

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén – Den europeiska handlingsplanen för miljö och hälsa 2004-2010"

(KOM(2004) 416 slutlig)

(2005/C 157/10)

Den 10 juni 2004 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämnda yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 16 november 2004. Föredragande var **Paolo Braghin**.

Vid sin 413:e plenarsession den 15–16 december 2004 (sammanträdet den 15 december) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 146 röster för och 2 nedlagda röster:

1. Sammanfattning av yttrandet

1.1 EESK anser att frågor som rör miljö och hälsa är strategiska och bör prioriteras men menar samtidigt att den föreslagna planen är otillräcklig som samordnad och fullständig plan för konkreta åtgärder och tidsramar för genomförandet. Vi uppmanar därför rådet och parlamentet att stödja kommissionen i arbetet med att lägga fast en mer konkret handlingsplan, så att dessa frågor kan angripas på ett integrerat sätt med bättre definierade mål och noggranna anvisningar för utarbetandet av lämpliga insatser på gemenskapsnivå och nationell nivå.

1.2 För detta ändamål föreslås att de olika myndigheter som är involverade fortsätter att engagera sig med ständigt deltagande av sakkunniga och berörda aktörer, särskilt med avseende på följande:

— Att definiera de möjligheter som redan nu står till buds för att inrikta de specifika forskningsprogram som rör denna fråga på de fastställda målen. Detsamma gäller planerade insatser inom ramen för handlingsprogrammet för folkhälsa och gemenskapens miljöprogram.

— Att inom den nyss inledda debatten om sjunde ramprogrammet redan nu betrakta förhållandet miljö-hälsa som ett prioriteringsområde och göra detsamma i den kommande debatten om det nya handlingsprogrammet för folkhälsa.

— Att kartlägga de ekonomiska resurser som inom ramen för dessa program skall beviljas de tre stora prioriteringsmålen (vilka EESK ger sitt fulla stöd) och de 13 åtgärder som angetts.

— Att utveckla vetenskapliga metoder för riskbedömning och för harmonisering och test av metoder för att på en solid vetenskaplig grund fastställa de slutpunkter och mål som skall uppnås.

— Att genomföra och uppmuntra samarbete och benchmarking för att påskynda insamling av de uppgifter som krävs för en effektiv insats och för att kartlägga framgångsrika insatser på nationell, regional och lokal nivå som kan tillämpas på andra områden.

— Att mer exakt fastställa ansvarsområden och uppgifter för de berörda myndigheterna och att utarbeta verkningfulla former för samarbete och samordning av de insatser och resurser som behövs för deras genomförande.

1.3 EESK uppmanar till ytterligare ansträngningar för att fastställa vilka konkreta steg som måste tas för att gå ifrån en företrädesvis kognitiv strategi och utarbeta en handlingsplan värd namnet med exakta, och där så är möjligt, kvantitativa mål. Vi uppmanar kommissionen att verka för att påskynda planens genomförande och fastställandet av mål och åtgärder särskilt för handlingsplanens andra fas.

1.4 EESK påminner alla gemenskapsinstitutioner och medlemsstaterna om deras politiska ansvar för att lyfta fram de grundläggande målen i det aktuella meddelandet i de pågående diskussionerna om finansieringen av Europeiska unionen och dess verksamhet under perioden 2007–2013. Vi uppmanar samtidigt kommissionen att sammanställa den dokumentation som krävs för en mer målinriktad tilldelning av resurser utifrån de fastställda prioriteringarna, som vi för övrigt stöder helt.

2. Sammanfattning av kommissionens dokument

2.1 I juni 2003 lanserade kommissionen en europeisk strategi för miljö och hälsa (kallad Scale-initiativet⁽¹⁾) där man föreslog utveckling av ett gemenskapssystem som integrerar information om tillståndet hos miljön, ekosystemet och människors hälsa. Med hjälp av detta system tror man sig effektivare kunna bedöma den totala miljöpåverkan på hälsan tack vare att man kan ta hänsyn till cocktail-effekter, kombinerad exponering och kumulativa effekter. Strategins slutmål är utveckling av en "orsak-verkan-modell" för miljö och hälsa som skall ge tillräcklig information för utformningen av en gemenskapspolitik som är inriktad på källorna till hälsobelastningarna och vilken överföringsväg de uppvisar.

2.2 I strategin betonas särskilt barnen, eftersom de är mer utsatta och sårbarare än vuxna. Den svåra uppgiften består i att i praktiken omsätta de åtaganden som rör barnens rätt att växa upp i och leva i hälsosamma miljöer.

2.3 I Scale-initiativet deltog över 150 sakkunniga i 9 tekniska arbetsgrupper och lika många företrädare för unionens samtliga medlemsstater, medlemmar i nationella organ, forskningsorgan, universitet och miljöinstanser samt företrädare för tillverkare och olika sammanslutningar som alla har bidragit till att utforma rekommendationer i rådgivande och samordnande grupper, regionala konferenser, olika forum och informella möten mellan medlemsstater.

2.4 Den handlingsplan för perioden 2004–2010 som presenteras i meddelandet⁽²⁾ har utformats för att ge EU den vetenskapligt baserade information som krävs för att hjälpa EU:s 25 medlemsstater att minska de negativa hälsoeffekterna hos vissa miljöfaktorer och för att främja ett bättre samarbete mellan aktörer på miljö-, hälso- och forskningsområdet.

2.5 Förslagen i handlingsplanen kan delas in i tre huvudområden:

— Att förbättra informationskedjan för förståelse av kopplingarna mellan föroreningskällor och hälsoeffekter (åtgärderna 1–4).

— Att fylla kunskapsluckorna genom ökade satsningar på forskning och genom att ta itu med de framväxande frågorna om miljö och hälsa (åtgärderna 5–8).

⁽¹⁾ Meddelande från kommissionen – *En europeisk strategi för miljö och hälsa*, KOM(2003) 338 slutlig, om vilket EESK lade fram ett yttrande vid den 404:e plenarsessionen den 10 december 2003 (föredragande: Ernst Erik Ehnmark), EUT C 80, 30.3.2004.

⁽²⁾ Meddelande från kommissionen – *Den europeiska handlingsplanen för miljö och hälsa 2004–2010* (KOM(2004) 416 slutlig av den 9 juni 2004, volym I och II).

— Att gå igenom strategier och förbättra kommunikationen (åtgärderna 9–13).

2.6 Handlingsplanen är främst inriktad på att förbättra kunskaperna om kopplingarna mellan miljöfaktorer och sjukdomar som i allt större utsträckning drabbar barn, såsom sjukdomar i andningsvägarna, störningar av nervsystemets utveckling, cancer och endokrinstörande effekter. Handlingsplanen kommer att innehålla riktade forskningsinsatser som skall förbättra och förfina kunskaperna om orsakssamband och underlätta genomförandet av hälsoövervakningen, vilket skall ge en bättre bild av sjukdomsutbredningen i EU.

2.7 Informationsplanen är också viktig för övervakningen av exponeringen för riskfaktorer i miljön, däribland livsmedel, hemmiljö och beteenden som kan kopplas till riskfaktorer för hälsan, t.ex. särskilda livsstilar.

2.8 För att handlingsplanen skall vinna framgång kommer kommissionen att verka för ett samarbete med Europeiska miljöbyrån, Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och de viktigaste aktörerna på området (medlemsstaterna, nationella, regionala och lokala myndigheter, hälso-, miljö- och forskningsorgan, näringslivet, jordbrukare och andra berörda parter) och med internationella organisationer som WHO, OECD och behöriga FN-organ.

2.9 År 2007 kommer kommissionen att göra en halvtidsutvärdering av genomförandet av handlingsplanen. Kommissionen kommer att genomföra åtgärderna inom ramen för befintliga initiativ och program, för vilka resurser redan avsatts, i första hand offentliga hälsoprogram, sjätte ramprogrammet för forskning och inom driftsbudgeten för de berörda tjänsterna.

