

Stanovisko komise pro hodnocení dopadů regulace

k návrhu zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky tabáku, alkoholu a jiných návykových látek, integrované protidrogové politiky a o změně souvisejících zákonů

I. Obecně

Předložený návrh představuje řadu dílčích regulací v oblasti regulace zejména legálních návykových látek. Uváděným hlavním obecným cílem navrhované právní úpravy je posílení ochrany před škodami působenými návykovými látkami. Prioritním je podle předkladatele zvýšení ochrany veřejného zdraví, zejména pokud jde o děti a mladistvé, ale zároveň zaměření na snížení dopadů škod působených návykovými látkami v rovině sociální, bezpečnostní a hospodářské. Celkově by mělo dojít ke snížení prevalence kouření a konzumace alkoholu.

K dílčím cílům patří:

- posílení ochrany před účinky nepřímého tabákového kouře,
- omezení dostupnosti tabákových a souvisejících výrobků a alkoholických nápojů,
- zavedení nových povinností pro provozovatele provozovny stravovacích služeb vedoucích k omezení dostupnosti alkoholu a zajištění dodržování zákazu prodeje nebo podání alkoholu dětem a mládeži,
- zlepšení vymahatelnosti zákona, a to zejména v souvislosti se zákazem prodeje alkoholických nápojů/tabákových výrobků osobám mladším 18 let,
- zkvalitnění a vyjasnění právní úpravy v oblasti organizace, koordinace a provádění národní protidrogové politiky (integrované protidrogové politiky) a v oblasti záchytných stanic.

II. Připomínky a návrhy změn

Definice problému

Předkladatel jak pro oblast tabáku, tak i alkoholu cituje řadu statistik a výzkumů. Na základě uvedených dat se jedná o oblast, ve které se Česká republika v mezinárodním srovnání dlouhodobě umisťuje na předních příčkách z hlediska negativních dopadů (zejména alarmující je vedení pomyslného mezinárodního pelotonu v pití alkoholu mladistvých). Podle předložených dat je možné hlavní problém skutečně definovat jakou vysokou spotřebu alkoholu a tabáku v populaci a zejména u mladistvých (u kterých se situace dlouhodobě zhoršuje), což prokazatelně přispívá k vysoké celoživotní spotřebě návykových látek. Tři čtvrtiny

současných kuřáků začalo s kouřením do 18 let věku (včetně). Podle citovaných studií užívá některé z forem tabáku 36,5 % dětí (30,6 % kouření cigaret) ve věku 13 – 15 let. 60 % mladistvých do 16 let jsou pravidelnými konzumenty alkoholu.

Dalším definovaným problémem je expozice nepřímému tabákovému kouři, přičemž možnost kouření v restauračních a jiných obdobných zařízeních podporuje mladé lidi v kouření. Současně se jedná o oblast, kde existuje veřejná poptávka po nové regulaci, např. podle rozsáhlého sociologického šetření IPSOS a FSV UK si 78 % Čechů přeje zákaz kouření v restauracích. V řadě případů byly také identifikovány nedostatky ve stávající právní úpravě, např. neurčitost definice alkoholického nápoje či různé právní výklady k problematice vyšetření na přítomnost alkoholu. Další identifikované problémy souvisí s nedostatečnou koordinací v oblasti integrované protidrogové politiky a jejím nesystémovým finančním zajištěním.

Předkladatel také jasně identifikuje a na datech prokazuje problém v oblasti vymahatelnosti zákona. Vzhledem k existující regulaci je vysoce znepokojivá zejména bezproblémová dostupnost návykových látek pro děti a mladistvé u legálních prodejců. Nákup cigaret v obchodě uváděla téměř polovina (47,6 %) současných kuřáků (ze skupiny dětí ve věku 13 až 15 let), přičemž 68 % z nich nebyl v posledních 30 dnech prodej tabákových výrobků odmítnut. V posledních 30 dnech si alespoň jednou zakoupilo alkohol v obchodě pro vlastní spotřebu 61 % studentů mladších 18 let a téměř 14 % z tohoto počtu si zakoupilo alkohol v obchodě opakovaně, tj. více než pětkrát. Více než 77 % uvedlo konzumaci alkoholu v restauraci, v baru nebo na diskotéce, z toho 18 % uvedlo konzumaci alkoholu na uvedených místech opakovaně. Z hlediska vynucování existující regulace se zde tedy jedná o zásadní selhání.

Bohužel identifikované problémy nejsou dostatečně analyzovány. Vysoká dostupnost tabákových výrobků a alkoholu pro děti a mladistvé z legální distribuční sítě, tj. konkrétní faktory, které vedou k všeobecnému nedodržování platných pravidel v této oblasti, není v podstatě analyzována. U řady dílčích problémů také chybí alespoň základní kvantifikace (např. elektronické cigarety).

Popis cílového stavu

Cílový stav je formulován na obecné úrovni (viz výše). Předkladateli se nepodařilo kvantifikovat očekávané celkové snížení spotřeby tabáku a alkoholu u celé populace a dětí a mládeže zvlášť. Dále by bylo vhodné vyčíslit očekávané snížení celkových negativních dopadů (nákladů) konzumace těchto látek (je možné vyjít např. z některé studie, kterou zpráva RIA cituje). Na druhou stranu je možné ocenit skutečnost, že předkladatel cíl stanovil alespoň relativně vzhledem k ostatním vyspělým zemím: snížit prevalenci kouření a konzumace alkoholu tak, aby se Česká republika nenacházela v dolní třetině zemí EU a OECD.

Stanovení okruhu potenciálních opatření a jejich variant

I když RIA zasazuje zvažovaná opatření do širšího kontextu zejména vzhledem k doporučením Světové zdravotnické organizace (WHO), z RIA jasně nevyplývá, proč jsou zvažována a následně hodnocena pouze daná opatření. Jinými slovy není jasné, proč je možné očekávat, že právě kombinace zvažovaných opatření může

nejvíce přispět k řešení identifikovaného problému, resp. ke zlepšení současné situace. Bylo by vhodné, aby na základě dostupných dat a zahraničních zkušeností, byla nejprve stanovena opatření, která mají největší potenciál přispět k řešení hlavního identifikovaného problému. Následně by mělo dojít k návrhu variant implementace těchto opatření a samozřejmě k vyhodnocení očekávaných dopadů. Na druhou stranu RIA alespoň v některých případech transparentně uvádí, že některá opatření byla vyloučena na základě politického rozhodnutí (např. zavedení povinnosti kontroly věku při prodeji alkoholu).

Varianty a jejich hodnocení

Varianty jsou definovány a vyhodnoceny přehledně. Mezi hlavní nedostatky předložené RIA však patří, že předkladatel rezignoval na agregaci celkových nákladů a užitků jednotlivých variant (například s využitím standardních postupů pro analýzu nákladů a užitků) a jejich vztáhnutí k celkovému cíli. V předložené zprávě se hodnocení variant přímo váže zejména k nákladům a přínosům pro jednotlivé vybrané dotčené subjekty / cílové skupiny. Není tak zřejmý CELKOVÝ očekávaný dopad dané varianty (kromě některých opatření v oblasti omezení účinků nepřímého tabákového kouře). Jako vhodnější se jeví přístup, který například využila Evropská komise ve Vyhodnocení dopadů doprovázející návrh revize směrnice týkající se tabákových výrobků (COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document Proposal for a Directive on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products SWD(2012) 452 final), kdy hodnocení variant je založeno na kritériích (viz zejména Annex 4: Assessment criteria and comparison of options) vzhledem k sociálním, ekonomickým, zdravotním a environmentálním dopadům.

Porovnání variant je provedeno obvykle pouze kvalitativně. I když v oblasti ochrany před účinky nepřímého tabákového kouře jde RIA správným směrem vzhledem ke kvantifikaci dopadů, u řady navrhovaných opatření nebyla provedena ani základní kvantifikace. Například pro povinnost zajistit nabídku levnějších nealkoholických nápojů chybí jakýkoliv odhad přínosů vzhledem k omezení škodlivé spotřeby alkoholu. Současně odhad dopadů na podnikatele je proveden povrchně, když jsou pouze zvažovány náklady na kohoutkovou vodu, ale není zvažován ušlý zisk z prodeje nápojů, který by podnikatelé pravděpodobně utrpěli v případě nabídky vody zdarma.

Ve výsledném hodnocení je někdy varianta zvolena na základě (ne)podpory některých dotčených subjektů (např. zástupců podnikatelů) či příliš velkým zásahem do podnikatelského prostředí a je zvolena mírnější či „kompromisní“ regulace, jindy je argumentováno obecným cílem zákona, tj. ochranou veřejného zdraví, a je vybrána varianta přísnější. Je však třeba ocenit, že v některých případech alespoň předkladatel transparentně uvádí, že jiná než vybraná variant byla preferována určitou skupinou např. odbornou veřejností.

U některých oblastí není zřejmé, jakým způsobem byl stanoven daný odhad či na čem se zakládá uváděné tvrzení. To platí například o tvrzení vzhledem vysoké společenské poptávce po legislativní podpoře prodeje nealkoholických nápojů či

odhadu velmi vysokého potenciálu preventivních opatření (např. snížení denního kouření o 20%).

Vynucování

Uvedení legislativních opatření do praxe je zde klíčovým problémem, kdy podle citovaných studií málo prosazovaná legislativních řešení (bez kontroly a publicity) snižují např. prevalenci kouření osob mladších 16 let o cca 3 % oproti 30 % v případě silně prosazovaných opatření. Přestože vynucování zejména zákazu prodeje a podávání návykových látek mladistvým legálními prodejci je zásadní, RIA se této oblasti věnuje pouze okrajově. Například nastavení sankcí není v RIA vůbec analyzováno. Stejně tak není analyzována vnímaná pravděpodobnost odhalení nelegálního jednání, jakožto jeden z klíčových prvků úspěšného prosazování legislativou stanovených zákazů. RIA tak současnou situaci, kdy existující zákazy nejsou prodejci plošně respektovány, řeší jen velmi omezeně.

RIA by mohla v podstatně větší míře vycházet ze zahraničních empirických poznatků o tom „co funguje“ a to se týká i oblasti vymahatelnosti práva (zejména v oblasti nastavení a výše sankcí a efektivnímu zajištění kontrolní činnosti).

Přezkum regulace

RIA stanovuje, že dosahování hlavního cíle, tj. snížení prevalence kouření a konzumace alkoholu, bude sledováno každoročně. Současně také identifikuje potřebu vytvořit studii vzhledem k plošnému porušování zákazu prodeje návykových látek mladistvým. Pro zajištění efektivního přezkumu účinnosti regulace by bylo také vhodné stanovit množinu konkrétních indikátorů, které budou vyhodnocovány.

III. Závěr

Předložená zpráva RIA přehledně prezentuje hlavní řešené oblasti a jejich očekávané dopady na jednotlivé dotčené skupiny. I přes nedostatky uvedené výše poskytuje předložená zpráva řadu podkladů využitelných pro rozhodování. **Komise RIA tak doporučuje s výše uvedenými výhradami závěrečnou zprávu RIA schválit.**

Vypracoval:
Mgr. Marek Havrda, MA, MPA, PhD.

Prof. Ing. Michal Mejstřík, CSc.
předseda komise