

# **TOBACCO OR HEALTH IN THE EUROPEAN UNION PAST, PRESENT AND FUTURE**



**THE ASPECT CONSORTIUM**

Povzetek



**European Commission**

## Povzetek

Poglavje 1 tega poročila opisuje vplive uporabe tobaka na zdravje posameznika in prebivalstva Evrope. Kljub napredku pri nadzoru nad tobakom ostaja kajenje največji povzročitelj smrti in bolezni v Evropski uniji (EU). Vsako leto zaradi kajenja umre skoraj 650.000 Evropejcev, kar je ena smrt od sedmih v EU, preko 13 milijonov pa jih trpi zaradi resnih, kroničnih težav, ki so posledica kajenja. Ugotovljeno je, da je tobacni dim nedvomno resna nevarnost za okolje in zdravje, ki dodatno ubije nekaj deset tisoč Evropejcev, ki so nekadilci, več milijonom pa se bolezen zaostri zaradi vdihavanja dima drugih ljudi.

Kajenje škodi skoraj vsem organom cloveškega telesa in povzroca celo vrsto bolezni, vendar pa je celoten obseg škode še vedno neznan, kajti celo danes, več kot 50 let po ugotovitvi prve povezave med kajenjem in rakom na pljučih, odkrivajo bolezni, ki jih povzroca kajenje. Znano je, da bo kajenje ubilo približno polovico rednih kadilcev in da tisti, ki zaradi kajenja umrejo v srednjih letih, izgubijo povprečno 22 let življenja, večji del tega skrajšanega življenja pa jih spremlja slabo zdravje.

Cepprav je epidemija tobaka v evropskih državah na različnih stopnjah, pa je jasno, da bodo v prihodnjih desetletjih zaradi posledic kajenja milijoni ljudi umrli in trpeli zaradi slabega zdravja. Število smrti med ženskami, ki jih povzroca kajenje, še vedno narašča in epidemija še ni zavzela polnega obsega. Celo med moškimi stopnja smrtnosti zaradi raka na pljučih še vedno narašča v štirih državah EU. Obstaja tudi vedno večja povezava med kajenjem in revščino, kar še pogloblja prepad med zdravstvenimi neenakostmi v EU. Vpliv uporabe tobaka v EU ponazarjajo kratki opisi vzorcev smrtnosti v štirih evropskih državah.

Glede na to, da je mogoče vse te smrti in bolezni v celoti preprečiti, Poglavje 1 raziskuje tudi pomembno vlogo nikotina pri tem, da ljudje vztrajajo pri kajenju, ter izredne koristi za zdravje, ko ljudje prenehajo s kajenjem.

Poglavje 2 opisuje, kako so tudi vse države članice EU prizadete zaradi proizvodnje, predelave, distribucije in prodaje tobacnih izdelkov. Pridelava tobaka je le majhen delež kmetijske dejavnosti EU, saj le 1,3 % kmetij v EU prideluje tobak in pri tem uporablja 0,1 % kmetijske zemlje. Poleg tega delež Evrope v svetovni proizvodnji tobaka upada od sredine osemdesetih let.

Ne glede na to pa je tobak pridelek z največjimi subvencijami na hektar v Evropi. Te subvencije stanejo EU skoraj 1.000 milijonov evrov na leto: 2,3 % proračuna skupne kmetijske politike in 1,1 % skupnega proračuna Komisije. EU se je pametno odločila, da bo leta 2010 prenehala izplačevati te subvencije.

Proizvodnja tobaka v regiji EU/Evropsko združenje za prosto trgovino ostaja nespremenjena pri ocenjenih 25 % celotne proizvodnje cigaret. EU je neto uvoznik surovega tobaka in neto izvoznik tobacnih izdelkov, kar je 20 % svetovne oskrbe s tobakom. Delovna mesta v pridelavi in predelavi tobaka predstavljajo le 0,13 % zaposlitev v EU, in ta številka še upada. Vpliv prizadevanj za nadzor nad tobakom na zaposlitev bo zanemarljiv, kajti denar, ki se trenutno porabi za tobak, in s tem povezano zdravstveno varstvo, se bo porabil za druge stvari in storitve ali pa se bo prihranil za druge dejavnosti.

Kajenje je veliko gospodarsko breme za EU. Po konzervativnih ocenah naj bi ti stroški znašali 98 do 130 milijard evrov na leto ali 1,04 do 1,39 % bruto družbenega proizvoda regije za leto 2000. Resnični stroški so nedvomno višji in bodo še naraščali, ce se ne bo ustrezno ukrepalo. Ta porast stroškov bo posledica višjih stopenj kajenja v novih državah članicah EU 10, izboljšav v zdravstveni oskrbi in večjega povpraševanja po zdravstvenih storitvah. Te stroške bodo morali kriti kadilci, pa tudi nekadilci, vlade in zaposleni. Dokazi, pridobljeni na podlagi izkušenj, kažejo, da je poraba tobaka neto breme za državne proračune tudi po obracunu davkov in prihrankov, zbranih pri placilih socialnih zavarovanj, zaradi prezgodnje umrljivosti med kadilci.

Poleg davka na dodano vrednost države članice EU obracunavajo na tobacne izdelke po vrednosti blaga izracunan davek in tudi posebne trošarine na tobacne izdelke. Od izbire vrste trošarine je mocno odvisen znesek davka, ki se placa za zavojcek cigaret in ki je tudi eden od razlogov, da se cene cigaret v državah članicah nenehno spreminjajo. Specifne trošarine so ucinkovitejše; z njimi je lažje upravljati in so boljša podpora zdravstvenim ciljem EU, ker odvrcajo od enakovrednega kajenja vseh znamk cigaret, namesto da bi spodbujale zamenjavo za cenejše znamke.

Poglavje 2 opisuje, kako je trenutna raven obdavčitve tobaka v državah članicah EU pod optimalno ravno glede na potencialno ustvarjanje dobicka. Višji davki na tobacne izdelke so dalec najucinkovitejši ukrep za nadzor nad tobakom in bodo ustvarjali vedno vecje prihodke od davkov, celo ob navzocnosti tihotapljenja. S tem se bodo povecali tudi stroški za cigarete, ki si jih vecina prebivalcev EU še vedno lahko privošci. Politike za nadzor nad tobakom, ki ne temeljijo na stroških, so najucinkovitejše kot del celovitega programa za nadzor nad tobakom. Ceprav tihotapljenje s cigaretami ne bo prepričilo zelenega vpliva vecjih davkov na tobak na porabo in prihodek vlade, pa lahko zmanjša ucinek tega ukrepa.

Poglavje 3 opisuje, kako se je od osemdesetih let dalje politika nadzora nad tobakom razvijala in oblikovala v primerjavi z ozadjem neprestanega razvoja same EU, vključno s širitvijo skupnosti s šestih držav leta 1957 na devet leta 1973, 10 leta 1981, 12 leta 1986, 15 leta 1995 in 25 leta 2004. Govori tudi o dinamicnih medsebojnih delovanjih med samimi institucijami skupnosti, med temi institucijami in državami članicami, med samimi državami članicami ter med Evropsko skupnostjo (ES) in zunanjimi državami in organizacijami, kot je Svetovna zdravstvena organizacija (WHO).

Vsak delcek zakonodaje, ki jo je sprejela EU, v obliki direktiv, uredb, resolucij ali priporocil, mora imeti pravno podlago v pogodbah, ki so oblikovale EU. Do danes temelji vsa zakonodaja o oznacevanju, oglaševanju in predpisi o proizvodih na zakonodaji notranjega trga, clen 95 ES (prej clen 100a ES), in ne na pravni podlagi za javno zdravje (clen 152), ki ne dovoljuje te vrste zakonodaje. Delno je rezultat tega, da so bili štirje od šestih delov zakonodaje o oznacevanju, trženju in predpis o tobacnih izdelkih, ki velja od leta 1989, predmet pravne preveritve, tobacna industrija pa je sprožila tudi druge ukrepe proti Komisiji, in s tem izzvala druge vidike pravnih postopkov. Kljub temu je bil narejen velik napredek, ceprav bi bil lahko nadzor Evrope nad tobakom še bolj izpopolnjen, ce bi bila na razpolago namenska pravna podlaga.

Od leta 1987 je nadzor nad tobakom jedro politike javnega zdravja ES in zajema štiri velika podrocja: javno zdravje, obdavcevanje, varnost in zdravje pri delu ter kmetijstvo. Velik del politike Skupnosti o nadzoru nad tobakom je oblikoval in razvil Generalni direktorat Evropske komisije za varovanje zdravja in varstvo potrošnika (prej Direktorat za

zaposlovanje in socialne zadeve). Politika je, med drugim, do danes oblikovala predpise o oglaševanju in označevanju tobaka, o vsebnosti katrana, predpis o tobacnih izdelkih, zakonodajo o obdavčitvi tobaka, predpise o varnosti in zdravju pri delu, ki omejujejo kajenje na delovnem mestu, dve konferenci, organizirani skupaj z WHO, tri konference predsedstva EU ter zagotovila podporo drugim evropskim konferencam o nadzoru nad tobakom. ES je podpisala tudi Okvirno konvencijo o nadzoru nad tobakom WHO (FCTC) in učinkovito delovala proti tihotapljenju s tobakom v nekaterih državah članicah.

Poglavje 3 dalje opisuje, kako je program Evropa proti raku (EPR) temelj za to uspešno politiko ES za preprečevanje kajenja. Ključni dejavniki za ta uspeh so bili visoka raven politične podpore, odbor strokovnjakov za rak, namenska skupina znotraj Evropske komisije, sodelovanje s ključnimi interesnimi skupinami, medijska strategija visokega profila, proaktivni zakonodajni pristop in politično usmerjeno raziskovanje, ki ga je zagotovila strokovna služba za podporo zakonodajnim pobudam.

Svet se od leta 1985 zelo aktivno ukvarja z zdravjem, nadzor nad tobakom pa je bila ena izmed njegovih glavnih prednostnih nalog. Od 1988 do 2003 se je Zdravstveni svet sestel 35-krat, od tega je bil nadzor nad tobakom 31-krat na dnevnem redu.

Razprave o oglaševanju tobaka v EU trajajo že 15 let, ceprav je oglaševanje tobaka trenutno prepovedano v 18 državah EU. Prvi predpis EU o označevanju tobaka je imel gromozanski učinek. Ker veljajo predpisi za vse države članice, so morale tudi tiste, ki zakonodaje o nadzoru nad tobakom tako rekoc nimajo, okrepiti zdravstvena opozorila, zakonodaja EU pa je postala zgled mnogim državam, ki so se želele pridružiti EU.

Tobacna politika EU je vplivala tudi zunaj EU. Na Švedskem, na primer, je v osemdesetih letih politika nadzora nad tobakom dosegla stalno raven. Program EPR (v katerem je sodelovala tudi Švedska) je vključeval mnogo predlogov, med katerimi je pogled Švedske deloval za tiste čase radikalno in polemično. EPR je v devetdesetih letih poživil nadzor nad tobakom na Švedskem. Zakonodaja ES je tudi okrepila Okvirno konvencijo WHO -ja.

Poglavje 3 tako prikazuje, da je ES kljub zaupanju v pravno podlago zunanjega trga za zakonodajo javnega zdravja v zadnjih dvajsetih letih uvedla dolgo vrsto ukrepov za nadzor nad tobakom, ki so učinkovali tako znotraj kot zunaj EU. Ratifikacija Okvirne konvencije za nadzor nad tobakom vseh 25 držav članic bo zagotovila, da bodo obsežne prepovedi oglaševanja tobaka sprejete na nacionalni ravni v petih letih po ratifikaciji, kar bo povzročilo razveljavitev Direktive o oglaševanju tobaka iz leta 1998. S tem bosta postali zakonodaja o tobacnih izdelkih in o omejitvah kajenja na delovnem mestu dve najpomembnejši nalogi nadzora nad kajenjem, s katerimi se bodo v prihodnjem desetletju soočale ES in države članice.

Poglavje 4 tega poročila prikazuje, kako je denarna podpora za programe nadzora nad tobakom povezana z uporabo tobaka. Na splošno več sredstev, vloženih v nadzor nad tobakom, pripomore k večjemu zmanjševanju obsega kajenja. Analize podatkov iz ZDA kažejo dosleden vzorec, da izdatki za nadzor nad tobakom zmanjšujejo prodajo cigaret. Učinkovitost kampanj javnih občil je odvisna od njihovega obsega in trajanja. Stroški morajo biti dovolj visoki, da lahko z ustreznim številom ponovitev in z ustreznim casom trajanja dosežejo kadilce. Predvsem zaradi takšnih izdatkov je razširjenost kajenja v Massachusettsu padla s 23,5 % leta 1990 na 19 % leta 1999, kar je bil približno štirikrat večji upad kot v drugih državah ZDA. Nasprotno pa se je razširjenost kajenja v Združenem kraljestvu, kljub padcu med leti 1970 in devetdesetimi leti, ki je bil največji na

svetu v tistem obdobju, sedaj precej upocasnila in, glede na trenutne težnje, ne bo dosegla ravni v Massachusettsu še nadaljnjih 20 let.

Center za nadzor bolezni in preventivo (CDC) v ZDA ocenjuje, da bi morale države porabiti 1 do 3 \$ na prebivalca na leto za programe za nadzor nad kajenjem, popolno učinkovitost pa bi zagotovili le s primernim casom trajanja. Priporocili so tudi visoke in nizke zaželene ravni porabe. Za Kalifornijo priporocajo visoke izdatke v znesku 17 \$ na prebivalca na leto in nizke v znesku 6 \$. Dejanski izdatek znaša 4 \$ na prebivalca. Dejanski izdatek za Massachusetts je 7 \$. Za Združeno kraljestvo je znesek trenutno 2 \$ na leto, kar je še vedno trikrat manj od priporocenega kalifornijskega minimuma, znotraj EU pa je Združeno kraljestvo največji porabnik. Dejanski znesek za Massachusetts bi za EU pomenil 5,7 evra na prebivalca ali 2600 milijonov evrov na leto, in celo dejanski znesek za Združeno kraljestvo bi se na ravni EU spremenil v 740 milijonov evrov letno za nadzor nad tobakom. Poraba držav članic EU za nadzor nad tobakom je torej dosti premajhna.

Iz nekaterih evropskih držav prihajajo dokazi o vplivu razlicnih posebnih politicnih elementov, vkljucno z vedno vecjim številom dokazov iz Belgije, Nizozemske, Poljske in Združenega kraljestva, da imajo očitnejša zdravstvena opozorila izmerljiv in občutno vecji ucinek. Svetovna banka je glede prepovedi oglaševanja sklenila, da bi najboljše omejitve zmanjšale porabo za >6 % v državah z visokimi prihodki. Iz teh ocen lahko sklepamo, da bi (ukinitev) prepoved oglaševanja v EU zmanjšala porabo cigaret za skoraj 7 %. Akcija EU proti tihotapljenju je zmanjšala tihotapljenje v državah članicah, kot smo videli, najbolj v Španiji, eni od nekaj držav na svetu, ki se je uspešno spoprijela s tihotapljenjem. Med letoma 1995 in 2002 je delež pretihotapljenih cigaret na trgu padel s 16 na 2 %. In končno, podan je pregled dokazov vpliva novih služb za zdravljenje v Združenem kraljestvu, ki kaže, da je njihov vpliv na kadilce v ogroženih območjih uspešen in da lahko zato pomagajo pri zmanjšanju neenakosti glede zdravja.

Treba je povecati porabo sredstev za raziskave kot podporo politiki EU za nadzor nad tobakom. Nujno je treba izvajati merjenje razširjenosti kajenja v celotni Evropi z uporabo standardne metodologije. Te raziskave naj bi se izvajale vsako leto, ce je le mogoče, rezultati pa naj bi bili objavljeni tako, da bi lahko evropski prebivalci opazili ucinek politik za nadzor nad tobakom.

Glede na to, da je kajenje najbolj razširjeno med nižjimi socialno-ekonomskimi skupinami, je za zmanjšanje porabe tobaka v Evropi bistveno doseči te skupine. Da bi se lahko spoprijeli s tem izzivom, morajo široko zastavljene politike za nadzor nad tobakom v celoti izvajati ukrepe, ki so oblikovani tako, da ustrezajo potrebam nižjih socialno-ekonomskih skupin, raziskave razširjenosti kajenja pa morajo vključevati podatke, razclenjene po socialno-ekonomskem statusu.

Poglavje 4 doloca naslednje posege kot glavne politike za nadzor nad tobakom, ki bi jim bilo treba dajati prednost v vseh programih za nadzor nad tobakom: povecanje cen z vecjo obdavčitvijo; obsežne prepovedi oglaševanja in promocije vseh tobacnih izdelkov, logotipov in blagovnih znamk; prepovedi/omejitve kajenja na delovnih mestih; boljša obveščenost porabnikov, vkljucno s protioglaševanjem (kampanje za obveščanje javnosti), pokrivanjem javnih občil in objavljanjem izsledkov raziskav; velika, neposredna zdravstvena opozorila na škatlicah cigaret in drugih tobacnih izdelkih; in končno, zdravljenje, ki bi pomagalo kadilcem prenehati s kajenjem, vkljucno z vecjo dostopnostjo do zdravil.

Poglavje 5 ugotavlja, da bi potrebovali vladni predpis tudi za same tobacne izdelke, ceprav se s tem ne sme odtegniti pozornosti od drugih bistvenih sestavin nadzora nad tobakom, kot je opisano zgoraj. Predpisi so se do današnjega dne posvecali predvsem strojni meritvi vsebnosti katrana, nikotina, ogljikovega monoksida (CO) in primesi. Vendar pa zapletenost cigaret in drugih tobacnih izdelkov zahteva nov, obširnejši, urejevalni okvir, katerega cilj bi bil zmanjšanje škodljivosti z dajanjem poudarka na vrsto dimenzij, vključno z lastnostmi izdelka in emisijami, izpostavljenostjo, poškodbami, tveganjem za bolezni, odškodninskimi zahtevki, raziskavami in nadzorom. Poleg tega bodo morali, glede na spoznanje, da so tobacni izdelki visoko prirejena sredstva za prenos nikotina, ter glede na možnost mocnega naraščanja novih tobacnih in nikotinskih izdelkov v bližnji prihodnosti, predpisi upoštevati temeljno vlogo, ki jo igra nikotin pri uporabi tobaka, ter oblikovati okvir, znotraj katerega bo mogoče različne izdelke smiselno ocenjevati.

Celovit ureditveni okvir, kot je določen v Poglavju 5, bo v primerjavi s sedanjim zahteval širši obseg tehnicnih veščin in strokovnega znanja. Zato bodo potrebne večje regulativne zmogljivosti.

Poglavje 6 opisuje razširjena, obsežna in sistematična prizadevanja tobacne industrije, da bi vplivala na politiko za nadzor nad tobakom v Evropi. Jasno je, da je šlo za nepretrgano trženjsko strategijo do ciljnih interesnih skupin, ki odseva strategijo, namenjeno potrošnikom. V obeh primerih je cilj enak, tj. vpliv na obnašanje: v primeru porabnikov na njihovo obnašanje v zvezi s kajenjem; v primeru interesnih skupin na njihovo regulativno, lobistično in strokovno obnašanje. Skupni cilj vseh teh dejavnosti je večja donosnost in daljše sodelovanje, kar je nezaslišana škoda za javno zdravje Evrope.

Strategije, ki jih tobacna industrija uporablja za "trženje za interesne skupine", vključujejo ugotavljanje groženj in priložnosti, da bi zmanjšali prve in razvili druge. Na primer, prepoved oglaševanja tobaka leta 1998 je bila grožnja, ki pa bi jo bilo mogoče napasti s pomočjo solidarnih držav članic, nacela subsidiarnosti in z dokaj šibkimi predpisi EU na področju javnega zdravja. Tudi industrija je v velikem obsegu ugotavljala možne povezave, jih izpopolnila, da so služile namenu, ter jih oskrbela z ustreznim quid pro quos. Te povezave so segale od skupin za osnovne pravice kadilcev do državnih voditeljev. Opredelili pa so tudi nasprotnike, katere so le napadli in ne izzivali. Nacrtni poskusi industrije, da spodkoplje WHO, so primer najvišje ravni, svoje ukrepe pa je industrija usmerila tudi na manjše organizacije, vključno z Mednarodno agencijo za raziskovanje raka (IARC) in Evropskim uradom za ukrepe za preprečevanje kajenja.

Porocilo prikazuje, da je bilo trženje tobacne industrije za interesne skupine učinkovito in posledice tega uspeha zelo resne. Na enem od ključnih političnih področij, na primer, tj. nadzor nad tržnim komuniciranjem, je industrija dosegla odlog in preobrat ključne evropske direktive. Ko so leta 2003 v Združenem kraljestvu uvedli podobno prepoved oglaševanja, je vlada izračunala, da bo s tem ohranila okrog 3.000 življenj na leto. Po tej logiki je uspeh tobacne industrije v bitki proti prepovedi oglaševanja v Evropi vreden na desetisoce življenj.

Takšno trženje za interesne skupine lahko na nek način pričakujemo; to je klasična poslovna praksa poskušanja in vplivanja na zakonodajno okolje. Vendar pa tobak ni klasičen posel. Cigarete so izključno škodljive in strmo naraščajoč obseg bolezni in prezgodnjih smrti zaradi tobaka je zelo visok. Zaradi grožnje javnemu zdravju so se povečale stroge omejitve trženja, namenjenega uživalcem tobaka. Nasprotno pa ostaja

trženje za interesne skupine popolnoma neovirano in zato za tobacno industrijo verjetno toliko pomembnejše.

Poskuse industrije, da bi vplivala na politiko Evrope za nadzor nad tobakom, je zato treba nujno ustaviti. Ena možnost za to je popolna zakonska ureditev tobacnega trga; metoda, ki ukinja vse oblike trženja za interesne skupine in uporabnike.

Poglavje 7 tega poročila podaja vrsto priporočil za prihodnji nadzor nad tobakom v EU, kot sledi.

## **1. Organizacijska in strukturna priporočila: investicije in regulativne zmogljivosti.**

- Države članice morajo potrditi svojo predanost nadzoru nad tobakom in zmanjševanju bolehnosti in smrtnosti, povezanih s tobakom, na ta način, da ratificirajo in začnejo izvajati FCTC, kakor hitro bo mogoče. Za izvajanje FCTC-ja bodo morale vse države članice razviti in uvesti obsežne strategije za nadzor nad tobakom, ki obsegajo preprečevanje, zaščito, prenehanje in zmanjšanje škode. V skladu z najstrožjimi standardi bo FCTC mogoče izvajati znotraj nacionalnih ustavnih omejitev.
- Za izvajanje obsežne strategije za nadzor nad tobakom bo potreben večji obseg financiranja in nadzora nad tobakom v EU. Sodeč po gospodarskih dokazih, so intervencije za nadzor nad tobakom drugi najučinkovitejši način za zapravljanje zdravstvenih sredstev, takoj za imunizacijo v otroštvu. V ZDA je CDC dolocil priporočene ravni sredstev 4,8 do 12,73 evra na prebivalca, ki naj bi jih sprejela tudi EU. Glede na ugotovitev, da je trenutna raven financiranja preprečevanja kajenja v državah članicah zelo nizka, se priporoča, da države članice porabo na prebivalca nemudoma povečajo za 1 do 3 evre.
- Za izvajanje obsežne strategije za nadzor nad tobakom bo potrebna večja regulativna zmogljivost ter strokovno znanje in izkušnje. Najbolje bi bilo, če bi države članice oblikovale nacionalne namenske agencije, ki bi usklajevale strategijo za nadzor nad tobakom. Takšne organizacije bi lahko imele svoj sedež znotraj ministrstva, odgovornega za politiko preprečevanja kajenja, inštituta za javno zdravje, lahko pa se ustanovijo kot neodvisen organ. Ker bo treba upoštevati raznoliko naravo pravne ureditve za tobak, bo treba uporabiti primerno mešanico urejevalnih veščin.
- Vloga ES v strategijah usklajevanja in podpore na nacionalni ravni in pospeševanju sodelovanja med vladami držav članic je jasna. Sredstva, ki so na voljo na evropski ravni za dejavnosti nadzora nad tobakom, so dosti manjša, kot v drugih sodnih oblasteh, kot sta ZDA in Kanada. Dejavnost na evropski ravni je izredno pomembna zaradi mednacionalne narave tobacne industrije ter potrebe po olajšanju izmenjave informacij in širjenju najboljše prakse. Obstajajo številna stroškovno učinkovita dejanja, ki bi se lahko izvrševala na nadnacionalni ravni. Zato poročilo priporoča, da se sredstva na evropski ravni v bodoče zagotovijo in ohranjajo. Obstojeca evropska sredstva denarne podpore, na primer iz sklad za tobak, se namenijo za najučinkovitejše ukrepe za preprečevanje kajenja in porabijo za dopolnitev dejavnosti države članice. Ravni sredstev, dolocene za

nadzor nad tobakom, se morajo nadaljevati na ravni, ki je predvidena za sklad za tobak med letoma 2006 in 2008.

- To delo bi bilo treba podpreti z večjimi zmogljivostmi, namenjenimi za nadzor nad tobakom na ravni ES. Povecati je treba predvsem zmogljivost za ocenjevanje in urejanje nikotina in tobacnih izdelkov v Komisiji in državah članicah ter vključiti vrsto potrebnih tehničnih veščin. Na ravni držav članic je lahko to osebje nastanjeno v zgoraj opisanih agencijah za nadzor nad tobakom. Na evropski ravni bi bilo to mogoče zagotoviti z razširitvijo trenutnih zmogljivosti znotraj Evropske komisije in/ali ustanovitvijo evropske regulativne agencije za tobak in nikotinske proizvode. Po splošnem mnenju strokovnih sodelavcev v zvezi s tem poročilom bi bila evropska agencija najboljši in najbolj skladen odgovor znotraj obstoječe ureditve ES za druge proizvode, kot so farmacevtski proizvodi, hrana in kozmetika.
- Naloge takšne agencije bi vključevale vse vidike oblikovanja tobacnih in nikotinskih izdelkov ter trženje, in tudi analizo tveganja in oceno tveganja. In končno, takšna agencija bi imela pooblastila za naročanje in izvajanje raziskav vseh vidikov tobacnih in nikotinskih izdelkov, politike nadzora nad tobakom ter posredovanje in potrditve odobritev za trženje izdelkov.
- Dokler regulativna zmogljivost ne bo večja, je treba na evropski ravni nujno vzpostaviti multidisciplinarni svetovalni odbor za pravno ureditev tobacnih izdelkov, ki bo svetoval o pravni ureditvi za tobak.
- Pomembno je, da so vse regulativne, znanstvene in svetovalne zmogljivosti na ravni države članice in Evrope neodvisne od tobacne industrije.
- Povečana zmogljivost je potrebna na ravni civilne družbe za nadzor nad tobakom. Za zagotovitev uspeha strategij za preprečevanje kajenja so potrebna partnerstva s širokim razponom interesnih skupin v družbi. Nevladne organizacije, strokovne organizacije in druge interesne skupine, ki delujejo na področjih v zvezi s tobacno epidemijo, si morajo prizadevati in tako zagotoviti, da njihov odziv ustreza stopnji problema, do tiste mere, ki jo dovoljujejo finančna sredstva.

### 1.1. Potreba po večjih raziskovalnih zmogljivostih

- Medtem ko zgodovinske izkušnje evropske regije in dejavnosti v državah po vsem svetu ponujajo precejšno količino materiala za analiziranje, kakšne so dejavnosti v zvezi s politiko nadzora nad tobakom na ravni populacije, poročilo razkriva veliko pomanjkanje evropskega raziskovanja, na katerem bi temeljile politike za nadzor nad tobakom in intervencije preskušanja. Mocna znanstvena podlaga za nadzor nad tobakom in intervencije je zato bistvena za izboljšanje socialnega razumevanja učinkov tobaka na zdravje in za najboljše usmerjanje sredstev v njegov nadzor.
- Na evropski ravni bo sklican raziskovalni seminar, kjer bo podana ocena zmogljivosti ES in mednarodne zmogljivosti za raziskovanje tobaka, usklajevanje in denarna podpora ter razvita usklajena EU strategija za raziskovanje tobaka.



- Dokler takšna strategija ne bo razvita in se ne bo izvajala, je kratkoročno določena cela vrsta takojšnjih raziskovalnih prednostnih nalog, ki naj bi razjasnile resničen obseg tobacne epidemije: izboljšani nadzorni podatki, usklajene metodologije za raziskovanje, npr. zbiranje podatkov o obolevnosti in smrtnosti z uporabo standardiziranih metodologij, redno merjenje individualne izpostavljenosti dimu v populacijah ter merjenje vpliva politik in intervencij za nadzor nad tobakom (vključno o spolu in neenakostih). Za financiranje teh raziskovalnih prednostnih nalog je treba določiti sredstva znotraj ES ali pa porabiti preostale zneske iz sklada za tobak.
- Treba bo povečati financiranje tobacnih raziskav. Na ravni EU je treba dati tobacnim raziskavam v naslednjem Raziskovalnem okvirnem programu (2006–2010) svojo proračunsko postavko. Denarna podpora se mora ujemati s tisto, ki so jo dali Državni zdravstveni inštituti (National Institutes of Health) v ZDA (trenutno 450 milijonov evrov na leto ali, sorazmerno, 680 milijonov evrov na prebivalca). Za raziskave o tobaku je treba uporabiti evropske proračunske postavke, kot je šesti okvirni program.
- Boljša organizacijska struktura za raziskovanje, katerega cilj je uporaba tobaka, bi obsegala naslednje: oblikovanje raziskovalnih omrežij za nadzor nad tobakom in raziskovalnih omrežij za usposabljanje v Evropi. Treba je okrepiti nacionalno zmogljivost, zaradi razvijanja strategije raziskovanja nadzora nad tobakom, usklajevanja nacionalnih programov in nadzora nad izvajanjem, v sodelovanju z organi za nacionalni nadzor nad tobakom (glej zgoraj) in nacionalnimi raziskovalnimi organizacijami. V ta namen bo treba povečati denarno podporo na ravni držav članic.

## **2. Priporočila glede posebnih intervencij za preprečevanje kajanja**

### **2.1. Obdavčevanje**

- Redna povečanja tobacnih davkov morajo biti nujen del prizadevanj na ravni EU in držav članic, saj podpirajo druge ukrepe za nadzor nad tobakom.
- Razlike v davčnih stopnjah je treba uskladiti na podlagi posebnih stopenj namesto glede na vrednost.
- Davek na tobak za zvijanje cigaret je treba povečati in tako prepričati nadomeščanje v tej obliki tobacnih izdelkov.
- Tobak je treba odstraniti iz indeksa cen življenjskih potrebščin.
- Povečati je treba mednarodno sodelovanje zaradi usklajevanja davčnih politik in boja proti tihotapljenju. Zaradi boja proti tihotapljenju in ponarejanju mora ES razvijati oblikovanje evropske zakonodaje na podlagi sporazuma med Evropsko komisijo, desetimi državami članicami in podjetjem Philip Morris International (PMI).

- Prednostna naloga za EU morajo biti zgodnja pogajanja o protokolu FCTC glede nedovoljenega trgovanja, ki upošteva kot minimum določbe dogovora med EU in združenjem za projektno trženje ter vsako na tej temeljeco kasnejšo direktivo, da se tako preprecijo ogromne izgube, ki jih trpijo države članice in Skupnost zaradi mednarodnega tihotapljenja tobaka.
- 2.2. Oglaševanje in prodajne promocije
- Vse države članice, ki tega še niso storile, morajo odrediti obširne prepovedi oglaševanja tobaka, vključno s prepovedmi na prodajnih razstavah, v skladu s pogoji ratifikacije FCTC.
- Treba je prepovedati vse vrste prodajnih promocij tobaka. Uredba EU o prodajnih promocijah, o kateri trenutno razpravljajo v Evropskem parlamentu in Svetu, zagotavlja ustrezen mehanizem za uresničitev tega cilja.

### 2.3. Tobacni blagovni trg

- Treba je prepovedati prodajo tobacnih izdelkov po internetu in tudi prodajo tobacnih izdelkov v prodajnih avtomatih.

### 2.4. Delo brez kajenja in javni prostori

- ES in države članice morajo slediti Agenciji za zaščito okolja, IARC-u ter finski in nemški vladi in oceniti posredno kajenje kot poklicni karcinogen.
- Zakonodaja, ki prepoveduje kajenje na vseh delovnih mestih, bi bila najučinkovitejša, če bi bila predpisana na evropski ravni. Zakonodaja, ki sta jo razvili Irska in Norveška, je lahko vzorec za evropski predpis.
- Zakonodajo ES je treba dopolniti z zakonodajo države članice, da bi se tako vključila javna mesta, ki niso delovna mesta.

### 2.5. Strategije prenehanja

- Vse države članice, ki tega še niso storile, morajo razviti nacionalno strategijo za prenehanje s kajenjem in zdravljenje. Vključevati mora usposabljanje zdravstvenih strokovnjakov, razvoj nacionalnega omrežja služb za zdravljenje zaradi prenehanja kajenja, povečanje dostopnosti do nikotinskih nadomestnih terapij in odstranitev neenakosti pri zagotavljanju teh storitev.

### 2.6. Pravna ureditev za tobacne izdelke

- Treba je uvesti nov obširen okvir za vse tobacne in nikotinske izdelke.
- Treba je zahtevati in javnosti predstaviti obširno razkrivanje fizicnih, kemistričnih in oblikovnih značilnosti vseh tobacnih izdelkov. To naj med drugim vključuje vrsto uporabljenega tobacnega izdelka, način predelave tobaka, dodane sestavine, izdelavo proizvodov, fizicne in kemistrične lastnosti emisij vseh tobacnih izdelkov,

dostopnost nikotina in drugih psihoaktivnih sestavin, način uporabe in obnašanje uporabnika.

- Direktivo 2001/37/ES je treba izboljšati s sprejetjem opredelitve za sestavine, kot jo določa predpis študijske skupine za tobacne izdelke.
- Tobacna industrija mora popolnoma razkriti dodatke, ki jih uporablja v svojih izdelkih, v skladu z obliko in vsebino tega predpisa. Glede na visoko tveganje v zvezi s tobacnimi izdelki je treba dati temu natančnemu podatku prednost pred poslovno skrivnostjo.
- Države članice in ES se morajo sporazumeti o prilagojenem sistemu za sprejemanje zahtevanih informacij o sestavinah in emisijah iz tobaka. Ta sistem mora opredeljevati natančno obliko in vsebnost informacije, ki naj se prenaša, katere metode naj bi se uporabljale za merjenje, ter da morajo podatki upoštevati tudi sinergijske učinke sestavin. Na osnovi teh informacij je mogoča primerjava med različnimi tobacnimi družbami. Države članice morajo vzpostaviti tudi usklajen sistem za analiziranje, preverjanje in potem sporočanje te informacije Evropski komisiji.
- Skupnega seznama sestavin ni mogoče izdelati, dokler niso oblikovana merila, dogovorjena na znanstveni osnovi, za presojo toksičnosti in povzročanja odvisnosti od sestavin ter njihov vpliv na javno zdravje.
- Vsa prihodnja zakonodaja mora temeljiti na načelih, da sestavina ni toksična, ne povečuje lastnosti tobacnih izdelkov za povzročanje odvisnosti in ne povečuje privlačnosti izdelka. Potrebne bodo nadaljnje raziskave in analize, da bo mogoče oblikovati znanstveno ustrezna merila za vsako odobritev ali prepoved sestavin.
- Glede na to, da je s tehnološkega in ekonomskega vidika izvedljivo, da cigarete izpolnjujejo protipožarne standarde, morajo proizvajalci tobaka izdelovati v EU le "ognjevarne" cigarete (ali cigarete z "zmanjšanim nagnjenjem k vžigu").
- Škodljive sestavine tobaka in tobacnega dima je treba zmanjšati in končno odstraniti, kjer je to izvedljivo. Prvi korak je obvezno takojšnje zmanjšanje nitrozaminov (TSNA), ki so značilni za tobak, v tobacnih izdelkih, ne da bi s tem povečali celotno škodo, ki jo povzročajo ti izdelki.
- Države članice in Evropska komisija morajo zaceti z ocenjevanjem tveganja za poškodbe zaradi tobacnih izdelkov. Uporabiti je treba metodo po korakih, najprej z vzpostavitvijo testov, na primer citotoksičnosti in genotoksičnosti, in potem nadaljevati s testiranjem za vse druge škodljive učinke, vključno s stopnjevanjem odvisnosti.
- Potrebno je strogo zakonsko urejanje obveščanja v zvezi z zdravstvenimi vidiki različnih tobacnih in nikotinskih izdelkov ter vseh sprememb njihovih značilnosti. Obveznega postopnega ukinjanja toksičnih sestavin, ki se priporoča v tem poglavju, ne smejo spremljati nobene zdravstvene zahteve.

- Pred vstopom na trg bo za vsak nov tobacni izdelek kakršne koli vrste, vključno z novimi znamkami cigaret, potrebno predhodno dovoljenje zakonodajalcev.

## 2.7. Oznacevanje in embalaža

- Obvezno je treba oblikovati učinkovita slikovna zdravstvena opozorila na obeh straneh tobacnih izdelkov. Ta opozorila morajo pokrivati vsaj 50 odstotkov vsake od večjih površin. Redno je treba uvajati nova opozorila. Dolgoročno (v desetih letih) mora celotna cigaretna škatlica postati oder za obvezna sporočila za promocijo zdravja.
- Treba je preklicati zahtevo, da proizvajalci in uvozniki tobaka tiskajo na zavojčke vsebnosti katrana, nikotina in CO. Preostali prostor na zavojčkih je treba rezervirati za zdravstvena sporočila in sporočila uporabnikom, o čemer se morajo dogovoriti Evropska komisija in države članice.

## 2.8. Nadzor nad tobacno industrijo

- Treba je izvajati neprestan, obširen nadzor nad delovanjem tobacne industrije v celotni evropski regiji.
- Države članice in Skupnost morajo zagotoviti največjo stopnjo preglednosti v vseh poslih s tobacno industrijo.

## VSEBINA

POVZETEK	13
<b>1. ORGANIZACIJSKA IN STRUKTURNA PRIPOROCILA: NALOŽBENE IN REGULATIVNE ZMOGLJIVOSTI</b>	18
<b>2. PRIPOROCILA GLEDE POSEBNIH POSEGOV ZA PREPREČEVANJE KAJENJA</b>	20
POGLAVJE 1 –UŽIVANJE TOBAKA IN UCINKI NA ZDRAVJE	25
<b>1. UVOD</b>	25
<b>2. UCINKI TOBAKA NA POSAMEZNIKOVO ZDRAVJE</b>	25
2.1. Kajenje cigaret	25
2.2. Druge oblike uživanja tobaka	31
2.3. Vpliv uživanja tobaka na druge	33
<b>3. UCINKI TOBAKA NA JAVNO ZDRAVJE</b>	38
3.1. Umrljivost zaradi kajenja po Evropi	38
3.2. Ucinak drugih oblik tobaka	48
3.3. Študije primerov	49
3.4. Obolevnost zaradi kajenja po Evropi	56
3.5. Kajenje in zdravstvene neenakosti	56
3.6. Umrljivost in obolevnost v Evropi zaradi pasivnega kajenja	57
<b>4. KORISTI PRENEHANJA KAJENJA</b>	58
<b>5. UŽIVANJE TOBAKA IN ODVISNOST OD NIKOTINA</b>	60
GLEJ POGLAVJE 1	62
POGLAVJE 2 – TOBACNA EKONOMIJA IN NADZOR TOBAKA V EVROPSKI UNIJI	69
<b>1. UVOD</b>	69
<b>2. TOBACNA INDUSTRIJA</b>	69
2.1. Gojenje tobaka	70
2.2. Proizvodnja tobaka	71
2.3. Trženje tobaka	71
2.4. Zaposlovanje v tobacni industriji	72
<b>3. STROŠKI KAJENJA</b>	72
3.1. Metode	73
3.2. Kajenje kot gospodarsko breme	73
3.3. Kdo nosi stroške?	75
<b>4. OBDAVCITEV</b>	76
4.1. Razlogi za obdavcitev tobaka	76
4.2. Ustroj davka na tobak	77
4.3. Predpisi za davek na tobak	78
4.4. Davek na tobak in raven cen v državah članicah	78
4.5. Vpliv davka na tobak na porabo	82
4.6. Stroškovna učinkovitost davkov na tobak in drugih ukrepov za nadzor tobaka	82
4.7. Finančne posledice uživanja tobaka	84
<b>5. TIHOTAPLJENJE TOBAKA</b>	86
<b>6. SOCIALNA NEENAKOST IN UŽIVANJE TOBAKA</b>	88
<b>7. PRIPOROCILA</b>	89
GLEJ POGLAVJE 2	93

POGLAVJE 3 – RAZVOJ POLITIKE EVROPSKE UNIJE ZA NADZOR TOBAKA	99
<b>1. UVOD</b>	99
<b>2. PRAVNA PODLAGA ZA NADZOR TOBAKA V EVROPSKI UNIJI</b>	99
2.1. Zakaj izbrati pravno podlago notranjega trga za ukrepe za nadzor tobaka?	100
2.2. Kakšen je učinek uporabe pravne podlage notranjega trga?	100
2.3. Možnosti za spremembe: nova določba o javnem zdravju	102
<b>3. PO VZETEK UKREPOV NA RAVNI EVROPSKE SKUPNOSTI</b>	103
3.1. Direktive	105
3.2. Resolucije in priporočila	105
3.3. Konference	106
3.4. Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije o nadzoru tobaka	106
3.5. Tihotapstvo	106
<b>4. PROGRAM EVROPA PROTI RAKU</b>	106
4.1. Politicna podpora na visoki ravni	108
4.2. Odbor izvedencev za rak	108
4.3. Namenska enota v okviru Evropske komisije	109
4.4. Partnerski pristop	109
4.5. Velik pomen medijske strategije in sistematično spremljanje razširjenosti	110
4.6. Zakonodajni pristop	112
4.7. Drugi akcijski nacrt boja proti raku: preusmeritev politike	112
4.8. Tretji akcijski nacrt	113
4.9. Zakonodajna dejavnost med tretjim akcijskim nacrtom (1996-2002)	114
<b>5. VLOGA ZDRAVSTVENEGA SVETA PRI RAZVOJU POLITIKE</b>	115
<b>6. PREPOVED OGLAŠANJA</b>	116
6.1. Pregled	116
6.2. Dinamika v Svetu	118
6.3. Odnosi med Evropsko skupnostjo in državami članicami	118
6.4. Vpliv direktive o oglašanju na nove države članice	119
<b>7. DIREKTIVE O OZNACEVANJU</b>	120
7.1. Podpora direktivi o označevanju in njen zaceten vpliv	121
7.2. Zdravstvena opozorila: poljski primer	122
7.3. Negativne posledice direktive o označevanju	122
<b>8. DOLOCBE O OZNACEVANJU IZ DIREKTIVE O TOBACNIH IZDELKIH IZ LETA 2001</b>	124
<b>9. MEDSEBOJNI VPLIVI POLITIK</b>	125
9.1. Vpliv politike Evropske unije za nadzor tobaka na države zunaj Evropske unije	125
9.2. Vloga Evropske skupnosti v Okvirni konvenciji o pogajanjih o nadzoru tobaka	126
9.3. Vpliv direktive iz leta 2001 na svetovno zdravje	128
Okvirna konvencija o organizaciji	128
<b>10. OBDAVČITVENA POLITIKA</b>	128

