

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet

2007/2252(INI)

12.3.2008

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om halvtidsöversynen av den europeiska handlingsplanen för miljö och hälsa
2004–2010
(2007/2252(INI))

Utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet

Föredragande: Frédérique Ries

PR_INI

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	7

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om halvtidsöversynen av den europeiska handlingsplanen för miljö och hälsa 2004–2010 (2007/2252(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution,

- med beaktande av kommissionens meddelande till rådet, Europaparlamentet samt Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, ”Halvtidsöversyn av den europeiska handlingsplanen för miljö och hälsa 2004–2010” (KOM(2007)0314),
- med beaktande av sin resolution av den 23 februari 2005 om den europeiska handlingsplanen för miljö och hälsa 2004–2010¹,
- med beaktande av Världshälsoorganisationens (WHO) rapport av den 27 juli 2007, ”Principles for evaluating health risks in children associated with exposure to chemicals” (Principer för bedömning av hälsoriskerna för barn som exponeras för kemiska produkter),
- med beaktande av artikel 45 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet (A6-.../2008), och av följande skäl:
 - A. Det är intressant att EU sedan 2003 bygger sin politik för folkhälsoskydd på ett närmare samarbete mellan hälso-, miljö- och forskningsområdena, något som förhoppningsvis kommer att leda till att en verklig EU-strategi införs i fråga om miljöns inverkan på hälsan.
 - B. De åtgärder som EU vidtar i dag inom ramen för sin första handlingsplan – Den europeiska handlingsplanen för miljö och hälsa 2004–2010 (KOM(2004)0416), dvs. utveckling av indikatorer, utveckling av integrerad övervakning och utökad forskning, kommer troligen att förbättra förståelsen av kopplingarna mellan föroreningskällor och hälsoeffekter men de är uppenbarligen otillräckliga för att minska det växande antalet sjukdomar som är knutna till miljöfaktorer.
 - C. Det är så gott som omöjligt att göra någon halvtidsöversyn av den nämnda handlingsplanen eftersom den inte har något tydligt, kvantifierat mål och det dessutom fortfarande är svårt att fastställa den totala budgeten för planen.
 - D. I folkhälsoprogrammet (2008–2013) har man bl.a. som mål att ta itu med de traditionella faktorer som påverkar hälsan, dvs. livsmedel, tobak, alkohol och narkotika, varför denna handlingsplan (2004–2010) bör inriktas på vissa nya hot mot hälsan, t.ex. kvaliteten på inom- och utomhusluften, elektromagnetisk strålning, nanopartiklar och kemiska ämnen med särskilt farliga egenskaper (ämnen som klassats som cancerogena, mutagena, reproduktionstoxiska eller endokrinstörande).

¹ EUT C 304 E, 1.12.2005, s. 264.

- E. Sjukdomar i andningsvägarna kommer på andra plats när det gäller dödsorsak, förekomst, utbredning och kostnader inom EU. Dessa sjukdomar är den vanligaste dödsorsaken bland barn under fem år och de fortsätter att öka, framför allt på grund av föroreningar i utom- och inomhusluften.
- F. Gemenskapen bör göra mer – med respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna – för att motverka föroreningar inomhus eftersom EU-medborgarna i snitt tillbringar 90 procent av sin tid inomhus.
- G. Vid WHO:s ministerkonferenser om miljö och hälsa 2004 och 2007 betonades kopplingarna mellan kemiska föroreningsblandningar och ett visst antal besvär och kroniska sjukdomar, framför allt hos barn. Dessa farhågor tas också upp i de offentliga handlingarna från FN:s miljöprogram (UNEP) och Mellanstatligt forum för kemikaliesäkerhet (IFCS).
- H. Vid sidan av denna bekymmersamma utveckling i fråga om miljöns inverkan på hälsan har nya sjukdomar eller sjukdomssyndrom uppträtt under de senaste åren, t.ex. multipel kemisk hyperkänslighet, syndrom knutet till dentalt amalgam, hyperkänslighet mot elektromagnetisk strålning, sjuka hus-syndrom, eller uppmärksamhetsstörning med inslag av koncentrationssvårigheter (ADHD) hos barn.
- I. Försiktighetsprincipen är uttryckligen inskriven i fördraget sedan 1992, EG-domstolen har vid ett flertal tillfällen förtydligat denna principens innehåll och räckvidd i gemenskapslagstiftningen som en av grundpelarna för gemenskapens politik för att skydda hälsa och miljö¹.
- J. De kriterier som kommissionen lägger fram i sitt meddelande av den 2 februari 2000 om försiktighetsprincipen (KOM(2000)0001) är mycket begränsande och svåra att genomföra i praktiken.
- K. Mänsklig biologisk övervakning har stor betydelse som verktyg för att bedöma i vilken grad EU:s befolkning är exponerad för effekter av föroreningar, och Europaparlamentet har vid ett flertal tillfällen uttryckt det önskemål om att påskynda införandet av ett program för biologisk övervakning på EU-nivå som återfinns i punkt 3 i resolutionen av den 23 februari 2005 och i slutsatserna från rådets (miljö) möte den 20 december 2007.
- L. Det är allmänt erkänt att klimatförändringarna i hög utsträckning kan bidra till att förvärra och öka förekomsten av vissa sjukdomar och att det ökande antalet värmeböljor och översvämningar, som är de vanligaste naturkatastroferna i EU, kan leda till ytterligare sjukdomar och dödsfall.
- M. Miljömedicin är en ny medicinsk specialisering som bygger på en universitetsutbildning som ännu är alltför splittrad och ojämn enligt medlemsstaterna och som därför bör stödjas och främjas på EU-nivå.

