

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 30.6.2009
SEK(2009) 895

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k návrhu doporučení Rady o nekuřáckém prostředí

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

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

1. Úvod

Komise se ve svém akčním plánu pro zdraví a životní prostředí pro období 2004–2010 zavázala ke zlepšování kvality vnitřního ovzduší, zejména podporou omezení kouření na všech pracovištích. Z konzultace uspořádané v návaznosti na zelenou knihu Komise „K Evropě bez tabákového kouře: možnosti politiky na úrovni EU“ vyplynulo, že komplexní nekuřácká politika i další opatření EU na podporu nekuřáckého prostředí mají velkou podporu. Ve strategii Společenství pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci na období 2007–2012 bylo navrženo vynaložit větší úsilí na zlepšování bezpečnosti a ochrany zdraví pracovníků při práci. Na mezinárodní úrovni zavazuje Rámcová úmluva Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku své strany k tomu, aby se zabývaly expozicí tabákovému kouři na vnitřních pracovištích a veřejných místech.

2. SOUVISLOSTI A VYMEZENÍ PROBLÉMU

2.1. Souvislosti

2.1.1. Zdravotní zátěž v souvislosti s expozicí tabákovému kouři v prostředí

Expozice tabákovému kouři v prostředí, rovněž nazývaná nepřímé kouření nebo pasivní kouření, je v EU častou příčinou úmrtí, nemocnosti a zdravotního postižení. Expozice tabákovému kouři v prostředí souvisí s rakovinou plic, ischemickou chorobou srdeční, cévní mozkovou příhodou, astmatem a chronickou obstrukční plicní nemocí u dospělých osob. Má rovněž škodlivé účinky na děti, neboť způsobuje syndrom náhlého úmrtí kojenců, akutní infekce dýchacích cest, onemocnění středního ucha a těžší formy astmatu.

Podle dřívějších odhadů zemřelo v roce 2002 v EU-25 v důsledku expozice tabákovému kouři na pracovišti 7 300 dospělých osob včetně 2 800 nekuřáků. Dalších 72 000 osob včetně 16 400 nekuřáků zemřelo v souvislosti s expozicí tabákovému kouři doma¹. V tomto posouzení dopadů se celkový počet úmrtí, která mohou být způsobena pasivním kouřením v kancelářích a barech/restauracích, odhaduje v EU-27 v roce 2008 na 6 000, včetně 2 500 zaměstnanců nekuřáků. Další výraznou zdravotní zátěž může představovat expozice jiných osob než zaměstnanců, například zákazníků v barech a restauracích.

¹ The Smoke Free Partnership (2006). Lifting the smokescreen: 10 reasons for a smoke free Europe, Brusel, Belgie, Evropská respirační společnost: 146.

Odhad úmrtnosti mezi zaměstnanci kuřáky a nekuřáky v roce 2008 v celé EU v důsledku expozice tabákovému kouři v prostředí

	Nekuřáci			Kuřáci			Kuřáci a nekuřáci
	Kanceláře	Bary a restaurace	Celkem	Kanceláře	Bary a restaurace	Celkem	Celkem
Rakovina plic	387	156	542	600	161	761	1303
Cévní mozková příhoda	378	160	538	601	197	798	1336
Srdeční onemocnění	384	138	522	612	159	771	1293
Chronické onemocnění dolních cest dýchacích	565	332	897	881	296	1 176	2073
Celkem	1 714	786	2 500	2 694	813	3 507	6 007

Na srovnání s úmrtími v důsledku jiných zdravotních rizik – specifických pro určité pracoviště i těch vyskytujících se mezi širokou veřejností – je v případě expozice tabákovému kouři v prostředí patrná velká zdravotní zátěž.

2.1.2. Ekonomická zátěž v souvislosti s expozicí tabákovému kouři v prostředí

Expozice tabákovému kouři v prostředí představuje velkou finanční zátěž. Makroekonomické náklady související s expozicí tabákovému kouři v prostředí na pracovišti se na území EU-27 odhadují na 2,46 miliardy EUR ročně. Jedná se o více než 1,3 miliardy EUR výdajů na zdravotní péči u onemocnění souvisejících s tabákem (včetně 560 milionů EUR v případě zaměstnanců nekuřáků) a více než 1,1 miliardy EUR jiných výdajů než výdajů na zdravotní péči v souvislosti se ztrátou produktivity (včetně 480 milionů EUR v případě zaměstnanců nekuřáků). K mikroekonomické zátěži expozice tabákovému kouři v prostředí se řadí nižší produktivita pracovníků, škody způsobené požárem, které byly zapříčiněny kuřáckými potřebami, a další náklady na úklid a opakované vymalování/tapetování místností, kde se kouří.

2.2. Vymezení problému

2.2.1. Nedostatečné plnění mezinárodních závazků vyplývajících z Rámcové úmluvy o kontrole tabáku

Rámcová úmluva Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku, ratifikovaná Společenstvím a 26 členskými státy, ukládá svým stranám právní závazek chránit lidi před nepřímým kouřením na všech vnitřních pracovištích, ve veřejné dopravě a na vnitřních veřejných místech. Na druhé konferenci stran úmluvy v červenci 2007 byly přijaty pokyny, které stanovily „zlatý standard“, o jehož dosažení by každá ze stran měla usilovat.

Za současné situace přijala pouze o něco více než třetina členských států koncepční opatření, aby splnila své závazky vyplývající z Rámcové úmluvy o kontrole tabáku. Řada zemí se při zavádění a/nebo prosazování komplexních nekuřáckých zákonů setkala s velkými problémy. Ukázalo se, že z hlediska právní úpravy jsou obzvláště problematickou oblastí bary a restaurace. V současné době se zdá nepravděpodobné, že by všechny členské státy dokázaly

splnit své závazky vyplývající z Rámcové úmluvy o kontrole tabáku, neobjeví-li se politický stimul a nebude-li zřízen mechanismus monitorování na úrovni EU.

Společenství doposud učinilo na podporu nekuřáckého prostředí jen dílčí opatření. Tato problematika byla řešena formou nezávazných usnesení a doporučení, která však neposkytují podrobné pokyny k tomu, jak dosáhnout zcela nekuřáckého prostředí. Daným tématem se rovněž zabývá řada směrnic v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, v některých případech však jen nepřímo a v jiných případech není úroveň ochrany komplexní.

2.2.2. *Vysoká a nerovnoměrná míra expozice tabákovému kouři v prostředí ve státech EU-27*

V zemích, kde není nekuřácké prostředí komplexně upraveno právními předpisy, se tabák užívá na většině veřejných míst, přičemž většina těchto míst je pro některé osoby rovněž pracovištěm. Na základě údajů Eurobarometru z konce roku 2006 se odhaduje, že 28 % zaměstnanců v EU je na vnitřních pracovištích a v kancelářích denně vystavováno tabákovému kouři v prostředí. V případě barů a restaurací se jednalo ke konci roku 2008 o 39 % zaměstnanců. Kromě toho jsou obzvláště vysokou úroveň expozice tabákovému kouři v prostředí a souvisejícími zdravotními riziky ohrožováni zákazníci pohostinských zařízení.

Mezi jednotlivými členskými státy jsou v míře expozice tabákovému kouři v prostředí obrovské rozdíly, v rozpětí od 3 % v Irsku do 85 % v Řecku. Hlavním faktorem rozdílnosti expozice tabákovému kouři v prostředí v jednotlivých státech EU je oblast působnosti a přísnost nekuřáckých vnitrostátních právních předpisů.

Kromě toho je riziko expozice tabákovému kouři v prostředí výrazně vyšší u nižších socioekonomických skupin, čímž se jen prohlubují stávající nerovnosti v oblasti zdraví.

2.2.3. *Nedostatečná ochrana dětí a mladých lidí před tabákovým kouřem*

Obzvláště závažná z hlediska zdraví je expozice tabákovému kouři u dětí a dospívajících. Děti mají malý nebo žádný vliv na expozici tabákovému kouři v prostředí ze strany dospělých kuřáků. Děti jsou rovněž velmi zranitelné z hlediska zdravotních účinků tabákového kouře v prostředí. Vedle zdravotních rizik tabákového kouře v prostředí může expozice tabákovému kouři u dětí posílit pocit, že kouření patří k běžnému chování dospělých, což může přispět k tomu, že děti v dospívání začnou kouřit také.

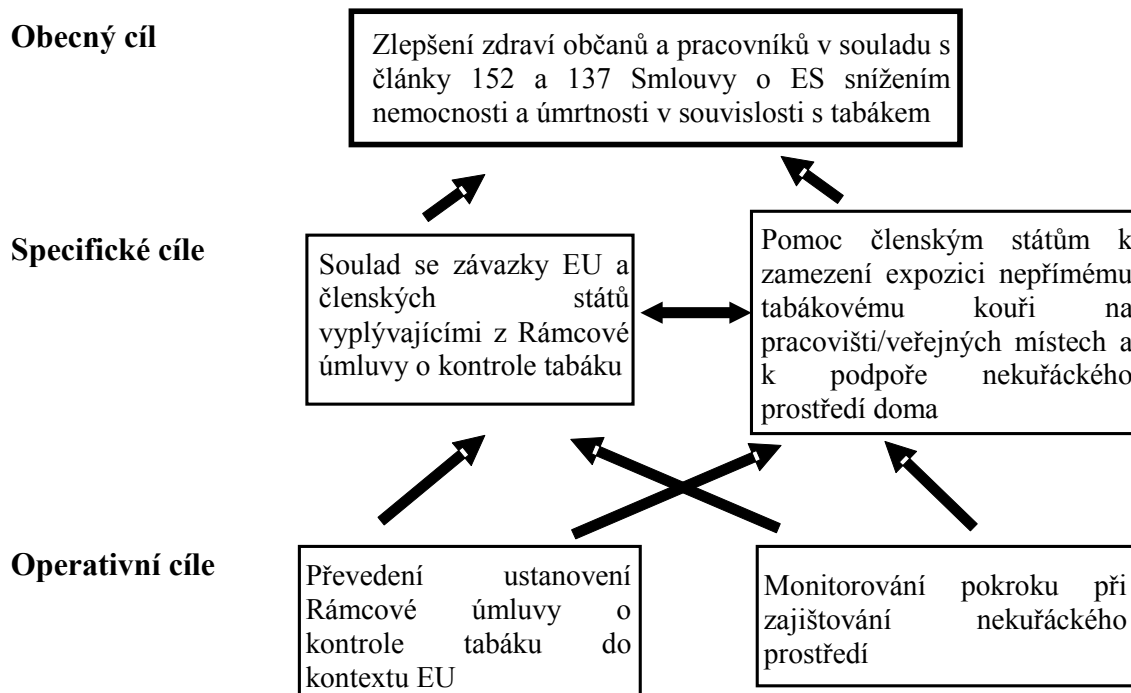
U většiny dětí je expozice tabákovému kouři v prostředí způsobena rodiči a dochází k ní doma. Při posledním průzkumu Eurobarometru uvedla více než třetina kuřáků, že kouří u sebe doma v přítomnosti dětí. Podle studie Světové zdravotnické organizace o kouření mladých lidí ve světě (Global Youth Tobacco Study) je 40–90 % mládeže ve dvanácti členských státech EU doma vystavováno tabákovému kouři v prostředí. Kromě kouření doma způsobuje kouření rodičů v autech expozici velmi vysokým úrovním tabákového kouře v prostředí.

Děti jsou rovněž pravidelně vystavovány kouření svých dospělých vzorů na venkovních místech, například na veřejných hřištích, ve venkovních prostorách škol, nemocnic a jiných institucí, které poskytují služby dětem, a při venkovních sportovních a kulturních akcích.

3. ODŮVODNĚNÍ OPATŘENÍ NA ÚROVNI EU

Články 137 a 152 Smlouvy o ES stanoví jasný právní základ pro opatření EU v oblasti ochrany před tabákovým kouřem. Taková podpora na úrovni EU by pomohla včasnému a soudržnému provedení ustanovení Rámcové úmluvy o kontrole tabáku v souladu s mezinárodními závazky členských států a EU. Rovněž by přispěla ke zmenšení rozdílů v ochraně před expozicí tabákovému kouři v prostředí v jednotlivých členských státech i mezi nimi a ke snížení následných nerovností v oblasti zdraví a negativních přeshraničních důsledků. Opatření Společenství by pro vnitrostátní úsilí znamenala zřejmou přidanou hodnotu, neboť by stanovila poznatkovou základnu, usnadnila výměnu zkušeností a osvědčených postupů mezi členskými státy, poskytla by členským státům, které dosud neprovedly komplexní nekuřácké právní předpisy, příslušné pokyny, aby tyto kroky mohly uskutečnit (případně společně s minimálními standardy EU pro ochranu pracovníků), a monitorovala by pokrok v celé EU.

4. CÍLE



5. MOŽNOSTI POLITIKY

1) Žádná změna současného stavu

Tato možnost by znamenala, že na úrovni EU nebude vyvíjena žádná nová činnost a budou pokračovat stávající práce týkající se tabákového kouře v prostředí v rámci různých programů Společenství, informační a osvětové kampaně a iniciativy pro navazování kontaktů.

