



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 9.6.2004  
KOM(2004) 416 endgültig

Teil I

**MITTEILUNG DER KOMMISSION  
AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT,  
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS UND SOZIALAUSSCHUSS**

**„Der Europäische Aktionsplan Umwelt und Gesundheit 2004-2010“**

{SEK(2004) 729}

## **INHALTSVERZEICHNIS**

<b>Bessere Gesundheit durch eine bessere Umwelt - eine Herausforderung für die Zukunft ...</b>	<b>3</b>
Ursprünge des Aktionsplans.....	3
Kernelemente des Aktionsplans.....	5
Durchführung des Aktionsplans.....	8
Die internationale Dimension - die Budapester Ministerkonferenz über Umwelt und Gesundheit.....	9
<b>TECHNISCHE ANHÄNGE .....</b>	<b>➤ Teil II</b>

## BESSERE GESUNDHEIT DURCH EINE BESSERE UMWELT - EINE HERAUSFORDERUNG FÜR DIE ZUKUNFT

### Ursprünge des Aktionsplans

Jeder wünscht sich eine bessere Gesundheit - für sich selbst, seine Kinder und wegen der weiter reichenden wirtschaftlichen und sozialen Vorteile für unsere Gesellschaft. Gesundheit spielt eine große Rolle für das langfristige Wirtschaftswachstum und die nachhaltige Entwicklung. Es zeigt sich immer mehr, dass nicht die Kosten der Gesundheit hoch liegen, sondern vielmehr die Kosten schlechter Gesundheit (Gesundheitsfürsorge, Arzneimittel, krankheitsbedingte Abwesenheit vom Arbeitsplatz, niedrigere Produktivität, Invalidität und Frühpensionierung).<sup>1</sup>

Die Bürger Europas sorgen sich über die möglichen Auswirkungen der Umwelt auf ihre Gesundheit und erwarten, dass die Politiker handeln. Wegen dieser Sorgen der Öffentlichkeit und der Verpflichtungen nach dem EG-Vertrag<sup>2</sup> muss die Kommission sich ein besseres Bild der negativen Auswirkungen der Umwelt auf die Gesundheit verschaffen, um diese effizienter anpacken zu können. Der Aktionsplan soll nicht nur zu besserem Wohlergehen beitragen, sondern auch den möglichen wirtschaftlichen Nutzen verstärken, da Abhilfemaßnahmen und Produktivitätsverluste oft teurer sind als vorbeugende Maßnahmen.

Als Einzelne können wir bestimmte Entscheidungen über unseren Lebensstil treffen, die sich auf unsere Gesundheit auswirken, doch hängen wir auch davon ab, dass staatliche Stellen uns mit zuverlässigen Informationen versorgen, auf die wir unsere Entscheidungen gründen, und uns vor den Bedrohungen unserer Gesundheit und unseres Wohlergehens schützen, auf die wir keinen Einfluss haben. Wir können nicht wählen, wie gut die Luft ist, die wir atmen, noch uns stets gegen Schadstoffe schützen, die sich in unserem Körper anreichern können - manchmal sogar noch vor unserer Geburt. In neueren Studien über den Zusammenhang zwischen Umwelt und Gesundheit wird geschätzt, dass in Frankreich jedes Jahr zwischen sechstausend und neuntausend Städter aufgrund der Luftverschmutzung vorzeitig sterben<sup>3</sup> und dass etwa ein Sechstel aller Todes- und Krankheitsfälle bei Kindern auf Umweltfaktoren zurückzuführen ist.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> So wird etwa die gesamte finanzielle Last durch Lungenkrankheiten in Europa auf 102 Mrd. Euro geschätzt, was etwa dem BIP von Irland entspricht. Die chronische obstruktive Lungenkrankheit (COPD) ist die teuerste Atemwegserkrankung in Europa. Ihre jährlichen Kosten werden auf 38,7 Mrd. Euro geschätzt, wovon 74 % (28,6 Mrd. Euro) auf versäumte Arbeitstage entfallen. Die indirekten Kosten auf Grund der Produktivitätseinbußen betragen fast das Dreifache der Kosten für die direkte Gesundheitsfürsorge. *European Lung White Book, European Respiratory Society (ERS) and the European Lung Foundation (ELF), November 2003.*

<sup>2</sup> Artikel 152 und 174 EG-Vertrag.

<sup>3</sup> Bericht 2004 der französischen Agentur für Umwelthygiene, ([http://www.afsse.fr/documents/Rapport\\_1.pdf](http://www.afsse.fr/documents/Rapport_1.pdf)).