3. Problem inom ramen för handlingsplanen

3.1 Liksom kommissionen och medlemsstaterna fäster också EESK en allt större vikt vid miljö- och hälsofrågor och stöder kravet på en tydlig strategi och effektiv handlingsplan för att dessa ämnen skall kunna hanteras på ett integrerat sätt och bidra till en politik på gemenskaps- och nationsnivå som genom en hållbar utvecklingsprocess lyckas bidra till befolkningens välbefinnande och livskvalitet.

3.1.1 Förberedelsearbetet har varit mycket komplicerat och har bedrivits inom olika arbetsgrupper med täta sammanträden under det senaste året. EESK välkomnar denna insats och ger sitt erkännande åt det arbete som utförts av de deltagande och särskilt av de sakkunniga inom olika tekniska instanser. Kommittén konstaterar dock att den begränsade tid som dessa haft till sitt förfogande omöjliggjort en grundlig analys av så komplicerade och ibland föga kända frågor. Generellt sett saknar därför meddelandet en samordnad och fullständig plan för konkreta åtgärder och en exakt tidsplan för deras genomförande.

3.1.2 Den stora skillnaden i räckvidd vad gäller kommissionens och medlemsstaternas behörigheter på miljö- och hälsoområdet har säkerligen gjort det svårare att fastställa de olika ansvarsområdena och således också de insatser som skall föreslås i enlighet med subsidiaritetsprincipen. EESK anser att kommissionen och medlemsstaterna bör anstränga sig ytterligare för att samordna och påskynda processen för baskunskaper och informations- och datautbyte, samt att besluta om lämpliga ekonomiska anslag för de planerade åtgärderna.

3.1.3 Enligt kommittén är handlingsplanen därför början på en process och absolut inte slutpunkten, och vi har i detta syfte sammanställt följande kommentarer.

3.2 EESK vill särskilt fästa uppmärksamheten på kravet på adekvata finansiella anslag, eftersom handlingsplanen i fråga inte förfogar över några särskilda medel för genomförandet av de åtgärder den innehåller. I stället finns möjligheten att låta varje enskild åtgärd ingå i redan befintliga initiativ och i program som redan finansieras av EU, som gemenskapens program för folkhälsa, sjätte ramprogrammet för miljö (endast omnämnt i volym II) eller sjätte ramprogrammet för forskning.

3.2.1 En sådan ansats kan bidra till att undvika onödig spridning av medlen eller överlappning av projekt med samma mål, men utsätter de fastställda strategiska prioriteringarna för mekanismer och strukturer som gäller för program med helt annan målsättning som inte nödvändigtvis sammanfaller med målen i meddelandet.

3.2.2 Att satsa på det mycket viktiga målet om ett gott hälsotillstånd bland befolkningen är strategiskt viktigt, särskilt med tanke på de svagaste grupperna (dvs. främst barnen, till vilka Scale-initiativet riktar sig eftersom de är mest sårbara,

men i framtiden också äldre och de arbetstagare som är mest utsatta för riskfaktorer). Beslut bör snarast fattas vad gäller de ekonomiska resurser som skall tilldelas de centrala områden och mål som fastställts. Denna fråga bör vederbörligen beaktas i de pågående diskussionerna om unionens budget för 2007–2013 och dess fördelning.

3.3 En känslig aspekt är också den rättsliga och finansiella samverkan med andra oberoende organ och organisationer. Många av insatserna kommer att genomföras via projekt som är frukten av ett internationellt samarbete, vilket kommer att ge de planerade initiativen större räckvidd, dock med risk för att detta skadar fokuseringen och takten vad gäller de eftersträfvade resultaten. De planerade mekanismerna för samordning och samarbete är ingen garanti för att det finns någon enhetlig eller entydig vilja att genomföra insatserna. Det kommer inte heller att bli lätt att fastställa ansvarsfördelningen för genomförandet av de enskilda etapperna i de planerade åtgärderna.