2) Otevřená metoda koordinace

V rámci této možnosti by byly členské státy podporovány ke spolupráci týkající se nekuřáckého prostředí s cílem vyměňovat si informace, dohodnout se na společných cílech a ukazatelích a na pravidelném přezkumu. Bylo by potřeba zřídit koordinační orgán, v němž by byly zastoupeny členské státy i Evropská komise. Obsah této možnosti by záležel na dohodách mezi členskými státy, avšak teoreticky by mohl mít komplexní působnost a mohl by přesahovat rámec pokynů Rámcové úmluvy o kontrole tabáku (zaměřených na ochranu před nepřímým tabákovým kouřem na vnitřních veřejných místech a pracovištích).

3) / 4) Doporučení Komise nebo Rady

Doporučení Komise nebo Rady založené na článku 152 by členskými státy poskytl podporu a pomoc při zavádění komplexní nekuřácké politiky v souladu s jejich závazkem vyplývajícím z Rámcové úmluvy o kontrole tabáku tím, že by stanovilo jednotnou lhůtu pro provedení a jasný mechanismus podávání zpráv a monitorování. Vedle ustanovení pokynů Rámcové úmluvy o kontrole tabáku by takové doporučení mělo obsahovat opatření k řešení expozice tabákovému kouři v prostředí u dětí a dospívajících a doprovodná opatření, jako je zvyšování informovanosti a podpora ukončení užívání tabáku.

3+ / 4+ Kombinace doporučení Komise nebo Rady a otevřené metody koordinace

Doporučení Komise nebo Rady by mohlo být podnětem pro posílenou spolupráci mezi členskými státy. V tomto kontextu by znění doporučení bylo východiskem a referenčním bodem a zároveň by si členské státy vyměňovaly informace a osvědčené postupy o jeho provádění, schvalovaly by společné cíle a hodnotící kritéria pro splnění a případně překročení rámce jeho požadavků a vytvářely by společné ukazatele k monitorování pokroku.

5) Závazné právní předpisy

Přijetí závazných právních předpisů by mohlo spočívat v revizi stávajících směrnic v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (zejména směrnice 89/654/EHS o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na pracovišti a/nebo směrnice 2004/37/ES o karcinogenech a mutagenech) nebo ve vydání zvláštní směrnice o kouření na pracovišti na základě článku 137 Smlouvy o ES. Tato možnost by byla omezena na prostředí pracoviště a nevztahovala by se na veřejná místa, která nejsou pracovištěm, ani na osoby samostatně výdělečně činné.

6. POSOUZENÍ MOŽNOSTÍ

Zmíněné možnosti politiky byly posouzeny podle pěti hlavních parametrů: přidaná hodnota opatření na úrovni EU, očekávaná rychlost přijetí daného koncepčního nástroje, pravděpodobný obsah příslušné možnosti politiky, úroveň politického nebo právního závazku ke splnění příslušných požadavků na straně členských států a případné nezamýšlené důsledky. Na základě této kvalitativní analýzy a předpokládaného vývoje v členských státech byly vyvozeny následující závěry o relativní účinnosti každé uvedené možnosti politiky z hlediska snížení výskytu tabákového kouře v prostředí do roku 2013 (tj. do posledního roku stávající strategie v oblasti zdraví):

Možnost 1 (zachování současného stavu) by vedla k nejmenšímu snížení výskytu tabákového kouře v prostředí, přičemž tento výskyt by velkou měrou odpovídal situaci, ke které by došlo, kdyby země s pokročilými nebo poměrně pokročilými návrhy nekuřáckých právních předpisů provedly své návrhy do roku 2013. Stávající tendence k zajišťování nekuřáckého prostředí by zřejmě byla patrná i nadále, avšak postupovala by pomaleji.

Účinky uvedených pěti neregulačních možností budou pravděpodobně dosti podobné v tom smyslu, že poskytnou podporu pro vytváření politiky, avšak nebudou moci zavázat členské státy k přijetí a prosazování nekuřáckých zákonů. Očekává se, že jejich výsledkem může být ve srovnání se současnou situací dvojnásobné až čtyřnásobné snížení výskytu tabákového kouře v prostředí. Možnosti 2 (otevřená metoda koordinace) a 3 (doporučení Komise) pravděpodobně budou z daných neregulačních možností nejméně účinné. Provádění otevřené metody koordinace by bylo poměrně zdlouhavé a zdá se, že není příliš vhodné pro řešení tak naléhavého problému, jako je tabákový kouř v prostředí. Na druhou stranu dopad doporučení Komise by byl omezen proto, že by nevytvořil pocit závazku mezi členskými státy. Možnost 4 (doporučení Rady) může být účinnější, zejména vzhledem k vytvoření pocitu odpovědnosti. Podobné účinky lze předpokládat u možnosti 3+ (doporučení Komise s otevřenou metodou koordinace). Z neregulačních možností bude pravděpodobně nejučinnější možnost 4+ (doporučení Rady s otevřenou metodou koordinace). Tato možnost by členským státům dodala nejsilnější pocit odpovědnosti a členské státy by se podílely na přijetí znění doporučení i na vytváření hodnotících kritérií a ukazatelů pro jeho provádění.

Možnost 5 (závazné právní předpisy) pravděpodobně přinese nejvýraznější snížení výskytu tabákového kouře v prostředí. V nejlepším případě se dá předpokládat, že tato možnost povede k praktickému odstranění expozice nepřímému tabákovému kouři na pracovištích v celé EU. Tato možnost by však měla užší oblast působnosti než neregulační možnosti, neboť příslušné právní předpisy by se nevztahovaly na samostatně výdělečně činné osoby ani na doprovodná opatření. Kromě toho by se přínosy takového nového právního nástroje projevíly pravděpodobně až za poměrně dlouhou dobu.

6.1. Srovnání možností

Očekávané sociální, hospodářské a environmentální dopady každé z možností politiky jsou založeny na zvážení potenciálu těchto možností z hlediska snížení výskytu expozice tabákovému kouři v prostředí. Možnost politiky 5 (závazné právní předpisy) má mít proto podle očekávání největší účinek, pak možnost 4+ (doporučení Rady + otevřená metoda koordinace), 4/3+ (doporučení Rady / doporučení Komise + otevřená metoda koordinace) a 2/3 (otevřená metoda koordinace / doporučení Komise), zatímco nejmenší změny by přineslo zachování současného stavu.

6.1.1. Sociální dopady

Očekává se, že snížením výskytu expozice tabákovému kouři v prostředí se sníží nemocnost a úmrtnost v důsledku hlavních onemocnění souvisejících s tabákovým kouřem v prostředí (rakovina plic, cévní mozková příhoda, srdeční onemocnění a chronická onemocnění dolních cest dýchacích). Rovněž by se měl projevit nepřímý účinek na nemocnost a úmrtnost související s aktivním kouřením, neboť se sníží spotřeba tabáku a kuřáci, kteří si přejí přestat kouřit, budou ve svém úsilí podporováni. Iniciativa na úrovni EU by pravděpodobně byla obzvláště prospěšná u nejvíce znevýhodněných sociálních skupin. Rovněž by mohla přispět k posílení podpory nekuřácké politiky, a to mimo jiné i v případě kouření doma. Možným nezamýšleným důsledkem pro kuřáky by mohl být pocit stigmatizace a odcizení.

	Výchozí stav	Možnost 1	Možnost 2 / možnost 3	Možnost 3+ / možnost 4	Možnost 4+	Možnost 5
Sociální dopady						
Snížení počtu úmrtí za rok souvisejících s expozicí zaměstnanců	6 007	-386	-774	-774 až -	-1 550	-4 884

tabákovému kouři v prostředí				1 550		
Snížení nemocnosti související s expozicí tabákovému kouři v prostředí		+	++	+++	++++	+++++
Snížení úmrtnosti v důsledku omezení aktivního kouření		+	++	+++	++++	+++++
Snížení nemocnosti v důsledku omezení aktivního kouření		+	++	+++	++++	+++++
Snížení výskytu nepřímého tabákového kouře doma		+	++	++	++	+++
Snížení socio-ekonomických nerovností		+	++	++	++	++++
Zvýšená podpora nekuřácké politiky		+	++	++	++	++++

6.1.2. Hospodářské dopady

Na makroekonomické úrovni se očekává, že zlepšení zdraví díky iniciativě EU přispěje k výraznému snížení nákladů na zdravotní péči i jiných nákladů souvisejících s hlavními onemocněními v důsledku tabákového kouře v prostředí. Očekávané omezení aktivního kouření pravděpodobně nebude mít výraznější dopad na příjmy členských států ze zdanění tabákových výrobků. Hospodářské dopady na mikroekonomické úrovni zahrnují snížení nákladů na úklid a opakované vymalování/tapetování a snížení nákladů na škody způsobené požárem.

Jedná se především o odvětví pohostinství a tabákový průmysl. Z důkazů uváděných v odborné literatuře vyplývá, že dopad na zaměstnanost a příjmy v odvětví pohostinství může představovat nárůst i pokles. Celkově se zásadní hospodářský dopad neočekává. V případě tabákového průmyslu může být zaznamenán nižší zisk, což může vést ke snížení zaměstnanosti v tomto odvětví.

	Výchozí stav	Možnost 1	Možnost 2 / možnost 3	Možnost 3+ / možnost 4	Možnost 4+	Možnost 5
Hospodářské dopady						
Snížení ročních nákladů na zdravotní péči díky nižší expozici zaměstnanců tabákovému kouři v prostředí	1 336 mil. EUR	- 85 mil. EUR	-172 mil. EUR	-172 mil. EUR až - 344 mil. EUR	-344 mil. EUR	-1073 mil. EUR
Snížení jiných nákladů než nákladů na zdravotní péči za rok díky nižší expozici zaměstnanců tabákovému kouři v prostředí	1 124 mil. EUR	-73 mil. EUR	-144 mil. EUR	-144 mil. až - 290 mil. EUR	-290 mil. EUR	-893 mil. EUR
Snížení příjmů ze zdanění tabákových výrobků		-	--	---	----	-----
Produktivita pracovníků v souvislosti s přestávkami na kouření		+/-	++/--	+++/--	++++/--	++++/--
Snížení nákladů v souvislosti s požáry, úklidem a opakovaným vymalováním/tapetováním		+	++	+++	++++	+++++ 965 mil. EUR
Roční změna příjmů v odvětví pohostinství	114 miliard EUR	+/-	++/--	+++/--	++++/--	+++++/- -11 miliard EUR až +10 miliard EUR
Změna zaměstnanosti v odvětví pohostinství	6 887 912	+/-	++/--	+++/--	++++/--	+++++/- -265 000 až +271 000

Roční ztráta příjmů v tabákovém průmyslu	67 miliard EUR	-	--	---	----	-----	-3,3 miliardy EUR
Zrušená pracovní místa v tabákovém průmyslu	53 521	-	--	---	----	-----	-2 609
Náklady na provádění a prosazování		-	---	--	---	---	---

6.1.3. Enviromentální dopady

Hlavním environmentálním dopadem by bylo výrazné zlepšení kvality vnitřního ovzduší. Možným negativním dopadem může být mimo jiné rozšířenější využívání terasových ohřívačů vzduchu a větší znečištění ulic cigaretovými nedopalky. Tyto dopady však budou pravděpodobně poměrně malé.

	Výchozí stav	Možnost 1	Možnost 2 / možnost 3	Možnost 3+ / možnost 4	Možnost 4+	Možnost 5
Enviromentální dopady						
Menší znečištění vnitřního ovzduší		+	++	++	+++	++++
Větší znečištění ulic a využívání ohřívačů vzduchu		-	-	-	--	---

6.2. Upřednostňovaná možnost

Nejvýraznější snížení výskytu tabákového kouře v prostředí a související zdravotní a hospodářské přínosy by sice zajistily závazné právní předpisy, avšak jejich provádění by bylo časově náročnější a oblast působnosti užší než v případě doporučení. Upřednostňovanou možností z krátkodobého hlediska je doporučení Rady s prvky otevřené metody koordinace, protože se zdá být nejrychlejším a nejkompaktnějším nástrojem, který by členským státům pomohl s prováděním přísných nekuřáckých zákonů v souladu s jejich závazkem vyplývajícím z Rámcové úmluvy o kontrole tabáku a který by zároveň zajistil přiměřené řešení daného problému.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Ukazatele pro monitorování účinků zvolené možnosti politiky by měly zahrnovat působnost a kvalitu vnitrostátní politiky, expozici tabákovému kouři v různých situacích, užívání tabáku, znalosti a postoje týkající se tabáku (tabákového kouře) a výskyt onemocnění souvisejících s tabákem a úmrtnost v důsledku takových onemocnění. Hodnocení celkového dopadu dané iniciativy by mělo být provedeno v roce 2010 nebo 2011 formou sdělení o strategii o kontrole tabáku.