



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 30.5.2007
SEC(2007) 707

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Придружаващ:

БЯЛА КНИГА ОТНОСНО

**Стратегия за Европа по отношение на храненето, наднорменото тегло и
здравословните проблеми, свързани със затлъстяването**

Обобщение на оценката на въздействието

{COM(2007) 279 окончателен}
{SEC(2007) 706}

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО¹ НА БЯЛАТА КНИГА НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА ОТНОСНО СТРАТЕГИЯ ЗА ЕВРОПА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЗДРАВΟΣЛОВНИТЕ ПРОБЛЕМИ СВЪРЗАНИ С ХРАНЕНОТО, НАДНОРМЕНОТО ТЕГЛО И ЗАТЛЪСТЯВАНЕТО

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

Според Световната здравна организация (СЗО) небалансираното хранене и ниската физическа активност се числят към 6 от седемте водещи рискови фактори за заболявания в Европа, виж фигура 1 в приложението. Изчислено е, че 80 % от сърдечносъдовите заболявания, инсултите, диабет тип 2 и 40 % от раковите заболявания могат да бъдат предотвратени, ако се елиминират общите рискови фактори, свързани с начина на живот (включително пушенето).

Предвид нарастващия процент на наднорменото тегло и затлъстяването е доказано, че хранителния режим и нивото на физическа активност в ЕС се влошават. Данните сочат, че 19 от 27 държави-членки вече са регистрирали среден ИТМ (Индекс на телесна маса) над здравословните нива от 25 кг/м², виж фигура 2 в приложението.

Ако се предположи, че този растеж се запази без предприемане на мерки, то преобладаващия процент на затлъстяване в ЕС на 27-те през 2020 г. ще достигне до 20,1 %, виж фигура 3 в приложението.

Предположенията в основата на горепосочените изчисления показват, че вероятно те представляват доста умерени прогнози. Например, опита на Съединените щати от края на 80-те години показва много по-бърза крива на растеж. Освен това, анализите не отчитат това как нараства процента на наднормено тегло и затлъстяване при децата. Факт е, че детското затлъстяване непрекъснато се увеличава, като най-високи стойности се отчитат в южноевропейските страни, виж фигури 4 и 5 в приложението.

Преобладаващите стойности на затлъстяване изглежда нарастват при възрастните, като най-високи нива се отбелязват при петдесет и шейсетгодишните. Половите различия не са еднозначни по отношение на затлъстяването.

Приема на сол е друг аспект от храненето, който води до заболявания (по-специално сърдечносъдови заболявания и инсулт). Данните показват, че приема на сол в ЕС е значително по-висок от препоръчителните 5 грама натриев хлорид на ден и варира около 9—11 грама на ден, като в по-голямата си част солите идват от преработени храни. Дългосрочните широкообхватни програми за намаляване на консумацията на сол се оказали изключително ефективни и благоприятни за здравето. Например при проекта за Северна Карелия във Финландия, отчетеното средно процентно намаление на приема на сол за период от 30 години е 30—35 %, придружено от огромен спад от 75 % до 80 % на смъртността както от инсулт така и от коронарна болест на сърцето при хора на възраст под 65 години.

¹ На основата на SEC(2005) 791 от 15 юни 2005 г. (Насоките за оценка на въздействието).

Причините за неправилно хранене, ниска физическа активност и увеличение на наднорменото тегло/затлъстяването са комплексни и зависими от множество предпоставки, които са свързани с толкова разнообразни фактори като международната търговия; селскостопанската политика; познаването, отношението и информираността за храните наред с достъпността и предлагането на хранителни стоки; възможностите и мотивираността за физическа дейност, които на свой ред са повлияни от физическата среда, училищното възпитание, семейните навици и т.н.