¹ Dom av den 23 september 2003 i mål C-192/01, kommissionen mot Danmark (REG 2003, s. I-9693), dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee och Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (REG 2004, s. I-7405).

1. Europaparlamentet erkänner de insatser som kommissionen har gått med på sedan handlingsplanen lanserades 2004, framför allt när det gäller att förbättra informationskedjan i fråga om miljö och hälsa, integrera och förstärka forskningen inom EU på detta område och att samarbeta med specialiserade internationella organisationer som WHO.
2. Europaparlamentet anser emellertid att en sådan handlingsplan i sig innehåller fröet till ett misslyckande eftersom planen endast syftar till att följa den befintliga gemenskapspolitiken, inte bygger på någon förebyggande politik för att minska de sjukdomar som är knutna till miljöfaktorer och inte har något tydligt, kvantifierat mål.
3. Europaparlamentet beklagar djupt att kommissionen, och mer specifikt dess generaldirektorat för forskning, inte har sett till att det finns tillräcklig finansiering för mänsklig biologisk övervakning under år 2008 för att införa en sammanhållen strategi för biologisk övervakning i EU, vilket kommissionen har åtagit sig att göra inför medlemsstaterna och Europaparlamentet.
4. Europaparlamentet uppmanar även kommissionen att fram till 2010 uppfylla två avgörande mål som den själv fastställde 2004, nämligen dels att öka medborgarnas kännedom om miljöföroreningarna och deras effekter på hälsan, dels att granska och anpassa EU:s politik för att minska riskerna.
5. Europaparlamentet påminner om att EU måste inhämta särskild sakkunskap i fråga om miljöns inverkan på hälsan och att detta måste ske på ett öppet, tvärvetenskapligt sätt där alla får möjlighet att uttrycka sig och där allmänhetens misstro gentemot organ och officiella expertkommittéer kan bemötas.
6. Europaparlamentet understryker att de senaste åren har utmärkts av verkliga framsteg inom miljöpolitiken, t.ex. när det gäller mängden luftföroreningar, förbättrad vattenkvalitet, politiken för insamling och återvinning av avfall, kontroll av kemiska produkter och förbudet mot blyhaltigt bensin, men konstaterar samtidigt att EU:s politik fortfarande saknar en övergripande förebyggande strategi och att försiktighetsprincipen inte tillämpas.
7. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att se över kriterierna i sitt meddelande om försiktighetsprincipen i enlighet med EG-domstolens rättspraxis så att denna princip för åtgärder och säkerhet, som baseras på att tillfälliga och proportionerliga åtgärder vidtas, ligger i grunden för gemenskapens politik för hälsa och miljö.
8. Europaparlamentet anser att i och med att bevisbördan läggs på producenten eller importören när det gäller att visa att en produkt är ofarlig, blir det möjligt att föra en förebyggande politik i enlighet med vad som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) och om inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet¹, och uppmanar kommissionen att utöka denna skyldighet till att gälla gemenskapslagstiftningen för samtliga produkter.

¹ EUT L 396, 30.12.2006, s. 1, rättelse offentliggjord i EUT L 136, 29.5.2007, s. 3.

