

EUR/ICP/EHCO 02 02 05/14
04549 – 30. März 1999

UMWELT UND GESUNDHEIT AUS WIRTSCHAFTLICHER SICHT

Titelbild: Aggeliki Spanou, 8 Jahre, Zividis-Schule „Athena Lyceum“, Athen, Griechenland.
Diese Schule gehört dem Europäischen Netzwerk Gesundheitsfördernde Schulen an, einem Gemeinschaftsprojekt der Europäischen Kommission, des Europarats und des WHO-Regionalbüros für Europa.

INHALT

	<i>Seite</i>
Zusammenfassung	3
Mandat	5
Die ökonomischen Dimensionen von Umwelt- und Gesundheitsanliegen	5
Der Input des Wirtschaftssektors zur Agenda der Umwelt- und Gesundheitsbehörden	8
Kooperationsvorhaben, um die Ökonomie zu nutzen.....	14

Zusammenfassung

Das vorliegende Dokument beschreibt die wichtigsten Erkenntnisse, die unser Verständnis der Umwelt- und Gesundheitsprobleme verbessern, wenn wir auch die wirtschaftlichen Aspekte berücksichtigen. Es gibt drei Punkte, an denen sich die Ökonomie und der Bereich Umwelt und Gesundheit berühren und diese Schnittstellen können die für Gesundheit und Umwelt zuständigen Behörden veranlassen, ihre Kapazitäten zur Durchführung von Wirtschaftsanalysen zu entwickeln.

Erstens: Die Politik vieler Sektoren berührt gesundheitsrelevante Umweltfragen. Die damit verbundenen Kosten können durch Wirtschaftsanalysen explizit ausgedrückt werden und somit wird es den Entscheidungsträgern möglich, diese Kosten zu berücksichtigen. Wirtschaftsanalysen können ein wirkungsvolles Instrument bei der sektorübergreifenden Zusammenarbeit sein, das gilt beispielsweise speziell für die Sektoren Landwirtschaft, Transport und Verkehr, Energie, Industrie und Tourismus. Ein solches Instrument ist eines der Schlüsselemente für die erfolgreiche Umsetzung von länderspezifischen Aktionsplänen für Umwelt und Gesundheit, in Partnerschaft mit verschiedenen Wirtschaftssektoren. Dennoch bleibt Ungewißheit über das Ausmaß einiger Risiken, das gleiche gilt auch für bestimmte wirtschaftliche Bewertungen im Kontext Umwelt und Gesundheit. In diesem Zusammenhang kommt der Verpflichtung der Länder auf das Vorsorgeprinzip wesentliche Bedeutung zu.

Zweitens: Wirtschaftsanalysen können eine Hilfe sein, wenn man die Prioritäten hinsichtlich einer Risikominderung setzt, indem man die Kostenwirksamkeit derartiger Maßnahmen beurteilt. Deshalb kann eine Wirtschaftsanalyse zur besseren Nutzung der für die Umsetzung von lokalen und nationalen Programmen für Umwelt und Gesundheit bestimmten Ressourcen beitragen.

Drittens: Ökonomische Instrumente können manchmal effiziente politische Instrumente für Verbesserungen im Bereich Umwelt und Gesundheit sein, und es ist möglich, weitaus stärkeren Gebrauch von solchen Instrumenten in der Europäischen Region zu machen. Es besteht ein wachsendes Interesse an Konzepten, die sich auf ökonomische Instrumente stützen, da sie geeignet sind, neuen Herausforderungen im Bereich Umwelt und Gesundheit zu begegnen, wie z. B. neuen Mustern der Umweltverschmutzung oder der zunehmenden Privatisierung und Liberalisierung von Wirtschaftstätigkeiten. Ökonomische Instrumente wie Umweltsteuern oder verkäufliche Lizenzen sind vielversprechende Möglichkeiten, um die Internalisierung von Umwelt- und Gesundheitskosten voranzubringen, ebenso die Streichung von Subventionen, die umwelt- und gesundheitsschädliche Praktiken begünstigen. Eine solche neue Politik erfordert eine stärkere Koordinierung unter den Ländern, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Im übrigen scheint die Bedeutung von ökonomischen Instrumenten in der Politik der Europäischen Union – und somit auch im Kontext des Beitritts neuer Mitglieder – wachsende Bedeutung zuzukommen. Der künftige gesundheitsrelevante Umweltzustand in der Region hängt weitgehend davon ab, inwieweit man Fortschritte hinsichtlich der Preisgestaltung von Gütern und Diensten zu ihren realen Kosten macht und diesbezügliche Strategien vorlegt. Die für die Gesundheit und Umwelt zuständigen Behörden sollten versuchen, auf diesem Gebiet eine aktive Rolle zu spielen. Dazu gehört, daß man sich mit den für die Finanzpolitik und die Reform der Wirtschaftsordnung zuständigen Behörden auf einen gemeinsamen Nenner verständigt. Verschiedene internationale Organisationen sind auf diesem Gebiet bereits tätig geworden und haben eine wichtige Wissensbasis aufgebaut, um die Entwicklung in diese drei Richtungen zu fördern. Von daher wird den Ländern eine solide Basis für nachhaltige politische Veränderungen zur Verbesserung der Umwelt und

Gesundheit geboten. Die künftigen Bemühungen sollten in voller Partnerschaft mit dem Gesundheitssektor erfolgen, denn das übergeordnete Ziel lautet, das Gemeinwohl und die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern.

Einschlägige Organisationen – u. a. die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen, die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, das Umweltprogramm der Vereinten Nationen, die Weltbank und die WHO – sollten ihre Kooperationsbemühungen intensivieren, damit Wirtschaftsanalysen und ökonomische Instrumente zum Nutzen der Umwelt und Gesundheit in den Ländern der Europäischen Region verstärkt Anwendung finden. Vorschläge hinsichtlich derartiger Kooperationsbemühungen werden in dem vorliegenden Dokument in dem Abschnitt Schlußfolgerungen gemacht.

Mandat

1. In dem auf der Zweiten Europakonferenz Umwelt und Gesundheit (Helsinki, Juni 1994) verabschiedeten Aktionsplan Umwelt und Gesundheit für Europa heißt es (vgl. Abschnitt 338):

Die Einbindung von Handlungskonzepten zum umweltbezogenen Gesundheitsschutz in die Politik einzelner Wirtschaftssektoren stellt in allen Ländern der Region ein Problem dar und gilt für Landwirtschaft, Energie, Industrie, Fremdenverkehr und Transportwesen. ... Eine der Aufgaben des Europäischen Umwelt- und Gesundheitsausschusses wird sein, partnerschaftlich mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE) und der Europäischen Kommission die Möglichkeiten gemeinsamer Maßnahmen mit anderen einschlägigen internationalen Organisationen zu sondieren, die den Ländern helfen sollen, zu einer Politik zu gelangen, die Umwelt und Gesundheit hinlänglich schützt, ohne eine wirtschaftliche Entwicklung zu verhindern.¹

Die ökonomischen Dimensionen von Umwelt- und Gesundheitsanliegen

Der volkswirtschaftliche Nutzen aus einer Minderung der gesundheitlichen Folgen

2. Eine Verringerung der umweltbedingten Gesundheitsprobleme könnte die Situation der Bevölkerung in der Region beträchtlich verbessern. Diese Probleme haben auch ökonomische Auswirkungen: Sie verursachen zusätzliche Kosten die für Patienten und das Sozialsystem, sie führen zu Produktivitätsverlusten und Gewinneinbußen für die Unternehmen und sie resultieren häufig in Einkommensverlusten für den einzelnen. Und vor allem die Bürger messen einer Reduzierung der Gesundheitsgefahren einen erheblichen Stellenwert bei.

3. Unlängst hat man damit begonnen, die wirtschaftlichen Vorteile einer Lösung dieser Probleme zu beziffern. Auch wenn solche Berechnungen noch recht ungenau sind, zeigen sie dennoch bereits jetzt, daß die gegenwärtigen wirtschaftlichen Verluste wahrscheinlich enorm sind (s. Kasten 1). Dies ist ein weiteres Argument zugunsten einer auf die Minderung umweltbedingter Gesundheitsprobleme abzielenden Politik.