<b>11. PREDPISI O TOBACNIH IZDELKIH</b>	129
11.1 Izvajanje prepovedi tobaka za njuhanje (njuhanca) v preteklosti in danes	129
<b>12. OMEJITVE KAJENJA NA DELOVNEM MESTU</b>	130
<b>13. SKLAD ZA TOBACNE RAZISKAVE IN OBVEŠCANJE</b>	131
<b>14. RAZPRAVA IN SKLEPNE UGOTOVITVE</b>	134
GLEJ POGLAVJE 3	136
<b>POGLAVJE 4 - VPLIV POLITIKE ZA NADZOR TOBAKA NA KAJENJE</b>	
v EVROPSKI UNIJI	139
<b>1. UVOD</b>	139
<b>2. KAKŠNE SO UCINKOVITE POLITIKE ZA NADZOR TOBAKA?</b>	139
2.1. Zviševanje cen z višjo obdavčitvijo	140
2.2. Celovito oglaševanje in prepoved spodbujanja	140
2.3. Prepoved/omejitve kajenja v javnih prostorih in na delovnem mestu	141
2.4. Boljše obveščanje porabnikov/akcije za obveščanje javnosti	141
2.5. Velike, neposredne oznake za zdravstveno opozorilo	142
2.6 Postopek za pomoč odvisnim kadilcem pri prenehanju kajenja	142
<b>3. FINANCIRANJE PROGRAMOV ZA NADZOR TOBAKA</b>	142
<b>4. VPLIV POLITIKE NA RAZŠIRJENOST KAJENJA</b>	144
<b>5. EVROPSKI DOKAZI O VPLIVU NEKATERIH DOLOCENIH ELEMENTOV POLITIKE</b>	150
5.1. Cena	150
5.2. Zdravstvena opozorila	150
5.3. Prepoved oglaševanja tobaka	153
5.4. Ukrepi za preprečevanje tihotapstva	154
5.5. Program Združenega kraljestva za zdravlje nje odvisnosti od tobaka	154
5.6. Vpliv posegov za nadzor tobaka na zdravstvene neenakosti	155
<b>6. DRUGI POSEGI POLITIK, POTREBNI V EVROPI</b>	156
6.1. Prodaja prek interneta in prodajnih avtomatov	156
6.2. Oglaševanje in spodbujanje kajenja na internetu	158
<b>7. PORABA ZA RAZISKAVE IN RAZISKOVALNE ZMOGLJIVOSTI</b>	158
<b>8. RAZPRAVA IN SKLEPNE UGOTOVITVE</b>	162
GLEJ POGLAVJE 4	164
<b>POGLAVJE 5 – PREDPISI O TOBACNIH IZDELKIH</b>	167
<b>1. UVOD</b>	167
<b>2. PREDPISI O TOBACNIH IZDELKIH</b>	167
2.1. Splošna načela	167
<b>3. VELJAVNI PREDPISI O TOBACNIH IZDELKIH</b>	168
3.1. Strategija zmanjševanja vsebnosti katrana	169
<b>4. NOV REGULATIVNI OKVIR ZA UREDITEV S PREDPISI NIKOTINA IN TOBACNIH IZDELKOV</b>	174
4.1. Znacilnosti izdelkov in emisije	174

4.2. Izpostavljenost	186
4.3. Tveganje poškodb in bolezni	187
4.4. Odškodninski zahtevki	187
4.5. Raziskave, ovrednotenje in spremljanje	188
<b>5. REGULATIVNE ZMOGLJIVOSTI V EVROPI</b>	188
<b>GLEJ POGlavJE 5</b>	191
<b>POGLAVJE 6 - VPLIV TOBACNE INDUSTRIJE</b>	
<b>NA EVROPSKO POLITIKO ZA NADZOR TOBAKA</b>	195
<b>1. UVOD</b>	195
<b>2. NACRT: KAKO JE K NALOGI PRISTOPILA INDUSTRIJA</b>	196
2.1. Nevarnosti in priložnosti	198
2.2. Segmentacija in ciljni izbor	205
2.3. Oblikovanje strategij	209
2.4. Konkurenčna analiza	214
2.5. Ocena učinkovitosti	217
<b>3. PRIHODNOST: KAJ BI BILO TREBA STORITI GLEDE VPLIVA TOBAKA?</b>	220
<b>GLEJ POGlavJE 6</b>	222
<b>POGLAVJE 7 - PRIPOROCILA</b>	227
<b>1. ORGANIZACIJSKA IN STRUKTURNA PRIPOROCILA:</b>	
<b>NALOŽBENE IN REGULATIVNE ZMOGLJIVOSTI</b>	228
<b>2. POTREBA PO VECJIH RAZISKOVALNIH ZMOGLJIVOSTIH</b>	229
<b>3. PRIPOROCILA GLEDE POSEBNIH POSEGOV ZA PREPRECEVANJE KAJENJA</b>	230
<b>GLEJ POGlavJE 7</b>	237
<b>PRILOGE</b>	239
Priloga 1: Clani strokovne komisije za porocilo ASPECT(Analiza znanosti in politike za evropski nadzor tobaka)	239
Priloga 2: Nacionalni partnerji pri porocilu ASPECT (Analiza znanosti in politike za evropski nadzor tobaka)	241
Priloga 3: Mednarodni izvedenci za porocilo ASPECT (Analiza znanosti in politike za evropski nadzor tobaka)	243
Priloga 4: Delavnica o predpisih za tobacne izdelke v Bruslju	245
Priloga 5: Delavnica o brezdimnih prostorih v Krakovu	249
Priloga 6: Delavnice, ki vključujejo ASPECT, na konferenci o nadzoru tobaka "Sprememba je v zraku" v Limericku	251
Priloga 7: Nacionalna zakonodaja	253



This report was produced by a contractor for Health & Consumer Protection Directorate General and represents the views of the contractor or author. These views have not been adopted or in any way approved by the Commission and do not necessarily represent the view of the Commission or the Directorate General for Health and Consumer Protection. The European Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this study, nor does it accept responsibility for any use made thereof.