



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.11.1999
KOM(1999)587 endg.

Vierter Bericht

**über die Integration der
Gesundheitsschutzerfordernisse**

in die Gemeinschaftspolitik

(1999)

(von der Kommission vorgelegt)

Inhalt

Einführung

Die künftige Vorgehensweise

Schwerpunktsetzung erforderlich

Gemeinschaftliche Bewertung gesundheitlicher Auswirkungen

Fazit

Einführung

- (1) Die öffentliche Gesundheit und die gesundheitsbezogenen Aspekte der Gemeinschaftspolitik sind für die Organe der Gemeinschaft und für die Bürger der Europäischen Union von großer Bedeutung. Dieser Tatsache trägt sowohl der EG-Vertrag als auch die Gemeinschaft insgesamt Rechnung. Vor allem die Kommission hat sich verpflichtet, dafür zu sorgen, daß die Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft die Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus zum Ziel haben (Artikel 3 Buchstabe p und Artikel 152 des Vertrags von Amsterdam).
- (2) Der vorliegende Bericht stellt die Frage, wie die Integration der Gesundheitsschutzerfordernisse in die Gemeinschaftspolitik künftig weiter verbessert werden kann. Dies ist besonders wichtig angesichts der Tatsache, daß den Gesundheitsschutzerfordernissen in den Bereichen der Gemeinschaftspolitik, die Gegenstand des Vertrags von Amsterdam sind, noch größere Bedeutung zukommt.
- (3) Angesichts der Erfahrungen mit den vorausgegangenen Berichten und der Reaktionen hierauf ist nunmehr eine kritische Untersuchung der Frage erforderlich, wie die komplexe Problematik des Gesundheitsschutzes im Rahmen anderer Politikbereiche künftig zu behandeln ist. Es hat sich herausgestellt, daß sich eine Überwachung sämtlicher Bereiche der Gemeinschaftspolitik auf ihre gesundheitlichen Auswirkungen nicht einfach bewerkstelligen läßt, und demzufolge unterstrich der Vorjahresbericht, daß die Vorgehensweise zur Einbeziehung der Gesundheitsschutzerfordernisse in den Prozeß der Konzipierung der Gemeinschaftspolitik verbessert werden müsse.
- (4) Ein ausführlicher Überblick über die gesundheitsrelevanten Tätigkeiten der Gemeinschaft im Jahre 1997 ist Gegenstand eines gesonderten Arbeitspapiers der Kommission.
- (5) Der vorliegende vierte Bericht analysiert die derzeitige Situation und erörtert die Frage, wie sich die Einbeziehung der Gesundheitsschutzerfordernisse in die Konzipierung der Gemeinschaftspolitik verbessern läßt. Es geht in diesem Bericht jedoch nicht darum, endgültige Antworten auf die in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen zu geben, sondern darum, Anregungen zur künftigen Vorgehensweise zu geben. Die Ergebnisse der Erörterung dieser Anregungen werden bei der Erarbeitung der im nächsten Jahr vorzulegenden neuen Strategie im Bereich der öffentlichen Gesundheit Berücksichtigung finden.

Die künftige Vorgehensweise

- (6) Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam, in dem die Pflicht zur Integration des gesundheitlichen Gesichtspunkts in die übrigen Bereiche der Gemeinschaftspolitik noch deutlicher formuliert wird, ist es an der Zeit, die Art der bisherigen Umsetzung der Pflichten aus dem Vertrag zu überdenken.
- (7) Es sei noch einmal darauf hingewiesen, daß Artikel 3 Buchstabe o des Vertrags von Maastricht den Organen der Gemeinschaft im wesentlichen bereits die Verant-

wortung dafür übertrug, dafür zu sorgen, daß die Gemeinschaft zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus beiträgt und daß die Gesundheitsschutzerfordernisse Bestandteil der übrigen Bereiche der Gemeinschaftspolitik sind. Es liegt auf der Hand, daß diese Verpflichtungen für die Konzipierung und Festlegung aller politischen Strategien und Maßnahmen gelten, die die Gesundheit berühren könnten. Außerdem ist bei der Durchführung dieser Gemeinschaftsstrategien und -maßnahmen durch die Kommission und die Mitgliedstaaten ein Beitrag zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus zu leisten.