KASTEN 1. LUFTVERSCHMUTZUNG: DIE KOSTEN

Die Luftverschmutzung in den Städten ist zunehmend auf den Straßenverkehr zurückzuführen und stellt in vielen Ländern ein wachsendes Umweltproblem dar. In epidemiologischen Studien wurden statistisch signifikante Zusammenhänge zwischen der Luftverschmutzung und Indikatoren für akute wie auch chronische Gesundheitsstörungen festgestellt. Die daraus resultierenden Gesundheitskosten und Beeinträchtigungen des Wohlbefindens haben vielfach erstaunt: Für Frankreich wurden Beträge in Höhe von 50 Milliarden FF (7,6 Milliarden EUR) genannt, für die Schweiz wird das Ausmaß mit 1,6 Milliarden SFr. (1 Milliarde EUR) angegeben.

Jüngste Studien über Schwebstaub bestätigen die Sorge über die volkswirtschaftlichen Kosten der gesundheitlichen Auswirkungen der Luftverschmutzung. Allein in der Pariser Region beziffern sich diese Kosten auf 12 Milliarden FF (1,8 Milliarden EUR), während für England und Wales Schätzwerte von bis zu 5,3 Milliarden £ (7,7 Milliarden EUR) genannt werden.

Quelle: Chanel, 1998 (1) Chanel, 1996 (2); Cohen de Lara and Dron, 1998 (3); ECOPLAN, 1996 (4); Maddison, 1998 (5).

¹ *Aktionsplan Umwelt und Gesundheit für Europa.* Kopenhagen, WHO-Regionalbüro für Europa, 1994 (Dokument EUR/ICP/CEH 212(A)).

Wirtschaftliche Determinanten von Umwelt- und Gesundheitsproblemen

4. Eine genaue Untersuchung der umweltbezogenen Gesundheitsprobleme zeigt, daß die wirtschaftlichen Aktivitäten in hohem Maß zu diesen Gesundheitsproblemen beitragen. Das gilt speziell dann, wenn die Produzenten und Verbraucher die wirtschaftlichen Verluste nicht kompensieren, die aus den Auswirkungen ihres Handelns auf die Umwelt resultieren. Im Grunde besteht für sie auch kein echter Anreiz, solchen Auswirkungen vorzubeugen oder sie bei ihren Investitionsentscheidungen und in ihrer Lebensweise zu berücksichtigen. Die heute gefaßten Beschlüsse bestimmen indessen die in den kommenden Jahren irreversiblen Produktions- und Konsummuster. Auf lange Sicht kann dies zu einer Verschlimmerung der umweltbedingten Gesundheitsprobleme führen. Kasten 2 enthält Beispiele für völlig sinnlose Förderungsinstrumente im Verkehrsbereich, das gleiche gilt aber auch in der Landwirtschaft, im Energiesektor usw. Diese Probleme werden noch durch Zuschüsse und Subventionen verschärft, die solche Tätigkeiten direkt begünstigen, die bereits die Umwelt und die Gesundheit beeinträchtigen.

KASTEN 2. LUFTVERSCHMUTZUNG: DIE URSACHE

Außer der Morbidität und Mortalität infolge der Luftverschmutzung (s. Kasten 1) bewirkt der Straßenverkehr Lärmbelästigungen, einen Verlust von Lebensqualität, eine Verschmutzung der Gewässer usw. Verschiedene Wirtschaftsstudien haben gezeigt, daß die Kosten der Auswirkungen des Straßenverkehrs insgesamt weitaus höher sind als das zusätzliche Steueraufkommen im Straßenverkehrsbereich (durch Besteuerung des Benzins, Kraftfahrzeugsteuern usw.). Mit anderen Worten: Der subventionierte Straßenverkehr kommt nicht für die enormen sozialen Kosten auf, die er verursacht. Das begünstigt eine Verkehrsentwicklung, vor allem des Straßenverkehrs, die mit exzessiven Folgen für die Umwelt und die Gesundheit einhergeht.

Ein weiteres Beispiel ist das unverändert niedrige Benzinpreisniveau in den USA und in Kanada im Vergleich zu Westeuropa. Dies hat zweifelsohne dazu beigetragen, daß man in Nordamerika weitaus häufiger auch für größere Strecken das Auto benutzt, was der Umwelt schadet und vor allem die Luftgüte beeinträchtigt.

Ökonomische Instrumente und Methoden in bezug auf Umwelt- und Gesundheitsfragen

5. Aus dieser Analyse geht hervor, daß eine Möglichkeit, Umwelt- und Gesundheitsprobleme aufzugreifen, darin besteht, sicherzustellen, daß die Wirtschaftsakteure sämtliche aus ihren Tätigkeiten resultierenden Kosten – darunter auch die Umwelt- und Gesundheitskosten – besser kompensieren müssen. Ein solcher Ansatz entspricht, kurz gesagt, zwei Prinzipien: „der Umweltverschmutzer zahlt“ und „der Benutzer zahlt“. Im Fall der Umwelt- und Gesundheitskosten hört man häufig den Satz „Internalisierung externer Auswirkungen“, da es darum geht, die Wirtschaftsakteure für die in bezug auf ihre Entscheidungen „externen“ Kosten verantwortlich zu machen.

6. Bei den umweltbedingten Gesundheitskosten kann dies mittels ökonomischer Instrumente wie Umweltabgaben und -steuern geschehen. Wenn diese Kosten hoch sind, wäre es vielleicht nicht gerade sinnvoll, den gesamten Betrag sofort in Rechnung zu stellen. Dennoch geben die

Pläne, so etwas schrittweise zu tun, den verschiedenen Wirtschaftsakteuren ein deutliches Signal. Das beeinflusst ihre Kalkulation der künftigen Preise, weil sie jetzt wissen, daß sie in Zukunft auch für die durch ihr Handeln verursachten Gesundheitskosten aufkommen müssen. Im Ergebnis wird dies dazu führen, daß ihre langfristigen Entscheidungen und Strategien umweltfreundlich werden (s. Kasten 3).

KASTEN 3. DER TATSÄCHLICHE PREIS DES STRASSENVERKEHRS

Im Fall des Transport- und Verkehrswesens können ökonomische Instrumente wie Benzin-/Kfz-Steuern, Abgaben und Parkgebühren dazu dienen, den Preis der Straßennutzung realistischer zu gestalten, damit er die gesamten sozialen Kosten seiner Umwelt- und Gesundheitsfolgen genauer reflektiert. So hat beispielsweise das Vereinigte Königreich einen Stufenplan zur Erhöhung der Benzinsteuern eingeführt, demzufolge die Steuer für im Straßenverkehr benötigte Kraftstoffe seit 1993 um jährlich 5% angehoben wird. In den Niederlanden wurden verfassungsmäßige Einschränkungen aufgehoben, um ein nationales Abgabensystem für die Straßennutzung (Maut) ermöglichen zu können, das in einigen Jahren in der Praxis eingeführt werden kann. Diese Initiativen könnten dazu beitragen, daß die Wirtschaftsakteure ihr Verhalten entsprechend ändern und strukturelle Anpassungen vornehmen, die ein zukunftsfähiges Verkehrssystem unterstützen.

