgelser.

Det er lettere at indhente oplysninger om miljøbelastningen fra økonomiske aktiviteter. Det første element (aktion 2 og 3) i den foreslåede handlingsramme er derfor oprettelse af et europæisk system for integrerede økonomiske og miljømæssige indikatorer (ESI) inden for de næste 2-3 år. Dette system - som vil ligge tæt op ad det hollandske NAMEA-system (integrering af indikatorer i nationalregnskaberne, herunder miljøregnskaber), men som vil blive udviklet på grundlag af et fælles europæisk system for miljøbelastningsindekser (ESEPI) - vil stå til rådighed for medlemsstaterne og EU om 2-3 år. Systemet skal ajourføres løbende.

ESI vil kunne tjene som rettesnor for, hvordan miljøhensyn integreres i politikken på andre områder, og vil således kunne bruges som et effektivt planlægningsinstrument. Dette indebærer, at der i udviklingen, fortolkningen og anvendelsen af indikatorer, indekser og anden aggregeret information tages nøje hensyn til sektorspecifikke forhold.

Med ESI vil der også - for første gang - være tale om et middel til at oplyse offentligheden om EU's fremskridt henimod større ligevægt mellem økonomisk ydeevne og miljøbelastning.

Den *økonomiske del* af ESI vil være kompatibel med nationalregnskabssystemet (SNA). Hvad der i første omgang er brug for, er en omformning og udbygning af de eksisterende nationalregnskaber (NA), med en tilkobling til miljøindekser.

Den *miljømæssige del* af ESI er vanskeligere. Det europæiske system for miljøbelastningsindekser (ESEPI) vil som det første vigtige skridt angive, hvor der først og fremmest skal sættes ind med hensyn til indsamling af relevante, sammenlignelige fysiske data om miljøbelastningen. Der vil - for hvert miljøproblem, som er defineret i det femte handlingsprogram, eller som senere indkredses af ESI selv - blive opstillet en fælles liste over de vigtigste forurenende stoffer. Der skal udarbejdes europæiske vægtningskoefficienter (EWC) til harmoniseret beregning af belastningen fra forskellige forurenende stoffer. Systemet vil være enkelt, gennemsigtigt og hurtigt.

ESEPI-systemet er udformet på en sådan måde, at miljø-"belastning" nærmer sig miljø-"skade" mest muligt. Det er også udformet til at kunne tage hensyn til et bredt spektrum af miljøproblemer - fra uønskede ændringer i arealanvendelse til sundhedsaspekter. Den samme metodologi kan i princippet også bruges til fastlæggelse af europæiske vægtningskoefficienter for andre systemer (f.eks. "livscyklusanalyser", "miljømærker", "bedste tilgængelige

teknologi") og andre områder af betydning for sektorrelateret politik, hvor der er brug for en fælles europæisk fremgangsmåde.

Det skal understreges, at ESEPI kun kan bruges til relative vurderinger af miljøskader på et strengt ikke-monetært grundlag. Skønt ESEPI er et gennemsigtigt system, afslører det ikke, hvorfor nogle eksperter vurderer visse miljøbelastninger højere end andre. Det er derfor vigtigt at sikre de europæiske vægtningskoefficienters troværdighed gennem en åben udvælgelse af de deltagende eksperter.

Kombinationen af økonomiske ydeevneindikatorer og miljøbelastningsindekser i ESI som beskrevet ovenfor er nyttig, men giver ikke mulighed for fuldstændig integration af økonomiske og miljømæssige indikatorer. Hertil er der brug for en monetær vurdering af miljøindikatorerne. Det andet element i handlingsrammen (aktion 4 og 5) skal fremme udviklingen på disse områder.

På universitetsniveau er der i de seneste år gjort forskellige forsøg på at opstille aggregerede tal for nationaløkonomisk ydeevne i henhold til en eller flere definitioner på bæredygtighed, og der fremlægges stadig værdifuld information, som navnlig kan øge vor forståelse af bæredygtighedsbegrebet..