- (8) Artikel 152 des Vertrags von Amsterdam legt noch größeres Gewicht auf die Gesundheitsschutzerfordernisse, indem er verlangt, daß der Gesundheitsschutz sowohl bei der *Festlegung* als auch bei der *Durchführung* aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen sichergestellt wird. Dies ist nunmehr Inhalt der ersten Bestimmung des Artikels. Darüber hinaus wurde sein Anwendungsbereich dahingehend ausgeweitet, daß er auch Maßnahmen zur "Verbesserung der Gesundheit" und zur "Beseitigung von Ursachen für die Gefährdung der menschlichen Gesundheit" umfaßt.
- (9) Während die Festlegung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen vor allem den Organen der Gemeinschaft obliegt, sind an ihrer *Durchführung* neben den Organen auch die Mitgliedstaaten beteiligt, die das Gemeinschaftsrecht in nationale Rechtsvorschriften umsetzen.
- (10) Mit der wichtigen Rolle, die die Gemeinschaftsorgane bei der Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus spielen, hat sich bereits der Europäische Gerichtshof befaßt. In seinem Beschluß über den Antrag des Vereinigten Königreichs auf Aussetzung des im Zusammenhang mit BSE verhängten Ausfuhrverbots für Rinder und Erzeugnisse von Rindern hat der EuGH wiederholt auf die Verantwortung der Gemeinschaft dafür hingewiesen, daß die Gesundheitsschutzerfordernisse angemessene Berücksichtigung finden¹.
- (11) Der EuGH bekräftigte, daß die Gemeinsame Agrarpolitik Erfordernisse von öffentlichem Interesse, wie den Verbraucherschutz oder Gesundheit und Leben von Mensch und Tier, nicht außer acht lassen dürfe. Hinsichtlich der öffentlichen Gesundheit verwies der EuGH ausdrücklich auf Artikel 3 Buchstabe o und Artikel 129 Absatz 1 Unterabsatz 3, der sich seinerseits auf das hohe Gesundheitsschutzniveau gemäß Artikel 129 Absatz 1 Unterabsatz 1 EG-Vertrag bezieht.
- (12) Das genannte Urteil hat wichtige Konsequenzen für sämtliche Bereiche der Gemeinschaftspolitik. Mit ihm wurde die in Artikel 129 festgeschriebene Pflicht der Gemeinschaftsorgane zur Integration der Gesundheitsschutzerfordernisse in die Gemeinschaftspolitiken klargestellt. Diese Auslegung besitzt mutatis mutandis auch im Zusammenhang mit dem Vertrag von Amsterdam Geltung.
- (13) Das Urteil hebt die Rolle des Gerichtshofs bei der Beurteilung der Art und Weise hervor, in der die Erfordernisse in die Politik integriert werden. Daher ist es im

¹ Vgl. Rechtssache C-180/96 R, Vereinigtes Königreich / Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 1996, I-3903

Interesse der Kommission, der übrigen Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten, eindeutig aufzuzeigen, wie die Gesundheitsschutzerfordernisse in die Gemeinschaftspolitik und -maßnahmen einbezogen und anschließend umgesetzt werden, um die Verpflichtung zu erfüllen. Zu diesem Zweck wäre es sinnvoll, Informationen über die Auswirkungen einer bestimmten Politik auf die Gesundheit und ihre Folgen für die Gesundheit zu erheben.

- (14) Dem vorausgegangen Bericht über die Gesundheitsschutzerfordernisse in den übrigen Politikbereichen war zu entnehmen, daß die Kommission beabsichtigt, Instrumente für die Umsetzung der diesbezüglichen Verpflichtung zu prüfen und im vierten Bericht auf diesen Punkt zurückzukommen².
- (15) Sowohl der Rat als auch das Parlament haben wiederholt auf die Bedeutung dieser Frage hingewiesen, und in seinen Schlußfolgerungen über den künftigen gemeinschaftlichen Aktionsrahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit begrüßte der Rat kürzlich ausdrücklich die Mitteilung der Kommission und unterstrich die Notwendigkeit, die Integration der Gesundheitsschutzerfordernisse in andere Politikbereiche zu verbessern^{3 4}.
- (16) Im Hinblick auf die Erweiterung sollte ferner das künftige System für die Integration der Gesundheitsschutzerfordernisse in die verschiedenen Bereiche der Gemeinschaftspolitik auch den spezifischen Bedürfnissen der Beitrittsländer Rechnung tragen.