Beispiele für die Anwendung ökonomischer Instrumente und Methoden

Prioritätensetzung und Demonstration des wirtschaftlichen Nutzens

7. Wirtschaftsanalysen können Argumente zur Verbesserung des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes liefern und somit dazu beitragen, Prioritäten für die Politik und Maßnahmen zu setzen. Der von der Weltbank geförderte nationale Umweltaktionsplan der Republik Moldau hat sich bezüglich der Prioritätensetzung auf Wirtschaftsanalysen gestützt. Insbesondere dienten Kosten-Nutzen-Analysen der Feststellung der umweltbezogenen Prioritäten, einschließlich gesundheitlicher Verbesserungen wie auch der Erhaltung der natürlichen Ressourcen und des Ökosystems. Die Weltbank stützt sich derzeit auf Kosten-Nutzen-Analysen, um den aus Investitionsprojekten zu erwartenden Nutzen im Bereich Umwelt und Gesundheit zu schätzen. Solche Analysen wurden im Umweltprojekt Sloweniens durchgeführt, das die Finanzierung für Haushalte und Kleinbetriebe sicherstellt, die von stark umweltschädlichen Energiequellen (z. B. Kohle, Holz oder stark schwefelhaltiges Dieselöl) zu Erdgas oder Flüssiggas übergehen wollen.

Ökosteuerreform

8. 1991 war Schweden das erste Land, das eine Ökosteuerreform eingeleitet hat. Andere Länder – wie Dänemark, das Vereinigte Königreich und jetzt auch Frankreich – folgen jetzt in unterschiedlichem Tempo. Eine Ökosteuerreform besteht darin, die traditionellen Steuerlasten schrittweise durch gezielte Abgaben zu ersetzen, mit dem Ziel, daß die Wirtschaftsakteure alle durch ihre Tätigkeiten verursachten Kosten kompensieren, ganz besonders was die Umwelt- und Gesundheitskosten anbelangt. Eine Ökosteuerreform bietet häufig den doppelten Vorteil eines positiven Effekts auf die Wirtschaft wie auch auf die Umwelt. Einerseits erweisen sich die traditionellen Abgaben (Einkommenssteuer, tätigkeitsbezogene Abgaben, Verbrauchsabgaben usw.) häufig als Hemmnis für die Wirtschaftskonjunktur im allgemeinen – dementsprechend kurbelt

eine Verringerung dieser Abgaben die Wirtschaftstätigkeit an. Auf der anderen Seite bieten Ökosteuern einen Anreiz für die Wirtschaftsakteure, die natürlichen Ressourcen effizienter zu nutzen und umweltfreundliche bzw. gesundheitsverträgliche Produktions- und Konsummuster zu entwickeln. Im übrigen verringert die Reduzierung umwelt- und gesundheitsbezogener Zwänge die von der Gesellschaft zu tragenden Kosten. Zu diesem Thema wurden bereits extensive Untersuchungen durchgeführt (z. B. von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)).

Verhandlungen zum Thema Klimaänderung

9. Die kürzlich aufgenommenen Verhandlungen (1997 in Kioto und 1998 in Buenos Aires) haben ökonomische Instrumente, vor allem Flexibilitätsmechanismen wie den Handel mit Verschmutzungsrechten sowie die Steuerpolitik (durch eine Kohlesteuer) als Gegenmaßnahmen zu der drohenden Klimaänderung stärker in den Brennpunkt gerückt. Das könnte sich positiv auf die Suche nach ähnlichen Lösungen für andere Umwelt- und Gesundheitsprobleme auswirken.

10. Der Energiesektor ist für einen Großteil der Umweltverschmutzung (sowohl auf lokaler als auch auf globaler Ebene) verantwortlich und eine potentiell stabile Quelle für Steuereinnahmen. Deshalb ist die Restrukturierung der Energiesteuer und -preise einer der am meisten versprechenden Wege zur Ökosteuerreform. Zu den ersten Schritten gehört die Streichung von Subventionen. Der Arbeitskreis III des Zwischenstaatlichen Ausschusses über Klimaänderungen empfiehlt eine allmähliche Abkehr von den derzeit verzerrenden Politiken und Praktiken, die zur Erhöhung der Treibhausgasemissionen führen, beispielsweise bestimmte Subventionen und Regelungen, wie auch die Nicht-Internalisierung der Umweltkosten und die Verzerrungen bei der Preisgestaltung im Transport- und Verkehrswesen.

Die Anwendung ökonomischer Instrumente in der Europäischen Region der WHO

11. Selbst wenn viele Länder in ihrer Umweltpolitik in gewissem Ausmaß auf ökonomische Instrumente zurückgreifen, dienen solche ökonomischen Instrumente in der Praxis nur selten (bzw. nicht in ausreichendem Maß) dazu, die Wirtschaftsakteure für die Umweltschäden und Gesundheitskosten zur Verantwortung zu ziehen. In vielen Ländern der Europäischen Region der WHO (EU-Länder, mittel- und osteuropäische Länder, Nachfolgestaaten der Sowjetunion und andere) stößt die als Anreiz dienende Funktion von ökonomischen Instrumenten häufig nur auf begrenztes Interesse oder Verständnis bei den Behörden, das gilt auch für Umwelt- und Gesundheitsministerien. Insgesamt gesehen sind erst geringe Fortschritte hinsichtlich der Umsetzung von Maßnahmen zur Internalisierung der Umwelt- und Gesundheitskosten zu verzeichnen. Somit kann davon ausgegangen werden, daß sich die umweltbezogenen Gesundheitsprobleme in der Region noch verschlimmern.

Der Input des Wirtschaftssektors zur Agenda der Umwelt- und Gesundheitsbehörden

Gemeinsam Aktionspläne durchführen

Die Umwelterfordernisse und die Gesundheitsbedürfnisse auf einen Nenner bringen

12. In vielen Fällen sind die Umwelt- und Gesundheitserfordernisse komplementär. Dank umfassender Ansätze in bezug auf die Gesundheit, natürlichen Ressourcen und angesichts der wirtschaftlichen Vorteile von umweltbezogenen Investitionen können beide Bereiche mehr

Aufmerksamkeit erhalten. So hat beispielsweise die Weltbank Kosten-Nutzen-Analysen bei Investitionen zur Bekämpfung der Luftverschmutzung in einer Zementfabrik in Estland durchgeführt. Obwohl der gesundheitliche Nutzen dieser Investitionen signifikant war, hatte der größte Teil des geschätzten Umweltnutzens keine Relevanz für die Gesundheit. Nur durch Kombination des gesundheitlichen Nutzens und des nicht-gesundheitsrelevanten Nutzens konnten die Investitionen durch die Kosten-Nutzen-Analyse gerechtfertigt werden.

Ökonomische Gesichtspunkte im Kontext nationaler Umwelt- und Gesundheitspläne

13. Ökonomische Argumente sind der wichtigste Faktor zur Förderung der Umsetzung von nationalen Aktionsplänen für Umwelt und Gesundheit (NEHAPs).² Um mehr Aufmerksamkeit und Finanzierungsmittel zu erhalten, müssen viele der im NEHAP eines Landes definierten Ziele durch folgendes ergänzt werden: a) Klarstellung des ökonomischen Nutzens durch die vorgeschlagenen Verbesserungen; b) Aufzeigung möglicher Finanzierungsquellen im Zusammenhang mit diesem wirtschaftlichen Nutzen und c) Definition der richtigen Mischung aus ökonomischen Instrumenten und Regelungen, die die Verbesserungen so kosteneffektiv wie möglich machen und ihre Durchführung vereinfachen. In dieser Hinsicht könnte eine Koordinierung der NEHAPs mit den nationalen Umweltaktionsplänen (NEAPs) besonders nutzbringend sein, da alle diese Punkte für gewöhnlich in diesen Plänen enthalten sind.

Mit anderen Ministerien zusammenarbeiten

Sektorübergreifende Lösungen für sektorübergreifende Probleme finden

14. Viele Umwelt- und Gesundheitsanliegen rühren von Wirtschaftsaktivitäten her, für die andere Gremien als die Gesundheits- oder Umweltbehörden verantwortlich sind. Aus diesem Grund werden – über den Umwelt- und Gesundheitssektor hinaus – mindestens vier oder fünf Wirtschaftssektoren in die Entwicklung von NEHAPs einbezogen, beispielsweise der Landwirtschafts-, Verkehrs-, Industrie-, Energie- und Fremdenverkehrssektor.

15. Die gemeinsamen Bemühungen der Umwelt- und Gesundheitsressorts bei der Entwicklung von NEHAPs haben zu einer gemeinsamen Position in Umwelt- und Gesundheitsfragen und zu diesbezüglichen Gegenmaßnahmen geführt. Bedauerlicherweise trifft dies nicht gleichermaßen auf die anderen Wirtschaftssektoren zu und viele wichtige Fragen bezüglich der Berücksichtigung von Aspekten des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes in den langfristigen Strategien der übrigen Wirtschaftssektoren bleiben ungelöst. In der sektorspezifischen Politik werden Umwelt- und Gesundheitsbelange häufig sogar weiterhin ignoriert. Ökonomische Instrumente sind eines der Mittel zur Erreichung einer solchen Integration. Im allgemeinen fallen diese Instrumente in den Zuständigkeitsbereich des Wirtschafts-/Finanzministeriums oder benötigen zumindest „grünes Licht“ vom Wirtschafts-/Finanzministerium.

16. Die Herausforderung lautet nun: die Behörden der betreffenden Sektoren und das Finanz-/Wirtschaftsministerium dazu zu bringen, sich über die Umwelt- und Gesundheitsprobleme zu verständigen und sie bei der Identifizierung der geeigneten Instrumente zur Behandlung dieser Probleme einzubinden.

² Siehe auch: *Partnerschaftliche Umsetzung von nationalen Aktionsplänen für Umwelt und Gesundheit* (EUR/ICP/EHCO 02 02 05/10).

EMPFEHLUNG A

Die europäischen Mitgliedstaaten sollten die ökonomische Fachkompetenz ihrer Umwelt- und Gesundheitsbehörden verbessern, damit diese erfolgreicher sicherstellen können, daß Umwelt- und Gesundheitsbelange Berücksichtigung finden.

Die Interessen klarstellen

17. Hinderlich für eine sektorübergreifende Verständigung wirkt sich aus, daß die verschiedenen Partner u. U. häufig in einem Interessenkonflikt stehen. In vielen Ländern hat das oft dazu geführt, daß die politischen Entscheidungen eher als Vergleich als durch Abstimmung zustande gekommen sind. Dies hat sich häufig zum Nachteil des Zustands der Umwelt und Gesundheit ausgewirkt, was auf lange Sicht keine tragfähige Basis ist.

18. Einer der Vorteile von Wirtschaftsanalysen liegt darin, daß sie als Instrument für solche Unterhandlungen dienen können. Der Rahmen der Wirtschaftsanalysen hilft, die Interessenbereiche klarzustellen, denn er zeigt aus breiter Sicht die positiven und negativen Konsequenzen der verschiedenen Optionen. Das veranlaßt die verschiedenen Interessenvertreter, ihre jeweiligen Präferenzen und Wertskalen zu nennen und zur Debatte zu stellen. Die wirtschaftliche Evaluierung dieser Auswirkungen bietet die praktische Basis für einen Vergleich der unterschiedlichen Wahlmöglichkeiten und gebotenen Alternativen. Sie bietet auch eine Grundlage, negative Auswirkungen auf Wirtschaftssektoren oder auf die Umwelt und Gesundheit zu kompensieren oder zu mindern. Trotzdem müssen sich die Umwelt- und Gesundheitsbehörden mit den Tücken von Wirtschaftsanalysen auseinandersetzen, um größten Nutzen aus solchen Unterhandlungen zu ziehen.

EMPFEHLUNG B

Den europäischen Mitgliedstaaten wird empfohlen sicherzustellen, daß zwischen den Wirtschaftssektoren und den ministeriellen Abteilungen sektorübergreifende Debatten über die Politik der einzelnen Sektoren, die sich auf die Umwelt und Gesundheit auswirkt, stattfinden. Diese Debatten sollten zur Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses der aktuellen Probleme beitragen. Insbesondere sollten strategische Szenarien mit Hilfe von Wirtschaftsanalysen entwickelt werden, die die möglichen gesundheitlichen Auswirkungen beschreiben.

19. Die meisten Länder müssen einen intersektoralen Mechanismus schaffen, der es ihnen erlaubt, zu einem gemeinsamen Verständnis und zu einer gemeinsamen Sprache unter den Sektoren zu kommen.

Herausforderungen der Liberalisierung und neuer Formen der Umweltverschmutzung

Vorsicht in bezug auf Liberalisierung walten lassen

20. Die Weltwirtschaft erlebt einen kontinuierlichen Trend zur Liberalisierung und Aufhebung von Einschränkungsmaßnahmen. Die Privatisierung vieler staatlich kontrollierter Tätigkeitsbereiche ist Teil dieses Trends. Das gibt Anlaß zur Besorgnis, daß damit auch die Kontrolle über umweltschädigenden Verhaltens gelockert wird, da die privaten Investoren den Umwelt- und

Gesundheitsbelangen noch weniger Beachtung widmen dürfen als es der Staat bisher getan hat. Ihrerseits erhöht die Liberalisierung die Rolle der Preise und das wiederum vergrößert die Effektivität von Konzepten (wie z. B. Ökosteuern), die sich auf die Preise auswirken. Von daher kann Liberalisierung sowohl als Anlaß wie auch als Rechtfertigung für den Einsatz von ökonomischen Instrumenten im breiteren Rahmen gesehen werden, um zu erreichen, daß Umwelt- und Gesundheitsanliegen bei den wirtschaftlichen Entscheidungen von Investoren und Verbrauchern Rechnung getragen wird.

Mit den Handelspartnern und Wirtschaftssektoren zusammenarbeiten

21. Befürchtungen hinsichtlich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit sind eines der wichtigsten Hindernisse, die Internalisierung voranzutreiben. Der Grund dafür liegt darin, daß eine anderweitig durchaus wünschenswerte Erhöhung der Ökosteuern und gesundheitsrelevanten Abgaben unter Umständen die Produktionskosten erhöhen könnte. Die Kooperation mit den Wirtschaftssektoren kann dazu beitragen, diesen Effekt auszugleichen, indem akzeptable Kompensationsmaßnahmen aufgezeigt werden. Außerdem sind die Handelspartner häufig gleichermaßen betroffen, wenn es um die Umwelt- und Gesundheitsschäden geht, die von ihren wirtschaftlichen Aktivitäten herrühren. Eine Koordination ihrer jeweiligen Politik, vor allem der Ordnungsmaßnahmen und ökonomischen Instrumente, trägt dazu bei, Handelsverzerrungen zu vermeiden. Die Sicherstellung einer derartigen Koordination ist einer der wichtigsten Arbeitsbereiche der EU-Kommission.

Die Instrumente neuen Formen der Umweltverschmutzung anzupassen

22. Die gegenwärtigen Mechanismen zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung und einschlägige Regelungen waren auf die früheren Merkmale der Verschmutzungsursachen zugeschnitten worden. Große Industriebetriebe sind lange für den Großteil der Umweltverschmutzung verantwortlich gewesen. Kontrollen und Standards waren adäquate Maßnahmen, solange die Zahl solcher Verschmutzungsquellen begrenzt war. Zwar kamen auch ökonomische Instrumente zum Einsatz, doch in eher begrenztem Umfang.

23. Das gilt vor allem in den Übergangsländern, wo die derzeitigen Wirtschaftsinstrumente in den 70er und 80er Jahren entwickelt worden waren, um umweltbezogene Investitionsfonds zu finanzieren. In Planwirtschaften mit zentral regulierten Preisen konnten Wirtschaftsinstrumente keinen Marktanreiz zur Verbesserung der Umwelt bieten, dementsprechend konnte man in diesem Bereich keine Erfahrungen sammeln. Heutzutage ist das aktuelle Niveau der Steuern/Lasten alles andere als eine Reflektion der gesamten Umwelt- und Gesundheitskosten. Auch hier gibt es kaum signifikante Anreize zum Handeln.

