

## **PREDLOG »ZAKONA O SPREMEMBAH ZAKONA O OMEJEVANJU PORABE ALKOHOLA« (ZOPA; Uradni list RS, št. 15/03 - uradno prečiščeno besedilo) – (ustanovitev fundacije iz naslova licenčnin na tobak in alkohol)**

### **I. UVOD**

#### **1. Ocena stanja in razlogi za sprejetje zakona**

Priljubljenost opijanja z alkoholom v sodobnem času raste. Ne le, da ga uživajo odrasli, temveč se k uživanju tega vse bolj zatekajo tudi mladi. Razlogi za uživanje le tega so lahko različni, posledice pa enake. V nadaljevanju je naštetih nekaj negativnih posledic vpliva alkohola: povzroča vazodilatacijo - razširitev žil, povzroči lahko okvaro jeter, deluje na centralni živčni sistem kot pomirjevalo (kar povzroča odvisnost), vpliva na govor, vid in usklajenost gibov, lahko povzroča depresijo in agresijo, lahko povzroči slabost ali celo nezavest in prenehanje dihanja ter s tem smrt, povzroči lahko dehidracijo itd.

Poleg določenih bolezenskih stanj in torej vpliva na življenje uživalca, pa ima alkohol vpliv tudi na življenje drugih. Tako je eden od vzrokov za številne prometne nesreče, ki se dogajajo tako pri nas kot tudi v drugih evropskih državah. Podatki Statističnega urada Republike Slovenije kažejo resne povezave alkohola s prometnimi nesrečami, saj je v letu 2009 kar 773 udeležencev bilo alkoholiziranih.<sup>1</sup>

Kot že omenjeno pa alkohol predstavlja velik problem že pri mladoletnih osebah, pri čemer so ti v kasnejših letih vse bolj izpostavljeni različnim obolenjem, ki so posledica prekomernega ali dolgotrajnega uživanja alkohola.

Raziskava Z zdravjem povezano vedenje v šolskem obdobju (HBSC 2014), ki jo je izvedel Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), je pokazala, da je 30,3 % 15-letnikov bilo opitih že vsaj dvakrat (med spoloma ni razlik), in da 13,9 % 15-letnikov pije alkoholne pijače vsaj enkrat tedensko (več fantov kot deklet). Raziskava je pokazala tudi, da je v starosti 13 let ali

---

<sup>1</sup> Vir: Udeleženci v prometnih nesrečah - pod vplivom alkohola, Statistični urad RS, URL: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp> (23.01.2011)

manj prvič pilo alkoholno pijačo 39,5 % 15-letnikov, v isti starosti je bilo prvič opitih 8,6 % 15-letnikov, v obeh primerih več fantov kot deklet.<sup>2</sup>

Tudi v Svetovni zdravstveni organizaciji (WHO), beležijo podatke o rabi alkohola, ki predstavlja problem v sodobnem svetu. Navedena organizacija navaja, da je alkohol na tretjem mestu vodilnih dejavnikov za prezgodnjo smrt. Ocenjuje se, da je v letu 2004 zaradi uživanja alkohola umrlo kar 2,5 milijona ljudi, od tega 320.000 ljudi starih med 15 in 29 let.<sup>3</sup> Prav tako je alkohol vodilni dejavnik tveganja za smrt moških, starih med 15 in 59 let, predvsem zaradi poškodb, nasilja ter bolezni srca in ožilja.<sup>4</sup>

Po raziskavah porabe alkohola med svetovnim prebivalstvom, v letu 2005, je bilo ugotovljeno, da je znašala količina popitega čistega alkohola na prebivalca kar 6,13 litrov, med tem je v evropski regiji ta količina precej višja in sicer v večini držav tudi čez 12,5 litrov.<sup>5</sup>

Ocena stroškov bolezni, poškodb in zastrupitev, ki so povezane s pitjem alkohola, je po izračunih NIJZ v Sloveniji leta 2011 znašala 159 milijonov evrov. Če dodamo oceno še nekaterih drugih stroškov (npr. prometne nezgode, nasilje v družini, kazniva dejanja – kraje, vandalizem), se ta številka poveča na 242 milijonov evrov. Za primerjavo: v zadnjih letih vsako leto v državni proračun s trošarinami od alkohola in alkoholnih pijač dobimo približno 90 milijonov evrov. Družbeni stroški, ki jih lahko pripišemo alkoholu v povprečju po državah znašajo od 1,3 % do 3,3 % BDP in glede na izračune NIJZ to velja tudi za Slovenijo (NIJZ, 2015).<sup>6</sup>

Uživanje alkohola sodi med nevarne dejavnike tveganja obolevnosti in smrtnosti v EU, zato s spremembami Zakona o omejevanju porabe alkohola predlagamo uvedbo ukrepa licenciranja prodaje in ponujanja alkoholnih pijač in uvedbo licenčnin.

Ukrep licenciranja večjih in manjših prodajaln ter gostinskih lokalov za prodajo in ponujanje alkoholnih pijač je namenjen učinkovitejšemu nadzoru nad izvajanjem Zakona o omejevanju porabe alkohola (v nadaljevanju ZOPA). Poleg ukrepa licenciranja predlagamo tudi uvedbo licenčnin, katerih višina naj bo odvisna od velikosti lokala ali prodajalne, števila zaposlenih

---

<sup>2</sup> Z zdravjem povezana vedenja v šolskem obdobju med mladostniki v Sloveniji, Izsledki mednarodne raziskave HBSC, 2014.

<sup>3</sup> Global strategy to reduce the harmful use of alcohol, WHO (World health organisation), Ženeva, 2010, str. 5.

<sup>4</sup> Global status report on alcohol and health, WHO (World health organisation), Ženeva, 2011, str. X.

<sup>5</sup> Ibidem, str. 4.

<sup>6</sup> Matej Košir, Inštitut »Utrip«, Obrazložitev zakonske pobude na temo licenciranja in licenčnin, 2015.

in/ali višine letnih prihodkov. Ob uvedbi licenčnin je treba zagotoviti, da bodo le-te uporabljene za sofinanciranje preventivnih in kurativnih javnih, nevladnih in zasebnih programov na področju alkohola. Za razdeljevanje zbranih finančnih sredstev od licenčnin naj država (Državni zbor Republike Slovenije) ustanovi specializirano fundacijo, ki bo na podlagi strokovnih kriterijev in minimalnih kakovostnih standardov prek razpisov razdeljevala sredstva za izvajanje programov in projektov, ki bodo izhajali iz večletnih prioritet države na področju alkohola, tobaka in prepovedanih drog.<sup>7</sup>

Že enostaven izračun pokaže, koliko bi lahko z licenčninami pridobili javni, nevladni in zasebni zdravstveni in socialno varstveni programi (tako preventivni kot tudi kurativni) s področja alkohola. Npr. če bi licenčnine znašale od 1.000 € do 5.000 € letno (odvisno od velikosti prodajnega mesta, števila zaposlenih in letnih prihodkov), in če bi hipotetično povprečna letna licenčnina na prodajno mesto znašala 2.500 €, bi se v proračun fundacije letno nabralo približno 30 milijonov evrov.<sup>8</sup> To sicer še vedno ne pokrije vse družbene škode, ki jo povzroči alkohol, vendar pa je bistveno več, kot država do zdaj vlaga v preventivne in kurativne dejavnosti na tem področju.

Uvedba licenc in licenčnin ne bi pomenila zgolj še enega stroška za prodajalce alkoholnih pijač, temveč bi predvsem zagotovila financiranje preventivnih in kurativnih programov in projektov, ki dokazano zmanjšujejo škodo zaradi pitja alkohola. Strošek bi plačeval tisti del gospodarstva, ki tudi neposredno ali posredno to škodo povzroča. Glede na dejstvo, da trošarine na alkoholne pijače, niti približno ne dosegajo obsega škode zaradi omenjenih izdelkov, in da gredo trošarine neposredno v integralni proračun, ki ga preventivni in kurativni programi in projekti v veliki večini ne dobijo nazaj (kljub določbam v ZOPA glede sorazmernosti vračanja v programe in projekte), pa bi z licencami in licenčninami uvedli sistem, preko katerega bi se lahko kakovostni programi in projekti samostojno in bistveno lažje financirali ter s katerim bi dolgoročno uspeli zaježiti ali vsaj občutno zmanjšati težave, ki jih imamo v Sloveniji z alkoholom.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Po podatkih Statističnega urada RS je bilo v letu 2013 v Sloveniji 10.840 subjektov na področju gostinstva ter 1.165 trgovin na drobno, v katerih načeloma lahko prodajajo alkoholne pijače.

<sup>9</sup> Matej Košir, Inštitut »Utrip«, Obrazložitev zakonske pobude na temo licenciranja in licenčnin, 2015.

## 2. Cilji, načela in pogloblitve rešitve predloga zakona

### 2.1. Cilj

Ukrep licenciranja prodaje in ponujanja alkoholnih pijač ter uvedba licenčnin vsebuje pet ključnih ciljev, in sicer: (1) krepitev in izboljšanje javnega zdravja; (2) zaščita otrok pred posledicami tveganega in škodljivega pitja alkohola; (3) preprečevanje kriminala ter drugih prestopkov; (4) zagotavljanje javne varnosti; ter (5) zaščita javnega reda in miru.<sup>10</sup>

### 2.2. Načela

Predlagani zakon ne posega v načela veljavnega Zakona o omejevanju porabe alkohola.

### 2.3. Pogloblitve rešitve

V **1. členu** predlaganega zakona je na novo definirana licencirana prodajalna. Licenco za prodajalno alkoholnih pijač podeljuje Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, na osnovi upoštevanja kriterijev: ustrezne oddaljenosti od šol, vnaprej opredeljene prostorske gostote teh prodajaln idr.

**2. člen** ureja podeljevanje licenc prodajalnam alkoholnih pijač, prodajalcem alkoholnih pijač pa nalaga plačevanje letne licenčnine. Nadzor nad podeljevanjem in odvzemanjem licenc ter s tem spoštovanjem zakonodaje na področju alkohola naj država dodeli Zdravstvenemu inšpektoratu Republike Slovenije, pri nadzoru pa bi jim lahko pomagala tudi policija (zlasti v nočnem času in med vikendi, ko so kršitve pogostejše) in večje mreže nevladnih organizacij na področju zdravja v Republiki Sloveniji. Država mora ob uvedbi ukrepa licenciranja zagotoviti večje število zdravstvenih inšpektorjev in policistov, ki bodo lahko učinkoviteje nadzirali izvajanje ZOPA in drugih predpisov, povezanih s prodajo in ponujanjem alkoholnih pijač (npr. morebitnega novega podzakonskega predpisa o licenciranju prodajaln in gostinskih lokalov) ter finančno okrepiti pristojni inšpektorat in policijo za izvajanje teh nalog.<sup>11</sup>

**3. člen** nalaga Državnemu zboru Republike Slovenije, da za potrebe učinkovitega razdeljevanja zbranega denarja iz naslova licenčnin, z odlokom ustanovi fundacijo za

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

financiranje preventivnih in kurativnih programov na področju alkoholne in tobačne politike ter politike prepovedanih drog. Fundacija, ki bi bila zadolžena za razdeljevanje zbranih licenčnin, bi bila ustanovljena po modelu Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO), vendar pa bi sredstva lahko dodeljevala tako javnim zdravstvenim ustanovam (npr. NIJZ, bolnišnice, zdravstveni domovi), akademskim in raziskovalnim ustanovam (npr. fakultetam, visokim šolam, javnim raziskovalnim inštitutom), kot tudi nevladnim organizacijam in zasebnim zavodom, ki se ukvarjajo s področjem alkohola, tobaka in prepovedanih drog. Licenčnine bi se plačevale neposredno fundaciji in ne tako, kot v primeru FIHO (prek Loterije Slovenije d.d.).<sup>12</sup>

**4. člen** predlaganega zakona nalaga Zdravstvenemu inšpektoratu Republike Slovenije dodatni nalogi v okviru nadzora, ki ga opravlja, in sicer nadzor nad podeljevanjem in odvzemanjem licenc za prodajo in ponujanje alkoholnih pijač ter nadzor nad plačevanjem licenčnin za prodajo in ponujanje alkoholnih pijač.

### **3. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva**

Predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za državni proračun.

Uvedba licenc in licenčnin bi predvsem zagotovila financiranje preventivnih in kurativnih programov in projektov, ki dokazano zmanjšujejo škodo zaradi pitja alkohola. Glede na dejstvo, da trošarine na alkoholne pijače niti približno ne dosegajo obsega škode zaradi omenjenih izdelkov, in da gredo trošarine neposredno v integralni proračun, ki ga preventivni in kurativni programi in projekti v veliki večini ne dobijo nazaj (kljub določbam v ZOPA glede sorazmernosti vračanja v programe in projekte), pa bi z licencami in licenčninami uvedli sistem, preko katerega bi se lahko kakovostni programi in projekti samostojno in bistveno lažje financirali ter s katerim bi dolgoročno uspeli zajezi ali vsaj občutno zmanjšati težave, ki jih imamo v Sloveniji z alkoholom.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

#### **4. Zagotovitev sredstev za izvajanje predloga zakona v državnem proračunu**

Za izvajanje zakona je treba zagotoviti sredstva iz državnega proračuna.

#### **5. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenost predlagane ureditve pravu Evropske unije**

Pri uvedbi licenciranja predlagamo upoštevanje dobrih praks v Evropi (zlasti v Angliji in Walesu ter na Škotskem). Alkoholne pijače ne morejo biti enako obravnavane kot drugi prodajni artikli, zato morajo biti za njihovo prodajo določeni strožji pogoji (npr. določitev prodajnih mest in natančnega časa prodaje, strožje kazni za prodajo mladoletnim in opitim ipd.). Z uvedbo licenciranja naj se omeji tudi število prodajnih mest (manjša gostota prodajaln in gostinskih lokalov, v katerih prodajajo alkohol, npr. določena kvota prodajnih mest na kvadratni kilometer ali število prebivalcev ipd.). Ob tem velja slediti dobrim praksam iz tujine.<sup>14</sup>

##### **Avstralija**

Avstralija je npr. pred leti ustanovila agencijo, ki se imenuje Fundacija za raziskave in izobraževanje na področju alkohola. Omenjena agencija zagotavlja osnovno financiranje raziskovalnega dela ključnih raziskovalnih ustanov na tem področju v Avstraliji. Ustanovljena je bila na osnovi zbiranja davka od piva. Ta denar pomeni edini vir financiranja fundacije, saj ji avstralska vlada ne zagotavlja drugih virov.<sup>15</sup>

##### **Velika Britanija**

Velika Britanija ima podobno ureditev, ki zagotavlja financiranje prek posebnega sklada, v katerem se že več kot sto let zbira denar od dodatnih licenčin pivnic (pubov). S tem denarjem je financirana posebna agencija za raziskave na področju alkohola, imenovana Alcohol Research UK (<http://alcoholresearchuk.org/grants/how-we-fund-our-grants>). Alkoholna industrija je pred več kot desetimi leti menila, da bi glede na izvor denarja, morala biti zastopana v izvršnem odboru, vendar je uspelo ostalim deležnikom to preprečiti.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

### **Zvezne države v ZDA**

Nekatere zvezne države v ZDA so sprejele ukrepe za zbiranje takšne ali drugačne oblike davka, ki se uporablja za financiranje raziskav ali zdravljenja. Država Severna Karolina s tem denarjem zagotavlja financiranje raziskovalnega inštituta na področju alkohola na univerzi v Severni Karolini. Država Washington pa zagotavlja financiranje raziskav ter izobraževanja in usposabljanja na Univerzi Washington in Washington State University.<sup>17</sup>

## **II. BESEDILO ČLENOV**

### **1. člen**

V Zakonu o omejevanju porabe alkohola (Uradni list RS, št. 15/03 - uradno prečiščeno besedilo) se v 2. členu za petim odstavkom doda nov šesti odstavek, ki se glasi:

»Licencirana prodajalna pomeni katerokoli prodajalno, ki ji je na osnovi licence, podeljene s strani Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije, dovoljena prodaja alkoholnih pijač.«

Dosedanji šesti odstavek postane sedmi odstavek.

### **2. člen**

7. člen se spremeni tako, da se glasi:

»7. člen

Prodaja alkoholnih pijač je dovoljena le v posebej licenciranih prodajalnah.

Vsak prodajalec oziroma ponudnik alkoholnih pijač mora za vsako naslednje koledarsko leto do konca novembra tekočega leta na Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije predložiti vlogo za pridobitev licence za prodajo in ponujanje alkoholnih pijač.

Licenco prodajalni podeli Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, ki lahko ob kršitvah tega zakona s strani prodajalcev oziroma ponudnikov alkoholnih pijač tudi zavrne izdajo

---

<sup>17</sup> Ibidem.

licence. Kriterije za podelitev ali zavrnitev licence sprejme s pravilnikom ministrstvo, pristojno za zdravje.«

Ob odobreni licenci morajo prodajalci oziroma ponudniki alkoholnih pijač plačati letno licenčnino, ki jo za vsako leto posebej najkasneje do konca oktobra tekočega leta določi ministrstvo, pristojno za zdravje.

Dosedanji 7. člen postane 7. a člen.

### 3. člen

14. člen se spremeni tako, da se glasi:

»14. člen

Za izvajanje programov iz 4. člena tega zakona se sredstva na podlagi javnih razpisov zagotavljajo iz licenčnin za prodajo in ponujanje alkoholnih pijač. Za potrebe učinkovitega razdeljevanja zbranega denarja iz naslova licenčnin na podlagi strokovnih kriterijev Državni zbor Republike Slovenije, na podlagi odloka ustanovi fundacijo za financiranje preventivnih in kurativnih programov na področju alkoholne in tobačne politike ter politike na področju prepovedanih drog.«

### 4. člen

V četrtem odstavku 15. člena se za 6. alinejo pika nadomesti s podpičjem in dodata novi 7. in 8. alineja, ki se glasita:

- » - podeljevanjem in odvzemanjem licenc za prodajo in ponujanje alkoholnih pijač (7. člen);
- plačevanjem licenčnin za prodajo in ponujanje alkoholnih pijač (14. člen).«

## III. OBRAZLOŽITEV

### K 1. členu

Doda se nova definicija »licencirana prodajalna«.



## **K 2. členu**

Določa se obveznost za prodajalce oziroma ponudnike alkoholnih pijač, da za vsako koledarsko leto na Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije predložijo vlogo za pridobitev licence za prodajo alkoholnih pijač. Ureja se podelitev licence in določa se obveznost plačevanja letne licenčnine za prodajalce oziroma ponudnike alkoholnih pijač.

## **K 3. členu**

Državnemu zboru Republike Slovenije se nalaga ustanovitev fundacije za financiranje preventivnih in kurativnih programov na področju alkoholne in tobačne politike ter politike prepovedanih drog.«

## **K 4. členu**

Zdravstvenemu inšpektoratu Republike Slovenije, se v okviru nadzora ki ga opravlja, nalagata dodatni nalogi.

Operacijo delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Javni razpis za izbor operacije se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov; razvojne prioritete "Institucionalna in administrativna usposobljenost"; prednostne usmeritve "Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga"