

**PRIPOMBE IN PREDLOGI NA**  
**PREDLOG ZAKONA O OMEJEVANJU UPORABE TOBAČNIH IN POVEZANIH**  
**IZDELKOV**  
**DRUŽBE TOBAČNA LJUBLJANA, d.o.o.**

Družba Tobačna Ljubljana je sodobno trgovsko podjetje, del ene izmed največjih svetovnih tobačnih družb, Imperial Tobacco (Imperial Brands PLC).

Tobačna Ljubljana je bila ustanovljena leta 1871. Ljubljanska Tobačna tovarna je bila med večjimi in strateško pomembnimi podjetji ves čas svojega obstoja. S kakovostjo svojih izdelkov in tržišči, na katerih je bila prisotna, je pritegnila k sodelovanju partnerje iz tujine. Leta 1991 je večinska lastnica Tobačne Ljubljana postala mednarodna korporacija Reemtsma. Navedenega leta je bilo ustanovljeno tudi prvo hčerinsko podjetje Tobačna Grosist, katerega glavna dejavnost je distribucija. Tobačna Grosist je danes eden izmed največjih veletrgovcev in distributerjev v Sloveniji, pa tudi ekskluzivni zastopnik za netobačne izdelke, med drugim za Carlsberg, Tuborg, JP Chenet, Shark, Loacker, Mentos, Halls, Frosch, Cricket idr. Drugo hčerinsko podjetje, 3DVA (ustanovljeno leta 1997), se ukvarja z maloprodajno dejavnostjo v okviru 210 prodajnih mest (predvsem kioski in trafike).

V letu 2002 so družbe skupine Tobačna Ljubljana postale del družbe Imperial Tobacco. Tobačna Ljubljana je v letu 2004 po 130 letih prenehala s proizvodnjo tobačnih izdelkov. Leta 2009 so se družbe skupine Tobačna Ljubljana preselile v nove poslovne prostore s sodobnim logističnim centrom. Osnovno dejavnost Tobačne Ljubljana predstavlja prodaja cigaret in ostalih tobačnih proizvodov iz portfelja družbe Imperial Tobacco (Imperial Brands). Družbe Tobačna Ljubljana, Tobačna Grosist in Tobačna 3DVA dandanes zaposlujejo 124 delavcev.

Imperial Brands plc je globalna družba, katere dejavnost je proizvodnja in prodaja tobačnih in netobačnih izdelkov. Imperial Brands ima svoje začetke v letu 1786 v Bristolu (VB), ko je Henry Overton Wills ustanovil podjetje Wills, Watkins & Co. Podjetje je proizvajalo in prodajalo cigarete in se kasneje združilo še z nekaterimi drugimi družinskimi podjetji v Veliki Britaniji. Leta 1901 so se preimenovali v Imperial Tobacco Company. Družba je v okviru širitve dejavnosti utrdila svoj status tobačnega podjetja s strateškimi prevzemi drugih evropskih in svetovnih (tobačnih) podjetij. Imperial Tobacco je četrta največja svetovna tobačna družba. Spremembe v globalnem poslovnem okolju in navadah potrošnikov, razvoj tehnologije so okoliščine, ki so vplivale na reorganizacijo in preimenovanje družbe v IMPERIAL BRANDS. Firma družbe predstavlja raznolikost blagovnih znamk, ki so združene v pet hčerinskih podjetij: Imperial Tobacco, Tabacalera, ITG Brands, Fontem Ventures in Logista.

Imperial Tobacco proizvaja in prodaja cigarete, tobak, cigare, papirčke za zvijanje cigaret in tube za izdelavo cigaret. Tabacalera deluje v premium segmentu cigar. ITG Brands, kot tretje največje tobačno podjetje v ZDA, ponuja prepoznavne tobačne blagovne znamke na ameriškem tržišču. Fontem Ventures ima v svojem portofliu najbolj prodajano e-cigareto Blu. Logista pa je eden največjih distribucijskih podjetij v Evropi.

Imperial Brands je prisoten v 160 državah sveta, ki jih s svojimi proizvodi oskrbuje iz 44 tobačnih tovarn. Zaposluje več kot 35.000 ljudi, ki ustvarijo 3 milijarde GBP dobička (pred obdavčitvijo) in ob tem generira 20 milijard davkov - prihodkov javnih proračunov v državah, v katerih je prisoten.