Skønt en "grøn" BNP har en vis tiltrækning og kan være nyttig i et integreret økonomi/miljø-informationssystem, rejser denne udvej en række vanskelige metodologiske spørgsmål, der udelukker den som en realistisk mulighed i en overskuelig fremtid. Hvad der derfor i første omgang er brug for, er en metode, som gør miljømæssigt interessante dele af nationalregnskabssystemet synlige gennem udspecificering. Herved tilføjes andre dele - såsom udtømning af ressourcer og miljødelæggelser - først i form af fysiske indikatorer, som senere kan omregnes i penge ved hjælp af de foreliggende metoder. Samtidig holdes de forskellige byggestene i et sådant europæisk system for integrerede miljømæssige og økonomiske regnskaber dog adskilt gennem en såkaldt satellit-fremgangsmåde.

De forskellige byggestene kan ansues i tre niveauer: på det første niveau findes de oplysninger, som i princippet kan udledes direkte fra det foreliggende nationalregnskabssystem gennem opsplitning og omformatering. Skønt disse oplysninger i princippet allerede foreligger, forestår der et stort arbejde med dataindsamling, f.eks. på områder som miljøbeskyttelsesaktiviteter, hvor SERIEE-metodologien udviklet af Eurostat og medlemsstaternes statistiske kontorer for indsamling af data om miljøudgifter nu efter nogle års pilotafprøvning er klar til den egentlige dataindsamling.

På det næste niveau findes de satellitregnskaber, som allerede foreligger delvis i nogle (få) medlemsstater: regnskaber over naturressourcer, andre fysiske data (f.eks. råvarestrømme), ændringer i arealanvendelsen og strømme af "reststoffer" (dvs. forurenende stoffer).

På det tredje niveau findes satellitregnskaber, hvor miljøomkostningerne skal opføres. Denne del af det "grønne" nationalregnskabssystem er væsentlig, men også arbejdskrævende og befinder sig til en vis grad stadig i forsøgsfasen.

Til disse elementer er knyttet et forslag (aktion 1) om skabelse af en fælles ramme, en "Håndbog i et europæisk system for integrerede miljømæssige og økonomiske regnskaber"

(ESEA). Den grundlæggende idé er at skabe en ramme for de forskellige komponenter i integrerede økonomiske og miljømæssige regnskaber, som kan give de relevante aktiviteter legitimitet og skabe et fælles idégrundlag og en fælles referenceramme for arbejdet. Det sidste forslag (aktion 6) tager sigte på en tværgående samordning på området, placeret tæt ved Kommissionens formand.

5. Resume af de vigtigste aktioner i handlingsrammen for "grønne" regnskaber i EU

1. Skabelse af et fælles forståelsesgrundlag, en fælles referenceramme for bogføring af alle aktiviteter i EU på området "grønne" regnskaber: en "Håndbog i et europæisk system for integrerede miljømæssige og økonomiske regnskaber" (ESEA).
2. Skabelse af et europæisk system for miljøbelastningsindekser (ESEPI). Systemet kan bruges til opstilling af prioriteter for indsamling af fysiske miljøbelastningsindikatorer, til registrering af disse indikatorer, til fastlæggelse af europæiske vægtningskoefficienter og til aggregering af disse indikatorer i miljøbelastningsindekser.
3. Integrering af indekser for økonomisk ydeevne og miljøbelastning med henblik på at skabe et europæisk system for integrerede økonomiske og miljømæssige indekser (ESI) - som i første omgang kan realiseres inden for to år. Med dette system vil der for første gang være adgang til sammenlignelige systemer for integrerede miljømæssige og økonomiske indekser i EU.
4. Fortsættelse og udbygning af arbejdet med nationale satellitregnskaber af stor betydning for grønne regnskaber, såsom miljøudgifter, opgørelser over naturressourcer osv.
5. Forbedring af metodologien og mulighederne for monetær vurdering af miljøskader, så disse oplysninger kan indføres i det ovennævnte system.
6. Horisontal samordning af aktiviteterne.

Konklusioner

1. Kommissionen er af den opfattelse,
 - at der er behov for nye planlægnings- og oplysningsinstrumenter på europæisk plan vedrørende den tilstræbte bæredygtige udvikling, der er knæsat i traktaten om Den Europæiske Union, i det femte handlingsprogram på miljøområdet såvel som i den "nye udviklingsmodel" i Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse,

- at integrering af informationssystemer for miljø og økonomi i et europæisk system for integrerede økonomiske og miljømæssige indekser (ESI) er et passende udgangspunkt for udvikling af sådanne politiske instrumenter,
 - at yderligere integrering af informationssystemer for miljø og økonomi med sigte på at gøre nationalregnskaberne "grønne" efter satellitfremgangsmåden bør forstærkes i overensstemmelse med en fælles ramme og på et fælles referencegrundlag,
 - at integreringen af informationssystemer for miljø og økonomi bør udvikles i seks sideløbende aktioner, som beskrevet i denne meddelelse, idet der tages hensyn til alle instanser med kompetence på området, navnlig Det Europæiske Miljøagentur og Eurostat.
2. Beløbet til gennemførelse af disse foranstaltninger vil blive fastsat i forbindelse med budgetproceduren, under hensyntagen til de disponible budgetmidler under udgiftsområde 3 i de finansielle overslag.

FINANSIERINGSOVERSIGT

Flerårige foranstaltninger (1995-1999) til etablering af miljøindikatorer og grønne nationalregnskaber i Den Europæiske Union

1. Foranstaltningens betegnelse:

Flerårige foranstaltninger (1995-1999) til etablering af miljøindikatorer og grønne nationalregnskaber i Den Europæiske Union.

2. "Budgetpost:

B4-304 Lovgivning og andre generelle foranstaltninger baseret på det femte handlingsprogram på miljøområdet.

3. Retsgrundlag:

- Resolution vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, den 1. februar 1993 om et program for Fællesskabets politik og virke inden for miljø og bæredygtig udvikling (femte handlingsprogram på miljøområdet)¹⁾.
- Rådets beslutning 93/464/EØF om rammeprogrammet for prioriterede aktioner vedrørende statistiske oplysninger 1993-1997¹⁾.
- Rådets beslutning 94/...../EØF om vedtagelse af et fireårs udviklingsprogram (1994-1997) vedrørende den miljømæssige del af Fællesskabets statistikker¹⁾.

4. Beskrivelse af foranstaltningen:

4.1. Særlige mål:

Skabelse af et system med miljøindikatorer og grønne satellitregnskaber, der skal bruges som et planlægningsinstrument for EU's politik i overensstemmelse med princippet om bæredygtig udvikling, som knæsat i artikel 2 i Traktaten om Den Europæiske Union.

4.2. Varighed: 1995-1999

5. Klassifikation af udgifterne/indtægterne:

-
- 1) EFT C 138 af 17.5.1993, s. 1.
 - 1) EFT L 219 af 28.8.1993, s. 1.
 - 1) Fælles holdning i EFT C 213 af 3.8.1994, s. 15, som skal vedtages af Rådet den 15-16. december 1994.

- 5.1. Ikke-obligatoriske udgifter
- 5.2. Opdelte bevillinger
- 5.3. Indtægtstype: Ingen

6. Udgifternes/indtægternes art:

6.1. 100% tilskud:

For visse dele af disse foranstaltninger kan der blive behov for 100% tilskud. Statistiske foranstaltninger i EU gennemføres imidlertid generelt i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet størstedelen af omkostningerne bæres af medlemsstaterne. Generelt ligger Fællesskabets bidrag på under 5%.

6.2. Tilskud til samfinansiering med andre offentlige og/eller private tilskudsydere:

Ja: samfinansiering med den offentlige sektor (medlemsstaternes statistiske afdelinger).

6.3. Rentegodtgørelse: nej

6.4. Andet: intet

7. Finansielle virkninger (budgettets del B)

7.1. Beregningsmetode for de samlede omkostninger ved foranstaltningen:

(i 1000 ECU)

Foranstaltning	Note	1995	1996	1997	1998	1999	I ALT
1. Håndbog i grøn regnskabsføring		d)	300	(pm)	(pm)	(pm)	300
2. Europæisk system for miljøbelastningsindekser		d)	2400	2300	500	500	5700
3. Ingegrerede økonomiske og miljømæssige indekser	a)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
4. Grønne satellitregnskaber		d)	1000	2000	2000	2000	7000
5. Forskning i metoder til vurdering af skader kvantificering heraf	b)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
6. Horisontal samordning	c)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)	(pm)
I ALT		d)	3700	4300	2500	2500	13000

Fodnoter:

a) Der behøves ingen tillægsdriftsbevillinger.

b) Denne foranstaltning ventes at blive finansieret over bevillinger i kapitel B6.

c) Der behøves ingen yderligere midler.

d) Forberedende aktiviteter.

Beløbet til gennemførelse af disse foranstaltninger vil blive fastsat i forbindelse med den årlige budgetprocedure, under hensyntagen til de disponible midler under aktivitetsområde 3 i de finansielle overslag.

7.2 Administrative udgifter under del B:

(i 1000 ECU)

Elementer	1995	1996	1997	1998	1999	I ALT
Ekspertmøder	200	200	200	200	100	900
Konferencer	100	100	100	200	100	600
Publikationer og informationsaktiviteter	-	100	100	100	100	400
I ALT	300	400	400	500	300	1900

7.3 Vejledende forfaldsplan for forpligtelses- og betalingsbevillingerne:

(i 1000 ECU)

	1996	1997	1998	1999	I ALT
forpligtelser	3700	4300	2500	2500	13000
Betalinger					
1996	2000				2000
1997	1700	2100			3800
1998		2200	1000		3200
1999			1500	1000	2500
2000 og derefter				1500	1500

8. Forholdsregler mod svig

Kommissionens kontrakter og aftaler, herunder aftaler med medlemsstaternes statistiske kontorer, indgås mod levering af nærmere anførte produkter. Betaling finder først sted, når produkterne er leveret. Med regelmæssige kontakter med de kontraherende parter sikres det, at arbejdet udføres efter de i kontrakten fastsatte bestemmelser.

9. Oplysninger om cost-effektivens:

9.1.1. Specifikke mål:

Med hensyn til miljøindikatorer og grønne satellitregnskaber

- udvikling af metodologi
- pilotundersøgelser i udvalgte medlemsstater til afprøvning af dele af metodologierne
- offentliggørelse af godkendte harmoniserede metodologier, der i givet fald er lovfæstede
- indsamling af yderligere data med henblik på integrering af miljøaspekterne i statistikkerne for vigtige erhvervssektorer (energi, industri, landbrug, skovbrug, fiskeri, transport osv.)
- regelmæssig udarbejdelse af indikatorer og satellitregnskaber

- videreformidling af resultaterne og oplysning om de anvendte metodologier.

9.1.2. Modtagere:

- EU-institutioner, medlemsstaternes regeringer, virksomheder, beslutningstagere
- forskningsinstitutter, universiteter
- ikke-statslige organisationer med interesse for miljøspørgsmål

9.1.3 Overvågning og evaluering af foranstaltningen:

Aktionerne omfattet af de overvågnings- og evalueringsprocedurer, der gælder for det statistiske program 1993-1997.

10. Udgifter til administration (budgettets del A)

10.1. Indebærer foranstaltningen en forøgelse af Kommissionens personale?

En eventuel forøgelse i personalet på et givet arbejdsområde er underkastet den normale budgetprocedure, herunder en beslutning fra budgetmyndighedens side om tildeling af menneskelige ressourcer eller intern omfordeling af personalet, som godkendt af budgetmyndigheden. I nedenstående tabel angives, hvilke nye stillinger der kræves til en effektiv gennemførelse af de pågældende foranstaltninger:

(Fastansat personale)

	1995	1996	1997	1998	1999	I ALT
Aktion 2			1B			1B
Aktion 4		1A				1A
I ALT		1A	1B			2(1A, 1B)

10.2 Hvor store drifts- og personaleudgifter medfører foranstaltningen? Gør rede for beregningsmetoden:

(ECU)

	Noter	1995	1996	1997	1998	1999	I ALT
Personaleudgifter (Afsnit A-1)	a)		70000	140000	140000	140000	490000
Driftsudgifter (Afsnit A-2)							
i tilslutning til nye stillinger	b)		20000	40000	40000	40000	140000
Andet (A-250)	c)	(pm)	40000	40000	40000	40000	160000
I ALT		(pm)	130000	220000	220000	220000	790000

Noter:

- a) baseret på gennemsnitsomkostninger pr. stilling 70000 ECU (baseret på B2)
- b) anslåede driftsudgifter i tilknytning til en stilling: 20000 ECU
- c) to arbejds møder pr. år med to regeringseksperter pr. medlemsstat.

ISSN 0254-1459

KOM(94) 670 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

16 10 14

Katalognummer : CB-CO-94-706-DA-C

ISBN 92-77-84529-5

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg