

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.6.2009
SEC(2009) 895

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

**Документ, придружаващ предложението за Препоръка на Съвета
за среда без тютюнев дим**

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

**{COM(2008) 328 final}
{SEC(2008) 894}
{SEC(2008) 896}**

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В своя План за действие в областта на околната среда и здравето (2004-2010 г.) Комисията се ангажира да подобри качеството на въздуха в затворените помещения, по-специално като стимулира ограничаването на пушенето на всички работни места. Консултациите, чието начало бе поставено със Зелената книга на Комисията, озаглавена „Към Европа без тютюнев дим: политически опции на ниво ЕС“, разкриха наличието на значителна подкрепа за всеобхватни политики за среда без тютюнев дим и за следващи мерки на ниво ЕС за насърчаване на средата без тютюнев дим. В Стратегията на Общността за здравословни и безопасни условия на труд (2007-2012 г.) бяха предложени по-мощни усилия за подобряване на безопасността и здравето на трудещите се. На международно ниво Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ) на СЗО поражда задължение за страните по нея да предприемат мерки срещу излагането на тютюнев дим в затворени работни помещения и обществени места.

2. КОНТЕКСТ И ДЕФИНИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

2.1. Контекст

2.1.1. Отражение на излагането на ТДОС върху здравето

Излагането на тютюнев дим в околната среда (ТДОС) – наричано още излагане на вторичен тютюнев дим или пасивно тютюнопушене, – твърде често е източник на смъртност, заболяемост и увреждания в ЕС. ТДОС се свързва с рака на белия дроб, коронарната болест на сърцето, астмата и хроничната обструктивна белодробна болест при възрастните индивиди. Той е опасен също и за децата, тъй като предизвиква синдром на внезапна смърт на новороденото, остри респираторни инфекции, заболяване на средното ухо и по-сериозни форми на астма.

Съгласно по-стари оценки, в резултат на излагане на ТДОС на работното им място, през 2002 г. в страните от ЕС-25 са починали 7 300 души, в т.ч. 2 800 непушачи. Смъртта на други 72 000 души, в т.ч. 16 400 непушачи, се свързва с излагането на ТДОС в домашни условия¹. Според настоящата оценка на въздействието общият брой на смъртните случаи в страните от ЕС-27 през 2008 г., приписвани на пасивното тютюнопушене в офиси и барове/ресторанти, възлиза на 6 000, като в този брой са включени и 2 500 непушачи от персонала. Тази здравна равностойка несъмнено значително се утежнява от излагането на лица, които не са част от персонала, като например клиентите в барове и ресторанти.

Данни за смъртността сред служители пушачи и непушачи в ЕС през 2008 г., дължаща се на излагане на ТДОС

	Непушачи			Пушачи			Пушачи и непушачи
	Офиси	Барове и ресторанти	Общо	Офиси	Барове и ресторанти	Общо	Общо

¹ The Smoke Free Partnership. *Lifting the smokescreen: 10 reasons for a smoke-free Europe*. European Respiratory Society, Брюксел, Белгия, 2006 г., стр. 146.

Рак на белия дроб	387	156	542	600	161	761	1 303
Мозъчен инсулт	378	160	538	601	197	798	1 336
Кардиопатия	384	138	522	612	159	771	1 293
Хронично заболяване на долните дихателни пътища	565	332	897	881	296	1 176	2 073
Общо	1 714	786	2 500	2 694	813	3 507	6 007

Сравнението с данните за смъртните случаи в резултат на други рискови фактори, свързани с работната среда или засягащи цялото население, показва значителната относителна тежест на излагането на ТДОС като рисков фактор за здравето.

2.1.2. Икономическо отражение на излагането на ТДОС върху здравето

Излагането на ТДОС поражда значителна финансова тежест. Макроикономическата тежест, която съставлява излагането на ТДОС на работното място в страните от ЕС-27, се оценява на 2,46 милиарда EUR годишно. В тази сума са включени над 1,3 милиарда EUR за здравни грижи, изисквани във връзка със свързани с тютюнопушенето заболявания (в т.ч. 560 милиона EUR за служители непушачи), и над 1,1 милиарда EUR за немедицински разходи, свързани със спада в производителността (в т.ч. 480 милиона EUR за служители непушачи). Микроикономическата тежест, която съставлява излагането на ТДОС, включва по-ниската производителност на работниците, щетите от пожари, причинявани от тютюневи изделия, а също и допълнителните разходи за почистване и освежителни ремонти, свързани с тютюнопушенето.

2.2. Дефиниране на проблема

2.2.1. Недостатъчно спазване на международните задължения, произтичащи от РККТ

Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ) на СЗО, ратифицирана от Общността и 26 държави-членки, поражда за страните по нея правно задължение да опазят хората от вторичния тютюнев дим във всички затворени работни помещения, в публичния транспорт и в затворените обществени места. На Втората конференция на страните по конвенцията, проведена през юли 2007 г., бяха приети насоки, с които се установява „златен модел“, който всяка страна по нея следва да се стреми да постигне.

При сегашното състояние на нещата обаче само малко над една трета от държавите-членки са приели съответни политики в изпълнение на ангажимента си по РККТ. Определен брой страни се сблъскаха със сериозни трудности при въвеждането и/или прилагането на всеобхватно законодателство за среда без тютюнев дим. Особено трудна област за регулиране се оказаха баровете и ресторантите. Към настоящия момент изглежда невъзможно всички държави-членки да успеят да изпълнят задължението си по РККТ, без да е налице политически стимул и механизъм за мониторинг на ниво ЕС.

Досега е предприето само частично действие от страна на Общността в подкрепа на осигуряването на среда без тютюнев дим. Този въпрос бе предмет на необвързващи резолюции и препоръки, но те не предоставят подробни насоки за това как да се постигне среда, която да бъде изцяло без тютюнев дим. Освен това този въпрос е

предмет и на няколко директиви в областта на здравословните и безопасни условия на труд, като в част от тях той е засегнат само косвено, докато в други нивото на защита не е всеобхватно.

2.2.2. Силно и неравномерно преобладаване на ТДОС в отделните страни от ЕС-27

В страните, където липсва всеобхватна уредба за среда без тютюнев дим, тютюнът присъства на повечето обществени места, голяма част от които са и нечий работни места. Въз основа на данни на Евробарометър от края на 2006 г. се смята, че 28 % от служителите в ЕС ежедневно са изложени на ТДОС в затворени работни помещения и офиси, като съответната цифра за баровете и ресторантите е 39 % в края на 2008 г. Освен това клиентите на питейни заведения и заведения за обществено хранене са изложени на прекалено висока концентрация на ТДОС и свързаните с това рискове за човешкото здраве.

Преобладаването на излагането на ТДОС показва значителни различия в отделните държави-членки, като варира от 3 % в Ирландия до 85 % в Гърция. Обхватът и строгостта на националното законодателство за среда без тютюнев дим е фактор от ключово значение за различията в излагането на ТДОС на територията на ЕС.

Наред с това рискът от излагане на ТДОС е значително по-висок при онези групи от населението, които имат по-нисък социално-икономически статус, като по този начин се задълбочава съществуващото неравенство по отношение на здравословното състояние.

2.2.3. Незадоволителна защита на децата и младежите от тютюневия дим

Изложеността на децата и юношите на тютюневия дим е специфичен здравен проблем. Децата почти или изобщо не са в състояние да контролират собствената си изложеност на ТДОС от страна на възрастни пушачи. Децата същевременно са и особено уязвими на въздействието на ТДОС върху здравето. Ведно със здравните рискове от ТДОС, излагането на тютюнев дим прави по-вероятно възприемането на тютюнопушенето от децата като общоприето поведение на възрастните и поради това увеличава риска те самите да пропуснат в юношеските си години.

При повечето деца излагането на ТДОС се дължи на родителите и става в домашни условия. По данни на последното проучване на Евробарометър над една трета от пушачите са заявили, че пушат вкъщи в присъствието на децата. Проучването на СЗО, посветено на тютюнопушенето сред младите хора по света, показва, че от 40 до 90 % от юношите са изложени на ТДОС у дома в дванадесет държави-членки на ЕС. Освен в домашната среда, пушенето на родителите в леките автомобили е източник на особено високи нива на излагане на ТДОС.

Освен това обичайна практика е децата да виждат примера на пушещи родители на открито, като например на игрални площадки, открити площадки на училища, болници и други институции, предоставящи услуги за деца, както и по време на спортни или културни прояви на открито.