9. Europaparlamentet upprepar sin begäran om att kommissionen ska offentliggöra en grönbok om kvaliteten på inomhusluften i syfte att utarbeta riktlinjer i fråga om säkerhet och hälsa i inomhusmiljöer med särskild tonvikt vid byggnadsmaterials egenskaper, energieffektivitet i byggnader, säkerhet och oskadlighet hos kemiska komponenter som ingår i utrustning och byggnader.
10. Europaparlamentet understryker att vissa medlemsstater framgångsrikt har infört mobila analyslaboratorier, s.k. gröna ambulanser, för att snabbt och tillförlitligt kunna fastställa föroreningsnivåerna i offentliga och privata miljöer, och anser att kommissionen skulle kunna främja denna metod hos de medlemsstater som ännu inte börjat använda den för att ingripa direkt på den förorenade platsen.
11. Europaparlamentet är allvarligt oroat över den internationella rapporten Bio-Initiative¹ om elektromagnetiska fält som är en sammanfattning av mer än 1 500 undersökningar i ämnet och som i sina slutsatser visar att det finns hälsorisker med strålning från exempelvis mobiltelefoner, UMTS-Wifi-Wimax-Bluetooth och fasta trådlösa telefoner (s.k. Dect-telefoner).
12. Europaparlamentet konstaterar att de exponeringsgränser för elektromagnetiska fält som har fastställts för allmänheten är föråldrade och inte uppdaterade sedan rådets rekommendation 1999/519/EG av den 12 juli 1999 om begränsning av allmänhetens exponering för elektromagnetiska fält (0–300 GHz)² och uppenbarligen inte tar hänsyn till informations- och kommunikationsteknikens utveckling och för övrigt inte heller tar hänsyn till de strängare normer som t.ex. har införts av Belgien, Italien och Österrike.
13. Europaparlamentet ser mycket allvarligt på de många hälsorisker som orsakas inom EU:s territorium av den globala uppvärmningen och manar till ett utökat samarbete mellan WHO, nationella tillsynsmyndigheter, kommissionen och Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar för att förstärka systemet för tidig varning och på så sätt begränsa klimatförändringarnas negativa effekter för hälsan.
14. Europaparlamentet rekommenderar kommissionen att inför 2010 planera en andra omgång av handlingsplanen för miljö och hälsa, på nytt inrikta sina initiativ mot känsliga befolkningsgrupper och utveckla nya riskbedömningsmetoder som tar hänsyn till barns särskilda känslighet.
15. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen och WHO.

¹ En grupp oberoende forskare publicerade denna rapport den 31 augusti 2007. Närmare uppgifter finns att läsa på Internet: www.bioinitiative.org

² EGT L 199, 30.7.1999, s. 59.

MOTIVERING

Historisk bakgrund

Den 23 februari 2005 antog Europaparlamentet med överväldigande majoritet (576 röster för, 48 emot) en resolution om den europeiska handlingsplanen för miljö och hälsa 2004–2010.

Resolutionen var minst sagt kritisk mot Europeiska kommissionen, av en enkel anledning: en handlingsplan kan till sin natur inte ha som enda målsättning att åstadkomma mer forskning och fler uppgifter!

Vid parlamentets plenarsammanträde anslöt man sig till föredragandens ståndpunkt och ansåg att det prioriterade mål som kommissionen förde fram för den ”första etappen” 2004-2010, dvs. att förbättra kunskapen om miljöföroreningarnas inverkan på hälsan, visserligen var berömvärdt men i grund och botten otillräckligt. Samtidigt blir antalet sammanställningar, studier, sammanfattningar av vetenskapliga arbeten allt större och visar allt oftare på sambandet mellan exponering för miljöfaktorer och de fyra prioriterade sjukdomar som tas upp i kommissionens meddelande: astma och barnallergier, störningar av nervsystemets utveckling, cancer och endokrinstörande effekter.

Av en slump presenterades handlingsplanen några månader efter den ambitiösa deklARATIONEN av de 52 miljö- och hälsoministrarna från Europa vid WHO:s konferens i Budapest i juni 2004.

Lägg till detta de handlingsplaner (ofta med tydliga och kvantitativa resultatmål) som redan har införts i vissa medlemsstater (Benelux, Frankrike, tyska delstater ...) och det är lätt att förstå de reservationer som Europaparlamentet gav uttryck för.

Parlamentet ville å sin sida ge handlingsplanen en verklig drivkraft och utfärdade ett antal rekommendationer som framför allt gällde:

1. försiktighetsprincipen som politiskt verktyg – eftersom det måste konstateras att denna säkerhetsprincip ofta nämns men sällan tillämpas på EU-nivå,
2. inrättande av ett system för biologisk övervakning på EU-nivå för att underlätta mätningen av samspelet mellan föroreningar och hälsoeffekter,
3. kampen mot hushållens föroreningar, särskilt genom att kommissionen klassificerar tobaksrök i miljön som ett cancerogent ämne av klass 1, med ytterligare en uttrycklig uppmaning till kommissionen att utarbeta en grönbok om kvaliteten på inomhusluften,
4. en finansiering som är i nivå med utmaningarna, inom ramen för det sjunde ramprogrammet för forskning (ett belopp på över 300 miljoner euro nämndes), och som samordnas med folkhälsoprogrammet (2003-2008).

Tre år senare är merparten av dessa prioriteringar fortfarande aktuella.

Av förklarliga skäl har Europeiska kommissionen hållit kursen efter sin egen agenda och först och främst velat få resultat på de områden där den har fastställt sina prioriteringar; främst att förbättra informationskedjan om miljö och hälsa, integrera och stärka forskningen inom EU på detta område och samarbeta med specialiserade internationella organisationer som WHO.

Föredraganden konstaterar dock med tillfredsställelse att mer än 38 projekt om miljö och hälsa har finansierats genom det sjätte ramprogrammet för forskning till ett totalt beräknat belopp på drygt 200 miljoner euro.

Den svåra konsten att utvärdera en handlingsplan som inte gör skäl för namnet

Av de 13 åtgärder som kommissionen ursprungligen planerade var det endast fyra som omfattade konkreta åtgärder:

- Åtgärd 10: Främja utbildning av fackfolk och förbättra den organisatoriska kapaciteten på miljö- och hälsoområdet.
- Åtgärd 11: Samordna åtgärder för att minska riskerna och inrikta sig på de allvarligaste sjukdomarna.
- Åtgärd 12: Förbättra inomhusluften.
- Åtgärd 13: Följa utvecklingen på området elektromagnetiska fält.

Föredraganden uttryckte redan 2005 sin tillfredsställelse över kommissionens ändamålsenliga reaktion på problemet med passiv rökning inom ramen för åtgärd 12.

I övrigt, och med hänsyn till bristen på precision i de genomförda åtgärderna, bör halvtidsöversynen ske i form av frågeställningar, samtidigt som man bör vara medveten om att åtgärderna 12 och 13 kommenteras särskilt av föredraganden:

Finns det åtgärder som syftar till att främja utbildning i miljömedicin och underlätta erkännandet av examina inom denna specialisering på EU-nivå?

I den mån endokrinstörande ämnen inte omfattas av tillståndsförfarandet inom Reach, vilka åtgärder har kommissionen vidtagit – utöver ett pilotprojekt – för att utarbeta en verklig övervakning av dessa ämnen?

För att vara opartiska måste vi erkänna att under dessa tre och ett halvt år har EU åstadkommit konkreta resultat i kampen mot olika typer av föroreningar, bl.a. i form av kontroll av mer än 10 000 kemiska ämnen genom Reach-lagstiftningen, den nya lagstiftningen om luftkvalitet, paketet med lagstiftning och strategier i fråga om bekämpningsmedel.

Men i samma anda av opartiskhet måste vi samtidigt konstatera att EU:s politik fortfarande utmärks av bristen på en övergripande förebyggande strategi och att försiktighetsprincipen inte tillämpas.

Försiktighetsprincipen: varken nolltolerans eller nolltillämpning

Föredraganden konstaterar tyvärr att denna samhällsprincip, som för övrigt skrevs in i artikel 174.2 i EU-fördraget 1992, ofta förs fram och ibland till och med missbrukas men nästan aldrig tillämpas.

Bortsett från det välkända undantaget då sex ämnen inom ftalatgruppen förbjöds i leksaker av rådet och parlamentet i juni 2005 har försiktighetsprincipen aldrig tillämpats i nyare gemenskapslagstiftning. Dessutom krävdes det en tio år lång strid av homeriska proportioner för att slutligen åstadkomma ett förbud mot dessa reproduktionstoxiska ämnen inom just detta område.

Därför tvivlar föredraganden på relevansen i de stränga kriterier för att tillämpa försiktighetsprincipen som kommissionen inför i sitt meddelande av den 2 februari 2000.

