



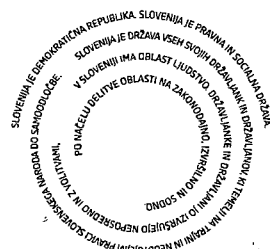
REPUBLIKA SLOVENIJA  
**DRŽAVNI ZBOR**

Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 94 00, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si

**SKUPINA POSLANCEV IN POSLANK**

(prvopodpisani Jernej Vrtovec)



**DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE**

|            |               |     |
|------------|---------------|-----|
| Prejeto:   | 10-06-2019    |     |
| Šifra:     | 543-03/19-2/1 |     |
| Povezava:  |               |     |
| EPA:       | 643-VIII      | EU: |
| Sign. zn.: |               |     |
| Kratika:   |               |     |

Ljubljana, 10. junij 2019

Na podlagi 88. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13 in 75/16), 19. člena Zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12), 114. in 115. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 92/07 - uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17) vlagamo spodaj podpisane poslanke in poslanci

**PREDLOG ZAKONA O SPREMEMBAH ZAKONA O OMEJEVANJU UPORABE  
TOBAČNIH IN POVEZANIH IZDELKOV**

ki vam ga pošiljamo v obravnavo in sprejem po skrajšanem postopku na podlagi 142. člena Poslovnika Državnega zbora Republike Slovenije.

Na sejah Državnega zbora in na sejah matičnega delovnega telesa bo v imenu predlagateljev sodeloval poslanec **Jernej Vrtovec**.

Prilogi:

- predlog zakona
- podpisi poslank in poslancev:

## **Predlog Zakona o spremembah Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov**

### **I. UVOD**

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

Veljavni Zakon o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (Uradni list RS, št. 9/17 in 29/17 – »ZOUTPI«) je bil sprejet 15.02.2017 in je začel veljati 11.03.2017. ZOUTPI je implementiral Direktivo 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES (»Direktiva 2014/40/EU«) in celovito uredil področje tobačnih in povezanih izdelkov. ZOUTPI sledi Direktivi 2014/40/EU in zasleduje kratkoročne in dolgoročne cilje omejevanja uporabe tobačnih in povezanih izdelkov ter ureja:

- ukrepe za omejevanje uporabe tobačnih in povezanih izdelkov ter ukrepe in vire za preprečevanje njihovih škodljivih vplivov na zdravje;
- najvišje vrednosti emisij tobačnih izdelkov;
- obveznosti poročanja o najvišjih vrednostih emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida za cigarete;
- označevanje in embalažo tobačnih in povezanih izdelkov, vključno z zdravstvenimi opozorili;
- sledljivost in varnostne elemente, ki se uporabljajo za tobačne izdelke;
- prepoved dajanja tobaka za oralno uporabo na trg;
- obveznosti glede predložitve uradnega obvestila o novih tobačnih izdelkih;
- dajanje na trg elektronskih cigaret;
- dajanje na trg in označevanje zeliščnih izdelkov za kajenje;
- prepoved oglaševanja, promocije in sponzoriranja tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov;
- način in omejitev prodaje tobačnih in povezanih izdelkov;
- prepoved kajenja oziroma uporabe tobačnih in povezanih izdelkov v zaprtih javnih in delovnih prostorih

Kot navedeno, ZOUTPI, v skladu z Direktivo 2014/40/EU ureja tudi označevanje in embalažo tobačnih in povezanih izdelkov, vključno z zdravstvenimi opozorili. Pri tem je del, ki določa zdravstvena opozorila, usklajen z Direktivo 2014/40/EU in se tako od leta 2017 uporabljajo tudi sestavljena zdravstvena opozorila, torej poleg besednih opozoril tudi ustrezne barvne fotografije iz knjižice slik, določene v predpisu, ki ureja sestavljena zdravstvena opozorila za tobačne izdelke za kajenje.

Ta opozorila so enaka po celotni Evropski Uniji in prikazujejo škodljive posledice kajenja za uporabnika tobačnih izdelkov in njegove bližnje in poskušajo odvracati uporabnike in potencialne uporabnike tobačnih izdelkov od uporabe tobačnih izdelkov. Ta sestavljena opozorila so tako predpisana, predpisana je tudi pogostnost uporabe in njihova menjava, poleg ZOUTPI to ureja na njegovi podlagi sprejet Pravilnik o zdravstvenih opozorilih za tobačne izdelke (Uradni list RS, št. 23/17 in 53/17).

V okviru določb o označevanju in embalaži tobačnih in povezanih izdelkov pa ima ZOUTPI tudi določbe, ki ne predstavljajo implementacije Direktive 2014/40/EU, temveč predstavljajo posebnost in izjemo slovenske ureditve.

Veljavni ZOUTPI namreč določa tudi enotno embalažo in to v določbah 18., 19. in 20. člena ZOUTI. Ti členi določajo:

#### 18. člen

(videz in vsebina cigaretnih zavojčkov)

(1) Zavojčki cigaret so kvadraste oblike. Zavojček cigaret je lahko iz kartona ali mehkega materiala in se odpira tako, da se potem, ko je bil prvič odprt, ne da ponovno zapreti ali zapečatiti, razen z zavihkom in pregibnim pokrovčkom. Pri zavojčkih z zavihkom in pregibnim pokrovčkom se lahko pokrovček pregiba samo na hrbtnem delu. Zavojček cigaret vsebuje najmanj 20 cigaret.

(2) Zavojčki in zunanja embalaža cigaret in notranje površine tovrstne embalaže so barve, določene v predpisu, ki ureja enotno embalažo tobačnih izdelkov. Ovoj, ki prekriva zavojček cigaret, trak za odpiranje ali kateri koli drugi del embalaže cigaret je barve in videza, določenih v predpisu, ki ureja enotno embalažo tobačnih izdelkov.

(3) Na zavojčkih in zunanji embalaži cigaret je, pod pogojem, da ne prekriva splošnih opozoril, sestavljenih zdravstvenih opozoril ali informativnih sporočil, lahko natisnjeno besedilo, ki navaja znamko in ime vrste cigaret, vendar se znamka in ime vrste lahko pojavita samo in ne več kot enkrat na naslednjih površinah:

- sprednji površini zavojčka in zunanje embalaže,
- eni od najmanjših površin zavojčka in zunanje embalaže in
- nasprotni najmanjši površini zavojčka in zunanje embalaže.

(4) Na zavojčkih in zunanji embalaži cigaret so lahko natisnjeni besedilo, ki navaja podatke o proizvajalcu in številu vsebovanih cigaret, črna koda in druga identifikacijska oznaka ali varnostni element.

(5) Minister določi podrobnejše pogoje glede videza cigaretnih zavojčkov in zunanje embalaže cigaret.

#### 19. člen

(videz in vsebina zavojčkov tobaka za zvijanje)

(1) Zavojčki tobaka za zvijanje so kvadraste oblike, cilindrične oblike ali v obliki vrečke. Zavojček tobaka za zvijanje vsebuje najmanj 30 g tobaka.

(2) Zavojčki in zunanja embalaža tobaka za zvijanje ter notranje površine tovrstne embalaže so barve, določene v predpisu, ki ureja enotno embalažo tobačnih izdelkov. Ovoj, ki prekriva zavojček tobaka za zvijanje, trak za odpiranje ali kateri koli drugi del embalaže tobaka za zvijanje je barve in videza, določenih v predpisu, ki ureja enotno embalažo tobačnih izdelkov.

(3) Na zavojčkih in zunanji embalaži tobaka za zvijanje v primeru zavojčka kvadraste oblike ali zunanjega paketa, ki ni cilindrične oblike, se lahko besedilo, ki navaja znamko in ime vrste tobaka za zvijanje, pojavi samo in ne več kot enkrat na vsaki od naslednjih površin:

- sprednji površini zavojčka in zunanje embalaže,
- eni od najmanjših površin zavojčka in zunanje embalaže in
- nasprotni najmanjši površini zavojčka in zunanje embalaže.

(4) V primeru zavojčka in zunanje embalaže cilindrične oblike se lahko besedilo, ki navaja znamko in ime vrste tobaka, pojavi samo in ne več kot enkrat na vsaki od naslednjih površin:

- sprednji površini zavojčka in zunanje embalaže,
- zadnji površini zavojčka in zunanje embalaže in
- pokrovu zavojčka in zunanje embalaže.

(5) V primeru zavojčka in zunanje embalaže v obliki vrečke se, pod pogojem, da ne prekriva splošnih, sestavljenih zdravstvenih opozoril ali informativnih sporočil, lahko besedilo, ki navaja znamko in ime vrste tobaka, pojavi samo in ne več kot enkrat na vsaki od naslednjih površin:

- sprednji površini zavojčka in zunanje embalaže,
- zadnji površini zavojčka in zunanje embalaže in
- na notranji strani zavihka.

(6) Na zavojčkih in zunanji embalaži tobaka za zvijanje so lahko natisnjeni besedilo, ki navaja podatke o proizvajalcu in maso vsebovanega tobaka za zvijanje v gramih, črna koda in druga identifikacijska oznaka ali varnostni element.