24. Die meisten Länder in der Region sind jetzt mit dem Problem konfrontiert, daß es immer mehr diffuse und kleine Verschmutzungsquellen gibt, in bezug auf welche – wegen der großen Zahl der beteiligten Akteure (beispielsweise Anwender von Düngemitteln und Pestiziden, motorisierte Verkehrsteilnehmer und kleine Produktionsbetriebe) – Kontrollen und die Durchsetzung der Auflagen inadäquat sind. Hinsichtlich des Management von derartigen Umweltverschmutzungen sind Wirtschaftsinstrumente besser geeignet.

EMPFEHLUNG C

Die europäischen Mitgliedstaaten sollten (soweit machbar):

- a) die Internalisierung der Umwelt- und Gesundheitskosten fördern und die Vorbereitung diesbezüglicher Strategien vorantreiben;
- b) Subventionen, die umwelt- und gesundheitsschädliche Praktiken ermutigen, genau untersuchen und revidieren;
- c) ihre in diese Richtung gehenden Bemühungen durch die relevanten zwischenstaatlichen und internationalen Gremien wie die Europäische Kommission und den Europäischen Ausschuß für Umwelt und Gesundheit (EEHC) koordinieren.

Armut und Chancengleichheit weiterhin in den Brennpunkt rücken

25. Ein Einwand bezüglich der Internalisierung der Gesundheits- und Umweltkosten lautet, daß dies zu gewissen Preiserhöhungen führt und daß vor allem die Ärmsten der Gesellschaft davon betroffen sind. Ebenso wie bei anderen Menschen beruht auch bei den weniger Begüterten ein Teil ihres Wohlbefindens auf Aktivitäten, die die Umweltqualität beeinträchtigen. Dies geschieht häufig noch nicht einmal auf eigene Wahl, sondern ist eher das Resultat schlecht konzipierter Initiativen: z. B. wird in einigen Übergangsländern der Energieverbrauch subventioniert. In einigen westeuropäischen Ländern bedingt das Fehlen einer konstruktiven Politik für sozialen Wohnungsbau in dicht bevölkerten Stadtgebieten, daß Familien mit niedrigem Einkommen in weit entfernten Vororten leben müssen. Somit hängen sie von Straßenverkehrsmitteln ab, um von ihrer Wohnung zum Arbeitsplatz zu gelangen. Da die im Zusammenhang mit der Nutzung von Autos in Stadtgebieten anfallenden Kosten nicht in vollem Umfang die für die Gesellschaft entstehenden Kosten decken, sollte dies diesen Familien helfen. Dies sind zwei Beispiele für Subventionen, von denen auch die Reichen profitieren, häufig in großem Umfang.

26. Effizienter wäre es, Haushalte mit geringem Einkommen beispielsweise durch soziale Vergünstigungen oder durch Senkung bestimmter Steuern (z. B. Senkung der Mehrwertsteuer für wichtige Güter oder Minderung der Sozialabgaben für geringe Einkommen) zu entlasten. Derartige Kompensationsleistungen können durch Ökosteuern oder durch Kürzung unangemessener Subventionen aufgebracht werden. Im Gegenzug dazu wird die volkswirtschaftliche Belastung aufgrund der umweltbedingten Gesundheitsbeeinträchtigungen geringer.

27. Alle Maßnahmen zur Reduzierung der Umwelteinflüsse auf die Gesundheit, einschließlich ordnungspolitische Maßnahmen, haben potentielle redistributive Wirkungen. So benachteiligt beispielsweise eine auf die Verringerung der Luftverschmutzung in Städten abzielende ordnungspolitische Maßnahme, die den Zugang zu den Innenstädten auf Fahrzeuge mit niedrigen Abgaswerten beschränkt, die ärmeren Bevölkerungsgruppen, die sich keine neuen Fahrzeuge kaufen können. Während ökonomische Instrumente wie beispielsweise Straßenbenutzungsgebühren oder ähnliche Abgaben in Städten auch den Preis des Autofahrens erhöhen und das Verkehrsaufkommen mindern, können sie auch Steuereinnahmen (hauptsächlich von den Reichen) erbringen, die wiederum über gezielte Steuervergünstigungen, mehr öffentliche Verkehrsmittel und Sozialleistungen an die Armen umverteilt werden können.

Kombination der Ansätze

Vorsichtig vorgehen

28. Der ökonomisch orientierte Input zugunsten umweltbezogener Gesundheitsbelange kann noch deutlich verbessert werden. Da es sowohl an Daten als auch an wissenschaftlich erhärteten Nachweisen fehlt, ist es schwierig, die Umwelteinflüsse auf die Gesundheit zu quantifizieren. Evaluierungsprobleme, Informationsdefizite und politische Interessen machen es schwierig, die Prioritäten für die Gesundheits-, Sozial- und Wirtschaftsziele festzulegen. Außerdem sind Interaktionen zwischen Wirtschaftspolitik und Umwelt ausgesprochen komplex und die Dynamik ist schwer nachzuvollziehen, so daß es schwierig ist, daraus politische Lehren zu ziehen.

29. In den meisten Fällen können Wirtschaftsanalysen keine endgültigen Antworten liefern – teilweise wegen der mit der Evaluierung bestimmter gesundheitlicher Auswirkungen (wie Veränderungen in der Lebenserwartung) verbundenen Probleme, teilweise wegen des mangelnden Verständnisses dafür, wie sich eine Verschlechterung der Umweltqualität auf die Gesundheit auswirkt und wie wirtschaftspolitische Konzepte die Umwelt beeinflussen. Viele umweltbezogene Gesundheitsfragen sind noch ungeklärt. Der ökonomische Ansatz in bezug auf bestimmte Probleme gibt auch Anlaß zu wissenschaftlichen Kontroversen. In derartigen Fällen ist das Vorsorgeprinzip eine sinnvolle, anerkannte Orientierungshilfe für den Entscheidungsprozeß. Dennoch verbleibt der Wirtschaftsanalyse immer noch eine wichtige Rolle: Sie kann das Interesse der verschiedenen Hypothesen oder Szenarien klarstellen. Deshalb ist die Wirtschaftsanalyse ein besonders hilfreiches Instrument, um zu Debatten anzuregen, die zur Vorbereitung der Entscheidungen erforderlich sind.

Strategie-Mix

30. Bei der Wahl der Lösungsansätze – sowohl aus technischer als auch aus menschlicher Sicht – sollte den Präferenzen, Lebensweisen und kulturellen Eigenheiten größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. In Zeiten rascher Veränderungen sind die Lösungen häufig kurzlebig und müssen flexibel sein. Ökonomische Instrumente können Bestandteil von breiter angelegten strategischen Paketen sein, die ordnungspolitische Maßnahmen und freiwillige Verfahren beinhalten, um die Umweltfolgen zu mindern.

EMPFEHLUNG D

Den europäischen Mitgliedstaaten wird empfohlen:

- a) sicherzustellen, daß die Forschung über die Gesundheitsrisiken von Umweltgegebenheiten so angelegt ist, daß ihre Ergebnisse herangezogen werden können, die potentiellen ökonomischen Auswirkungen dieser Risiken zu demonstrieren;
- b) den Grad der Bereitschaft, für Maßnahmen zur Verringerung von Gesundheitsrisiken zu zahlen, der von den seitens der verschiedenen Regierungsbehörden getroffenen gesundheitsbezogenen Maßnahmen abgeleitet werden kann, zu beurteilen;
- c) bei Verdacht auf schwerwiegende Gesundheitsrisiken eine Politik zu verfolgen, die auf dem Vorsorgeprinzip basiert.

Nutzung der Möglichkeiten, die die Osterweiterung der EU bietet

31. In dem revidierten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Titel XIII, Artikel 152) ist folgendes festgeschrieben: „Bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen wird ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt“. Dieses Postulat ist in den im Zuge des Prozesses der Erweiterung der Europäischen Union (EU) geschaffenen Partnerschaften reflektiert. Die zehn beitriftswilligen Länder (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakei und Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) verfolgen gleichermaßen das Umweltziel, daß „Erfordernisse des Umweltschutzes und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung in die Definition und Umsetzung von nationalen, sektoralen Politiken einfließen müssen“ (6).