<sup>4</sup> Burden of Disease and Injuries Attributable to Selected Environmental Factors among Europe's Children and Adolescents, Francesca Valent, D'Anna Little, Fabio Barbone, Giorgio Tamburlini; WHO, Genf 2004 (in Druck).

Besondere Sorgen bereiten Umweltauswirkungen auf gefährdete Gruppen. In der Strategie werden Kinder besonders berücksichtigt, da sie stärker ausgesetzt und empfindlicher als Erwachsene sind. Die Verpflichtungen in Bezug auf die Rechte der Kinder, in einer gesunden Umwelt aufzuwachsen und zu leben, die sich nicht nur in der Strategie finden, sondern auch im Übereinkommen über die Rechte des Kindes und den Ergebnissen des Weltgipfels über nachhaltige Entwicklung, müssen jetzt in der Praxis umgesetzt werden.

Forschungsarbeiten auf nationaler wie auf EU-Ebene haben zu einer wesentlichen Verbesserung unserer Kenntnisse einiger der Zusammenhänge zwischen umweltbelastenden Faktoren und Gesundheit geführt und es uns ermöglicht, entsprechende Maßnahmen zu treffen, etwa bleihaltiges Benzin zu verbieten. Doch sind die gesundheitlichen Auswirkungen mehrerer Umweltrisiken Ergebnis komplexer Wechselwirkungen, die wir viel weniger gut verstehen.

Forschungsarbeiten sind entscheidend wichtig, um die Wissensgrundlage für konkrete Maßnahmen auszubauen, durch die die Ergebnisse der europäischen Umwelt- und Gesundheitsforschung in die Politik einfließen können, damit wir so Lücken bei den europäischen Tätigkeiten auf dem Gebiet Umwelt und Gesundheit analysieren und füllen können. Auch politische Vorgaben zum Arbeitsumfeld wirken sich auf die Gesundheit am Arbeitsplatz und darüber hinaus aus, und es sollten Synergien mit der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz<sup>5</sup> entwickelt werden. Aus diesen Gründen erarbeitete die Kommission im Juni 2003 eine Strategie für Umwelt und Gesundheit (SCALE-Initiative<sup>6</sup> genannt), die ein integriertes Konzept für eine engere Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Gesundheit, Umwelt und Forschung beinhaltet. Sein zusätzlicher Nutzen besteht im Aufbau eines Gemeinschaftssystems, das alle Informationen über den Zustand der Umwelt, des Ökosystems und der menschlichen Gesundheit *miteinander verzahnt*. Dadurch wird die Bewertung der *Gesamtauswirkung* der Umwelt auf die menschliche Gesundheit verbessert, weil auch Wirkungen wie etwa Cocktaileffekte, kombinierte Belastungen und akkumulierte Wirkungen berücksichtigt werden. Das Endziel dieser Strategie ist die Entwicklung eines „*Rahmens für die kausalen Zusammenhänge*“ zwischen Umwelt und Gesundheit, der die nötigen Informationen für die Gestaltung einer Politik liefert, die sich mit den Quellen und Übertragungswegen der Gesundheitsbelastungen beschäftigt.

Wegen des Umfangs und der Komplexität dieses Themas umfasst die Strategie ein langfristiges Konzept, das in einzelnen Schritten - parallel zum Ausbau unserer Wissensgrundlage - verwirklicht werden soll. Diese Strategie wurde vom Rat, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt, die darauf hinwiesen, dass sich ein Aktionsplan auf bestehende politische Konzepte und Programme stützen müsse und dass eine enge Zusammenarbeit mit einschlägigen internationalen Organisationen erforderlich sei.

---

<sup>5</sup> Ein Beispiel hierfür ist die Richtlinie 92/85/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz, die nicht nur dem Schutz der Mütter, sondern auch dem der Kinder dient.

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission über eine europäische Strategie für Umwelt und Gesundheit, KOM(2003) 338 endg.

Dieser Aktionsplan für den Zeitraum 2004-2010 soll der EU die erforderlichen wissenschaftlichen Informationen verschaffen, damit alle 25 EU-Mitgliedstaaten die negativen Auswirkungen bestimmter Umweltfaktoren auf die Gesundheit mildern können und sich für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Akteuren in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Wissenschaft einsetzen. Die vorgeschlagenen Aktionen berücksichtigen die Bemerkungen der anderen Europäischen Institutionen. Der Plan passt mit bestehenden Maßnahmen auf regionaler, nationaler, europäischer und internationaler Ebene zusammen, insbesondere mit dem europaweiten ‚Umwelt- und Gesundheitsprozess‘ der WHO und dessen Verpflichtung zur Schaffung einer sicheren Umwelt für Kinder.