3.3.1 Det stora antalet berörda aktörer och deras skilda befogenheter och sakkunskap (å ena sidan organ som WHO och miljöbyrån, å den andra regionala eller till och med lokala myndigheter) komplicerar genomförandet och riskerar att orsaka flera förseningar vad gäller att lägga fast målen och lämpliga metoder för att uppnå dem.

3.3.2 EESK vill se ett klagörande av de olika aktörernas roller och ansvar (detta gäller särskilt kommissionen å ena sidan och medlemsstaterna och de regionala och lokala myndigheterna å den andra), samt en tydlig fördelning av åliggandena, i överensstämmelse med insatsens art och de olika behörigheter som fastställts i fördragen. I meddelandet klargörs inte dessa centrala frågor, vilket bekräftar de farhågor som kommittén redan framfört i ett tidigare yttrande om den europeiska strategin för miljö och hälsa (1).

3.4 I de särskilda insatser som beskrivs i volym II anges inte några exakta mål som skall uppnås, det rör sig snarare om behovsbeskrivning och – i bästa fall – instrument som kommissionen, tillsammans med övriga berörda parter, kan ta till där kunskaper behövs eller saknas. Tyvärr bekräftas de farhågor som kommittén redan uttryckt (2), nämligen att frånvaron av konkreta mål utöver de s.k. millenniemålen (*Millennium Goals*) är en allvarlig brist som gör att hela meningen med handlingsplanen kan ifrågasättas.

(1) Punkt 6.4, föredragande Ernst Erik Ehnmark, EUT C 80, 30.3.2004 (se fotnot 1).

(2) Dito, punkt 5.3.

3.5 De planerade åtgärderna har det gemensamt att de är tämligen detaljerade vad gäller de första två eller tre åren, medan de är allmänt hållna, ja rent av mycket vaga för de följande fyra åren. Ett sådant upplägg skapar förvirring när planen i stället borde utgöra det praktiska beviset på en strategi som per definition syftar till verkliga resultat på lång sikt. Denna brist kan heller inte motiveras av att de resurser som skall finnas tillgängliga för den andra fyraårsperioden inte har specificerats. Klarheten i de eftersträvade resultaten är en förutsättning för att beslutsfattarna skall tilldela resurser i en omfattning som är i överensstämmelse med strategins betydelse.

3.6 Den halvtidsutvärdering som planerats till 2007 kan inte anses tillräcklig. EESK anser att det bör göras två halvtidsutvärderingar, en 2006 och en 2008.

3.6.1 Den första skulle göra det möjligt att beakta resultaten av en rad program och/eller insatser som håller på att avslutas (och som inte nämns i meddelandet) och att i tid utvärdera resultaten från den första tvåårsperioden. Detta skulle utgöra en konkret referenspunkt inför lanseringen av insatser som finansieras på grundval av de nya budgetanslagen 2007.

3.6.2 Den andra utvärderingen skulle göra det möjligt att utifrån en specifik bedömning i rätt tid planera de efterföljande faserna och de senare etapperna av planen genom att låta den omfatta också andra sårbara målgrupper (exempelvis de äldre) på grundval av en djupare analys av resultaten och de hinder man stött på.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Den första uppsättningen åtgärder går ut på att förbättra informationskedjan genom utveckling av en integrerad miljö- och hälsoinformation för bättre förståelse av kopplingen mellan föroreningskällor och hälsoeffekter. EESK beklagar att informationsbehovet fortfarande är så omfattande trots programmet för gemenskapsåtgärder 1999–2003 avseende sjukdomar orsakade av miljöförorening⁽¹⁾ och programmet för gemenskapsåtgärder för hälsokontroll inom ramen för verksamhet på folkhälsoområdet⁽²⁾. Vi beklagar därför att meddelandet inte åtföljs av utvärderingsrapporter över framsteg som kunnat göras tack vare dessa program och om de specifika brister som måste avhjälpas under den första fasen av handlingsplanen.