\*\*\*

Ministrstvo za zdravje RS je z dne 4.3.2016 predstavilo predlog zakona, s katerim, bi se v slovenski pravni red prenesla Direktiva 2014/40/EU o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov (v nadaljevanju »Direktiva«).

Predlog zakona uvaja nadaljnje strožje ukrepe na področju uporabe tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov, primeroma na področju oglaševanja, promocije, sponzoriranja, enotne embalaže ter licenciranja. Ne gre spregledati, da predlagatelj zakona normativno materijo črpa tudi iz Okvirne konvencije za nadzor nad tobakom (v nadaljevanju »FCTC«), pri čemer predlagana zakonska ureditev na številnih področjih odstopa od predvidene poenotene ureditve tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov na območju EU.

Družba Tobačna Ljubljana, d.o.o. v okviru javne razprave v odprtem roku podaja predloge sprememb in dopolnitev na predlog Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (v nadaljevanju »predlog zakona«), kot sledi v nadaljevanju.

## KAZALO VSEBINE

1) POROČANJE O SESTAVINAH IN EMISIJAH .....	5
2) PREPOVED ZNAČILNIH AROM .....	7
3) OZNAČEVANJE EMBALAŽE TOBAČNIH IZDELKOV .....	8
3.1. Pripombe, razlage in sklicevanja .....	8
3.2. Splošna opozorila in informativna sporočila na vrečkah, v katerih se trži tobak za zvijanje.....	9
3.3. Davčna znamka.....	10
3.4. Podrobnejša ureditev sestavljenih zdravstvenih opozoril ter embalaže tobačnih izdelkov .....	11
3.5. Tehnične specifikacije za razporeditev, zasnovo in obliko sestavljenih zdravstvenih opozoril za tobačne izdelke za kajenje.....	12
4) ENOTNA EMBALAŽA ( <i>plain packaging</i> ) .....	12
4.1. Uvodoma glede enotne embalaže .....	12
4.2. Presoja študij kot podlag za uvedbo ukrepa enotne embalaže.....	14
4.3. Argumenti proti uvedbi enotne embalaže .....	18
4.3.1. Pomanjkanje dokazov.....	18
4.3.2. Nasprotni učinki enotne embalaže in pojavnost nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki	19
4.4. Alternativni ukrepi.....	20
4.5. Enotna embalaža kot nezakonit ukrep .....	21
4.5.1. Ustava Republike Slovenije in Zakon o industrijski lastnini.....	21
4.5.2. Sporazum EEA.....	23
4.5.3. Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP).....	23
4.5.4. SPORAZUM TRIPS .....	24
4.5.5. Okvirna konvencija za nadzor nad tobakom .....	24
4.6. Ekonomske in administrativne posledice .....	24
4.6.1. Posledice za tobačno industrijo.....	24
4.6.2. Posledice za prodajalne .....	24
4.6.3. Nedovoljena trgovina .....	25
4.6.4. Posledice za državo .....	26
4.6.5. Ekonomske in administrativne posledice .....	26
4.7. Sklepno glede enotne embalaže .....	26
5) SLEDLJIVOST in VARNOSTNI ELEMENT.....	31
6) OGLAŠEVANJE, PROMOCIJA, SPONZORIRANJE in PRODAJA .....	32
7) PREPOVED PRODAJE .....	34
7.1. Prepoved prodaje mladoletnim osebam.....	34
7.2. Začasna in premikajoča se prodajna mesta .....	<a href="#">3435</a>

7.3. Sodelovanje mladoletnih oseb pri nadzoru nad prepovedjo prodaje tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov .....	35
8) UVEDBA LICENC ZA PRODAJO TOBAKA, TOBAČNIH in POVEZANIH IZDELKOV .....	35
9) TOBAČNI CENT .....	40
10) KAZENSKÉ DOLOČBE.....	42
11) SKLEPNO .....	42

## 1) POROČANJE O SESTAVINAH IN EMISIJAH

Predlog zakona v okviru določb 7. člena določa obveznost proizvajalcev in uvoznikov tobačnih izdelkov, da NLZOH<sup>1</sup> predložijo predpisane podatke za vsako blagovno znamko in vrsto tobačnega izdelka, ki ga nameravajo dati na trg.