(7) Zavojčku ali zunanji embalaži tobaka za ročno zvijanje se lahko priložijo cigaretni papirčki in filtri, ki ne smejo biti vidni, preden se embalaža ne odpre.

(8) Minister določi podrobnejše pogoje glede videza zavojčkov tobaka za zvijanje in zunanje embalaže tobaka za zvijanje.

## 20. člen

(videz cigaret)

(1) Barva ali odtenek, dovoljena na ali za papirček, ohišje, filter ali drug material, ki tvori del cigarete, razen vsebovanega tobaka, je navadna bela s končnim slojem brez sijaja, pri čemer je:

- na cigareti lahko natisnjeno besedilo, ki opredeljuje znamko in ime vrste cigarete, vendar le, če so izpolnjeni vsi podrobnejši pogoji, ki jih določi minister, pristojen za zdravje, in
- papirček ali ovoj, ki obdaja konec cigarete, ki ni namenjen prižiganju, lahko obarvan v odtenku plute.

(2) Minister določi podrobnejše pogoje glede videza cigaret.

Zgoraj navedene določbe tako določajo enotno embalažo cigaretnih zavojčkov (19. člen ZOUTPI) in zavojčkov tobaka za zvijanje (20. člen ZOUTPI) ter videz cigaret (20. člen ZOUTPI).

Določbe 18., 19. in 20. člena ZOUTPI, ki določajo barvo in odtenek, ki se lahko uporabi za embalažo tobačnih izdelkov in posameznih cigaret, ter določbe, ki določajo pravila za navajanje znamke, imena in vrste tobačnih izdelkov, podatkov o proizvajalcu in številu cigaret oziroma masi tobaka za zvijanje, črtni kodi, drugi identifikacijski oznaki ali varnostnem elementu na embalaži se začnejo uporabljati 1. januarja 2020, kar je določeno v tretjem odstavku 50. člena ZOUTPI.

ZOUTPI torej predpisuje enotno embalažo cigaretnih zavojčkov in zavojčkov tobaka za zvijanje, predpisuje pa tudi (med drugim) pravila za navajanja znamke, imena in vrste

tobačnih izdelkov, podatkov o proizvajalcu in številu cigaret oziroma masi tobaka za zvijanje, črtni kodi, drugi identifikacijski oznaki ali varnostnem elementu na embalaži.

To pomeni, da ZOUTPI, upoštevajoč določbo tretjega odstavka 50. člena ZOUTPI predvideva, da v Republiki Sloveniji od 1.1.2020 ne bi bila več dovoljena prodaja izdelkov, ki ne bi izpolnjevala teh pogojev, ki bodo natančneje predpisani s strani Ministra za zdravje.

V praksi to pomeni, da bodo cigaretni zavojčki in zavojčki tobaka za zvijanje vseh znamk in vseh proizvajalcev enake oziroma enotne barve, prav tako pa ne bo več dovoljena uporaba znamk, ki ščitijo proizvode posameznega proizvajalca. Gre za uvedbo tako imenovane enotne embalaže.

V skladu s trenutno veljavnim ZOUTPI bo tako 1.1.2020 Slovenija postala ena redkih držav na svetu, kjer bi bila predpisana enotna embalaža, pri tem pa osamljen otok med državami, ki so najpomembnejše trgovinske partnerice Slovenije in sosednjih držav.

S tem predlogom zakona predlagamo zamik uvedbe enotne embalaže, tako, da se te določbe ne bi začele uporabljati 1. januarja 2020 temveč 1. januarja 2023. Kot je obrazloženo v nadaljevanju, je bil v tem delu, kjer določa enotno embalažo, ZOUTPI sprejet brez potrebne analize in brez tehtanja morebitnih pozitivnih učinkov enotne embalaže z negativnimi posledicami.

Kljub opozorilom, vključno nasprotovanju sedmih članic EU, ki so opozarjale tudi na nasprotovanje členu 34 PDEU, ki prepoveduje take količinske omejitve, tako takratni predlagatelj zakona ni razpolagal s podatki o tem, ali enotna embalaža prinaša kakršnekoli vpliv na zmanjšanje porabe tobačnih izdelkov, prav tako pa ni razpolagal in upošteval negativnih učinkov, ki jih tak ukrep prinaša in so razloženi v nadaljevanju.

Kot obrazloženo v nadaljevanju, je Slovenija ena izmed osamljenih držav v svetovnem merilu, ki je tak ukrep sprejela. Od Sloveniji sosednjih držav in držav, ki so pomembne gospodarske partnerice Slovenije, je tak ukrep predvidela le Madžarska, kjer je bila uvedba določena za 20. maj 2019, vendar je tudi Madžarska konec leta 2018, z vladno uredbo, tako uvedbo prestavila na 1. januar 2022.

Na podlagi empiričnih podatkov o stopnji uporabe tobačnih izdelkov, se namreč postavlja čedalje več vprašanj, ali ima tak ukrep, ob sicer znanih negativnih posledicah (kot so uporaba ponarejenih izdelkov, tihotapstvo, posledično zmanjšanje trošarinskih prihodkov) kakršnekoli učinke na zmanjšanje porabe tobačnih izdelkov in s tem na javno zdravje.

Predlagatelji tako s tem predlogom predlagamo, da Slovenija zamakne uvedbo enotne embalaže. Razlogi so navedeni v nadaljevanju, pri čemer pa že uvodoma opozarjamo, da nobena od sosednjih držav in najpomembnejših zunanjetrgovinskih partneric Slovenije leta 2020 ne bo uvedla enotne embalaže. S tem bo Slovenija postala izoliran otok, kar pa se bo poznalo tudi pri prodaji v obmejnih prodajalnah in v tranzitu. Trgovci in trgovinska zbornica ocenjujejo, da se bo prodaja v omenjenem segmentu zmanjšala za 25%. Obmejne prodajalne in tranzit prineseta okrog 100 milijonov eurov prihodkov, kar pomeni, da bo uvedba enotne embalaže lahko zmanjšala državni proračun tudi za okoli 25 milijonov eurov. Zamik uvedbe enotne embalaže bo tako preprečil znane negativne posledice (poleg zmanjšanja trošarinskih prihodkov tudi zmanjšanje delovnih mest, porast nelegalne trgovine, črnega uvoza in prodaje ponarejenih izdelkov), omogočil pa bo tudi temeljitejšo analizo, tudi na podlagi empiričnih rezultatov, ali ima ukrep kakršnekoli vplive na javno zdravje, kakor tudi analizo sorazmernosti in morebitnega nasprotovanja količinskim omejitvam.

Kot že zgoraj navedeno, ob predlogu ZOUTPI predlagatelj ni preučil vseh posledic uvedbe enotne embalaže. Ne pravnih, kakor tudi ne dejanskih. Predlagatelj tako ni preučil in ni razpolagal z empiričnimi podatki ali ima enotna embalaža kakršnekoli učinke na zmanjšanje

porabe tobačnih izdelkov, prav tako ni preučil kakšne so negativne posledice (zmanjšanje trošarinskih prihodkov, povečanje nelegalne trgovine in prodaje ponarejenih izdelkov).

Prav tako predlagatelj ni preučil, ali uvedba enotne embalaže nasprotuje členu 34 PDEU, ki prepoveduje take količinske omejitve in ali je omejitev ustrezna v skladu z drugim odstavkom 24. člena Direktive 2014/40/EU v povezavi z omejevanjem svobodne trgovine med državami članicami, ter ni naredil analize ali je ukrep sorazmeren glede posega v ustavno zaščitene pravice proizvajalcev in imetnikov (blagovnih) znamk.

Na to, da kakršnakoli analiza ni bila narejena, je opozorila že Zakonodajno-pravna služba.