Schwerpunktsetzung erforderlich

- (17) Es ist keine einfache Aufgabe, eine Strategie für die wirkungsvolle Einbeziehung der Gesundheitsschutzerfordernisse in Politikbereiche und Maßnahmen von breitem Umfang und großer Tragweite wie die der Gemeinschaft zu erarbeiten. Außerdem gibt es keine bewährten oder weitverbreiteten Instrumente, die sich auf das ganze Spektrum von politischen Strategien und Maßnahmen anwenden ließen. Es hat sich beispielsweise als nicht leicht erwiesen, auf Gemeinschaftsebene eine angemessene Methodik zu finden. Auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten war es nicht möglich, erfolgversprechende und für die Verwendung in der Gemeinschaftspolitik geeignete Modelle zu finden. Schlimmer noch, die Bedeutung gesundheitlicher Erwägungen bei der politischen Entscheidungsfindung wird immer noch verkannt, so daß an strategischen Stellen der politischen Entscheidungsfindung und der Durchführungsstrukturen nur unzureichende Ressourcen in bezug auf finanzielle Mittel und Sachverstand bereitgestellt werden.
- (18) Hinzu kommt, daß die anstehenden Fragen in der Regel ziemlich unterschiedlich sind, so daß ihre erfolgreiche Einbeziehung in die politischen Strategien

² KOM (98) 34 endg. vom 27.1.1998

³ PE 223.766/endg.

⁴ Europäische Union, Der Rat, Luxemburg, 30. April 1998

verschiedene Methoden erfordert. Einige gesundheitsbezogene Fragen sind eher technischer Art und einer quantitativen Analyse zugänglich, während es sich bei anderen eher um politische Fragen handelt, die eine vorsichtige Annäherung verschiedener Standpunkte und Interessen erfordern.

- (19) In ihren Kommentaren zu den vorausgegangenen Berichten haben sowohl der Rat als auch das Parlament darauf hingewiesen, daß eine deutlichere Schwerpunktsetzung und die Herausstellung bestimmter Einzelfragen von besonderer Bedeutung für die öffentliche Gesundheit erforderlich seien. In seinem Bericht über den zweiten Bericht der Kommission über die Gesundheitsschutzerfordernisse⁵ wies das Europäische Parlament ferner darauf hin, daß eine gezieltere Vorgehensweise sinnvoll wäre⁶. In dem genannten Bericht vertrat das Parlament den Standpunkt, ein vollständiger jährlicher Überblick über die gesundheitsbezogenen Tätigkeiten auf Gemeinschaftsebene und eine Analyse dieser Maßnahmen sei ein zu ehrgeiziges Unterfangen, und es wurde ein beschränkterer und klarer umrissener Ansatz gefordert.
- (20) In seiner Entschliebung vom 20. Dezember 1995⁷ ersuchte der Rat die Kommission, *eine schnelle und transparente Bewertung der Auswirkungen der Gemeinschaftspolitiken zu gewährleisten und dabei unter anderem die Initiativen in den folgenden Bereichen zu prüfen: Wirtschaftspolitik, insbesondere Steuerpolitik; Sozialpolitik, einschließlich Beschäftigungsfragen; freier Warenverkehr und Freizügigkeit; Agrar- und Ernährungspolitik; Verbraucherschutz; Forschung und technologische Entwicklung; Umwelt- und Verkehrspolitik.*
- (21) In seiner Entschliebung vom 12. November 1996 ersuchte der Rat die Kommission, eine Strategie zur Evaluierung der Auswirkungen der Gemeinschaftspolitik auf die menschliche Gesundheit zu entwickeln.

Entwicklung einer gezielten gemeinschaftlichen Bewertung gesundheitlicher Auswirkungen

- (22) Die Kommission teilt die Auffassung, daß angesichts des breiten Spektrums von Maßnahmen zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik Prioritäten gesetzt werden müssen. Eine selektive Schwerpunktsetzung dergestalt, daß bestimmte Fragen herausgegriffen werden, würde die Entwicklung einer wirksamen Strategie zur Integration der Gesundheitserfordernisse erleichtern. Die Kommission würde daher in Erwägung ziehen, die gegenwärtig praktizierte allgemeine Berichterstattung mit nur kurzen Übersichten über die gesundheitsbezogenen Tätigkeiten durch die Erarbeitung eingehender Berichte zu ersetzen.
- (23) Die Kommission hält die Festlegung bestimmter Themen als Gegenstand einer eingehenden Bewertung für den besten Weg. Angesichts der Erfahrungen der letzten

⁵ KOM (96) 407-C4-0663/96

⁶ PE 223.766/endg.

⁷ KOM(96) 407 C4-0663/96

Zeit – BSE- und Dioxinkrise – sollte der Verbraucherschutz den Schwerpunkt des ersten Berichts bilden.

- (24) Die künftigen Berichte sollten Informationen über ein bestimmtes Thema liefern, und zwar nicht nur über die Entwicklungen auf Gemeinschaftsebene, sondern auch in den Mitgliedstaaten. Ein solcher Ansatz macht ein hohes Maß an Abstimmung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten erforderlich. Hierfür ist eine eingehende Untersuchung der Frage erforderlich, wie die für die Konzeption und die Durchführung zuständigen Stellen sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch in den Mitgliedstaaten ein hohes Gesundheitsschutzniveau in ihre Maßnahmen integrieren.
- (25) Eine Folgenabschätzung der gemeinschaftlichen Maßnahmen setzt die sorgfältige Entwicklung eines methodischen Rahmens voraus. Zu diesem Zweck sind Kriterien und spezifische Verfahren zu konzipieren, wie beispielsweise Leitlinien für die Beurteilung und Checklisten, anhand deren sowohl die Vorschläge für spezifische politische Strategien als auch die Entwicklungen innerhalb eines gesundheitsrelevanten Politikbereichs während der Durchführung geprüft werden könnten.

Fazit

- (26) Der vorliegende Bericht macht auf die Notwendigkeit aufmerksam, verstärkt auf die Integration der Gesundheitsschutzerfordernisse in die Gemeinschaftspolitik hinzuwirken. Diese Notwendigkeit ergibt sich aus den bislang gemachten Erfahrungen und dem vermehrten Gewicht, welches der Vertrag von Amsterdam dieser Frage beimißt.
- (27) Der Bericht führt weiterhin aus, daß künftige Bemühungen um die Integration der Gesundheitsschutzerfordernisse der Komplexität der Frage sowie der Vielzahl an Bereichen der Gemeinschaftspolitik, die mit Auswirkungen auf die Gesundheit verbunden sind, Rechnung tragen muß. Daß sich Fortschritte nur durch ein schrittweises Vorgehen erreichen lassen, bei dem jeweils ein Politikbereich ausgewählt wird, liegt auf der Hand und wurde sowohl vom Rat als auch vom Parlament anerkannt. Um bessere Ergebnisse zu erzielen, müssen dem Bericht zufolge auch die Mitgliedstaaten ihre wichtige Funktion wahrnehmen, denn sie sind zu einem großen Teil für die Konzeption und die Durchführung der Gemeinschaftspolitik verantwortlich, und zwar sowohl für Rechtsvorschriften als auch für andere Maßnahmen.
- (28) Daher wird die Kommission die in der Entschließung des Rates von 1995 genannten gesundheitsrelevanten Politikbereiche bei ihren künftigen Berichten in ihre Erwägungen einbeziehen. Gegenstand des nächsten Berichts könnte der Verbraucherschutz sein.
- (29) In Zukunft sollte der Bericht über die Gesundheitsschutzerfordernisse anstelle der jährlichen beschreibenden Übersichten über sämtliche gesundheitsrelevanten Maßnahmen der Gemeinschaft in diese Arbeiten eingehen.

KOM(1999) 587 endg.

DOKUMENTE

DE

05 17 04 15

Katalognummer : CB-CO-99-579-DE-C