Predlog zakona področje poročanja o sestavinah ureja drugače, kot sicer izhaja iz določb Direktive. Zaradi potreb harmonizacije obveznosti proizvajalcev in uvoznikov znotraj enotnega trga EU, družba Tobačna Ljubljana predlaga, da se izpostavljenemu področju uredi na način, kot je razviden iz Direktive.

<b>PREDLOG ZAKONA</b>	<b>PREDLOGI SPREMEMB</b>
<p style="text-align: center;"><b>7. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(poročanje o sestavinah in emisijah)</b></p> <p>(1) Proizvajalci in uvozniki tobačnih izdelkov NLZOH predložijo naslednje podatke za vsako blagovno znamko in vrsto tobačnega izdelka, ki ga nameravajo dati na trg. Uradno obvestilo se predloži elektronsko, šest mesecev pred nameravanim dajanjem na trg:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- seznam vseh sestavin in količine teh sestavin, uporabljenih pri proizvodnji tobačnih izdelkov, v padajočem vrstnem redu po teži vsake sestavine, ki jo tobačni izdelki vsebujejo;</li><li>- vrednosti emisij iz 5. člena tega zakona;</li><li>- informacije o drugih emisijah in njihovih vrednostih, če so te na voljo.</li></ul> <p>(2) Proizvajalci ali uvozniki obvestijo NLZOH, če se sestava izdelka spremeni tako, da vpliva na podatke, predložene na podlagi tega člena.</p> <p>(3) Za nove ali spremenjene tobačne izdelke se podatki iz tega člena predložijo pred dajanjem takšnega tobačnega izdelka na trg.</p> <p>(4) Seznamu sestavin iz prve alineje prvega odstavka tega člena se priloži izjava s podrobno obrazloženimi razlogi za vključitev takih sestavin v zadevne tobačne izdelke. V tem seznamu se navede tudi status sestavin, vključno s tem, ali so bile sestavine registrirane v skladu z Uredbo (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>2</sup>,</p>	<p style="text-align: center;"><b>7. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(poročanje o sestavinah in emisijah)</b></p> <p>(1) Proizvajalci in uvozniki tobačnih izdelkov NLZOH predložijo naslednje <u>informacije</u> za vsako blagovno znamko in vrsto tobačnega izdelka, <del>ki ga nameravajo dati na trg. Uradno obvestilo se predloži elektronsko, šest mesecev pred nameravanim dajanjem na trg:</del></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- seznam vseh sestavin in količine teh sestavin, uporabljenih pri proizvodnji tobačnih izdelkov, v padajočem vrstnem redu po teži vsake sestavine, ki jo tobačni izdelki vsebujejo;</li><li>- vrednosti emisij iz 5. člena tega zakona;</li><li>- informacije o drugih emisijah in njihovih vrednostih, če so te na voljo.</li></ul> <p>(2) Proizvajalci ali uvozniki obvestijo NLZOH, če se sestava izdelka spremeni tako, da vpliva na <u>informacije</u>, predložene na podlagi tega člena.</p> <p>(3) Za nove ali spremenjene tobačne izdelke se <u>informacije</u> iz tega člena predložijo pred dajanjem takšnega tobačnega izdelka na trg.</p> <p>(4) Seznamu sestavin iz prve alineje prvega odstavka tega člena se priloži izjava s podrobno obrazloženimi razlogi za vključitev takih sestavin v zadevne tobačne izdelke. V tem seznamu se navede tudi status sestavin, vključno s tem, ali so bile sestavine registrirane v skladu z Uredbo (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>4</sup>,</p>

<sup>1</sup> Nacionalni laboratorij za zdravje, okolje in hrano.

<sup>2</sup> Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) ter o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije in o spremembi Direktive 1999/45/ES ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES (UL L 396, 30.12.2006, str. 1).

<sup>4</sup> Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij (REACH) ter o ustanovitvi Evropske agencije za kemikalije in o spremembi