### **Kernelemente des Aktionsplans**

Dieser Aktionsplan gilt für den Zeitraum des ersten Schrittes. Er wurde in Zusammenarbeit mit Fachleuten der Mitgliedstaaten und Vertretern der wichtigsten Akteure entwickelt, auch aus den neuen Mitgliedstaaten, die von Anfang an einbezogen waren (nähere Angaben zur Konsultierung siehe Anhang II). Der Aktionsplan umfasst folgende drei Hauptthemen:

- Verbesserung des Informationsflusses zum Verständnis der Zusammenhänge zwischen Verschmutzungsquellen und gesundheitlichen Auswirkungen (Aktionen 1-4);
- Füllen von Wissenslücken durch Stärkung der Forschung und Behandlung der neuen Fragen auf dem Gebiet Umwelt und Gesundheit (Aktionen 5-8);
- Überprüfung der politischen Konzepte und Verbesserung der Kommunikation (Aktionen 9-13).

Wie wir konkret „reagieren“ sollten, wird erst später festgelegt und erarbeitet, wenn unser Verständnis gewachsen ist. Der erste Schritt besteht in einer Beurteilung des Beitrags von Umweltfaktoren zu Gesundheitsproblemen. Dazu müssen wir unsere Kenntnisse über den gesamten Ablauf der Ereignisse vervollständigen – von den umweltbedingten Ursachen (einschließlich der Verschmutzungsquellen) über die verschiedenen Verbreitungswege bis zu den Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit. Die Umwelt- und die Gesundheitspolitik lassen sich nur dann richtig koordinieren, wenn die Überwachung von Umwelt- und Gesundheitsdaten besser wird. Zusätzlich wird das EU-Forschungsrahmenprogramm die wissenschaftlichen Anstrengungen verstärken, um unsere Kenntnisse über die ursächlichen Zusammenhänge zwischen Umweltfaktoren und der menschlichen Gesundheit zu prüfen und zu verbessern. Nur wenn ausreichend deutliche Beweise vorliegen, können - auch im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip<sup>7</sup> - geeignete politische Strategien entwickelt werden, um die bisherigen Maßnahmen der Politik zu überprüfen und erforderlichenfalls anzupassen und neue Maßnahmen zu erarbeiten.

---

<sup>7</sup> Die Kriterien für die Anwendung des Vorsorgeprinzips sind in der Mitteilung KOM(2000) 1 endg. der Kommission festgelegt.

Der Aktionsplan (ausführlicher wird er in Teil II - „Technische Anhänge zum Europäischen Aktionsplan Umwelt und Gesundheit 2004-2010“ beschrieben) lässt sich wie folgt zusammenfassen:

**1 - VERBESSERUNG DES INFORMATIONSFLOSSES durch Entwicklung integrierter Umwelt- und Gesundheitsinformationen** zum Verständnis der Zusammenhänge zwischen Verschmutzungsquellen und Auswirkungen auf die Gesundheit:

*Aktion 1: Entwicklung umweltbezogener Gesundheitsindikatoren*

*Aktion 2: Entwicklung einer integrierten Überwachung der Umwelt einschließlich der Lebensmittel zur Feststellung der einschlägigen Exposition des Menschen*

*Aktion 3: Entwicklung eines konsequenten Konzeptes für die biologische Überwachung in Europa*

*Aktion 4: Verbesserte Koordinierung und gemeinsame Tätigkeiten auf dem Gebiet Umwelt und Gesundheit*

**2 - SCHLIESSUNG DER WISSENSLÜCKE durch Verstärkung der Forschung zu Umwelt und Gesundheit und Aufzeigen neuer Fragen**

*Aktion 5: Integration und Stärkung der europäischen Umwelt- und Gesundheitsforschung*

*Aktion 6: Gezielte Forschung zu den Themen Krankheiten, Störungen und Expositionen*

*Aktion 7: Entwicklung methodischer Systeme zur Analyse der Wechselwirkungen zwischen Umwelt und Gesundheit*

*Aktion 8: Gewährleistung der Ermittlung und Bekämpfung möglicher Risiken für Umwelt und Gesundheit*

**3 - REAKTION: ÜBERPRÜFUNG DER POLITIK UND VERBESSERUNG DER KOMMUNIKATION durch bessere Sensibilisierung, Kommunikation der Risiken, durch Ausbildung und Unterrichtung**, um den Bürgern die Informationen zu geben, die sie benötigen, um sich gesundheitsbewusster zu verhalten, und um sicherzustellen, dass die einschlägigen Fachkräfte sich der Wechselwirkungen von Umwelt und Gesundheit bewusst sind