Kot je razvidno iz Poročila MDT k Predlogu zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (ZOUTPI), druga obravnava, EPA 1651-VII z dne 3.2.2017, je Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora (ZPS) poudarila je, da je »ZPS Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika in podala pripombe pravno sistemske narave ter konkretne pripombe k posameznim členom Predloga zakona. V okviru splošnih pripomb je bilo izpostavljeno vprašanje t.i. enotne embalaže, predvsem v smislu kršitve pravic industrijske lastnine, v povezavi z omejevanjem svobodne trgovine med državami članicami. Direktiva 2014/40/EU enotne embalaže ne predvideva, zelo natančno pa določa splošna in sestavljena zdravstvena opozorila ter informativna sporočila. Po mnenju ZPS bi predlagatelj glede na dosedANJI postopek oblikovanja Predloga zakona moral trditve in dokaze v zvezi z enotno embalažo ponovno pretehtati ter presoditi ali je na podlagi testa sorazmernosti uvedba enotne embalaže ustavno dopusten in sprejemljiv ukrep.«

Prav tako iz mnenja ZPS št. 543-03/16-5/ z dne 17.1.2017 izhaja: »predlagatelj bi moral glede na to, da so skozi dosedANJI postopek oblikovanja Predloga zakona spoznal tudi vse argumente nasprotnikov enotne embalaže, ki jih ZPS niti nima na razpolago, vse trditve in dokaze ponovno pretehtati ter presoditi, ali je na podlagi zgoraj navedenega testa sorazmernosti ukrep enotne embalaže ustavno dopusten in sprejemljiv ukrep. V svojem mnenju smo lahko uporabili zgolj nekatere dokumente, ki smo jih v relativno kratkem času pridobili na različnih spletnih straneh. Ne glede na odgovor na vprašanje, ali gre za poseg v lastninsko pravico ali le za določitev njenega izvrševanja, je test sorazmernosti potrebno opraviti tudi na podlagi že na začetku citiranega drugega odstavka 24. člena Direktive 2014/40/EU v povezavi z omejevanjem svobodne trgovine med državami članicami. Pri tem morajo nacionalni organi dokazati, da je ureditev nujno potrebna za doseganje cilja, na katerega se sklicuje, in da se tega cilja ne da doseči z milejšimi omejitvami oziroma omejitvami, ki manj prizadenejo trgovino znotraj Unije. Prav tako je potrebno izkazati primernost ukrepa.«

Na to pa ni opozarjala le ZPS, kakor tudi civilna javnost in nenazadnje tudi druge države članice EU. Kasneje se je izkazalo, da so v postopku ti. tehnične notifikacije nekatere države članice EU nasprotovale uvedbi enotne embalaže v Republiki Sloveniji, saj naj bi bila ta v nasprotju s PDEU, ker bi lahko vplivala na prosti pretok blaga.

Ne glede na pomisleke, tako Zakonodajno pravne službe, kot tudi drugih držav EU, je bil ZOUTPI v nespremenjeni vsebini sprejet in je začel veljati. Skrb pred prehitro in nepremišljeno uvedbo enotne embalaže so izrazile tudi nekatere poslanske skupine in poslanci. Tako je bila s strani posameznega poslanca iz poslanske skupine NSi z amandmajem predlagal črtanje določb o enotni embalaži, a njegov predlog ni bil sprejet. Kot izhaja iz medijev, so se tudi v stranki SD zavedali nevarnosti nepremišljenega in hitrega sprejemanja take ureditve oziroma omejitve: »V stranki SD nasprotujejo in svarijo pred tožbami multinacionalk. »Ne nasprotujemo uvedbi enotne embalaže, vendar opozarjamo na morebitne škodljive posledice rokohitskega predloga uvedbe enotne embalaže v sedanjem predlogu zakona, ki presega okvire evropske direktive,« so pojasnili v stranki. Poudarjajo, da ima sedanji predlog, tudi po mnenju zakonodajnopravne službe državnega zbora, v členih, ki

*urejajo uvedbo enotne embalaže, veliko nejasnosti. Ti člani so zato po njihovih besedah »polje velikih tveganj za tožbe in odškodninske zahteve v zvezi z vprašanji lastninske pravice«.*

O smiselnosti ukrepa spraševala tudi strokovna javnost, ki je poudarjala, da ni izkazano in dokazano, da bi uvedba enotne embalaže pripomogla k zmanjševanju uporabe tobačnih izdelkov, prav tako pa ima lahko tak ukrep številne negativne posledice. Glavne negativne posledice so pojav in razmah črnega trga. Na črnem trgu pa se pojavijo ponarejeni proizvodi, ki imajo za zdravje še mnogo težje posledice. Tudi črni trg z originalnimi proizvodi (nezakonit uvoz iz drugih držav) pa ima posledice tako zaradi nezadovoljivih zdravstvenih opozoril (v primeru uvoza izven EU celo brez opozoril) kakor tudi velike finančne posledice zaradi neplačevanja trošarin in davkov.

Npr. strokovnjak za intelektualno lastnino dr. Bojan Pretnar je izražal mnenje, da bodo prihajajoče zahteve po enotni ovojnini naredile ravno nasprotno od pričakovanega, torej škodile javnemu zdravju. Opozarjal je, da bo posledica enotne embalaže škodljiva zaradi črnega trga in ponarejenih izdelkov, opozarja pa tudi na posege v pravice imetnikov znamk in navaja: *»Če sprejememo tobačni zakon, kot ga predlaga ministrstvo za zdravje, Slovenija ne bo prva država z enotno embalažo, bo pa verjetno prva, ki bo izgubila tožbe; po moji oceni bi jo to stalo kakšnih 100 milijonov evrov proračunskega denarja.«*. Aleš Oražen z Urada za intelektualno lastnino pa je izpostavljal, da svet brez blagovnih znamk ne bi bil samo siv, ampak izredno zmeden.

Enako je močne pomisleke nad takim ravnanjem, sklicujoč se izrecno tudi na Slovenijo izrazila tudi International Trademark Association (»INTA«), ki je izrazila skrb nad tem, da bi enotna embalaža eliminirala bistvo znamke, njihovo sposobnost razlikovanja. S tem imetnik znamke ne izgubi le poslovne priložnosti, temveč so izgubljena tudi delovna mesta in davčni prihodki in tak položaj vpliva tako na nacionalno ekonomsko stanje posamezne države, kakor tudi na stanje globalne ekonomije. INTA opozarja tudi na to, da se ustvarja položaj, bolj podvržen vplivom nelegalne trgovine.

Kot že zgoraj navedeno, ne gre le za barvo samega izdelka, temveč za prepoved uporabe znamk, kot so registrirane kot pravica industrijske lastnine in veljavne v Republiki Sloveniji, ter bo take znamke (ki se v večini uporabljajo kot figurativne znamke) dovoljeno le povzemati oziroma navajati. Ministrstvo za zdravje je že pripravilo predlog Pravilnika o enotni embalaži tobačnih izdelkov, ki med drugim predvideva, da bo lahko notranjost zavojčkov in zunanje embalaže cigaret in tobaka za zvijanje v barvi oziroma odtenku mat bele ali Pantone 448 C s končnim slojem brez sijaja, za samo povzemanje oziroma navajanje znamke pa med drugim predvideva, da je prva črka katere koli besede velika tiskana črka ali mala tiskana črka, preostale črke katere koli besede so male tiskane črke, besedilo je natisnjeno v običajni, pokončni pisavi Helvetica, barva besedila je Pantone Cool Gray 2C s končnim slojem brez sijaja, besedilo znamke ne zajema več kot ene vrstice, velikost besedila znamke je največ 14 točk.

Že iz tega kratkega povzema zakonskih določb ZOUTPI in določb predloga pravilnika je razvidno, da gre za veliko spremembo, ter da poleg ostalih negativnih učinkov, kot so zmanjšanje trošarinskih dohodkov, zmanjšanje delovnih mest, povečanje črnega uvoza in ponarejenih tobačnih izdelkov, ukrep pomeni tudi poseg v pravice industrijske lastnine proizvajalcev tobačnih izdelkov in imetnikov znamk. Trenutno proizvajalci tobačnih izdelkov, ob spoštovanju drugih pravil, vključno z opremljanjem embalaže s sestavljenimi opozorili (slikami), izdelke opremljajo s svojimi registriranimi znamkami, veljavnimi že desetletja in ki predstavljajo veliko premoženje in vrednost, ter jih štiti tako Ustava Republike Slovenije, Zakon o industrijski lastnini (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo in 100/13), Uredba (EU) 2017/1001 z dne 14. 6. 2017, kakor tudi mednarodne pogodbe, vključno s Pariško konvencijo za varstvo industrijske lastnine (Uradni list SFRJ-MP, št.

5/1974, št. 7/1986, Uradni list RS št. 24/1992, Uradni list RS-MP, št. 9/1992, št. 3/2007) in Sporazumom o trgovinskih vidikih pravic intelektualne lastnine (TRIPS).

Po začetku uporabe 18., 19. in 20. člena ZOUTPI pa uporaba teh znamk ne bo več mogoča. Ne glede na podobo registrirane znamke, jo bo dopustno le navajati. Tako bo ne glede na barvo znamke, dopustno uporabljati le enotno oziroma enako barvo, ne glede na stiliziranost znamke, torej zapis s posebno obliko in izgledom črk, bo dopustno navajati le besedo, ne glede na velikost črk, bo dopustno zapisati besedo le v predpisani velikosti in ne glede na morebitno uporabo velikih pisanih črk, bo dopustno veliko pisano črko uporabiti le kot prvo črko v besedi.

Enako velja za sam izgled in podobo embalaže. Medtem ko sedaj proizvajalci uporabljajo različne barve in dodatne elemente, kot so osvetlitev, dodatne črte in vzorce, kar tudi predstavlja pravice intelektualne lastnine, vključno z avtorskim pravom in v nekaterih primerih tudi znamke, bo od 1.1.2020 to prepovedano in izgled vseh cigaretnih zavojčkov in zavojčkov tobaka za zvijanje vseh znamk in vseh proizvajalcev bo enake oziroma enotne barve, kot predvideva predlog pravilnika bo to barva oziroma odtenek mat bele ali Pantone 448 C s končnim slojem brez sijaja.