Från kravet på analys och riskhantering till studien av olika tänkbara åtgärder, vidare till att graden av vetenskaplig osäkerhet ska fastställas i varje skede och kostnads-nyttoanalyser utarbetas, verkar allt vara utformat för att göra försiktighetsprincipen omöjlig att tillämpa genom ett komplicerat, hierarkiskt och oändligt förfarande.

Därför föreslås i punkt 7 i resolutionen att meddelandet av den 2 februari 2000 ska omarbetas fullständigt för att återuppliva försiktighetsprincipen. Detta förslag bygger för övrigt på EG-domstolens rättspraxis. Domstolen har vid ett flertal tillfällen preciserat försiktighetsprincipens innehåll och räckvidd inom gemenskapslagstiftningen som en grundläggande del i gemenskapens miljö- och hälsoskyddspolitik¹.

Föroreningar av vistelsemiljön: ett försåtligt hot mot hälsan

När det gäller detta hot mot hälsan som få medborgare kan skydda sig mot eftersom de tillbringar i genomsnitt 90 procent av sin tid inomhus (dagis, skola, hem, kontor, industrianläggningar osv.) har kommissionen inte suttit med armarna i kors.

Den har ökat antalet åtgärder, t.ex. genom att inrätta en arbetsgrupp där representanter för näringslivet, konsumentorganisationer och miljöorganisationer träffas, eller genom att finansiera minst 17 EU-projekt inom så olika områden som övervakning av inomhus- eller utomhusluftens kvalitet och en undersökning av byggnadsmaterial som föroreningskälla.

För övrigt påpekar föredraganden att tillkomsten av dessa initiativ inte är liktydigt med att det finns en övergripande integrerad politik i fråga om inomhusluftens kvalitet.

Föredraganden blev för övrigt mycket förvånad över att via ett föredrag av en sakkunnig från London School of Hygiene få veta att inomhusluften i den vackra staden Prag t.ex. var mycket sämre än den lättare utomhusluft som de älskande i Milan Kunderas verk andas.

¹ Dom av den 23 september 2003 i mål C-192/01, kommissionen mot Danmark (REG 2003, s. I-9693), dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee och Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (REG 2004, s. I-7405).

Kommissionen borde ändå låta sig inspireras att lägga fram en grönbok om det specifika problemet med inomhusföroreningar precis som parlamentet krävt i punkt 21 om den handlingsplan som antogs den 21 februari 2005.

EU bör skyndsamt utarbeta en riktig strategi i denna fråga för att kunna fastställa riktlinjer för medlemsstaterna och skydda medborgarna som exponeras för många typer av biologiska och kemiska föroreningar, från daghemmet till kontoret.

Föredraganden påminner för övrigt om att det vore bra om alla EU-myndigheter gjorde en bedömning av de totala kostnaderna för inomhusföroreningarna i fråga om sjukvård, arbetsoförmåga och sanering av de förorenade miljöerna.

Det framväxande hotet från elektromagnetiska fält

Senaste gången Europaparlamentet tog upp denna fråga 1999¹ hade lokala trådlösa höghastighetsnät som Wifi och Wimax knappt börjat användas inom EU. Hushållen inom EU var ännu inte fullkomligt översvämmade av elektriska apparater och olika trådlösa telefonsystem.

Den tekniska utvecklingen kan ibland, om den är dåligt styrd, medföra vissa hälsorisker. Detta är precis vad som har hänt när det gäller elektromagnetisk strålning där exponeringsgränserna för allmänheten fastställdes 1999 och alltså inte har följt den tekniska utvecklingen.

Föredraganden är väl medveten om att radiovågor har stått i centrum för kontroversiella diskussioner under 20 år och att det fortfarande råder en viss vetenskaplig osäkerhet.

Ändå är det viktigt att ta hänsyn till den mest fullständiga dokumentation som har offentliggjorts hittills: rapporten Bio-Initiative som lagts fram av välrenommerade amerikanska och europeiska forskare och som sammanfattar mer än 1 500 studier av elektromagnetiska fälts inverkan på människans hälsa. Av en undersökning framgår att en ständig eller alltför stor exponering av elektromagnetisk strålning kan ge risk för cancer (särskilt barnleukemi), Alzheimers sjukdom, nervproblem och sömnstörningar.

Det var mot bakgrund av denna studie som Europeiska miljöbyrån i september 2007 rekommenderade de 27 medlemsstaterna att vidta åtgärder för att skydda allmänheten bättre. Föredraganden ansluter sig till denna varning eftersom EU borde göra fler och bättre insatser i fråga om miljö och hälsa!

¹ Taminobetänkandet A4-0101/1999.