

PREDLOG »ZAKONA O SPREMEMBAH ZAKONA O OMEJEVANJU UPORABE TOBAČNIH IZDELKOV« (ZOUTI; Uradni list RS, št. 93/07-uradno prečiščeno besedilo) – (ustanovitev fundacije iz naslova licenčnin na tobak in alkohol)

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejetje zakona

Vsako leto na svetu zaradi bolezni povzročenih z rabo tobaka umre skoraj 6 milijonov ljudi.¹ Samo v Evropski uniji povzroči tobak 700 000 smrti letno.² V Sloveniji je tobak med dejavniki tveganja vodilni preprečljivi vzrok smrti in vodilni dejavnik tveganja za izgubljena zdrava leta življenja zaradi prezgodnje smrti in manjzmožnosti.³ Kajenju tobaka pripisujemo 19 % vseh smrti pri Slovencih, starih 30 let ali več, 27% pri moških in 11% pri ženskah. Vsako leto zaradi kajenja umre skoraj 3.600 kadičev, od teh smrti je približno 900 prezgodnjih (pred 60. letom starosti).⁴

Kajenje namreč škoduje tako rekoč vsakemu organu v človeškem telesu in povzroča razvoj številnih bolezni in zdravstvenih težav pri kadičih, predvsem številnih vrst raka, bolezni srca in ožilja ter bolezni dihal. Kajenje ima tudi škodljive učinke na reproduktivno zdravje žensk, zdravje še nerojenega otroka in dojenčka, vzročno pa je povezano tudi z impotenco, sivo mreno, nizko kostno gostoto, zlomi kolka in drugimi boleznimi in zdravstvenimi težavami ter splošno poslabšanim zdravstvenim stanjem, kar vpliva na povečano odsotnost kadičev z dela in na povečane potrebe po zdravstvenih storitvah.⁵ Resne in nevarne posledice za zdravje, podobne škodljivim učinkom kajenja pri kadičih, se lahko pojavijo tudi po dolgotrajni

¹ WHO. Tobacco Fact Sheet Tobacco N°339. Geneva: World Health Organization, 2011. Pridobljeno 14. 5. 2013 s spletne strani:

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/index.html>

² EPHA Recommendations On tobacco taxation

³ World Health Organization. The European Health Report 2005: Public Health Action for healthier children and populations. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2005

⁴ World Health Organization. WHO global report: mortality attributable to tobacco. Geneva: World Health Organization, 2012

⁵ US Department of Health and Human Services. The Health Consequences of smoking: a report of the Surgeon General. Washington: Government Printing Office, 2004

izpostavljenosti tobačnemu dimu. Posebej ranljiva skupina za škodljive učinke izpostavljenosti tobačnemu dimu za zdravje so dojenčki in otroci.^{6,7}

Med 15 do 64 let starimi prebivalci Slovenije kadi 24% vseh, več moških (27%) kot žensk (21%)⁸, po drugih podatkih kadi 23% prebivalcev starih od 25 do 64 let, prav tako več moških (25%) kot žensk (20%).⁹ V Sloveniji kadi tobačne izdelke znaten delež 15-letnikov, to je okoli 25%.¹⁰ 13,1% 15-letnikov kadi vsaj enkrat tedensko (med spoloma ni razlik), 16,6% 15-letnikov je prvič kadilo v starosti 13 let ali manj (več fantov kot deklet).¹¹

Zavedati se moramo, da kajenje nima le negativnih učinkov na zdravje prebivalstva, temveč pomeni uporaba tobaka, kot je poudarila Svetovna zdravstvena organizacija ob Svetovnem dnevu brez tobaka maja 2014, precejšnjo ekonomsko škodo, predvsem zvišuje stroške zdravljenja zaradi obolenj, ki so posledice kajenja, znižuje produktivnost in dohodke zaradi bolezni in prezgodnjih smrti. Skupni stroški za zdravstvo v Evropi nanesejo letno 25.3 milijarde EUR, stroški izgube produktivnosti pa 8.3 milijarde EUR letno.¹²

Raba tobaka tako sodi med najnevarnejše dejavnike tveganja obolevnosti in smrtnosti v Evropski uniji ter predstavlja zelo velik gospodarski strošek za vso družbo, zato s spremembami Zakona o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov predlagamo uvedbo ukrepa licenciranja prodaje in ponujanja tobačnih izdelkov in uvedbo licenčnin.

Ukrep licenciranja večjih in manjših prodajaln ter gostinskih lokalov za prodajo in ponujanje tobačnih izdelkov je namenjen učinkovitejšemu nadzoru nad izvajanjem Zakona o

⁶ U.S. Department of Health and Human Services. The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke: A Report of the Surgeon General. Washington D.C., Government Printing Office, 2006

⁷ State of California, Air Resources Board. Proposed Identification of environmental Tobacco Smoke As a Toxic Air Contaminant, Part B-Health Effects. California: Environmental Protection Agency, Office of Environmental Health Hazard Assessment, 2005

⁸ Inštitut za varovanje zdravja RS. 31. Januar-Dan brez cigarete: Sporočilo za javnost IVZ. Pridobljeno 20. 5. 2013 s spletne strani:

http://www.ivz.si/Mp.aspx?ni=76&pi=3&_3_id=1887&_3_PageIndex=2&_3_geoupId=225&_3_newsCategory=&_3_action=ShowNewsFull&pl=76-3.0.

⁹ Inštitut za varovanje zdravja RS. Zdravje in vedenjski slog prebivalcev Slovenije – CINDI 2012 (neobjavljeno)

¹⁰ Koprivnikar H. Kajenje tobaka. V: Jeriček Klanšček H, Rožkar S, Koprivnikar H, Pucelj V, Bajt M, Zupanič T (ed.). Spremembe v vedenjih, povezanih z zdravjem mladostnikov v Sloveniji v obdobju 2002-2010. Ljubljana: Inštitut za varovanje zdravja RS, 2012

¹¹ Z zdravjem povezana vedenja v šolskem obdobju med mladostniki v Sloveniji, Izsledki mednarodne raziskave HBSC, 2014.

¹² EPHA Recommendations On tobacco taxation

omejevanju uporabe tobačnih izdelkov (v nadaljevanju ZOUTI). Poleg ukrepa licenciranja predlagamo tudi uvedbo licenčin, katerih višina naj bo odvisna od velikosti lokala ali prodajalne, števila zaposlenih in/ali višine letnih prihodkov. Ob uvedbi licenčin je treba zagotoviti, da bodo le-te uporabljene za sofinanciranje preventivnih in kurativnih javnih, nevladnih in zasebnih programov na področju tobaka (ukrepi za nadzor nad tobakom so drugi najučinkovitejši način porabe javnih sredstev za izboljšanje zdravja)¹³, alkohola in prepovedanih drog. Za razdeljevanje zbranih finančnih sredstev od licenčin 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 prioritete države na področju tobaka.¹⁴

Že enostaven izračun pokaže, koliko bi lahko z licenčinami pridobili javni, nevladni in zasebni zdravstveni in socialno varstveni programi (tako preventivni kot tudi kurativni) s področja tobaka. 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 licenčina na prodajno mesto znašala 2.500 €, bi se v proračun fundacije letno nabralo približno 30 milijonov evrov.¹⁵ To sicer še vedno ne pokrije vse družbene škode, ki jo povzroči tobak, vendar pa je bistveno več, kot država do zdaj vlaga v preventivne in kurativne dejavnosti na tem področju.

Uvedba licenc in licenčin ne bi pomenila zgolj še enega stroška za prodajalce tobačnih izdelkov, temveč bi predvsem zagotovila financiranje preventivnih in kurativnih programov in projektov, ki dokazano zmanjšujejo škodo zaradi kajenja tobačnih izdelkov. Strošek bi plačeval tisti del gospodarstva, ki tudi neposredno ali posredno to škodo povzroča. Glede na dejstvo, da trošarine na tobačne izdelke, 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 ZOUTI glede sorazmernosti vračanja v programe in projekte), pa bi z licencami in licenčinami 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 s tobakom.¹⁶

¹³ Svetovna zdravstvena organizacija, Regionalni urad za Evropo, Zdravje 2020, Temeljna evropska izhodišča za vsevladno in vsedružbeno akcijo za zdravje in blagostanje, 2014.

¹⁴ Matej Košir, Inštitut »Utrip«, Obrazložitev zakonske pobude na temo licenciranja in licenčin, 2015.

¹⁵ 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 tobačne izdelke.

¹⁶ Matej Košir, Inštitut »Utrip«, Obrazložitev zakonske pobude na temo licenciranja in licenčin, 2015.

2. Cilji, načela in pogloblitve rešitve predloga zakona

2.1. Cilj

Ukrep licenciranja prodaje in ponujanja tobačnih izdelkov ter uvedba licenčnin vsebuje dva ključna cilja, in sicer krepitev in izboljšanje javnega zdravja ter zaščita otrok pred posledicami aktivnega in pasivnega kajenja.¹⁷

2.2. Načela

Predlagani zakon ne posega v načela veljavnega Zakona o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov.

2.3. Pogloblitve rešitve

V **1. členu** predlaganega zakona je na novo definirana licencirana prodajalna. Licenco za prodajalno tobačnih izdelkov podeljuje Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, na osnovi upoštevanja kriterijev: ustrezne oddaljenosti od šol, vnaprej opredeljene prostorske gostote teh prodajaln idr.¹⁸

2. člen ureja podeljevanje licenc prodajalnam tobačnih izdelkov, prodajalcem tobačnih izdelkov pa nalaga plačevanje letne licenčnine. Tobačni izdelki ne morejo biti enako obravnavani kot drugi prodajni artikli, zato morajo biti za njihovo prodajo določeni strožji pogoji (npr. določitev prodajnih mest in natančnega časa prodaje). Z uvedbo licenciranja naj se omeji tudi število prodajnih mest (manjša gostota prodajaln in gostinskih lokalov, v katerih prodajajo tobak, npr. določena kvota prodajnih mest na kvadratni kilometer ali število prebivalcev ipd.). Ob tem velja slediti dobrim praksam iz tujine. Nadzor nad podeljevanjem in odvzemanjem licenc ter s tem spoštovanjem zakonodaje na področju tobaka 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.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Skupne pobude na področju alkoholne in tobačne politike ter politike na področju prepovedanih drog v Republiki Sloveniji, Inštitut za raziskave in razvoj »Utrip«, Zveza društev na področju drog Slovenije, Rdeči križ Slovenije, Mladinsko združenje Brez izgovora in podporne nevladne organizacije, junij, 2012.

Država mora ob uvedbi ukrepa licenciranja zagotoviti večje število zdravstvenih inšpektorjev in policistov, ki bodo lahko učinkoviteje nadzirali izvajanje ZOUTI in drugih predpisov, povezanih s prodajo tobačnih izdelkov (npr. morebitnega novega podzakonskega predpisa o licenciranju prodajaln in gostinskih lokalov) ter finančno okrepiti pristojni inšpektorat in policijo za izvajanje teh nalog.¹⁹

3. člen nalaga Državnemu zboru Republike Slovenije, da za potrebe učinkovitega razdeljevanja zbranega denarja iz naslova licenčnin, z odlokom ustanovi fundacijo za financiranje preventivnih in kurativnih programov na področju tobačne in alkoholne 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 tobaka, alkohola in prepovedanih drog. Licenčnine bi se plačevale neposredno fundaciji in ne tako, kot v primeru FIHO (prek Loterije Slovenije d.d.).²⁰

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 tobačnih izdelkov ter nadzor nad plačevanjem licenčnin za prodajo in ponujanje tobačnih izdelkov.

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 kajenja tobačnih izdelkov. Glede na dejstvo, da trošarine na tobačne izdelke, 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 ZOUTI glede sorazmernosti vračanja v programe in projekte), pa bi z licencami in

¹⁹ Matej Košir, Inštitut »Utrip«, Obrazložitev zakonske pobude na temo licenciranja in licenčnin, 2015.

²⁰ Ibidem.

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 s tobakom.²¹

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

Irska

Namen predloga zakonodaje (ki je trenutno v javni razpravi, katera naj bi bila zaključena 31. julija 2015) glede licenciranja prodaje tobačnih izdelkov, je nadomestiti trenutno zakonodajo o licenciranju prodaje tobačnih izdelkov, natančneje regulirati komu bo dovoljeno prodajati izdelke, ter kje in kako se lahko ti izdelki prodajajo. Namen tovrstne regulacije je tudi, da se opozori na resnost teh izdelkov in javnost (predvsem otroke) zavaruje pred škodljivimi učinki ter da se omeji dostopnost do tobačnih izdelkov. Pod novim sistemom licenciranja bodo morali vsi prodajalci, ki želijo prodajati tobak pridobiti licenco. Licence bodo vezane na posamične poslovalnice. Prodajalec, ki upravlja ali je lastnik večih poslovalnic bo moral za vsako poslovalnico posebej zaprositi za licenco. Predvidena je letna taksa za vsako poslovalnico.²²

²¹ Ibidem.

²² Public consultation on legislation in relation to the sale of tobacco products and non-medicinal nicotine delivery systems, 2014 (original dostopen na: http://health.gov.ie/wp-content/uploads/2014/12/Consultation-Paper-28-November-2014_NEW.pdf).

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov (Uradni list RS, št. 93/07- uradno prečiščeno besedilo) se v 2. členu doda nova 11. točka, ki se glasi:

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

2. člen

Doda se nov 13. člen, ki se glasi:

»13. člen

Prodaja tobačnih izdelkov je dovoljena le v posebej licenciranih prodajalnah.

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

Licenco prodajalni podeli Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, ki lahko ob kršitvah tega zakona s strani prodajalcev oziroma ponudnikov tobačnih izdelkov tudi zavrne izdajo licence. Kriterije za podelitev ali zavrnitev licence sprejme s pravilnikom ministrstvo, pristojno za zdravje.

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

3. člen

19. člen se spremeni tako, da se glasi:

»19. člen

Za uresničevanje nalog Sveta za zdravje iz 5. člena tega zakona in za uresničevanje nalog javnih zavodov in ustanov (iz 18.c člena) ter nevladnih organizacij se sredstva na podlagi javnih razpisov zagotavljajo iz licenčnin za prodajo tobačnih izdelkov. 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 prepovedanih drog.«

4. člen

V drugem odstavku 20. člena se za 4. alinejo pika nadomesti s podpičjem in dodata novi 5. in 6. alineja, ki se glasita:

- » - podeljevanjem in odvzemanjem licenc za prodajo in ponujanje tobačnih izdelkov (13. člen);
- plačevanjem licenčnin za prodajo in ponujanje tobačnih izdelkov (19. člen).«

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu

Doda se nova definicija »licencirana prodajalna«.

K 2. členu

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

K 3. členu

Državnemu zboru Republike Slovenije se nalaga ustanovitev fundacije za financiranje preventivnih in kurativnih programov na področju tobačne in alkoholne 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"