Že glede na navedeno, ni dvoma, da gre za poseg v pravice proizvajalcev in imetnikov znamk in za poseg v njihove ustavno zagotovljene človekove pravice in svoboščine, tako iz 33. člena ustave RS (pravica do zasebne lastnine in dedovanja), ki zagotavlja pravico do zasebne lastnine in dedovanja, ter iz 67. člena Ustave RS (lastnina), ki določa, da zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija in iz 60. člena Ustave RS (pravice iz ustvarjalnosti), ki zagotavlja varstvo avtorskih in drugih pravic, ki izvirajo iz umetniške, znanstvene, raziskovalne in izumiteljske dejavnosti.

V take pravice pa je mogoče posegati in jih omejevati le, v kolikor v skladu z načelom sorazmernosti to narekujejo pravice drugih ali javni interes. Ta javni interes je predlagatelj zakona opredelil v predlogu zakona z dne 1.12.2016, ko je med drugim zapisal:

*»Enotna embalaža pomeni dodatno omejitev za proizvajalce cigaret in tobaka za zvijanje, s katero želimo zmanjšati privlačnost teh izdelkov in na ta način vplivati na začetke kajenja, predvsem med mladostniki, olajšati opuščanje kajenja in zmanjšati impulzivne nakupe med kadilci ter povečati učinkovitost sestavljenih opozoril na embalaži teh izdelkov. S poenotenjem videza vse embalaže želimo onemogočiti zavajanje potrošnikov o škodljivih učinkih uporabe cigaret in tobaka za zavijanje, saj so z vidika zdravja prav vsi tovrstni izdelki nevarni«*

Iz tega jasno izhaja, da je predlagatelj zakona izhajal iz stališča, da enotna embalaža pripomore k zmanjšanju uporabe tobačnih izdelkov, tako obstoječih, kot potencialnih uporabnikov in je ocenil, da ta interes prevlada pred drugimi interesi, vključno v pridobljene pravice imetnikov znamk.

Predlagatelj teh sprememb ZOUTPI ne more trditi, da temu ni tako. Ne more trditi pa niti, da to drži. Na podlagi podatkov, ki pa obstajajo, pa lahko predlagatelj navaja in zato predlaga spremembo ZOUTPI, da:

- 1) za navedbe predlagatelja zakona, kot so povzete zgoraj, ni nobenih empiričnih dokazov,
- 2) da predlagatelj zakona ni upošteval tudi negativnih posledic takega ukrepa, torej uvedbe enotne embalaže
- 3) in tako ni izkazana sorazmernost ukrepa.

Treba pa je poudariti, da pa pri tem, da teh vseh podatkov v času ob sprejemanju ZOUTPI ni bilo oziroma jih predlagatelj zakona ni pridobil, posamezni empirični podatki, pridobljeni v



redkih državah, ki so tako ureditev enotne embalaže uvedle, ne potrjujejo domnevnih pozitivnih učinkov enotne embalaže.

V nadaljevanju tako predlagatelji podajajo nekaj ugotovitev iz držav, ki so enotno embalažo že uvedle.

Avstralija je enotno embalažo uvedla konec leta 2012. Kljub temu podatki same avstralske vlade potrjujejo skepticizem do uvedbe enotne embalaže. Podatki avstralskega Institute of Health and Welfare kažejo da: *»....čeprav obstaja dolgoročni trend zmanjševanja stopnje kajenja, se prvič v zadnjih dveh desetletjih, stopnja dnevnega kajenja ni znatno upadla v obdobju zadnjih treh let (2013 do 2016).«* To izhaja iz <https://www.aihw.gov.au/reports/illicit-use-of-drugs/ndshs-2016-key-findings/contents/highlights-from-the-2016-survey>

Enake podatke je mogoče pridobiti glede posledic v Franciji in v Veliki Britaniji, ki sta kot dva izmed osamljenih otokov v EU tudi uvedle enotno embalažo. V skladu s poročilom objavljenim s strani Europe Economics, uvedba ukrepov enotne embalaže, skupaj z ukrepi Direktive 2014/40/EU, ni imela nobenega vpliva na stopnjo kajenja ali prodajo tobačnih izdelkov. To izhaja iz <http://www.europe-economics.com/publications/15/publications.htm>.

V Franciji tako celo javni podatki potrjujejo, da je količina tobačnih proizvodov distribuiranih prodajalcem v zadnjih devetih mesecih ostala stabilna. To izhaja iz <https://www.ofdt.fr/statistiques-et-infographie/tableau-de-bord-tabac>.

V okviru poslanskih vprašanj 29.11.2017 je francoska ministrica za zdravje Agnès Buzyn tudi javno priznala, da ta ukrep *»ne vodi k adiciji k prenehanju s kajenjem«* in zaključila, da *»uradna prodaja cigaret se je v Franciji povečala: enotna embalaža tako ni prispevala k zmanjšanju uradne prodaje tobaka«*. To izhaja na primer iz <https://www.checkout.ie/french-health-minister-admits-failure-plain-packaging-cigarette-sales-rise/53540>, kakor tudi iz <https://www.24ur.com/novice/gospodarstvo/ne-enotna-embalaza-zvisati-je-treba-ceno-tobaka.html>

Že iz zgoraj navedenih podatkov in virov je razvidno, da ne le, da ni podatkov o tem, da bi enotna embalaža prinašala želene učinke, temveč analize, opravljene po uvedbi enotne embalaže, napeljujejo na nasproten zaključek in sicer, da uvedba enotne embalaže zelenih učinkov nima.

Ob tem, da trenutni podatki kažejo, da uvedba enotne embalaže pozitivnih učinkov nima, pa obstaja realna možnost negativnih učinkov.

Prvi možni negativni učinki so povečanje nelegalnega uvoza in uvoza ponarejenih tobačnih izdelkov. Posledica tega je tako zmanjšanje javno finančnih prihodkov, saj se od teh izdelkov ne plačuje trošarina, prav tako se zmanjšujejo davčni prihodki države, posledica nekontroliranih in celo ponarejenih izdelkov pa je tudi večja škodljivost takih izdelkov in posledično vpliv na zdravje uporabnikov takšnih tobačnih izdelkov.

Na primeru Avstralije je bila že narejena študija KPMG, ki je pokazala rekordno porast nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki in samo v obdobju med junijem 2012 in junijem 2013 KPMG ocenjuje izgubo Avstralije v višini neplačanih trošarin v višini 1 milijarde avstralskih dolarjev. Povzetek je dostopen na <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=df667a0f-7363-44ba-bc88-bce76d17df04>. Ta analiza je bila sicer kritizirana, ker je bil naročnik tobačna industrija, tako, da bodo za dokončno ugotovitev povečanja nelegalne proizvodnje in prodaje, kot posledica enotne embalaže zagotovo potrebne dodatne analize. Glede na to, da pa je ponarejanje enotne embalaže že iz tehničnega vidika lažje in cenejše, posledično pa je odkrivanje težje, je lahko logična posledica enotne embalaže, povečanje števila ponarejenih proizvodov.

Druga negativna posledica pa je vpliv na javno finančne prihodke. Četudi ob strani pustimo možnost odškodninskih zahtevkov proizvajalcev in imetnikov znamk, katerim se z ukrepom posega v ustavno zagotovljene pravice, ob dejstvu, da po do sedaj empirično zbranih podatkih, »pozitivne« posledice ukrepa ne pretehtajo nad težo omejitve, predvidevamo, da bo ukrep imel velike finančne posledice na državne prihodke.

Slovenija je leta 2017 realizirala 421 milijonov evrov trošarinskih prihodkov od tobačnih izdelkov, za programe opuščanja kajenja pa namenila približno 70.000 evrov (0,017% trošarin). Za primerjavo, sosednja Avstrija porabi za osveščanje o škodljivosti kajenja 12,5 milijona evrov letno.

Na račun uvedbe enotne embalaže, je mogoče okvirno oceniti, da bo Slovensko gospodarstvo najverjetneje izgubilo 25% (25 mio. €) trošarinskega prispevka prodaje tobačnih v tranzitu, turizmu in obmejnih prodajalnah, vse ob upoštevanju, da vsaj Italija in Avstrija ne predvidevata uvedbe enotne embalaže, Madžarska pa je konec leta 2018 uvedbo enotne embalaže odložila do 1.1.2022. Tipični kupci iz teh držav in tranzita, ki poteka preko Slovenije (vključno z zdomci iz držav bivše Jugoslavije, ki se preko Slovenije vračajo v severno in zahodno Evropo in kupujejo tobačne izdelke tudi »na zalogo«) bodo zaradi velike razlike med podobo izdelkov z in brez enotne embalaže, težke razpoznavne znamk(e), spremenili svoje nakupovalne navade in bodo tobačne izdelke namesto v Sloveniji raje kupovali, ali v krajih/državah svojega prebivališča, ali pa nakup te zaloge opravili na Hrvaškem ali v drugih državah bivše Jugoslavije. Tega se zavedajo tudi prodajalci. Tako na primer iz dostopnih podatkov izhaja, da se tega zaveda tudi eden največjih trgovcev v Sloveniji s tobačnimi izdelki, Petrol d.d., saj iz prispevka <https://www.24ur.com/novice/gospodarstvo/enotna-embalaza-ljudje-bodo-hodili-drugam.html> izhaja: »V Petrolu si želijo predvsem predvidljivega in odprtega poslovnega okolja, zato zagovarjajo razumno regulacijo. "Predvidljivo in odprto poslovno okolje med drugim pomeni tudi, da naj bo slovenski trg podobno reguliran, kot so primerljiva tržišča v Avstriji, Italiji, na Madžarskem in Hrvaškem. V kolikor bo Slovenija kot prva uvedla tako rigorozni ukrep, kot je enotna embalaža za tobačne izdelke, bo postala izoliran otok v Srednji Evropi, kar bo zagotovo vodilo v upad prodaje v tranzitu in turizmu ter v povečanje trgovine na črno. Ocenjujemo, da bi se v segmentu tranzita prodaja zmanjšala, kar bi pomenilo tudi upad prihodkov za trgovce in posledično nižje trošarinske prihodke v proračun," pravijo in dodajajo, da bi bilo za Slovenijo sprejemljivo, da enotno embalažo uvede šele takrat, ko bodo to storile tudi vse Sloveniji primerljive in sosednje države.«

Kot izhaja iz prispevka <https://www.24ur.com/novice/gospodarstvo/enotna-embalaza-ljudje-bodo-hodili-drugam.html>, je podobno mnenje zavzela tudi Trgovinska zbornica: "Menimo, da bi Slovenija morala pri oblikovanju svoje trošarinske in drugih politik spremljati ureditev v sosednjih državah, saj bi s tem preprečili odliv nakupov v sosednje države, zaradi česar izgubljata tako trgovina kot tudi državni proračun,"

Tudi Slovensko-nemška gospodarska zbornica je izrazila zaskrbljenost zaradi »uvedbe enotne embalaže, ki bo vsekakor močno vplivala na nemški izvoz in trgovinsko povezanost s Slovenijo. Prepričani so, da bo ta ukrep prej vodil k ilegalni trgovini in s tem škodil legalnemu trgu kakor občutno zmanjšal porabo tobačnih izdelkov. To je ekstremen in nesorazmeren ukrep, ki je v nasprotju z načeli notranjega trga EU in listine o temeljnih pravicah, saj razlašča intelektualno lastnino in krati temeljno pravico imetnikov znamke do svobodnega izražanja, onemogoča konkurenco med proizvajalci ter pravico potrošnikov do izčrpne informiranosti o proizvodih.«, kar izhaja iz <https://www.delo.si/novice/politika/od-enotne-embalaze-do-uedbe-licencnin.html?iskalnik=Sa%C5%A1a%20Vidmajer>.

Predlagatelji ponovno poudarjamo, da nobena od Sloveniji sosednjih držav trenutno ni uvedla enotne embalaže. Tudi Madžarska, kjer je bila uvedba enotne embalaže določena za 20. maj 2019, je konec preteklega leta z vladno uredbo, tako uvedbo prestavila na 1. januar

2022. To, kakor tudi analiza posledic izhaja tudi iz prispevka <https://www.24ur.com/novice/gospodarstvo/slovenija-bo-izgubila-57-mio-evrov.html>

Kot že navedeno, predlagatelji ne trdijo in prav zaradi pomanjkanja podatkov in dostopnih analiz, ki bi jih moral predlagatelj narediti pred predlogom in sprejemom ZOUTPI, ne morejo trditi, da absolutno ne more obstajati korist enotne embalaže in da ta ni taka, da bi obstajala sorazmernost. Ne morejo trditi, da enotna embalaža nikakor ne more imeti nobenih koristnih učinkov. Vendar pa zaradi odsotnosti analiz nikakor predlagatelji ne morejo trditi niti obratno.

Predlagatelji ne morejo namreč trditi ali vsaj preveriti, da sploh kakršenkoli učinek uvedbe enotne embalaže ima, ne morejo trditi, da se ne bo povečal obseg črnega trga in bo vpliv na zdravje s prodorom ponarejenih izdelkov. Obstaja pa realna nevarnost, da bo enotna embalaža vplivala na javne finančne prihodke, da se bo povečal obseg črnega trga, vključno s prodajo ponarejenih izdelkov, prav tako, tudi zaradi odsotnosti podatkov in analiz, ni mogoče izključiti odškodninskih zahtevkov imetnikov znamk zoper Republiko Slovenijo.

Ker vseh teh podatkov (še vedno) ni, oziroma prvi empirični podatki kažejo, da uvedba enotne embalaže ne prinaša učinkov, ki jih je zasledoval predlagatelj ZOUTPI, tako predlagatelji spremembe zakona v tem trenutku ne predlagajo spremembe ZOUTPI v smislu ukinitve enotne embalaže, saj ne morejo z gotovostjo ali vsaj predvidljivostjo oceniti vseh posledic. Z gotovostjo pa lahko predlagatelji trdijo, da so posledice neznane in da tako, kot pred sprejemom ZOUTPI, tudi v času po sprejemu ZOUTPI niso bile ocenjene. Nasprotno, na podlagi podatkov, ki izhajajo iz osamljenih držav, ki so tako ureditev uvedle in predpisale enotno embalažo, se postavlja več in več dvomov v smiselno in primerno take ureditve.

Že zgoraj je bilo pojasnjeno, tako to, da podatkov o kakršnikoli učinkovitosti ukrepa enotne embalaže ob sprejemu ZOUTPI ni bilo, kakor tudi to, da podatki, ki se zbirajo v redkih državah, ki so enotno embalažo uvedle, ne potrjujejo kakršnihkoli pozitivnih učinkov, ob pojavu dodatnih negativnih učinkov. Ker predlagatelji menijo, da je uvedba enotne embalaže vprašljiva, prav tako pa bi uvedba z veliko verjetnostjo vplivala vsaj na javne finančne prihodke Republike Slovenije, za smiselno uvedbo in presojo sorazmernosti pa je treba pridobiti in analizirati vse podatke, tako predlagatelji predlagajo, da se prehodno obdobje podaljša in se namesto 1.1.2020 enotna embalaža uvede 1.1.2023. Vsekakor bi ravno dodaten čas omogočil tako strokovni javnosti, kot zakonodajalcu, da ponovno preuči smiselno, učinke in posledice take enotne embalaže, tudi na podlagi empiričnih podatkov držav, ki so tako enotno embalažo uvedle, in ali tako določilo ohrani ali pa s posegom z ZOUTPI določila o obvezni enotni embalaži zbrise in na tak način spremeni ZOUTPI. Prav tako bi podaljšanje roka, upoštevajoč tudi podaljšanje s strani sosednje Madžarske, v vmesnem obdobju, ne oškodovalo javnih prihodkov, slovensko gospodarstvo pa bi v tem segmentu postavilo v enakopraven položaj s sosednjimi državami.

Glede na vse zgoraj navedeno, se, ob sprejemu ZOUTPI izraženi pomisleki, vključno s pomislekom Zakonodajno pravne službe, predvsem glede tega, da ni zadovoljivih podatkov o koristnosti uvedbe enotne embalaže, uresničujejo. Tako podatki, ki so postali dostopni po sprejemu ZOUTPI kažejo na vprašljivost primernosti takega ukrepa, nasprotno pa vsaj nekateri podatki kažejo na povečanje črnega trga in s tem na negativen vpliv na zdravje in na javno finančne prihodke. Kot že navedeno, pa to ponovno kaže na to, da ustavno pravno zahtevano tehtanje med posegom v pravice imetnikov znamk in javno koristjo, ne le, da ni mogoče, temveč trenutno kaže na verjetnost, da rezultat takega tehtanja ne bi bil v korist uvedbe enotne embalaže. Pri tem bi z uvedbo enotne embalaže Slovenija postala eden izmed osamljenih otokov v EU, kar bi povsem predvidljivo dodatno pomenilo upad javno finančnih prihodkov ter prihodkov gospodarstva, a ne kot posledica zmanjšanja uporabe tobačnih izdelkov, temveč kot posledica tranzicije dela kupcev in nakupa v drugih državah ter nakupa nezakonitih izdelkov.

Tako predlagatelji ocenjujemo, da je nujno, da se uvedba enotne embalaže vsaj odloži in se s tem omogoči pridobitev dodatnih empiričnih podatkov, prav tako pa se to prilagodi ureditvi v drugih, predvsem sosednjih državah.