Факт е, че европейците консумират повече и хранителният режим не е балансиран. По данни от Организацията за прехрана и земеделие се предполага, че за периода 1961—2001 г. получената енергия от храни е нараснала в Европа с над 15 %. Също така има данни, които сочат че процентът от общата енергия от консумирани мазнини е нараснала много слабо между 1996 и 1998 г., а също така приема на плодове и зеленчуци в повечето страни е доста под препоръчителните нива. Подобни малки увеличения в хранителната консумация могат лесно да причинят натрупване на килограми или други здравословни последици. Наличните данни по отношение на тенденциите за физическата активност са ограничени, но все пак показват, че настоящите нива на активност са значително под препоръчителните за здравето.

2. АРГУМЕНТИ В ПОДКРЕПА НА ДЕЙСТВИЕ НА РАВНИЩЕ ЕС

Имаше неколkokратни призови от страна на Съвета към Комисията за по-голяма активност в тази област. ЕС разполага с редица правомощия и действащи законодателни актове, които допринасят за изграждането на среда за вземането на благоприятни за здравеопазването решения на ниво държави-членки. Това включва законодателството относно храните, разработването на програми в селскостопанския сектор, структурните фондове, научните изследвания, политиките за транспорта и градоустройството, както и медиите.

Съществуват транснационални аспекти за подобряване на храненето и нивата на физическа активност в държавите-членки, както и силно вътрешно пазарно измерение на проблема както в случая на трансграничните продажби на селскостопански и промишлени стоки. Тъй като са засегнати транснационални аспекти, то производителите на храни са понижали нивата на определени хранителните съставки (като солта) в продуктите за някои държави-членки, но за други не са. В резултат на това в някои страни потребителската кошница за промишлени стоки ще носи по-голям риск от хипертония (високо кръвно налягане) и инсулт, отколкото съответната потребителска кошница в друга страна. Действието на равнището на ЕС може да предотврати липсата на ефективност в рамките на ЕС, като бъдат създадени равнопоставени условия за производителите и търговците на храни. Предполага се, че са възможни значителни икономии от мащаба за всички заинтересовани страни, ако диалога с тези икономически участници се води по-скоро на равнището на ЕС, отколкото поотделно във всяка една държава-членка.

Въпреки че държавите-членки полагат все по-големи усилия, все още няма значителни признаци за спад на процента на затлъстяване и наднормено тегло. Всъщност нивата на затлъстяване и наднормено тегло нарастват навсякъде с различни темпове. Това потвърждава наличието на фактори на равнището на Общността и в световен мащаб, които оказват влияние и следва да бъдат част от отговора в реакция.

Понастоящем действието на равнище ЕС разшири обхвата на политическия консенсус и активността на редица заинтересовани лица. Организираните през 2004 г. Кръгла маса по проблемите на затлъстяването и през 2005 г. Платформа по въпросите на храненето породиха в някои държави-членки невиджана досега активност. Стопанските субекти посрещнаха нееднозначно „признаването“, което им носи действието на ниво ЕС по отношение на техните усилия, сътрудничество и отпращаните към тях предизвикателства за по-добри постижения. Освен това, координирането на действията на ниво ЕС разкрива възможността това да стане катализатор за разпространение на постиженията на ЕС-27, показани за по-малко от 5 години в страни като Финландия (инициативи относно солта и здравето на сърцето) и Полша (инициативи относно мазнините и здравето на сърцето).

Възприеманите подходи от различните страни за преодоляване на свързаните с храненето и физическата активност проблеми се различават значително. Например в Дания и Норвегия походиха по различен начин към проблема с ограничаването на нивата на транс-мазнини в храните. Дания възприе регулаторен подход, докато Норвегия избра доброволчески методи. Изглежда получените крайни резултати са идентични.

3. Цели

Главната цел е да бъде намалено вредното въздействие на неправилния хранителен режим и ниските нива на физическа активност върху здравето и икономиката като по този начин се допринесе за общественото здраве, по-висока продуктивност и устойчиво икономическо развитие в хармония с поставените цели на заседанието на Европейския съвет в Лисабон за повече години здравословен живот за всички.