32. Insbesondere wird festgestellt, daß ein Akzent auf die Bereiche Trinkwasser, Abwasser, Abfall und Luftverschmutzung sowie auf ökologische Aspekte in der Landwirtschaft und auf Biovielfalt gelegt werden sollte.

33. Der Prozeß der EU-Osterweiterung setzt auch voraus, daß die Länder Konvergenzkriterien in bezug auf die gegenwärtige EU-Umweltpolitik erfüllen. Diese Politik basiert noch sehr stark auf Standards und einem imperativen, überwachenden Ansatz und das konzentriert die Aufmerksamkeit auf Investitionen und Einnahmequellen, um die Vorgaben zu erfüllen. Einigen Schätzungen zufolge sind für die zehn Beitrittskandidaten bis zu 120 Milliarden Ecu für Maßnahmen in den Bereichen Wasser, Luft und Abfall erforderlich. In diesem Betrag ist die für den Beitritt ebenfalls erforderliche Anpassung des Arbeitsrechts und der Arbeitsschutzbestimmungen nicht berücksichtigt. Außerdem setzt ein Beitritt zur EU eine Reform der gegenwärtigen Umweltabgaben/Finanzierungsverfahren der beitriftswilligen Länder voraus. Nach EU-Recht werden die Finanzierungsmittel als staatliche Hilfen verstanden und sind innerhalb der EU strikt geregelt. Das gleiche Problem ergibt sich in bezug auf Steuerbefreiungen.

34. Aus diesen beiden Gründen muß es neue Ansätze bezüglich der Umwelt- und Gesundheitsregelungen geben. Die Rolle bestimmter ökonomischer Instrumente, z. B. Ökosteuern, wird wahrscheinlich wichtiger werden und man geht auch davon aus, daß dies ebenso für die derzeitigen EU-Mitgliedstaaten der Fall ist. Solche Instrumente werden der Notwendigkeit gerecht, Einnahmequellen für den Staatshaushalt zu erschließen und setzen Signale, die die wirtschaftlichen Entscheidungen auf einen zukunftsfrächtigen Weg bringen.

Kooperationsvorhaben, um die Ökonomie zu nutzen

Länderspezifische Zielvorgaben

35. In der Erklärung von Helsinki haben Umwelt- und Gesundheitsminister der Europäischen Region der WHO auf die Notwendigkeit hingewiesen, „die Ziele und Aktivitäten in bezug auf Gesundheit, Umwelt und Entwicklung miteinander zu verflechten“ sowie auf „die Notwendigkeit eines besseren Einsatzes der in den Ländern und für die Länder zur Verfügung stehenden begrenzten Ressourcen“ (7). Das hat das Interesse der Umwelt- und Gesundheitsbehörden, ihre Kapazitäten zur Durchführung von Wirtschaftsanalysen auszubauen, stimuliert. In der Praxis sollten die Umwelt- und Gesundheitsbehörden in der Europäischen Region der WHO dadurch zunehmend imstande sein, Wirtschaftsanalysen zu nutzen, um:

- a) den Einsatz der für die Umsetzung von lokalen und nationalen Umwelt- und Gesundheitsprogrammen bestimmten Ressourcen zu verbessern, insbesondere durch Festsetzung der

Prioritäten in bezug auf Umwelt- und Gesundheitsprobleme sowie durch Vorsehung von Gegenmaßnahmen;

- b) die Zusammenarbeit unter Umwelt- und Gesundheitsbehörden wie auch mit dem Landwirtschafts-, Verkehrs-, Energie-, Industrie- und Tourismussektor zu fördern; ein wichtiges Ziel dieser Zusammenarbeit ist die Entwicklung von Konzepten, in denen die Auswirkungen auf die Umwelt und die Gesundheit Berücksichtigung finden;
- c) sich mit den für die Steuerpolitik und die Reform der Wirtschaftsordnung zuständigen Behörden zu verständigen. Das Ziel lautet hier: Preisgestaltung von Gütern und Diensten zu ihren realen Kosten, durch Konzentration auf die Internalisierung von Gesundheits- und Umweltkosten und durch die Anwendung des Verursacherprinzips;
- d) die Zusammenarbeit unter den Ländern in grenzüberschreitenden Fragen zu fördern.

Möglichkeiten für die Zusammenarbeit unter internationalen Organisationen

36. Die Organisationen der Vereinten Nationen, internationale Finanzierungsorganisationen und andere internationale oder zwischenstaatliche Organisationen haben unterschiedliche Ziele wie: die Gesundheit zu fördern, die Armut zu bekämpfen und wirtschaftliche Effizienz zu fördern. Ihre gleichermaßen unterschiedlichen Ansätze in bezug auf die Umwelt- und Gesundheitsprobleme, mit denen die Länder konfrontiert sind, lauten u. a.: die Anwendung von ökonomischen Instrumenten in zunehmend marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystemen fördern und verzerrte Wirtschaftsmechanismen korrigieren. Sie glauben, daß Wirtschaftsanalysen und ein besseres Verständnis der Verflechtungen zwischen der Wirtschaftspolitik und dem umweltbezogenen Gesundheitsschutz einen wertvollen Beitrag zu Verbesserungen im Bereich Umwelt und Gesundheit leisten können.

37. Die internationalen Aktionsprogramme, die bereits Länder bei einer oder mehrerer der unter a) bis d) vorstehend genannten Aufgaben unterstützen, werden überwiegend in Partnerschaft mit den Umweltbehörden durchgeführt und man ist dabei vielfach bemüht, das Augenmerk auf die gesundheitlichen Resultate zu richten. Die Task Force des Umweltaktionsplans für die mittel- und osteuropäischen Länder und die länderübergreifenden Programme der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) insbesondere stellen Wirtschaftsanalysen und ökonomische Instrumente in den Vordergrund.

38. Trotzdem ist eine hinreichende Einbeziehung der Gesundheitsbehörden und die Inanspruchnahme von gesundheitsbezogener Fachkompetenz für gewöhnlich nicht sichergestellt, um sich mit den Problemen des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes auseinanderzusetzen. Internationale Organisationen müssen jetzt noch enger zusammenarbeiten, um den Umwelt- und Gesundheitsbehörden zu helfen, sich gemeinsam um eine Lösung von Umwelt- und Gesundheitsproblemen zu bemühen und einen Einfluß auf den Entscheidungsprozeß in den Sektoren auszuüben.

Bereiche für Kooperationsvorhaben

Bereich 1: Verbesserung und Verbreitung von Wissen, Orientierungshilfen und Methoden

39. Das Ziel lautet, das von internationalen Organisationen angehäuften Wissen den Umwelt- und Gesundheitsbehörden wie auch den Ministerien des Wirtschaftssektors sowie den Finanzressorts ohne weiteres verfügbar und zugänglich zu machen.

40. In diesem Handlungsbereich sollten sich die Kooperationsvorhaben auf folgendes konzentrieren:

- die Entwicklung und Anwendung von Verfahren zur Beurteilung der umweltbedingten Gesundheitsfolgen auf nationaler und lokaler Ebene in Ländern, in denen die Wirtschaft reformiert wird;
- die Methoden zur Bewertung der vollen Auswirkungen (Kosten und Nutzen) von Entwicklungsprojekten bezüglich der Umwelt und Gesundheit und deren Einbeziehung in routinemäßige Wirtschaftsanalysen;
- die Anwendung von ökonomischen Instrumenten, um den umweltbezogenen Gesundheitsschutz zu fördern;
- eine länderspezifische Beurteilung und einen Vergleich der Zahlungsbereitschaft für bestimmte Verbesserungen im Bereich Umwelt und Gesundheit;
- Kriterien für Investitionen in Umwelt und Gesundheit, beispielsweise Referenzwerte zur Kostenwirksamkeit in bezug auf umwelt- und gesundheitsbezogene Verbesserungen.

41. Die Länder werden gebeten, in Partnerschaft mit den kooperierenden Organisationen, ihren Informationsbedarf auf dem Gebiet der Umwelt- und Gesundheitsökonomie zu ermitteln. Für die ausgewählten Prioritätsbereiche werden Projekte vorbereitet. Kooperierende Organisationen werden das einschlägige Material in internationalen Organisationen und in den Ländern ermitteln und auswählen. Gemeinsam mit den Ländern werden dann die weiter zu behandelnden Themen identifiziert. Projekte in diesem Kooperationsbereich werden aus einer regelmäßigen Evaluierung der Pilotprojekte (dritter Kooperationsbereich) und aus den angewendeten Methoden Nutzen ziehen.

42. Zwei Hauptkategorien von Dokumenten sind vorgesehen. In Mitteilungen zu Grundsatzfragen oder Broschüren/Prospekten soll beschrieben werden, wie man – gestützt auf die Vorarbeiten der internationalen Organisationen – bei der Behandlung von Umwelt- und Gesundheitsproblemen die wirtschaftlichen Aspekte berücksichtigt. In fachlichen Orientierungshilfen würde auf Fragen wie z. B. Gesundheits-/Umweltverträglichkeitsprüfungen, die Verbesserung der Sammlung und Gestaltung von epidemiologischen und toxikologischen Daten zur weiteren Verwendung für Wirtschaftsanalysen, usw. eingegangen.

Bereich 2: Vermittlung von Fachwissen für Akteure und Prozesse, die mit Fragen des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes befaßt sind

43. Die Ziele lauten, den Umwelt- und Gesundheitsbehörden wirtschaftliche Argumente zu liefern und unter Interessengruppen gemeinsame Handlungsansätze in bezug auf die wirtschaftlichen Aspekte von Umwelt und Gesundheit zu erleichtern.

44. Dieser Kooperationsbereich würde von der Schaffung eines Netzwerks profitieren, das imstande ist, Antworten zu wirtschaftsbezogenen Fragen über den Bereich Umwelt und Gesundheit sowie über deren ökonomische Dimension zu liefern. Diesem Netzwerk sollten Gesundheits- und Umweltexperten sowie auf Umweltfragen spezialisierte Gesundheitsökonomien angehören, die aus internationalen Organisationen wie auch aus nationalen und örtlichen Behörden kommen. Dieses Netzwerk könnte (mit Einschränkungen) durch eine Liste oder Newsgroup im Internet direkt zugänglich sein. Es könnte nach Kategorien der umweltbezogenen Risiken untergliedert sein. Hinsichtlich der Nutzer wird in erster Linie an Umwelt- und Gesundheitsbehörden gedacht, ebenso an nationale oder Mehrländerprozesse, die sich stärker auf die

gesundheitlichen Ergebnisse bei der Behandlung von Umwelt- und Gesundheitsproblemen konzentrieren müssen. Die Anfragen oder Fragen würden zur Feststellung der Quelle, Person oder Institution, die die Antwort geben kann, an das Netzwerk weitergeleitet. Wenn die Beantwortung bis zu fünf Arbeitstage erfordert, könnten im Zuge eines Kooperationsprojekts einige Finanzierungsmittel für bestimmte Länder oder Ländergruppen zur Verfügung gestellt werden. Für umfassendere Anfragen könnten spezifische Projekte erarbeitet werden, beispielsweise als Teil des dritten Kooperationsbereichs (Pilotprojekte).

45. Die erforderlichen Dienste beinhalten die Identifizierung von Kontaktpersonen, die in bezug auf Umwelt- und Gesundheitsfragen angesprochen werden können, sowie eine potentielle finanzielle Unterstützung für den Zugang zu derartigen Expertendiensten.

Bereich 3: Durchführung von Pilotprojekten

46. Die Ziele lauten, die Kapazitäten in den Ländern (durch einen praxisorientierten Lernprozeß) zu starten, die Ressourcen besser zu nutzen und unter Umwelt- und Gesundheitsbehörden wie auch anderen Ministerien für ein besseres gegenseitiges Verständnis zu sorgen und Partnerschaften aufzubauen.

47. In diesem Handlungsbereich erfolgen die Kooperationsbemühungen in Form einer aktiven Beteiligung an Pilotprojekten, die von den Ländern durchgeführt werden. Diese Beteiligung besteht in fachlicher Unterstützung für die Durchführung des Projekts und für die Ausführung einer oder mehrerer der folgenden Aufgaben (z. B. durch Einschaltung von Epidemiologen, Ökonomen usw.):

- Aufzeigung des wirtschaftlichen Nutzens von nationalen/lokalen Verbesserungen im Bereich Umwelt und Gesundheit, einschließlich einer Bewertung des gesundheitlichen Nutzens;
- Festsetzung der Prioritäten für die Maßnahmen im Rahmen von nationalen Aktionsplänen, speziell NEAPs und NEHAPs, durch Anwendung von Kosten-Nutzen-Analysen;
- Durchführung einer Machbarkeitsstudie über verschiedene Optionen zur Verbesserung der Umwelt und Gesundheit sowie Aufzeigung möglicher landesinterner und/oder externer Finanzierungsquellen;
- Durchführung einer länderübergreifenden epidemiologischen Studie, die mit einer weiteren ökonomischen Bewertung der Auswirkungen von Umweltfaktoren kompatibel ist;
- Evaluierung der Konzepte für Umwelt und Gesundheit im Lichte dieser Aufgaben;
- Evaluierung von Investitionsvorhaben, mit einer Wirtschaftsanalyse der umweltbedingten Auswirkungen auf die Gesundheit.

48. Folgende Themen für die Pilotprojekte wären denkbar: Auswirkungen der Infrastrukturplanung in städtischen oder ländlichen Gebieten auf die Gesundheit, mit Schwerpunkt auf den Bereichen Wasserversorgung, Wohnen und Verkehr. Dieser Kooperationsbereich könnte auch eine Beteiligung mehrerer Länder an Pilotprojekten zu einem gemeinsamen oder grenzüberschreitenden umweltbedingten Gesundheitsproblem beinhalten.

49. Pilotprojekte würden auf Ersuchen von Ländern durchgeführt, die ihre Bereitschaft zur Beteiligung an den unterstützten Aufgaben zum Ausdruck gebracht haben. Wo dies nützlich erscheint, werden Schulungsmaßnahmen für nationale Mitarbeiter der relevanten beteiligten Behörden organisiert (s. vierter Handlungsbereich). Außer Umwelt- und Gesundheitsbehörden

sollten auch Ministerien der relevanten Sektoren beteiligt sein, möglicherweise auch das Finanzministerium und Interessenten von nichtstaatlichen Organisationen sowie aus dem privaten Sektor. Ein wichtiges Merkmal der Pilotprojekte ist die übergeordnete Zuständigkeit der Länder.

50. Außer fachlichen Ergebnissen werden solche Pilotprojekte den politischen Entscheidungsträgern praktische Lösungen bieten, z. B. inwieweit Wirtschaftsanalysen zur Planung grundsätzlicher Veränderungen eingesetzt werden können, wie man ökonomische Instrumente auswählt und wie man spezifische Investitionsprojekte durchführt, die von internationalen Finanzierungseinrichtungen oder Geberstellen unterstützt werden können.

51. Zum Abschluß des Projekts würde ein Workshop organisiert, um einen Bericht über das Projekt, mit Beiträgen aller einbezogenen Regierungsstellen zu erörtern und im Entwurf vorzulegen. Der Bericht würde eine Beurteilung der festgestellten Resultate und der beigesteuerten Unterstützung beinhalten, ferner eine Beurteilung der Rolle des jeweiligen Landes sowie der praktischen Durchführung der Pläne und außerdem eine Beurteilung darüber, inwieweit die Erfahrungen auf andere Länder oder Programme übertragbar sind.