<p>ter njihovo razvrstitev v skladu z Uredbo (ES) št. 1272/2008 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>3</sup>.</p> <p>(5) Seznamu iz prve alineje prvega odstavka tega člena se priložijo tudi ustrezni toksikološki podatki o teh sestavinah, v zgoreli ali nezgoreli obliki, odvisno od primera, ki so na voljo proizvajalcu ali uvozniku in ki navajajo učinke na zdravje potrošnikov, pri čemer se med drugim upoštevajo zasvojevalni učinki.</p> <p>(6) Proizvajalec ali uvoznik za cigarete in tobak za zvijanje predloži tudi tehnični dokument, v katerem se navede splošni opis uporabljenih dodatkov in njihove lastnosti.</p> <p>(7) Proizvajalci in uvozniki tobačnih izdelkov navedejo uporabljene metode merjenja za emisije iz cigaret in za emisije iz drugih tobačnih izdelkov.</p> <p>(8) Podatki iz prvega odstavka tega člena in 8. člena tega zakona, se objavijo na spletni strani NLZOH ob upoštevanju varovanja podatkov, ki so poslovna skrivnost. Proizvajalci in uvozniki pri predložitvi podatkov navedejo, kateri podatki so poslovna skrivnost.</p> <p>(9) Proizvajalci in uvozniki tobačnih izdelkov NLZOH predložijo notranje in zunanje študije, ki so jim na voljo v zvezi s tržnimi raziskavami in preferencami različnih potrošniških skupin, vključno z mladimi in trenutnimi kadilci, ki se nanašajo na sestavine oziroma emisije, pa tudi povzetke morebitnih tržnih raziskav, ki jih opravijo ob uvedbi novih izdelkov. Proizvajalci in uvozniki tudi poročajo o obsegu prodaje za blagovno znamko in vrsto, ki se navede v številu posameznih enot ali v kilogramih za vsako leto, začeni s 1. januarjem 2015.</p>	<p>ter njihovo razvrstitev v skladu z Uredbo (ES) št. 1272/2008 Evropskega parlamenta in Sveta<sup>5</sup>.</p> <p>(5) Seznamu iz prve alineje prvega odstavka tega člena se priložijo tudi ustrezni toksikološki podatki o teh sestavinah, v zgoreli ali nezgoreli obliki, odvisno od primera, ki so na voljo proizvajalcu ali uvozniku in ki navajajo učinke na zdravje potrošnikov, pri čemer se med drugim upoštevajo zasvojevalni učinki.</p> <p>(6) Proizvajalec ali uvoznik za cigarete in tobak za zvijanje predloži tudi tehnični dokument, v katerem se navede splošni opis uporabljenih dodatkov in njihove lastnosti.</p> <p>(7) Proizvajalci in uvozniki tobačnih izdelkov navedejo uporabljene metode merjenja za <del>emisije iz cigaret in za emisije iz drugih tobačnih izdelkov.</del></p> <p>(8) Podatki iz prvega odstavka tega člena in 8. člena tega zakona, se objavijo na spletni strani NLZOH ob upoštevanju varovanja podatkov, ki so poslovna skrivnost. Proizvajalci in uvozniki pri predložitvi podatkov navedejo, kateri podatki so poslovna skrivnost.</p> <p>(9) Proizvajalci in uvozniki tobačnih izdelkov NLZOH predložijo notranje in zunanje študije, ki so jim na voljo v zvezi s tržnimi raziskavami in preferencami različnih potrošniških skupin, vključno z mladimi in trenutnimi kadilci, ki se nanašajo na sestavine oziroma emisije, pa tudi povzetke morebitnih tržnih raziskav, ki jih opravijo ob uvedbi novih izdelkov. Proizvajalci in uvozniki tudi poročajo o obsegu prodaje za blagovno znamko in vrsto, ki se navede v številu posameznih enot ali v kilogramih za vsako leto, začeni s 1. januarjem 2015.</p> <p><u>(10) Proizvajalci in uvozniki tobačnih izdelkov potrebne informacije v skladu s tem členom NLZOH predložijo v elektronski obliki.</u></p>
--	---

Ob tem je potrebno izpostaviti, da je Komisija EU z dne 25. novembra 2015 na področju določitve oblike za predložitev in dajanje informacij o tobačnih izdelkih sprejela Izvedbeni

Direktive 1999/45/ES ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 793/93 in Uredbe Komisije (ES) št. 1488/94 ter Direktive Sveta 76/769/EGS in direktiv Komisije 91/155/EGS, 93/67/EGS, 93/105/ES in 2000/21/ES (UL L 396, 30.12.2006, str. 1).

<sup>3</sup> Uredba (ES) št. 1272/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi, o spremembi in razveljavitvi direktiv 67/548/EGS in 1999/45/ES ter spremembi Uredbe (ES) št. 1907/2006 (UL L 353, 31.12.2008, str. 1).