4.1.1 De två första föreslagna åtgärderna ("utveckla indikatorer för samspelet miljö och hälsa" och "utveckla integrerad övervakning av miljön, även livsmedel, så att man kan fastställa den exponering människor utsätts för") är övervägande kognitiva. Följaktligen ges ingen klar bild av utvecklingen av åtgär-

derna under planens andra fas. Också i en situation med bristande kunskap borde målen om jämförbarhet och tillgänglighet vad gäller hälsouppgifter ha klargjorts för att underlätta driftskompatibiliteten och integreringen av de befintliga baserna. I detta syfte borde man i förekommande fall ha föreslagit att också ekonomiska resurser skulle ha avsatts för nödvändiga metodstudier och för att skapa ett nätverk av befintliga databaser samt på lång sikt för upprättandet av en framtida europeisk databank.

4.1.1.1 För att integrera miljöövervakningen med övervakningen av människors hälsa rekommenderar EESK att man snarast planerar riktade forskningsinsatser, såväl för klinisk/epidemiologisk som experimentell forskning som skall förbättra och förfina kunskaperna om orsakssambanden mellan specifika miljöfaktorer och sjukdomar.

4.1.2 "Biologisk övervakning" (dvs. att via biologiska markörer fastställa exponering, sjukdomar, störningar eller genetiskt betingade sjukdomar) förefaller snarare vara en beskrivning av problem, om än verkliga, än en handlingslinje. EESK föreslår att uppdrag och målsättning för den tvärvetenskapliga arbetsgruppen för samordning snarast reds ut så att den kan bli ett användbart och effektivt och framför allt trovärdigt verktyg på såväl gemenskapsnivå som nationell nivå.

4.1.2.1 EESK förordar att man på grundval av verksamheten i de olika tekniska arbetsgrupper som hittills inrättats fastställer prioriteringsområden och optimala samordningsrutiner mellan specialiserade operativa centrum i syfte att uppnå bästa möjliga resultat vad gäller biologisk övervakning. Vi rekommenderar dessutom att man genomför gruppstudier (särskilt på mödrar-barn) där man på lämpligt sätt utvärderar biomarkörer för exponering.

4.1.3 Beträffande åtgärd nr 4 ("förbättra samordningen och gemensamma åtgärder") föreslås också att man inrättar en rådgivande grupp och ett allmänt stöd till utbyte mellan ansvariga myndigheter. EESK anser att dessa förslag är fullständigt inadekvata eftersom vi menar att en rådgivande grupp inte räcker för att säkerställa ett regelbundet utbyte av data och bästa praxis. Vi hoppas därför att de medlemsstater där behörigheten vad gäller hälso- och miljöskydd är uppdelat på flera ministerier snarast utser en ansvarig organisation eller myndighet som tilldelas lämpliga befogenheter och instrument för att samordna arbetet med detta mål. Vi uppmanar också kommissionen att å sin sida upprätta mer anpassade samordningsstrukturer och föreslå instrument som lämpar sig bättre för denna process.

⁽¹⁾ EGT C 19, 21.1.1998.

⁽²⁾ EGT C 174, 17.6.1996.

4.2 Den andra uppsättningen åtgärder syftar till "att fylla kunskapsluckorna genom ökade satsningar på forskning" och de konkreta insatser som föreslagits antyder att man snarare ämnar stärka baskunskaperna än satsa på konkreta forskningsprojekt. Åtgärd 5 består i en analys av resultat som redan uppnåtts på detta område vid det gemensamma forskningscentret eller inom pågående forskningsprogram eller vid konferenser i ämnet. Snarare än att syfta till "riktad forskning om sjukdomar, störningar och exponeringar" vill man med åtgärd 6 analysera orsakerna och mekanismerna bakom vissa sjukdomar och upprätta ett europeiskt nätverk för forskning, utan att specificera inriktningen på denna forskning. Åtgärd 7 slutligen syftar till att skapa ett metodesystem för riskbedömning, där man beaktar det komplicerade samspelet och de externa kostnaderna samt ett metodesystem för harmonisering och utvärdering av dessa metoder.