3. АРГУМЕНТИ В ПОДКРЕПА НА ДЕЙСТВИЕТО НА ЕС

Членове 137 и 152 от Договора за ЕО предоставят недвусмислена правна основа за мярка на ЕС в областта на предпазването от тютюневия дим. Подобна подкрепа на ниво ЕС ще спомогне за навременното и последователно прилагане на разпоредбите на РККТ в съответствие с международните ангажименти, поети от държавите-членки и ЕС. Тя ще допринесе и за намаляване на различията в предпазването от излагане на ТДОС както между отделните държави-членки, така и в рамките на една и съща държава-членка, а също и на произтичащото неравенство по отношение на здравния статус и на неблагоприятните трансгранични последици. Действие на нивото на Общността ще даде несъмнен принос за националните усилия чрез събиране на необходимите данни, улесняване на обмяната на опит и най-добри практики между държавите-членки, предоставяне на насоки на онези държави-членки, които все още не са въвели всеобхватно законодателство за среда без тютюнев дим, за това как да направят това (евентуално заедно с минимални норми на ЕС за закрила на работниците), и мониторинг на постигнатия напредък в целия ЕС.

4.

OBJECTIVES



5. ВАРИАНТИ ЗА ПОЛИТИКА

1) Запазване на статуквото

Този вариант означава да не се предприемат нови действия от страна на ЕС, при едновременно запазване на сегашните действия за противодействие на ТДОС в рамките

на различните общностни програми, информационни и образователни кампании и инициативи за изграждане на мрежи.

2) Отворен метод на координация (ОМК)

Този вариант предвижда държавите-членки да бъдат насърчавани да си сътрудничат с оглед обмен на информация, договаряне на общи цели и показатели и периодичен преглед по отношение на въпросите, свързани със средата без тютюнев дим. За целта е необходимо да се създаде координационен орган, обединяващ усилията на държавите-членки и Европейската комисия. Съдържанието на този вариант зависи от бъдещите договорености между държавите-членки, но теоретично погледнато може да бъде всеобхватно и да надхвърли целите, заложи в насоките на РККТ (които се ограничават със защитата от ТДОС на затворени обществени места и в затворени работни помещения).

3) / 4) Препоръка на Комисията или Съвета

Препоръка от страна на Комисията или Съвета на основание член 152 би могла да поощри и да подпомогне държавите-членки при въвеждането на всеобхватни политики за среда без тютюнев дим в съответствие с изискването на РККТ чрез въвеждане на единен срок за прилагане на ниво ЕС и на ясен механизъм за докладване и мониторинг. Освен разпоредбите в насоките на РККТ, една подобна препоръка следва да включва мерки за противодействие на излагането на ТДОС на децата и юношите, а също и съпътстващи мерки, като например кампании за повишаване на осведомеността и подкрепа за отказ от тютюнопушене.

3+ / 4+ Съчетание от препоръка на Комисията или на Съвета и отворен метод на координация

Препоръка на Комисията или на Съвета би била стимул за засилване на сътрудничеството между държавите-членки. При тази постановка на нещата текстът на препоръката ще послужи за основа и отправна точка за държавите-членки при обмена на информация и най-добри практики по прилагането ѝ, при приемането на общи критерии и параметри за постигане и дори надхвърляне на нейните изисквания и при разработването на общи показатели за мониторинг.

5) Обвързващ законодателен акт

Приемането на обвързващи законодателни мерки може да се изрази в преразглеждане на съществуващите директиви в областта на здравето и безопасността (в частност Директива 89/654/ЕИО относно минималните изисквания за безопасност и здраве на работното място и/или Директива 2004/37 относно канцерогените и мутагените) или в приемане на отделна директива относно тютюнопушенето на работното място, на основание член 137. Този вариант ще се ограничи по обхват само до средата на работното място и няма да обхване нито обществените места, които не са работни места, нито самостоятелно заетите лица.

6. ОЦЕНЯВАНЕ НА ВАРИАНТИТЕ

При анализа на така очертаните варианти на политика бяха използвани пет главни критерия: стойността, която ще се привнесе с участието на ЕС, очакваната бързина, с която ще бъде приет отделният инструмент на политиката, вероятното съдържание на

конкретния вариант на политика, нивото на политическо или правно задължение, което трябва да бъде спазено от страна на държавите-членки, и евентуалните нежелани последици. Въз основа на този анализ, основаващ се на критерии за качество, и предвижданията за бъдещото развитие в държавите-членки, бяха направени следните предположения за относителната ефективност на всеки от вариантите на политика с оглед намаляване преобладаващото излагане на ТДОС в периода до 2013 г. (т.е. последната година от изпълняваната в момента здравна стратегия):

Вариант 1 (запазване на статуквото) ще доведе до най-слабо намаление на нивата на преобладаващо излагане на ТДОС, което до голяма степен е в съзвучие с очакванията за въвеждане до 2013 г. на предложените политики от страни, където изработването на законодателство за среда без тютюнев дим е в напреднал или доста напреднал стадий. Съществуващата тенденция към среда без тютюнев дим може да се очаква да продължи, но с по-бавни темпове.

Петте нерегулаторни варианта би трябвало да имат донякъде сходен ефект: те ще допринесат за изработването на политиката, но не могат да задължат държавите-членки да приемат и следят за прилагането на законодателство в подкрепа на среда без тютюнев дим. Очакванията са те евентуално да доведат до дву- или четирикратно по-голямо намаление на нивата на преобладаващо излагане на ТДОС в сравнение със запазването на статуквото. Най-слабо ефикасни измежду нерегулаторните варианти вероятно ще бъдат вариант 2 (ОМК) и вариант 3 (препоръка на Комисията). Очаква се сравнително бавно да се приложи ОМК, като същият не изглежда особено подходящ за справяне с такъв „назрял“ проблем, какъвто е ТДОС. Въздействието на препоръка на Комисията, от друга страна, би било ограничено от обстоятелството, че тя няма да породи усещане за ангажираност сред държавите-членки. Вариант 4 (препоръка на Съвета) потенциално е по-ефикасен, което преди всичко се дължи на ефекта на съпричастност. Сходно въздействие би могло да се припише на вариант 3+ (препоръка на Комисията, съчетана с ОМК). Най-ефикасен измежду нерегулаторните варианти се очаква да бъде вариант 4+ (препоръка на Съвета, съчетана с ОМК). Той ще придаде в най-голяма степен усещане за съпричастност у държавите-членки, които ще участват както в приемането на текста на препоръката, така и в разработването на общи параметри и показатели за прилагането ѝ.

Вариант 5 (обвързващо законодателство) вероятно ще доведе до най-голямо намаление на нивото на преобладаващо излагане на ТДОС. В най-добрия случай може да се очаква той на практика да доведе до премахване на излагането на ТДОС на работното място на цялата територия на ЕС. Неговият обхват обаче ще бъде по-стеснен от този на нерегулаторните варианти, тъй като това законодателство няма да обхване нито самостоятелно заетите лица, нито съпътстващите мерки. Освен това времевата рамка за реализиране на ползите, произтичащи от един нов правен инструмент, има вероятност да бъде сравнително продължителна.

6.1. Сравняване на вариантите

Очакваният социален, икономически и екологичен ефект от всеки от вариантите на политика се основава на предположенията за техния потенциал за намаление на нивото на преобладаващо излагане на ТДОС. Поради това се очаква вариант 5 на политиката (обвързващо законодателство) да има най-силен ефект, следван от варианти 4+ (препоръка на Съвета + ОМК), 4/3+ (препоръка на Съвета / препоръка на Комисията + ОМК) + и 2/3 (ОМК / препоръка на Комисията), докато запазването на статуквото ще донесе най-слаба промяна.

6.1.1. Социално отражение

Като намали нивото на преобладаващо излагане на ТДОС, съответната инициатива на ЕС се очаква да понижи заболяемостта и смъртността от основните болести, свързани с ТДОС (рак на белия дроб, мозъчен инсулт, кардиопатия и хронични заболявания на долните дихателни пътища). Очаква се също така тя косвено да се отрази на свързаните с активното тютюнопушене заболяемост и смъртност чрез намаление на консумацията на тютюневи изделия и поощряване на отказа от тютюнопушене. Една инициатива на ниво ЕС вероятно ще бъде особено благотворна за най-уязвимите групи от обществото. Тя би могла също да спомогне за увеличаване на подкрепата за политиките за среда без тютюнев дим, включително в домашни условия. Възможна нежелана последица при пушачите би могло да бъде усещането за заклепване и отчуждение.

	Изходно положе ние	Вариан т 1	Вариант 2/ Вариант 3	Вариант 3+ /Вариант 4	Вариант 4+	Вариан т 5
Социално отражение						
Намаляване на годишната смъртност, дължаща се на излагане на персонала на ТДОС	6 007	-386	-774	от -774 до -1 550	-1 550	-4 884
Намаляване на заболяемостта, дължаща се на излагане на ТДОС		+	++	+++	++++	+++++
Намаляване на смъртността поради намаленото активно тютюнопушене		+	++	+++	++++	+++++
Намаление на заболяемостта поради намаленото активно тютюнопушене		+	++	+++	++++	+++++
Намаляване на излагането на ТДОС в домашни условия		+	++	++	++	+++
Намаляване на социално-икономическото неравенство		+	++	++	++	++++
Засилена подкрепа за политиките в подкрепа на средата без тютюнев дим		+	++	++	++	++++

6.1.2. Икономическо въздействие

На макрониво се очаква подобряването на здравния статус в резултат на инициатива на ЕС съществено да съкрати медицинските и немедицинските разходи за основните болести, свързани с излагането на ТДОС. Очакваното намаление на нивата на активно тютюнопушене не би трябвало да се отрази съществено на приходите на държавите-членки от облагането на тютюневите изделия. Икономическото въздействие на макрониво включва снижаване на разходите за почистване, поддръжка и освежителни ремонти и снижаване на разходите, свързани с щети от пожари.

Сред най-силно засегнатите сектори са ресторантьорството и хотелиерството и тютюневата промишленост. Данните от проведените проучвания по този въпрос показват, че въздействието върху заетостта и приходите в хотелиерския сектор може да бъде както с отрицателен, така и с положителен знак. Като цяло не се очаква съществено икономическо отражение. Възможно е да намалее печалбите на тютюневата промишленост и, като последица от това, да намалее и заетостта в този сектор.

	Изходно положе- ние	Вариант 1	Вариант 2/ Вариант 3	Вариант 3+ /Вариант 4	Вариант 4+	Вариант 5
Икономическо въздействие						
Намаляване на годишните медицински разходи, дължащо се на намалено излагане на ТДОС на персонала	€1336 млн	-€ 85 млн	-€172 млн	от -€172 млн до - €344 млн	-€344 млн	-€1073 млн
Намаляване на годишните немедицински разходи, дължащо се на намалено излагане на ТДОС на персонала	€1124 млн	-73 млн	-144 млн	от -144 млн до -290 млн	-290 млн	-893 млн
Понижени приходи от облагане на тютюневите изделия		-	--	---	----	-----
Трудова производителност, свързана с почивките за пушене		+/-	++/--	+++/-	++++/-	++++/-
Снижени разходи, свързани с пожари, почистване и освежителни ремонти		+	++	+++	++++	+++++ -€965 млн
Годишна промяна на приходите в сектора на ресторантьорството и хотелиерството	-€114 мрд	+/-	++/--	+++/-	++++/-	+++++/- от -€11 мрд до -€10 мрд
Промяна на заетостта в сектора на ресторантьорството и хотелиерството	6 887 912	+/-	++/--	+++/-	++++/-	+++++/- от -265 000 до +271 000
Годишни пропуснати ползи в тютюневата промишленост	-€67 мрд	-	--	---	----	----- -€3,3 мрд
Загуба на работни места в тютюневата промишленост	53 521	-	--	---	----	----- -2 609
Разходи по прилагането и изпълнението		-	---	--	---	---

6.1.3. Въздействие върху околната среда

Основният ефект за околната среда се очаква да бъде значително подобрение на качеството на въздуха в затворените помещения. Потенциалното неблагоприятно въздействие включва повишено използване на отоплителни тела за външните площадки и повишено замърсяване на улиците с угарки от цигари. Това въздействие обаче би трябвало да се задържи в ограничен диапазон.

	Изходно положе- ние	Вариант 1	Вариант 2/ Вариант 3	Вариант 3+ /Вариант 4	Вариант 4+	Вариант 5
Въздействие върху околната среда						
Намаляване на замърсяването на въздуха в затворените помещения		+	++	++	+++	++++
Повишено замърсяване на улиците и използване на отоплителни тела за външните площадки		-	-	-	--	---

6.2. Предпочетеният вариант

Въпреки че един обвързващ законодателен акт може да доведе до по-сериозно намаление на нивото на излагане на ТДОС и до свързаните с това ползи в здравословен и икономически план, неговото приложение би отнело повече време, а обхватът му би бил по-малък в сравнение с този на една препоръка. Като най-подходящ вариант в краткосрочен план бе предпочетена препоръка на Съвета с елементи на ОМК, тъй като тя видимо е най-бързото и най-всеобхватното средство, подпомагащо прилагането от държавите-членки на стриктно законодателство за осигуряване на среда без тютюнев дим, в съответствие с поетото от тях задължение по линия на РККТ, като едновременно с това съставлява съразмерен с мащабите на проблема подход.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Показателите, използвани за проследяване на ефекта от избрания вариант на политика, трябва да включват в себе си нивото на излагане и качеството на националните политики, излагането на тютюнев дим на различни места, употребата на тютюн, познанията и поведенческите модели във връзка с тютюна (тютюневия дим), а също и честотата на заболяванията, свързани с тютюнопушенето, и смъртността от тях. Предвижда се да се направи цялостна оценка на въздействието на инициативата в Съобщение относно стратегията за контрол на тютюнопушенето, планирано за 2010 или 2011 г.