<sup>5</sup> Uredba (ES) št. 1272/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi, o spremembi in razveljavitvi direktiv 67/548/EGS in 1999/45/ES ter spremembi Uredbe (ES) št. 1907/2006 (UL L 353, 31.12.2008, str. 1).

sklep Komisije (EU) 2015/2186<sup>6</sup>, ki podrobneje ureja zadevo področje. Glede na to, da iz prvega uvodnega člena omenjenega sklepa ne izhaja, da bi bilo potrebno tovrstne informacije predložiti 6 mesecev pred nameranim dajanjem izdelkov na trg je smiselno, da se rok za določitev informacij uskladi na evropski ravni, pri čemer pa je potrebno stremeti k zmanjševanju upravnega bremena za proizvajalce in uvoznike<sup>7</sup>.

## 2) PREPOVED ZNAČILNIH AROM

Predlog zakona uvaja prepoved dajanja na trg tobačnih izdelkov z značilno aromo, pri čemer prepoved tobačnih izdelkov z značilnimi aromami ne izključuje uporabe posameznih dodatkov neposredno, temveč proizvajalce zavezuje k zmanjšanju dodatkov ali kombinacij dodatkov na takšen obseg, da ti ne povzročajo značilne arome. Značilna aroma je jasno prepoznaven vonj ali okus, razen vonja ali okusa tobaka, ki nastane z dodatkom ali kombinacijo dodatkov, vključno (vendar ne izključno) z aromo sadja, začimb, zelišč, alkohola, bombonov, mentola ali vanilje, ki jo je mogoče zaznati pred ali med uporabo tobačnega izdelka. Uporaba dodatkov, potrebnih za proizvodnjo tobačnih izdelkov, na primer sladkorja, s katerim se nadomesti tisti, ki je bil izgubljen med sušenjem, je v skladu s predlogom zakona dovoljena, vendar le, če ne povzročajo značilne arome ali povečujejo zasvojljivosti, toksičnosti ali lastnosti CMR izdelka.

V zvezi s predmetno določbo predloga zakona gre izpostaviti, da predlagatelj zakona nesorazmerno odstopa od Direktive, ki v 14. odst. 7. člena določa, da se *v primeru tobačnih izdelkov, ki imajo značilno aromo in obseg njihove prodaje predstavlja 3% ali več v posamezni kategoriji izdelkov v vsej Uniji*, zadevne določbe uporabljajo od 20. maja 2020 dalje oz. 6 let po začetku veljavnosti Direktive<sup>8</sup>. Predlog družbe Tobačna Ljubljana po spremembi izpostavljene določbe je utemeljen predvsem v določbi Recitala št. 16, ki jasno določa, da bi se bilo potrebno *izogibati ukrepom, ki uvajajo neupravičene razlike pri obravnavi različnih vrst cigaret z aromo*. V posledici navedenega, bi bilo potrebno izdelke z značilno aromo, ki se prodajajo v večjem obsegu, ukinjati postopoma v daljšem obdobju, vse z namenom, da bi se potrošnikom zagotovilo ustrezno časovno obdobje za prilagoditev oz. prehod na druge izdelke. Ob navedenem nadalje ne gre spregledati, da celo predlagatelj sam v pojasnilih k členu 9 predloga zakona zavzame stališče, da bodo *izdelki, za katere bo ugotovljeno, da imajo značilno aromo, obseg njihove prodaje pa predstavlja 3% ali več v posamezni kategoriji izdelkov v celotni Uniji, prepovedani od maja 2020*.

PREDLOG ZAKONA	PREDLOGI SPREMEMB
<p style="text-align: center;"><b>50. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(prenos)</b></p> <p>(1) V primeru tobačnih izdelkov, ki imajo značilno aromo in obseg njihove prodaje predstavlja 3 odstotke ali več v posamezni kategoriji izdelkov v vsej Uniji, se določbe tega zakona uporabljajo od začetka veljavnosti tega zakona.</p>	<p style="text-align: center;"><b>50. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(prenos)</b></p> <p>(1) V primeru tobačnih izdelkov, ki imajo značilno aromo in obseg njihove prodaje predstavlja 3 odstotke ali več v posamezni kategoriji izdelkov v vsej Uniji, se določbe tega zakona uporabljajo <b>od 20.5.2020 dalje</b>.</p>

<sup>6</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2015%3A312%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2015.312.01.0005.01.SLV](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2015%3A312%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2015.312.01.0005.01.SLV)

<sup>7</sup> Glej 4. recital omenjenega izvedbenega sklepa.