4.2.1 EESK föreslår att man snarast avhjälpes den omfattande bristen på epidemiologiska uppgifter, särskilt vad gäller neurologiskt betingade beteendestörningar i Europa, där vetenskapliga data, särskilt vad gäller småbarn, är otillräckliga men där det finns tillräckliga bevis för att konstatera att vissa miljöfaktorer – men inte enbart dessa – kan vara orsaken.

4.2.2 EESK föreslår att man låter den tvärvetenskapliga miljö- och hälsoforskningen ingå i den forskning som skall prioriteras inom sjunde ramprogrammet för forskning. Redan nu bör man vid genomförandet av de särskilda program som redan finansieras avsätta lämpliga resurser för att komplettera kunskapsområdet och komma fram till instrument och metoder för effektiva insatser på miljö- och hälsoområdet.

4.2.3 Åtgärd 8 ("säkerställa att potentiella risker i fråga om hälsa och miljö ringas in och åtgärdas") innehåller mer precisa mål genom att den syftar till att förbättra prognoserna och förbereda hälsosektorn på extrema klimatförändringar och andra globala miljöhot. EESK stöder dessa mål, även om de inte direkt har att göra med det övergripande målet inom Scale-initiativet, nämligen att skydda barnens hälsa. Kommittén hoppas att denna åtgärd skall göra det möjligt att på medellång sikt lägga fast ett lämpligt program med egen finansiering och

att den inte (som nu föreslås) inryms i en mindre passande ram utan särskilt avsatta resurser.

4.3 De följande åtgärderna (9 och 10), vars mål är att förbättra kommunikationen också genom utökad utbildning och undervisning, är tämligen intressanta, men utgör ingen bas för en kommunikations- och utbildningsstrategi som är solid nog att tjäna som vägledning för insatserna i medlemsstaterna, som ju är ansvariga på detta åtgärdsområde, eller som kan leda till ett ändrat beteende från medborgarnas sida. Kommittén har redan tidigare noterat följande: "Att skapa opinion, stöd och engagemang på gräsrotsnivå kommer att bli helt nödvändigt, och här har arbetsmarknadens parter och det organiserade civila samhällets organisationer en central roll" (*).

4.3.1 De sista förslagen till åtgärder (11–13) syftar till översyn och anpassning av strategierna för riskreducering som har en direkt koppling till de sjukdomar som handlingsplanen främst inriktas på (sjukdomar i andningsvägarna, störningar av nervsystemets utveckling, cancer och endokrinstörande effekter). Där föreslås initiativ som lansering av pilotprojekt, främjande av nätverksskapande, samordning av redan pågående insatser eller helt enkelt åtagandet att "följa utvecklingen på området elektromagnetiska fält". Mest framstår dessa åtgärder som en förteckning över goda föresatser snarare än mekanismer för en konkret och uttömmande bedömning av högrisk-situationer. EESK anser att dessa förslag inte står i proportion till de allvarliga hälsorisker som redan kartlagts i det tidigare meddelandet om strategin och inte heller kan bidra till att det inom rimlig tid utarbetas en verklig politik för riskreducering.

4.3.2 Vi anser det ytterst angeläget att studera vilka faktorer som påverkar kvaliteten på luften i bostäder och kontorslokaler (åtgärd 12) och att slå fast en exakt och inte alltför avlägsen tidsgräns för att få fram de vetenskapliga bevis som skall möjliggöra en översyn av 1999 års rekommendationer rörande elektromagnetiska fält. I brist på konkreta mål och anvisningar om vilka resultat som skall väntas inom en viss tidsram befarar EESK att dessa åtgärder inte ens bidrar till att komma fram till effektiva metoder för en samordning av hittills uppnådda resultat på gemenskapsnivå eller till en gemensam insats med medlemsstaterna.

Bryssel den 15 december 2004

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

(* EUT C 80, 30.3.2004)