Pri tem predlagatelji ponovno dodajamo, da tudi redke druge države, ki so predvidele uvedbo enotne embalaže spoznale, da obstajajo pomisleki o smotrnosti in primernosti takega ukrepa. Najbolj nazoren primer tega je sosednja Madžarska, kjer je bila uvedba enotne embalaže predvidena z dnem 20. maja 2019, vendar pa je madžarska vlada, z uredbo, objavljeno decembra 2018, uvedbo preložila na 1. januar 2022. To izhaja tudi iz <https://www.finanzen.net/nachricht/aktien/hungary-puts-off-plain-cigarette-packaging-by-2-5-years-6940659>

Na podlagi ZOUTPI se je ustanovila tudi koordinacijska skupina, ki bo opravljala oziroma opravlja določene naloge za uresničevanje celovite družbene skrbi za varstvo zdravja prebivalcev pred škodljivimi vplivi tobačnih in povezanih izdelkov. Skupina spremlja vpliv uporabe tobačnih in povezanih izdelkov na zdravje prebivalcev ter predlaga ustrezne ukrepe in koordinira pripravo Strategije za zmanjševanje posledic rabe tobačnih in povezanih izdelkov in izvedbenih načrtov za preprečevanje uporabe tobačnih in povezanih izdelkov in za zmanjševanje škodljivih posledic uporabe teh izdelkov ter spremljala njihovo izvajanje. Med omenjene ukrepe za preprečevanje škodljivih vplivov uporabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov štejejo:

- spremljanje ponudbe, uporabe in obsega za zdravje škodljivih vplivov uporabe tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov;
- obveščanje, izobraževanje in ozaveščanje javnosti in posameznih skupin prebivalstva o škodljivih vplivih uporabe tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov;
- programi opuščanja kajenja in uporabe tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov;
- priprava, spremljanje izvajanja in vrednotenje preventivnih programov za spodbujanje zdravega načina življenja med različnimi starostnimi in družbenimi skupinami prebivalstva;
- strokovno svetovanje in podpora ustanovam, združenjem, nevladnim organizacijam, lokalnim skupnostim in posameznikom pri izvajanju preventivnih programov na področju omejevanja uporabe tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov.

ZOUTPI določa tudi, da se sredstva za uresničevanje nalog koordinacijske skupine, strategije in izvajanje ukrepov za preprečevanje škodljivih vplivov uporabe tobačnih in povezanih izdelkov zagotavljajo v državnem proračunu. Višina sredstev pa se določa z letnim proračunom v sorazmerju s predvidenim obsegom potreb in prihodkov iz naslova trošarin za tobačne izdelke.

5. maja istega leta, ko je pričel veljati ZOUTPI, je bil objavljen Javni razpis za sofinanciranje programov varovanja in krepitev zdravja za leta 2017, 2018 in 2019. Ključni cilj javnega razpisa je bil sofinanciranje programov, katerih namen je preprečevanje rabe dovoljenih in prepovedanih drog ter nekemičnih zasvojenosti, opolnomočenje in ozaveščanje na področju kroničnih nenalezljivih bolezni ter varovanje duševnega zdravja. Z javnim razpisom za sofinanciranje programov varovanja in krepitev zdravja je Ministrstvo za zdravje v letih 2017, 2018 in 2019 sofinanciralo programe v podporo izvajanju Resolucije o nacionalnem planu zdravstvenega varstva 2015–2025, Skupaj za družbo zdravja. S sofinanciranjem se preko javnega razpisa uresničujejo tudi določila Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov in sicer Programi zmanjševanja rabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov. Ministrstvo za zdravje je za Sklop 1: Programi preprečevanja rabe, škode in odvisnosti zaradi dovoljenih in prepovedanih drog ter nekemičnih zasvojenosti sofinanciralo 62 vlog v višini 4.253.122 EUR, v okviru navedenih sredstev pa so za izvajanje programov

zmanjševanja rabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov nevladne organizacije prejele okoli 800.000 EUR.

Predlagatelji opozarjamo, da se pri načrtovanju ukrepov zastavlja vprašanje, kateri ukrepi politike omejevanja/preprečevanja uporabe so cenovno in dejansko najbolj učinkoviti. V veljavi sta dva modela in sicer model ukrepov za zmanjševanje ponudbe kot so cene in davki, omejitev dostopa, prepoved oglaševanja, kajenja v javnih prostorih ... in model ukrepov za zmanjševanje povpraševanja oziroma preventiva. Medtem ko nekateri zagovarjajo, da prvi model prinaša najbolj želene učinke (na tem modelu temelji večina rešitev v ZOUTPI), drugi opozarjajo, da sodobni pristopi k preventivi ravno tako zmanjšujejo škodo uporabe tobačnih izdelkov. Preventiva predstavlja vsakršno aktivnost, katere namen je preprečevanje ali zmanjševanje uporabe njenih negativnih posledic, bodisi v splošni populaciji ali pa pri posameznih skupinah kot so npr. mladi. Sodobni preventivni programi pa temeljijo tudi na ukrepih, ki se dotikajo posameznikove odgovornosti, njegovega socialnega in življenjskega opolnomočenja ter vse bolj tudi vzgoje.

Resda se kot najbolj učinkovito strategijo priporoča celovit nabor ukrepov oziroma mešanje obeh modelov, a predlagatelji opozarjamo, da slovenska strategija preveč temelji na prvem modelu, ki temelji na represivnih ukrepih države, drugemu modelu pa se namenja premalo denarja.

Predlagatelji menimo, da so navedena sredstva za programe zmanjševanja rabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov prenizka. Naj omenimo, da npr. Republika Avstrija za tovrstne namene na letni ravni nameni okoli 12,5 mio EUR. Poleg tega pa določila 6. člena zakona ne zagotavljajo stabilnega vira financiranja preventivnih dejavnosti. Zato bi bilo treba pristopiti tudi k spremembi navedenega člena oziroma sprejeti ureditev, ki bo zagotovila zadosti visok in stabilen vir sredstev za izvajanje programov zmanjševanja rabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov.

## **2. Cilji, načela in poglobitve rešitve predloga zakona**

### **2.1. Cilj**

Z odložitvijo uvedbe enotne embalaže za tri leta je cilj predlaganega zakona omogočiti strokovni javnosti, predlagatelju ZOUTPI (Ministrstvu za zdravje) in zakonodajalcu, da zbere empirične podatke, ki bi:

- ocenili ali ima uvedba enotne embalaže, upoštevajoč tudi države, ki so tako enotno embalažo uvedle, kakršenkoli in kakšen dodaten vpliv na zmanjšanje porabe tobačnih izdelkov;
- ocenili, ali ima uvedba enotne embalaže, upoštevajoč tudi države, ki so tako enotno embalažo uvedle, negativne vplive v smislu povečanja nelegalne trgovine in tako zmanjšanja nadzora nad kakovostjo in ustreznostjo tobačnih izdelkov ter zmanjšanja javnih finančnih prihodkov, kakor tudi v smislu povečanja ponarejenih proizvodov, z vplivom na zdravje uporabnikov tobačnih izdelkov;
- na podlagi zgoraj navedenih podatkov omogočili analizo teh morebitnih pozitivnih in negativnih posledic in tehtanje sorazmernosti teh učinkov s posegom v pravice imetnikov pravic intelektualne lastnine.

Dodaten cilj pa je, da se, tudi brez potrebnih podatkov, Slovenija ne pojavi kot osamljena država v EU, kar bi predvsem na njen geografski položaj in delež tobačnih proizvodov, ki se proda državljanom drugih držav in potnikom v tranzitu, pomenilo upad javno-finančnih prihodkov, ter prihodkov gospodarstva.

Cilj je, da se v teh dodatnih treh letih zgornje podatke zbere in kvalitativno ovrednoti in dopusti dodaten čas za odločitev o dokončni uveljavitvi enotne embalaže.

Eden od ciljev predlaganega zakona pa je tudi sprejeti ureditev, ki bo zagotovila zadosti visok in stabilen vir sredstev za izvajanje programov zmanjševanja rabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov. Pristojno resorno ministrstvo preko javnih razpisov sicer namenja določena, vendar po naši oceni prenizka sredstva za programe nevladnih in strokovnih organizacij, ki so namenjeni preprečevanju začetka kajenja in opuščanju kajenja oziroma za izvajanje različnih aktivnosti za preprečevanje in zmanjševanje kajenja med različnimi družbenimi skupinami.

## **2.2. Načela**

S predlogom zakona se ne posega v obstoječa temeljna načela ZOUTPI. Temeljna načela so tista, ki jih določa Direktiva 2014/40/EU in so v celoti implementirana, na njih pa predlagana sprememba ne vpliva.

## **2.3. Poglavitne rešitve**

Predlog zakona spreminja prehodne in končne določbe ZOUTPI, na način, da se s spremembo prehodnih in končnih določb ZOUTPI uvedba enotne embalaže odloži za dodatna tri leta, to je do 1.1.2023.

Predlagatelji menimo, da so sredstva za programe zmanjševanja rabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov, ki jih za te namene namenja država, prenizka. Naj omenimo, da npr. Republika Avstrija za tovrstne namene na letni ravni nameni okoli 12,5 mio EUR. Poleg tega pa določila 6. člena ZOUTPI ne zagotavljajo stabilnega vira financiranja predvsem preventivnih dejavnosti.