<sup>8</sup> 20. maj 2014.

V okviru presoje 3. odst. 9. člena v zvezi z 3. alinejo 21. člena predloga zakona je potrebno dodatno izpostaviti, da mora predlagatelj zakona oz. zakonodajalec v izogib morebitnim nejasnostim natančno določiti in specificirati enotna pravila za postopke določanja značilnih arom. Ob dejstvu, da še ni bil sprejet ustrezen izvedbeni sklep Komisije<sup>9</sup>, ki bi jasneje uredil izpostavljeno območje, se zdi apliciranje določb 1. odst 50. člena na trenutek začetka veljavnosti zakona popolnoma neosnovano in celo v nasprotju z besedilom same Direktive.

### 3) OZNAČEVANJE EMBALAŽE TOBAČNIH IZDELKOV

#### 3.1. Pripombe, razlage in sklicevanja

Predlog zakona na področju embalaže tobačnih izdelkov predvideva uvedbo splošnih opozoril, informativnih sporočil ter sestavljenih zdravstvenih opozoril. Za navedena zdravstvena opozorila je predpisana tako vsebina kot tudi delež površine embalaže, ki ga morajo zadevna zdravstvena opozorila pokrivati. Zdravstvena opozorila morajo biti navedena na vsakem zavojčku in zunanji embalaži tobačnih izdelkov, zapisana morajo biti v slovenskem jeziku, pokrivati morajo celotno površino zunanje embalaže ali zavojčka, ki jim je namenjena ter ne smejo vsebovati nobenih pripomb, razlag ali sklicevanj.

Predlagatelj predloga zakona spregleda, da iz Direktive 2014/109/EU, ki vzpostavlja knjižico slikovnih opozoril za tobačne izdelke, izhaja, da dve sliki oz. fotografiji vsebujeta pripombe, razlage oziroma sklicevanja. Tovrstne indikacije se pojavljajo pri fotografijah iz:

- 1. niza slik / slika št. 1: OPERACIJA PLJUČ;
- 2. niza slik / slika št. 3: ODPRTA RANA PO OPERACIJI PLJUČ.

V izogib neusklajenosti zakonodaje, družba TL predlaga, da predlagatelj zakona v okviru zakonodajnega postopka ustrezno normativno uredi področje pripomb, razlag ter sklicevanj zdravstvenih opozoril, s knjižico slikovnih opozoril iz Direktive 2014/109/EU.

<b>PREDLOG ZAKONA</b>	<b>PREDLOGI SPREMEMB</b>
<b>2. Označevanje in embalaža</b>  <b>11. člen</b> <b>(zdravstvena opozorila)</b>	<b>2. Označevanje in embalaža</b>  <b>11. člen</b> <b>(zdravstvena opozorila)</b>
<p>(2) Zdravstvena opozorila pokrivajo celotno površino zavojčka ali zunanje embalaže, ki jim je namenjena, in <u>ne smejo vsebovati nobenih pripomb, razlag ali sklicevanj.</u></p>	<p>(2) Zdravstvena opozorila pokrivajo celotno površino zavojčka ali zunanje embalaže, ki jim je namenjena.</p> <p><b>(3) Zdravstvena opozorila ne smejo vsebovati nobenih pripomb, razlag ali sklicevanj, razen v kolikor le-te izhajajo iz ustrezne knjižice slik iz Priloge II k Direktivi 2014/40/EU oziroma Direktive 2014/109/EU.</b></p>

<sup>9</sup> V skladu z dokumentom Indicative Implementation Plan (up to 2016) – Tobacco Products Directive ([http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/implementation\\_plan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/implementation_plan_en.pdf)) je sprejem tovrstnega akta sicer predviden v obdobju Q1 2016.



### 3.2. Splošna opozorila in informativna sporočila na vrečkah, v katerih se trži tobak za zvijanje

Predlog zakona v okviru določb splošnih in informativnih sporočil v smislu *Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/1735 z dne 24. september 2015*<sup>10</sup> ne določa natančnega mesta splošnega opozorila ter informativnega sporočila. V razmerju do predhodno navedenega sklepa, bi bilo torej potrebno v predlog zakona vključiti normativne rešitve, na način kot sicer izhajajo iz tovrstnega izvedbenega sklepa Komisije. Pri tem je potrebno nadalje opozoriti, da predlagatelj zakona podrobnejše ureditve predmetnega področja niti ni predvidel v okviru izdaje naknadnega pravilnika.