*Aktion 9: Entwicklung von Maßnahmen zur öffentlichen Gesundheit und Zusammenführung von Determinanten der Gesundheit in Abhängigkeit von der Umwelt über das Programm zur öffentlichen Gesundheit*

*Aktion 10: Förderung der Ausbildung von Fachleuten und Verbesserung der organisatorischen Kapazität in den Bereichen Umwelt und Gesundheit*

**durch Überprüfung und Anpassung der Politik zur Risikominderung**

*Aktion 11: Koordinierung der laufenden Maßnahmen zur Risikominderung und Konzentration auf die wichtigsten Krankheiten*

*Aktion 12: Verbesserung der Luftqualität in Innenräumen*

*Aktion 13: Beobachtung der Entwicklungen in Bezug auf elektromagnetische Felder*

Während dieses Anfangszeitraums konzentriert sich der Aktionsplan vor allem auf die Gewinnung eines besseren Verständnisses der Zusammenhänge zwischen Umweltfaktoren und Atemwegserkrankungen, Störungen der Entwicklung des Nervensystems, Krebs und Störungen des Hormonhaushalts. Bei diesen Krankheiten und Störungen mit zahlreichen Ursachen gibt es erste Hinweise darauf, dass Umweltfaktoren bei ihrer Entwicklung und Verschlimmerung eine Rolle spielen

können. Wir benötigen mehr Informationen, um innerhalb dieser Krankheitsgruppen den Beitrag der Umwelt genauer kennzeichnen und uns auf die wichtigsten Krankheiten und Störungen konzentrieren zu können. Der Aktionsplan soll gezielte Forschungsmaßnahmen in die Wege leiten, um unsere Kenntnisse der wichtigen Kausalzusammenhänge auszubauen; gleichzeitig soll die Gesundheitsüberwachung verbessert werden, um ein besseres Bild des Auftretens von Krankheiten in der Gemeinschaft zu erhalten.

Auch wichtig im Hinblick auf die Information ist die Überwachung der Exposition über die Umwelt einschließlich der Lebensmittel in Bezug auf die Faktoren, die den stärksten Zusammenhang mit dem Auftreten dieser Krankheiten aufweisen. Zur Entwicklung eines stimmigen Rahmens für die Expositionsüberwachung wurden drei Pilotprojekte in Bezug auf Stoffe durchgeführt, für die bereits eine Datenerfassung und Überwachung erfolgt (Dioxine und PCBs<sup>8</sup>, Schwermetalle und Umwelthormone). Der Aktionsplan wird sich dieses Rahmens bedienen, um nicht nur die Exposition durch diese Pilotstoffe zu beurteilen, sondern auch die durch alle wichtigen Umweltfaktoren, die mit Gesundheitsproblemen in Zusammenhang stehen, und erforderlichenfalls die Umwelt- und Lebensmittelüberwachung entsprechend anpassen.<sup>9</sup>

Sobald die notwendigen Risikoinformationen vorliegen, können Einzelpersonen oder Politiker die entsprechenden Entscheidungen zur Risikominderung treffen. Kommunikation und Sensibilisierung sind in beiden Fällen wichtig, um sicherzustellen, dass wohl informierte, auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützte Entscheidungen getroffen werden.

Im gesamten Aktionsplan sind die Bedürfnisse der Kinder berücksichtigt. Mehrere wichtige Fragen zur Gesundheit der Kinder fallen unter die Überwachung, wie auch die Exposition gegenüber belastenden Umweltfaktoren, für die Kinder besonders empfindlich sind. Forschungsarbeiten zur Empfindlichkeit sind besonders wichtig, damit politische Maßnahmen dann an die Bedürfnisse der Kinder angepasst werden, wenn diese besonders empfindlich reagieren. Die Vorschläge zur Innenraumluftverschmutzung im Aktionsplan sind hierfür ein gutes Beispiel, da wissenschaftlich gesichert ist, dass Kinder etwa besonders unter dem Passivrauchen leiden.

In der Mitteilung der Kommission von Juni 2003 wurde auf die regionalen Unterschiede in Europa in Bezug auf umweltbedingte Gesundheitsprobleme hingewiesen. So sind etwa in mehreren der neuen Mitgliedstaaten aus Gewässern und Trinkwasser herrührende Krankheiten weiter verbreitet, und die Menschen sind stärkerer Umweltverschmutzung im Freien ausgesetzt, während in den alten Mitgliedstaaten Asthma häufiger ist. Viel geschah und geschieht bereits, um diese Ungleichgewichte abzubauen, und die Anstrengungen zur Verringerung der Luftverschmutzung haben bereits zu einer merkbaren Senkung der Zahl an Todes- und Krankheitsfällen durch Atemwegserkrankungen geführt. Ziel des Aktionsplans

---

<sup>8</sup> Polychlorierte Biphenyle.

<sup>9</sup> Die Arbeitsgruppen entwickelten nicht nur eine allgemeine Methodik, sondern gaben auch zahlreiche Empfehlungen zu einzelnen Stoffen. Die Kommission wird diese Empfehlungen bei ihren künftigen gezielten Initiativen berücksichtigen, wie etwa bei der Strategie für Dioxine und PCBs (KOM(2001) 593), der Strategie für Umwelthormone (KOM(1999) 706) und der künftigen Strategie für Quecksilber.

ist auch eine Verbesserung der Informationen und der Kenntnisse über die Ungleichgewichte zwischen Regionen und Ländern in der erweiterten Union, wobei er die Ergebnisse laufender, von der EU finanzierter Projekte zu Emissionen in den neuen Mitgliedstaaten (z. B. von Dioxinen) berücksichtigt.

### **Durchführung des Aktionsplans**

Das Verständnis und die Bekämpfung umweltbedingter Gesundheitsprobleme erfordern die dauernde Zusammenarbeit zahlreicher Akteure - der Mitgliedstaaten, nationaler regionaler und lokaler Behörden, von in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Forschung tätigen Personen, der Industrie, der Landwirtschaft und von anderen interessierten Kreisen. Folgende Akteure müssen sich die Verantwortung für Fortschritte in diesem komplexen Bereich teilen:

- die Mitgliedstaaten, die für die Durchführung der Überwachung und von Maßnahmen zur Risikominderung zuständig sind. Außerdem sind sie auch für die Forschung, die Erziehung und die Ausbildung zuständig, die an der Schnittstelle zwischen Umwelt und Gesundheit eine wichtige Rolle spielen, und müssen schwerpunktmäßig dafür sorgen, dass die nationalen Ergebnisse die Diskussionen auf EU-Ebene erreichen und umgekehrt die Informationen der EU auf nationaler und lokaler Ebene verbreitet werden;
- interessierte Kreise wie die Industrie und die Zivilgesellschaft, die eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der Informationen über erkannte Bedrohungen in vorbeugende Maßnahmen und innovative Antworten spielen;
- die Kommission, die den Dialog mit allen Hauptakteuren fortführen und in ihren Zuständigkeitsbereichen die Zusammenarbeit auf EU-Ebene fördern wird, ohne dabei die Kontakte mit der Europäischen Umweltagentur, der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und anderen einschlägigen Gremien aus dem Auge zu verlieren. Die interessierten Kreise werden über die Beratergruppe, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der interessierten Kreise und internationaler Organisationen zusammensetzt, uneingeschränkt an der Durchführung beteiligt. Gegebenenfalls werden einschlägige wissenschaftliche Ausschüsse und Arbeitsgruppen zu Rate gezogen. 2007 wird die Kommission die Durchführung des Aktionsplans einer Zwischenbewertung unterziehen; Die Kommission wird die Aktionen über bestehende Initiativen und Programme durchführen, denen bereits Mittel zugeteilt sind. Dies sind insbesondere das Programm zur öffentlichen Gesundheit und das Sechste Forschungsrahmenprogramm. Weiter erfolgt eine Finanzierung aus den laufenden Haushaltsmitteln der betroffenen Dienststellen.
- internationale Organisationen wie die WHO, die OECD und Gremien der Vereinten Nationen, die langjährige Erfahrung auf dem Gebiet der Umwelt und Gesundheit besitzen. Damit dieses Know-how künftigen Tätigkeiten zugute kommen kann, müssen diese Organisationen auf jeden Fall weiter zusammenarbeiten.

## **Die internationale Dimension - die Budapester Ministerkonferenz über Umwelt und Gesundheit**

Der Aktionsplan bildet den Beitrag der Kommission zur vierten Ministerkonferenz über Umwelt und Gesundheit, den die WHO im Juni 2004 in Budapest veranstaltet. Bei seiner Erarbeitung wurde darauf geachtet, dass er im Einklang mit der Ministererklärung und dem Aktionsplan für die Umwelt und die Gesundheit der Kinder in Europa (CEHAPE) steht, der in Budapest verabschiedet werden soll.

Bei der Umsetzung der Schlussfolgerungen von Budapest wird die Kommission in allen Fragen der Wechselwirkung zwischen Umwelt und Gesundheit weiter aktiv mit der WHO zusammenarbeiten.