Bereich 4: Verbesserung der nationalen/lokalen Kapazitäten

52. Die Ziele lauten, die nationalen Kapazitäten der Gesundheits- und Umweltbehörden sowie der Behörden der relevanten Sektoren, Wirtschaftsanalysen und ökonomische Instrumente auf Fragen des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes anzuwenden sowie das gegenseitige Verständnis der jeweiligen Tätigkeiten bei den nationalen Behörden zu schärfen.

53. In diesem Handlungsbereich könnten die Kooperationsbemühungen in Fortbildungsmaßnahmen über die Anwendung von Wirtschaftsanalysen und ökonomischen Instrumenten bestehen. Diese Fortbildungsmaßnahmen würden gemeinsam von internationalen Organisationen durchgeführt, die in diesem Bereich bereits über große Erfahrungen verfügen. Diese Arbeit wird weitgehend mit den Pilotprojekten (dritter Handlungsbereich) koordiniert. Die Beteiligung von Experten aus dem Zielland oder aus anderen Ländern wird gefördert. Bei den Fortbildungsmaßnahmen werden Beispiele von in Zusammenarbeit mit dem betreffenden Land identifizierten Problemen des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes gezeigt und dadurch, daß man Vertreter unterschiedlicher Behörden, wie z. B. der Umwelt-, Gesundheits- und Wirtschafts-/Finanzministerien und Ressorts der relevanten Wirtschaftssektoren zusammenbringt, soll das gegenseitige Verständnis für die jeweiligen Aktivitäten gefördert werden.

Perspektive für die nächsten 3–4 Jahre

EMPFEHLUNG E

Einschlägige internationale Organisationen – u. a. OECD, Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), UN/ECE, Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP), Weltbank und WHO – sollten ihre Kooperationsbemühungen intensivieren, um die Anwendung von Wirtschaftsanalysen und -instrumenten in bezug auf umweltbezogenen Gesundheitsschutz in der Europäischen Region zu verstärken. Solche Bemühungen sollten auf folgenden Prinzipien basieren:

- a) Unterstützung des Ausbaus der Kapazitäten von Umwelt- und Gesundheitsbehörden hinsichtlich der Anwendung von Wirtschaftsanalysen;
- b) verstärkte Schwerpunktlegung auf die gesundheitlichen Ergebnisse im Zusammenhang mit Umwelt- und Gesundheitsanliegen oder auf diesbezügliche länderübergreifende Prozesse. Dazu würden auch die Beisteuerung von gesundheitsbezogenem Fachwissen in diesen Prozessen und die Beachtung ökonomischer Argumente gehören;
- c) frühzeitiger Informationsaustausch im Planungsprozeß der jeweiligen Programme, die ökonomische Instrumente zur Behandlung von Umwelt- und Gesundheitsanliegen anwenden;
- d) weitere Koordination ihrer gegenwärtigen und künftigen Tätigkeiten zur Unterstützung der Heranziehung der Ökonomie in bezug auf Umwelt- und Gesundheitsfragen.

Sie sollten Projekte für die Kooperationsvorhaben auswählen, die sich auf die von dieser Konferenz festgelegten Prioritäten beziehen.

Der Europäische Ausschuß für Umwelt und Gesundheit sollte die Koordinierung dieser Bemühungen unterstützen und sicherstellen, daß Projekte, die zur Umsetzung von NEAPs und NEHAPs beitragen, volle Berücksichtigung finden.

Die Europäischen Mitgliedstaaten sollten sich aktiv an diesen Bemühungen beteiligen und sicherstellen, daß die relevanten Akteure die erforderliche Unterstützung beisteuern und Engagement zeigen.

Literaturhinweise

1. Chanel, O. L'approche économique en santé environnementale: sources d'incertitude et application à la pollution atmosphérique. Toulouse, Journées de l'AFSE (Association française de sciences économiques), 1998.
2. Chanel, O. et al. Evaluation des effets à court terme de la pollution atmosphérique sur la santé: application à l'Ile de France. Marseille, GREQAM, 1996 (study carried out for the Ministry of the Environment).
3. Cohen de Lara, M. & Dron, D. Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques. Paris, La Documentation Française, 1998.
4. ECOPLAN. Monetarisierung der verkehrsbedingten externen Gesundheitskosten. Bern, Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Dienst für Gesamtverkehrsfragen, 1996 (GVF-Auftrag Nr. 272).
5. Maddison, D. Valuing changes in life expectancy in England and Wales caused by ambient concentrations of particulate matter. CSERGE, 1998.

6. Enlarging the EU. Accession partnership – Latvia (http://europa.eu.int//comm/dg1a/enlarge/access_partnership/latvia/latvia_ap.htm). Brüssel, Europäische Kommission Generaldirektion 1A, 1998 (gestellt am 22. März 1999).
7. Erklärung über Maßnahmen für Umwelt und Gesundheit in Europa. Kopenhagen, WHO-Regionalbüro für Europa, 1994 (Dokument EUR/ICP/CED 212).

Die Notwendigkeit für dieses Dokument wurde in einer von der WHO 1996 durchgeführten Fragebogenaktion in Mitgliedstaaten der Europäischen Region festgestellt und vom Europäischen Ausschuß für Umwelt und Gesundheit (EEHC) bekräftigt. 1997 erfolgte eine erste Expertenkonsultation. Weitere Konsultationen unter Beteiligung von Fachexperten, Regierungsvertretern, internationalen Organisationen und Ministern fanden 1998 statt. Ein Entwurf dieses Dokuments wurde 1998 auf einer paneuropäischen Tagung hoher Beamter erörtert.

DANKSAGUNG

Ein besonderer Dank geht an Michel Cohen de Lara, Umweltministerium, Frankreich.

Weitere Beiträge kamen von folgenden Personen:

Sabyrjan Abdikarimov, Staatliche Gesundheitsbehörde/Epidemiologische Abteilung, Kirgisistan
 Roland Bebris, Umweltministerium, Lettland
 Kulubek Bokombaev, ehemaliger Umweltminister, Kirgisistan
 Peter Boyadjiev, Gesundheitsminister, Bulgarien
 Catherine Courvalin, Umweltministerium, Frankreich
 Marie-Aimée Déana, Umweltministerium, Frankreich
 N. Dimov, Umweltministerium, Bulgarien
 Raymond Ellard, Department of Health and Children, Irland
 Sylviane Gastaldo, Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Industrie, Frankreich
 Viktor Jacksons, Gesundheitsminister, Lettland
 Tilekbaï Kyshtobaev, Ministerium für Umweltschutz, Kirgisistan
 Evdokia Maneva, Ministerium für Umwelt und Wasser, Bulgarien
 Daniel Marchand, Gesundheitsministerium, Frankreich
 Valentina Nekrasova, Landesfonds für Umweltschutz, Kirgisistan
 M. Radev, Finanzministerium, Bulgarien
 Violetta Roiatchka, Umweltministerium, Bulgarien
 Dominique Tricard, Gesundheitsministerium, Frankreich
 Signe Velina, Behörde für öffentliche Gesundheit, Lettland
 Stephanie Zobrist, Bundesamt für Gesundheit, Schweiz
 Jeremy Eppel, Krzysztof Michalalak, Michel Potier und Richard Sigman, Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD)
 Gerhard de Bellis und Mikhail Kokine, Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UN/ECE)
 Hussein Abaza, Françoise Belmont, Beatrice Bulwa, Bernt Schanzenbächer und Mary Jean van Vliet, Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)
 Maureen Crooper, John Dixon, Rita Klees, Bjorn Larsen und Raymond Martin, Weltbank
 Rupert Willis, Generaldirektion XI, Europäische Kommission
 Khalil Helioui und Jean-Charles Hourcade, International Centre for Research on the Environment and Development (CIRED), Frankreich
 Richard Dubourg, David Maddison und David Pearce, Centre for Social and Economic Research on the Global Environment, London (CSERGE), Vereinigtes Königreich
 Alan Krupnick, Resources for the Future
 Ian MacArthur, Chartered Institute of Environmental Health, London, Vereinigtes Königreich

Die WHO dankt der Regierung Frankreichs, Irlands und des Vereinigten Königreichs für ihre Unterstützung.