Zato predlagamo, da se za preprečevanje škodljivih vplivov uporabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov oziroma financiranje predvsem preventivnih dejavnosti ustanovi stalni in namenski proračunski sklad, ki bo določal fiksno višino (ta bo sicer lahko varirala v določenem razponu glede na potrebe oziroma program in višino pobranih trošarin) pobranih trošarin, ki se bodo porabljale za te namene. Za ponazoritev. V letu 2018 je država pobrala 424 mio evrov trošarine na tobačne izdelke. V sklad ZOUTPI bi se tako lahko nateklo najmanj okoli 800.000 in največ 1,6 mio evrov oziroma še enkrat več kot je bilo doslej namenjenih sredstev za uresničevanje omenjenega programa v treh letih.

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

Predlog zakona nima negativnih finančnih posledic za državni proračun. Dodatnih sredstev za izvajanje predloga zakona ni treba zagotoviti. Kot je že navedeno, predlagatelji ocenjujejo, da bi zaradi odložitve enotne embalaže bile posledice za državni proračun vsaj v teh treh dodatnih letih pozitivne, saj bi taka odložitev preprečila upad trošarinskih prihodkov iz tranzitne in obmejne prodaje.

Tudi ustanovitev proračunskega sklada nima negativnih finančnih posledic za državni proračun. Proračunski sklad je zgolj evidenčni račun v okviru računa proračuna, ki ga odpre država zaradi ločenega vodenja določenih prejemkov in izdatkov zaradi uresničevanja posebnih namenov.

Dodatnih sredstev za izvajanje predloga zakona ni treba zagotoviti.

Sprejem predlaganega zakona ne bo imel posledic za druga javnofinančna sredstva.

**4. Navedba, da so sredstva za izvajanje zakona v državnem proračunu zagotovljena, če predlog zakona predvideva porabo proračunskih sredstev v obdobju, za katero je bil državni proračun že sprejet.**

Predlog zakona ne predvideva porabe proračunskih sredstev v obdobju, za katero je bil državni proračun že sprejet oziroma ne predvideva porabe proračunskih sredstev v letu 2019.

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

**5.1 Prilagojenost ureditve pravnemu redu Evropske unije**

Predloga zakona ni treba uskladiti s pravom EU. Vprašanja označevanje in embalaže tobačnih izdelkov ureja Direktiva 2014/40/EU, ki pa enotne embalaže ne predvideva, je pa izrecno tudi ne prepoveduje, v kolikor so izpolnjeni pogoji. Drugi odstavek 24. člena Direktive 2014/40/EU namreč določa, da lahko države članice uvedejo nadaljnje zahteve v zvezi s standardizacijo embalaže tobačnih izdelkov, vendar le, če obstajajo upravičeni razlogi iz vidika javnega zdravja, pri čemer upoštevajo visoko raven varovanja zdravja ljudi, ki jo zagotavlja ta direktiva. Taki ukrepi morajo biti sorazmerni in ne smejo biti sredstvo za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami. V postopku ti. tehnične notifikacije ZOUTPI so nekatere države članice EU celo nasprotovale uvedbi enotne embalaže v Republiki Sloveniji, saj naj bi bila ta v nasprotju s PDEU, ker bi lahko vplivala na prosti pretok blaga.

**5.2 Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih**

Kot prva je ukrep enotne embalaže uvedla Avstralija 1.12.2012.

V EU je izmed 28 članic zakonodajno enotno embalažo uvedlo le pet držav in sicer **Francija, Velika Britanija, Irska, Madžarska in Slovenija**. Pri tem je uporaba enotne embalaže že obvezna v **Franciji, Veliki Britaniji in na Irskem**. Na **Madžarskem** je bila uvedba enotne embalaže predvidena z dnem 20. maja 2019, vendar pa je madžarska vlada, z uredbo, objavljeno decembra 2018, uvedbo preložila na 1. januar 2022. Tudi v nekaterih drugih državah EU je potekala javna debata in poskus uvedbe enotne embalaže, vendar je zakonodajalec ni podprl. Še najdlje je zakonodajni proces prišel na **Švedskem**, kjer pa je komisija Riksdag-a izdala negativno mnenje in ni podprla uvedbe enotne embalaže.

**6. Druge posledice, ki jih bo imel sprejem zakona**

Sprejem zakona razen navedenih ne bo imel drugih posledic.

**7. Razlogi za obravnavo po skrajšanem postopku**

Po oceni predlagateljev so predlagane spremembe manj zahtevne. Spreminjata se zgolj določbi 6. člena in tretjega odstavka 50. člena in s tem povezane prehodne določbe zakona, ki določajo začetek uporabe (podaljšanje) enotne embalaže ter člen, ki določa, da se sredstva za uresničevanje nalog koordinacijske skupine, strategije in izvajanje ukrepov za preprečevanje škodljivih vplivov uporabe tobačnih in povezanih izdelkov zagotavljajo v državnem proračunu na računu proračunskega sklada (prične veljati s proračunskim letom 2020).

## II. BESEDILO ČLENOV

### 1. člen

V Zakonu o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (Uradni list RS, št. 9/17 in 29/17) se 6. člen spremeni tako, da se glasi:

#### »6. člen

(1) V okviru državnega proračuna se kot proračunski sklad za nedoločen čas ustanovi Sklad ZOUTPI (skrajšano ime: ZOUTPI).

(2) Namen ZOUTPI je financiranje uresničevanja nalog koordinacijske skupine iz 4. člena tega zakona.

(3) Za upravljanje ZOUTPI je pristojno ministrstvo, pristojno za zdravje.

(4) Vir financiranja ZOUTPI so prihodki državnega proračuna iz trošarin za tobačne izdelke.

(5) Višina prihodkov ZOUTPI iz trošarin za tobačne izdelke za proračunsko leto ne sme biti nižja od 0,19 % in ne višja od 0,38 % pobranih trošarin za tobačne izdelke v letu pred sprejetjem državnega proračuna.

(6) Višina prihodkov ZOUTPI iz trošarin za tobačne izdelke iz prejšnjega odstavka se določi z zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.«

### 2. člen

Tretji odstavek 50. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(3) Določbe 18., 19. in 20. člena tega zakona, ki določajo barvo in odtenek, ki se lahko uporabi za embalažo tobačnih izdelkov in posameznih cigaret, ter določbe, ki določajo pravila za navajanje znamke, imena in vrste tobačnih izdelkov, podatkov o proizvajalcu in številu cigaret oziroma masi tobaka za zvijanje, črtni kodi, drugi identifikacijski oznaki ali varnostnem elementu na embalaži se začnejo uporabljati 1. januarja 2023.«.

### 3. člen

Določbe spremenjenega 6. člena zakona se začnejo uporabljati s 1.1.2020. Do začetka uporabe tega člena se uporabljajo določbe 6. člena Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (Uradni list RS, št. 9/17 in 29/17).

### 4. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.



### **III. OBRAZLOŽITEV ČLENOV**

#### **K 1. členu**

S spremembami določb 6. člena se bo za preprečevanje škodljivih vplivov uporabe tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov oziroma financiranje predvsem preventivnih dejavnosti ustanovil stalni in namenski proračunski sklad, ki bo določal fiksno višino (ta bo sicer lahko varirala v določenem razponu glede na potrebe oziroma program in višino pobranih trošarin) pobranih trošarin, ki se bodo porabljale izključno za te namene.

#### **K 2. členu**

S predlaganim zakonom se za tri leta podaljšuje prehodno obdobje za uveljavitev določb 18., 19. in 20. člena ZOUTPI, ki določajo barvo in odtenek, ki se lahko uporabi za embalažo tobačnih izdelkov in posameznih cigaret, ter določbe, ki določajo pravila za navajanje znamke, imena in vrste tobačnih izdelkov, podatkov o proizvajalcu in številu cigaret oziroma masi tobaka za zvijanje, črtni kodi, drugi identifikacijski oznaki ali varnostnem elementu na embalaži.

#### **K 3. členu**

Člen določa proračunsko leto, s katerim se bo vzpostavil proračunski sklad ZOUTPI. Do vzpostavitve sklada se uporabljajo določbe 6. člena veljavnega zakona, s katerimi je bila vzpostavljena prejšnja pravna podlaga za sofinanciranje programov varovanja in krepitev zdravja za zmanjševanje posledic rabe tobačnih in povezanih izdelkov oziroma za zmanjševanje škodljivih posledic uporabe teh izdelkov.

#### **K 4. členu**

Člen določa začetek veljavnosti predlaganega zakona.

#### IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

##### 6. člen (zagotavljanje sredstev)

(1) Za uresničevanje nalog koordinacijske skupine iz 4. člena tega zakona se sredstva zagotavljajo v državnem proračunu.

(2) Za izvajanje strategije iz 4. člena tega zakona in ukrepov za preprečevanje škodljivih vplivov uporabe tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov iz prejšnjega člena se sredstva zagotavljajo v državnem proračunu. Višina sredstev se določa z letnim proračunom v sorazmerju s predvidenim obsegom potreb in prihodkov iz trošarin za tobačne izdelke.