<b>PREDLOG ZAKONA</b>	<b>PREDLOGI SPREMEMB</b>
<p>Predlog zakona izpostavljenega področja ne ureja.</p>	<p style="text-align: center;"><b>12. člen</b></p> <p><b>(splošna opozorila in informativna sporočila)</b></p> <p>(9) (mesto splošnega opozorila in informativnega sporočila na pravokotnih vrečkah)</p> <p>Pri tobaku za zvijanje pravokotnih oblik z zavihkom, ki pokriva odprtino („pravokotne vrečke“), se splošno opozorilo in informativno sporočilo natisneta na dve površini, ki postaneta vidni, ko je zavojček popolnoma odprt, kot je prikazano v oddelkih 1 in 2 Priloge.</p> <p>Splošno opozorilo in informativno sporočilo sta razporejena na zgornjem robu ter zajemata 50 % zadevnih površin, na katerih sta natisnjena, kot je prikazano v oddelkih 1 in 2 Priloge.</p> <p>Splošno opozorilo se natisne na zgornjo površino.</p> <p>Z odstopanjem od odstavka 1 se do 20. maja 2018 uporabljajo naslednja pravila za tobak za zvijanje v pravokotnih vrečkah iz polietilena, polipropilena ali večslojnega materiala z zavihki, ki okrog in okrog ovijajo njihove odprtine, kot je prikazano v oddelku 3 Priloge:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>(a) informativno sporočilo se lahko razporedi na površino, ki postane vidna, ko je zavojček delno odprt;</li><li>(b) splošno opozorilo se lahko razporedi na spodnjo površino, ki postane vidna, ko je zavojček popolnoma odprt;</li><li>(c) notranjost zavihka, ki postane vidna, ko je zavojček popolnoma odprt, se ne potiska ali uporablja na noben drug način;</li><li>(d) splošno opozorilo in informativno sporočilo sta razporejena na zgornjem robu zadevnih površin, na katerih sta natisnjena.</li></ul>

<sup>10</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL\\_2015\\_252\\_R\\_0016](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_252_R_0016)

	<p>(10) (mesto splošnega opozorila in informativnega sporočila na samostoječih vrečkah)</p> <p>Za tobak za zvijanje v samostoječih vrečkah sta splošno opozorilo in informativno sporočilo razporejena na površinah na dnu stoječe vrečke in postaneta vidna, ko je vrečka položena na hrbtno stran („dno zavojčka“), kot je prikazano v oddelku 4 Priloge.</p> <p>Splošno opozorilo se natisne na površino nad pregibom na dnu zavojčka, informativno sporočilo pa na površino pod pregibom. Splošno opozorilo in informativno sporočilo morata pokrivati 50 % zadevnih površin, na katerih sta natisnjena. Površine se izračunajo z uporabo njihovih dimenzij po tem, ko so robovi zapečateni.</p> <p>(11) (prehodna določba)</p> <p>Tobak za zvijanje v vrečkah, ki se proizvedejo ali dajo v prosti promet do 20. maja 2018 in so označene s splošnim opozorilom in informativnim sporočilom v skladu s členom 9 (2), se lahko dajejo v promet do 20. maja 2019.</p> <p><u>* V predlog zakona bi bilo potrebno dodatno vključiti vse priloge, kot izhajajo iz Izvedbenega sklepa Komisije 2015/1735.</u></p>
--	--

### 3.3. Davčna znamka

V okviru ureditve sestavljenih zdravstvenih gre izrecno opozoriti, da predlog zakona v nasprotju z Direktivo ne ureja vprašanja uporabe davčnih znamk. Direktiva v Recitalu 24 jasno določa, da *bi bilo potrebno na področju uporabe davčnih znamk ali nacionalnih identifikacijskih oznak uvesti prehodno ureditev, ki bi zaradi potreb davčnih namenov omogočala uporabo le-teh na zgornjem delu zavojčkov*. V okviru zakonske ureditve tobaka in tobačnih izdelkov v Republiki Sloveniji je torej potrebno slediti Direktivi, ki na področju postavitve sestavljenih zdravstvenih opozoril državam članicam predlaga uvedbo prehodnega obdobja, znotraj katerega je dopuščena uporaba davčnih znamk na zgornjem delu zavojčkov.