По-конкретно Европейската комисия цели да подкрепи държавите-членки в подобряването на хранителния режим и нивото на физическа активност на населението на ЕС и по-специално да се намали преобладаващия процент на затлъстяване и наднормено тегло. Намаляването на преобладаващия процент на затлъстяване е ключова цел в средносрочен план (и показател за успех).

3.1. Възможни варианти

Варианти А и Б са самостоятелни и взаимноизключващи се варианти. Варианти В и Г са кумулативни.

В съответствие с член 152, Комисията следва да работи за постигане на силна съгласуваност между всички свои политики и цели на общественото здравеопазване. Поради това, всички варианти са зависими от интегрирането на политиките в службите на Комисията.

- **А Никаква дейност на ниво ЕС:** При този вариант, отговорността за политическите решения и инициативи би била главно на държавите-членки и на заинтересованите страни, без да има координиране на европейско равнище. Би се наложило преустановяване на съществуващите действия.

- **Б Запазване на статуквото:** ЕС да продължи да улеснява диалога между заинтересованите страни чрез Платформата на ЕС и съществуващата Мрежа по въпросите на храненето и физическата активност, докато са считани за ползотворни, както с финансиране на проекти в рамките на Програмата за обществено здравеопазване.
- **В Цялостна стратегия на равнище ЕС:** При този вариант, който надгражда вариант Б, има стремеж за разработване на действия на общностно равнище, но същевременно се цели подобен процес на местно и регионално ниво в държавите-членки, както и посредством нови канали, които обикновено не възприемат или не са отворени за прилагането на иновативни подходи. Този вариант би съсредоточил усилията си върху доброволчески механизми, без това да е в ущърб на методите на Комисията в области, където вече са установени законодателни рамки, като етикетването на хранителните продукти. По-скоро би търсил засилване на позициите в тези области, чрез насърчаване на допълнителни доброволчески действия.
- **Г Чисто регулаторен подход:** При този вариант, който надгражда вариант Б, се цели подсилване на законодателната рамка за тези политически области, където има възможност да се направи (като ограниченията върху рекламите за деца и др. и преформулиране), вместо да се търсят действия от страна на заинтересованите страни в областта.

4. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

4.1. Икономическо въздействие

През 2002 г. преките и непреки годишни разходи само за затлъстяването в ЕС на 15-те се оценяват общо на 32,8 милиарда евро годишно. Според изследване през 2005 г. преките и непреки годишни разходи за затлъстяването ($ITM \geq 30\text{kg/m}^2$) възлизат на 0,3 % от БВП за ЕС на 15-те. Ако приложим по аналогия тези цифри към ЕС на 25-те² въз основа на данните за БВП от 2005 г., то свързаните със затлъстяването разходи достигат 40,5 милиарда евро годишно, а разходите относно наднорменото тегло и затлъстяването за ЕС на 25-те в размер на 81 милиарда евро (според данни на Обединеното кралство), изхождайки от това, че прибавянето на свързаните с наднорменото тегло разходи удвояват тези за затлъстяване.

Тези стойности не взимат предвид разходите, свързани с неправилния хранителен режим и ниските нива на физическа активност поради следните причини: (1) напълняването е само една от последиците на неправилния хранителен режим и ниската физическа активност; (2) изследванията не са склонни да отчитат разходите от последиците от напълняване при децата, (3) дори и да са взети предвид разходите по отношение на затлъстяването, то това не включва допълнителните средства, свързани с други обстоятелства, които съпътстват напълняването като болки в гърба и депресия; (4) съществуват нематериални щети във връзка с лични страдания, спад на качеството на живот и преждевременна смърт, които е трудно да бъдат количествено определени.

² Няма налични данни относно БВП за ЕС на 27-те.

Отражение на действията върху хранителната промишленост

Анализът на въздействието върху промишлеността се концентрира върху производството на храни и напитки, като втори по-големина производителен сектор след металургията за 2001 г., като тя е допринесла за 11 % от общата добавена стойност за сектора на европейската промишленост и 13 % за трудовата заетост.

Структурата на сектора е от значение: голям брой дружества за храни и напитки имат доминираща позиция. Най-големите предприятия (1 % от общия брой) в хранителновкусовата промишленост осигуряват работа за 39 % от работната ръка и генерират 51 % от оборота за сектора.

Някои действия (ако успеят да повлияят на предпочитанията на потребителите към дадени стоки) могат да предизвикат по-слаба консумация на определени храни напр. висококалоричните храни и съответно повишена консумация на други като плодове и зеленчуци. Промисления анализ отчита в това възможност за разходи и печалби. Разходите са свързани с по-малък ръст на продажбите и намаляване на пазарната стойност на марката за храните с по-ниска консумация или намалено рекламиране. Все пак в доклада на JP Morgan също се отбелязва, че „има възможност марките, които наистина въплъщават в себе си понятията за „здраве“ и „благосъстояние“ могат да натрупат конкурентна преднина в дългосрочен план, което вероятно ще намери израз в устойчив растеж на продажбите и печалбите.

Идеята, че предприятията, които отговарят на здравословните съображения ще бъдат с облагодетелствана пазарна позиция, почива на дълбоко залегналата в сектора на хранителнопреработвателната промишленост способност за адаптиране към тенденциите. В общ план 18 от 24-те най-бързо прогресиращи подсектори и 6 от 7-те подсектори, чийто ръст е достигнал двуцифрено число, са дотолкова свързани със схващането на потребителите за здраве и благосъстояние, че понастоящем тези подсектори са главен двигател за растежа на сектора. От друга страна, в докладът се посочват и подсектори, които са възприемани от потребителите като по-нездравословни и сега показват по-слаб растеж или са в спад.

Други важни последици за промишлеността включват възможните разходи, които биха възникнали за различните медийни сектори (телевизията, печата и др.) от намаления обем на рекламите за храни и напитки предназначени за деца, които имат високо съдържание на мазнини, сол и захар.

4.2. Въздействие върху околната среда

Действията за насърчаване на физическата активност чрез поощряване на „активното придвижване до работа“, било чрез опознавателни кампании или пък чрез финансиране от Комисията за подобряване на транспортната инфраструктура за велосипедисти и пешеходци, се очаква да има положително въздействие върху околната среда като се понижи търсенето на моторизирания транспорт.

В останалите области, ако бъдещи действия предизвикат промени в общата селскостопанска политика в секторите на растениевъдството или млекопроизводството, са възможни последици за околната среда във връзка с изтощаването на почвите. Не се очакват негативни екологични последици във връзка с действия като осъществяването на партньорства, опознавателни кампании, преформулиране или промени в рекламните практики.

4.3. Въздействие върху обществото

Данните показват, че неправилния хранителен режим и ниските нива на физическа активност, ако водят до затлъстяване, са проблемни за определени групи в това число на по-слабо образованите, по-ниските социални слоеве и страдащите от липса на самоуважение. Според наличната литература по въпроса:

- Съществува обратнопропорционална връзка между ИТМ и образованието само при около половината от мъжките групи население, но практически това е така при всички женски групи.
- Както затлъстяването, така и диабета са по-силно обвързани с показателите за неравномерност (напр. Джини коефициент за доходите) отколкото със средните национални доходи.
- Възприемането на общественото положение и самоуважението също са взаимно свързани по начин, който препраща към здравословните навици, както твърдят изследвания, според които повечето резултати във връзка със здравето са обвързани с общественото положение.

Следователно въздействието върху обществото на стратегии за намаляването на наднорменото тегло и затлъстяването са свързани и със социалното приобщаване и недискриминиране. Към тази на дискриминацията и неравностойното социално положение се прибавя и взаимната обвързаност между наднорменото тегло и затлъстяването от една страна и социално-икономическия статус от друга.

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

5.1. Обобщено сравнение на политическите варианти

Както е посочено в таблицата по-долу, съществуват редица политически варианти, които Комисията може да възприеме, за да подпомагане действията на държавите-членки и съдейства за подобряване на храненето и нивата на физическа активност, и намаляване на затлъстяването и наднорменото тегло. В таблицата са обобщени плюсовете и минусите, с които са обвързани 4-те варианта.

Таблица 1: Обобщение на плюсовете и минусите, с които са обвързани 4-те варианта

Вариант	Плюсове	Минуси
А (преустановяване)	Освобождават се ресурси за пренасочване към други приоритети на ЕС относно общественото здравеопазване.	Никакъв принос на равнище ЕС към редица области, които влияят на хранителния режим и физическата активност Пренебрегва исканията на Съвета и Парламента Липса на координиране на заинтересованите страни, инициативата е предоставена на държавите-членки
Б (запазване на статуквото)	Настоящите действия на заинтересованите страни (главно положително възприемани) продължават Липсват нови рискове	Няма обща стратегическа ориентация за всички действащи лица на равнището на Общността. Липсва подкрепа за форумите на заинтересованите страни на местно равнище и на ниво държави-членки Пропусната възможност за Комисията да подпомогне държавите-членки при разрешаването на проблема
В (доброволчески подход)	Обща рамка за всички действащи лица Разработването на единна политика на равнището на Общността може да се улесни в контекста на една цялостна стратегия за ЕС Възможност за установяване на „печелившите“ действия. Незадължително участие за представителите на промишлеността според интересите на предприятията, като това позволява ограничаване на разходите за по-малък брой предприятия. Възможност за по-бърз диалог	Разходи по участие в различни допълнителни срещи/мрежи между заинтересованите страни (държавите-членки и представители на частния сектор) Повече отговорности по мониторинга за участващите заинтересовани страни, при доказване на изпълнението на действията

Г (по-силна законодателната рамка)	Еднакъв отзвук на равнище ЕС и за всички действащи лица	<p>Разходите се разпределят на по-голям брой представители на частния сектор</p> <p>Може да се окаже неуместно, ако доброволческите „печеливши“ действия са достатъчни сами по себе си за преодоляване на проблема.</p> <p>По-бавно осъществяване на диалог.</p> <p>Законодателството може да „изостане“ в сравнение с непрестанно променящия се пазар.</p>

Ограничаващи аспекти

Разходите за ненамеса на ЕС са огромни: а сумата от 80 милиона евро годишно е една умерена преценка. Тази сума надхвърля значително разходите по разглежданите варианти.

6. ПРЕДПОЧЕТЕНИЯ ВАРИАНТ

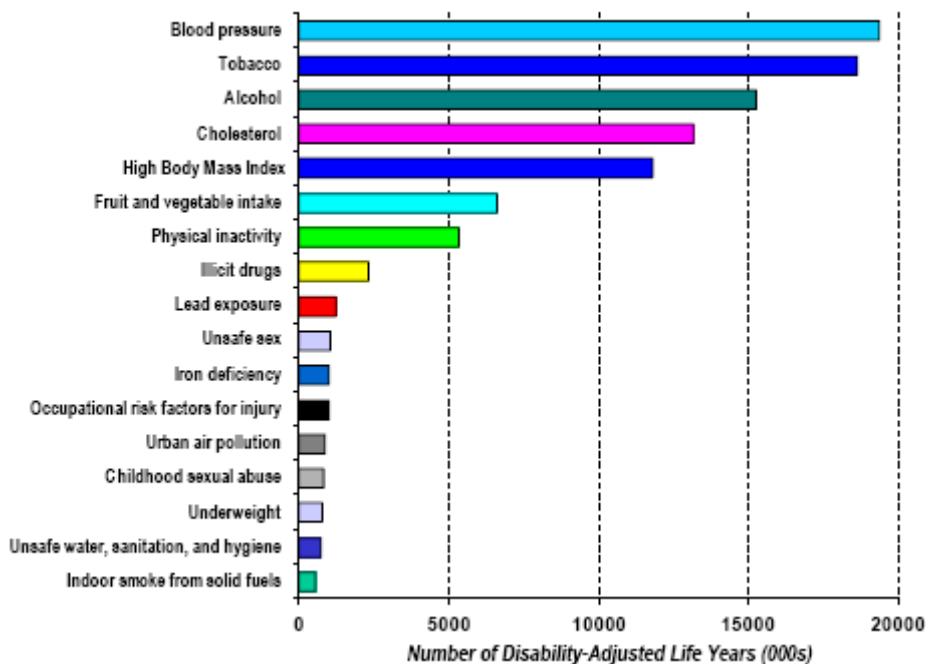
Напълно оправдано е по-голямата активност от страна на Общността да доведе до избора на вариант В или Г. Вариант В е предпочетен поради (i) признаците, че може да докаже ефективността си (ii) наличието на доброволчески подход може да даде по-бързи резултати, и (iii) с оглед на структурата на хранителната промишленост, където доминират няколко големи предприятия и данните за сектора показват, че тези предприятия ще имат полза от прилагането на действия в тази област.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Предвидената бяла книга на Комисията ще включи предложения за подобряване на мониторинга върху нивото на здравословност на храненето и физическата активност, както и предприетите действия на всички равнища, особено по отношение на затлъстяването и наднорменото тегло. Преобладаващия дял на затлъстяване ще бъде ключов показател за постигнатия напредък в ЕС, но ще бъдат определени и други индикатори за проследяване на напредъка при организирането на доброволчески мрежи в съответствие с предпочетения вариант В.

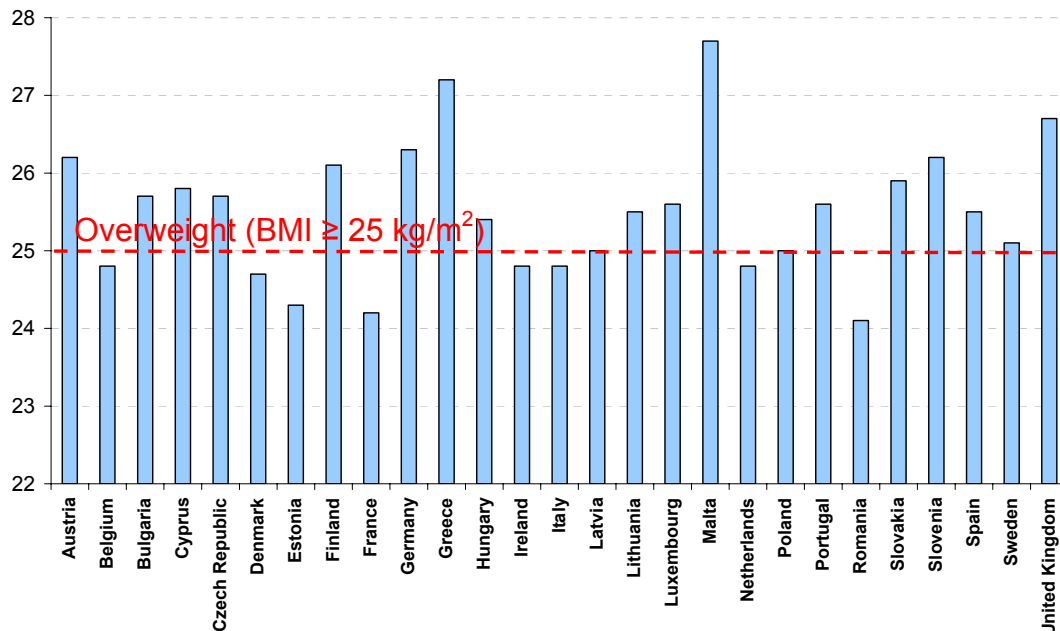
8. ПРИЛОЖЕНИЕ

Фигура 1: Водещи рискови фактори за заболявания в европейския регион

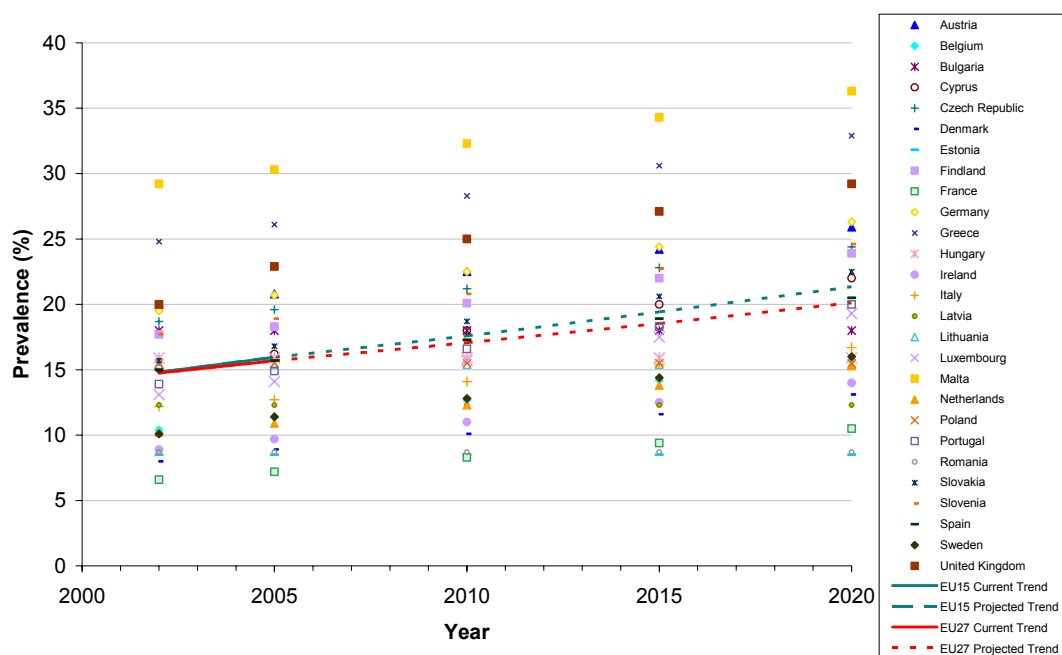


Източник: Световен доклад за здравеопазването 2002 г.

Фигура 2: Средни стойности на ИТМ в държавите-членки на ЕС

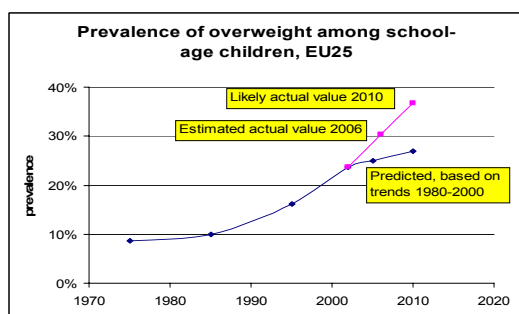


Фигура 3: Затлъстяването в Европа: анализ на тенденциите



Източник: База данни на СЗО и анализ на RAND Europe

Фигура 4: Преобладаващ дял на затлъстяване сред децата на училищна възраст, ЕС на 25-те



Източник: Доклад на международния комитет по въпросите на затлъстяването за затлъстяването при децата за 2007 г.

Фигура 5: Преобладаващ дял на наднорменото тегло сред децата на училищна възраст в определени страни от ЕС на 27-те, въз основа на проучвания между 1958—2003 г.