##### 50. člen (začetek uporabe)

(1) Prepoved iz prvega odstavka 11. člena tega zakona se za tobačne izdelke, ki imajo značilno aromo in obseg njihove prodaje predstavlja 3 odstotke ali več v posamezni kategoriji izdelkov EU, začne uporabljati 20. maja 2020.

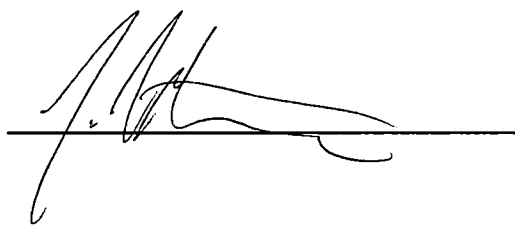
(2) Določba 4. točke prvega odstavka 15. člena tega zakona se začne uporabljati 20. maja 2019. Do uveljavitve te določbe je na zavojčkih iz kartona sestavljeno zdravstveno opozorilo, ki se natisne na zadnji površini, neposredno pod davčno znamko. Pri zavojčkih, narejenih iz mehkega materiala, se odobri pravokotna površina, namenjena za davčno znamko, katere višina ne presega 13 mm med gornjim robom zavojčka in gornjim robom sestavljenih zdravstvenih opozoril.

(3) Določbe 18., 19. in 20. člena tega zakona, ki določajo barvo in odtenek, ki se lahko uporabi za embalažo tobačnih izdelkov in posameznih cigaret, ter določbe, ki določajo pravila za navajanje znamke, imena in vrste tobačnih izdelkov, podatkov o proizvajalcu in številu cigaret oziroma masi tobaka za zvijanje, črtni kodi, drugi identifikacijski oznaki ali varnostnem elementu na embalaži se začnejo uporabljati 1. januarja 2020.

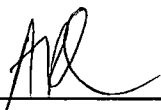
(4) Določbe 22. in 23. člena tega zakona se za cigarete in tobak za zvijanje začnejo uporabljati 20. maja 2019, za druge tobačne izdelke pa 20. maja 2024.

Podpisi poslancev in poslank

Jernej Vrtovec

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping loops and strokes, positioned above a horizontal line.

Aleksander Reberšek

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, positioned above a horizontal line.

Ime in priimek

Podpis

Brane Golubović

Lidija Divjak Mirnik

Tina Heferle

Jerca Korče

Aljaž Kovačič

Nik Prebil

Jože Lenart

Nina Maurovič

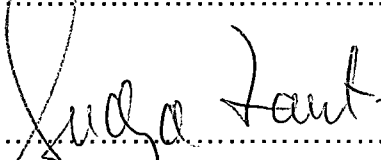
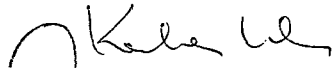
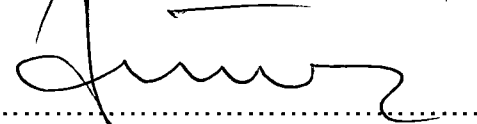
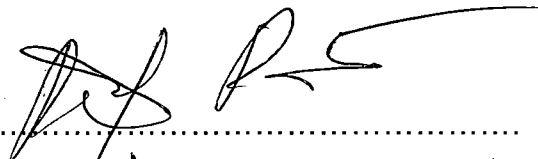
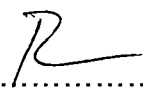
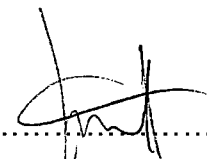
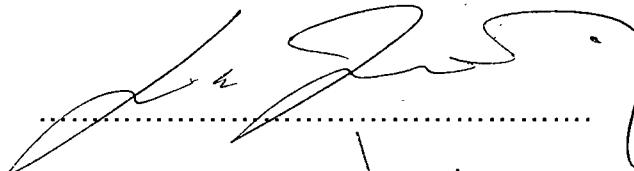
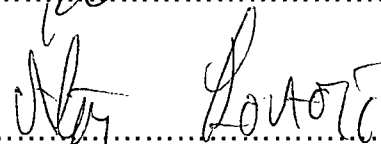
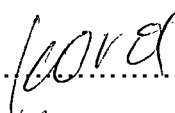
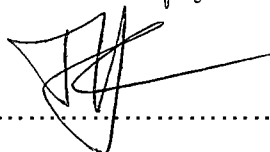
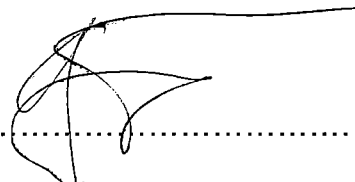
Edvard Paulič

Robert Pavšič

Igor Peček

Karla Urh

Andreja Zabret

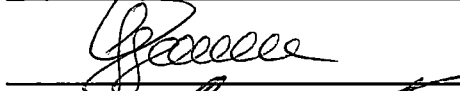


Podpisi poslank in poslancev PS SMC

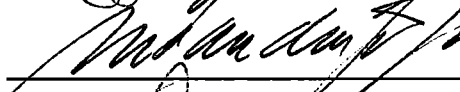
Igor Zorčič



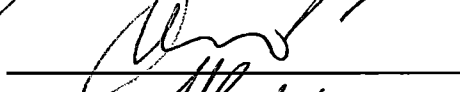
Monika Gregorčič



Jani Möderndorfer



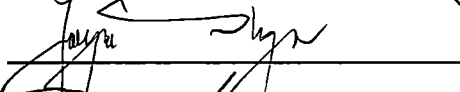
Gregor Perič



mag. Branislav Rajić



Janja Sluga



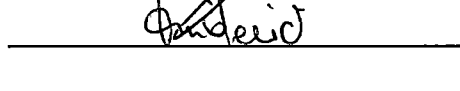
Mateja Udovč



Gregor Židan

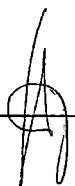


Mojca Žnidarič

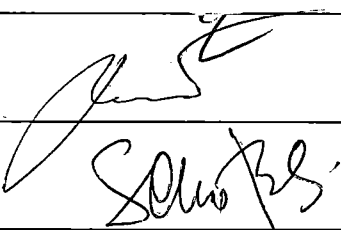


Podpisi poslank in poslancev:

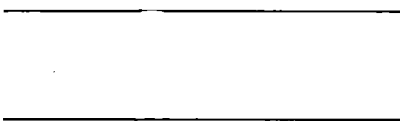
Matjaž HAN



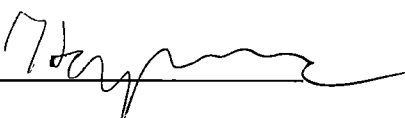
Predrag BAKOVIĆ



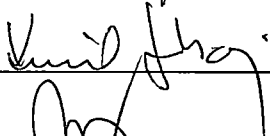
Samo BEVK



mag. Marko KOPRIVC



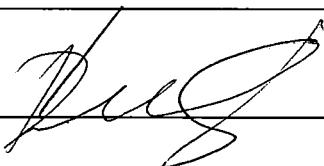
Soniboj KNEŽAK



mag. Bojana MURŠIČ



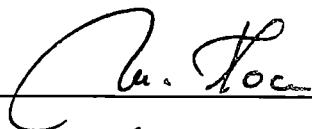
Jani PREDNIK



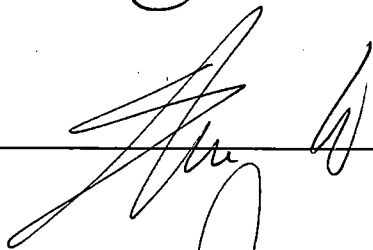


## PODPISI POSLANK IN POSLANCEV

Maša Kociper



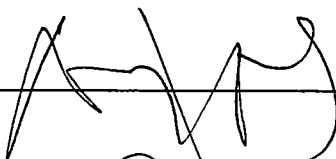
Vojko Starovič



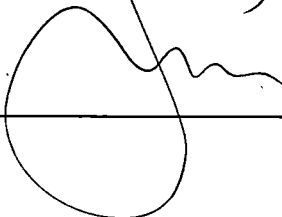
Franc Kramar



Andrej Rajh

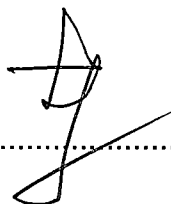


Marko Bandelli

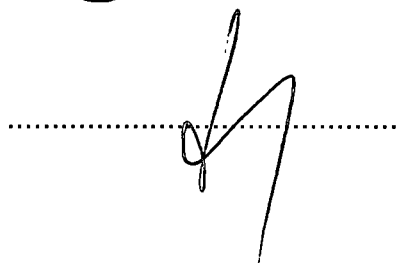


Ime in priimek

Jurij Lep

A stylized handwritten signature in black ink, featuring a loop and a horizontal stroke, positioned above a dotted line.

Ivan Hršak

A stylized handwritten signature in black ink, featuring a loop and a horizontal stroke, positioned above a dotted line.