Glede na to, da se predlog zakona na eni strani izrecno ne opredeljuje do uporabe davčnih znamk, na drugi strani pa na več mestih določa, da davčne znamke ne smejo biti prekrite oz. ne smejo prekrivati drugih elementov<sup>11</sup>, se zdi predlog zakona mestoma neuskladen, v posledici česar je potrebno predlog zakona uskladiti na predstavljen način.

<p><b>DIREKTIVA 2014/40/EU</b></p> <p><b>Člen 10</b></p> <p><b>Sestavljena zdravstvena opozorila pri tobačnih izdelkih za kajenje</b></p>	<p><b>PREDLOG SPREMEMB</b></p> <p><b>13. člen</b></p> <p><b>(videz in vsebina cigaretnih zavojčkov)</b></p>
---	---

<sup>11</sup> Glej 19. člen predloga zakona.

<p>1. Na vsakem zavojčku in kakršni koli zunanji embalaži tobačnih izdelkov za kajenje se navedejo sestavljena zdravstvena opozorila. Sestavljena zdravstvena opozorila:</p> <p>(e) so prikazana na gornjem robu zavojčka in kakršne koli zunanje embalaže ter obrnjena v isto smer kot vse druge informacije, ki so navedene na površini embalaže. V državah članicah, v katerih so zaradi fiskalnih namenov obvezni davčni žigi ali nacionalne identifikacijske oznake, se lahko uporabljajo prehodne izjeme od obveznosti glede postavitve sestavljenih zdravstvenih opozoril na naslednji način:</p> <p>(i) kadar je davčni žig ali nacionalna identifikacijska oznaka, ki se uporablja za davčne namene, pritrjena na gornjem robu zavojčka iz kartona, se sestavljeno zdravstveno opozorilo, ki se natisne na zadnji površini, nahaja neposredno pod davčnim žigom ali nacionalno identifikacijsko oznako;</p> <p>(ii) pri zavojčkih, narejenih iz mehkega materiala, lahko države članice odobrijo pravokotno površino, namenjeno za davčni žig ali nacionalno identifikacijsko oznako, ki se uporablja za davčne namene, katere višina ne presega 13 mm med gornjim robom zavojčka in gornjim robom sestavljenih zdravstvenih opozoril.</p> <p><u>Izjeme iz točk (i) in (ii) se lahko uporabljajo tri leta od 20. maja 2016.</u></p>	<p><b>(3) Sestavljena zdravstvena opozorila so prikazana na gornjem robu zavojčka in kakršne koli zunanje embalaže ter obrnjena v isto smer kot vse druge informacije, ki so navedene na površini embalaže.</b></p> <p><b>(4) Sestavljena zdravstvena opozorila na zadnji strani zavojčka, se v prehodnem obdobju, tj. do 20.5.2019 pri zavojčkih iz kartona, zaradi pritrditve davčne znamke na gornji rob zavojčka, nahajajo neposredno pod davčnim žigom.</b></p> <p><b>(5) Pri zavojčkih narejenih iz mehkega materiala se odobri pravokotna površina namenjena za davčni žig, ki se uporablja za davčne namene, katere višina ne presega 13 mm med gornjim robom zavojčka in gornjim robom sestavljenih zdravstvenih opozoril. Izjema določena v tem odstavku se uporablja do 20.5.2019.</b></p>
--	---

### 3.4. Podrobnejša ureditev sestavljenih zdravstvenih opozoril ter embalaže tobačnih izdelkov

Predlog zakona na izredno občutljivem področju ureditve sestavljenih zdravstvenih opozoril ter embalaže tobačnih izdelkov<sup>12</sup> podeljuje nadaljnje pooblastilo izvršilni veji oblasti, da ta normativno zapolni pomanjkljivo zakonsko materijo. Tovrstno t.i. bianco oz. golo pooblastilo ministru, da podrobneje uredi izpostavljeno materijo, nesorazmerno obremenjuje tobačno industrijo, saj omogoča arbitrarno in (pre)hitro spreminjanje ureditve ob siceršnji odsotnosti varovalk, ki jih zagotavlja zakonodajni postopek. Prehitro in neutemeljeno spreminjanje določb, bi ob dejstvu, da tobačna industrija potrebuje daljše časovno obdobje in večja finančna sredstva za prilagoditev proizvodnje tovrstnim določbam oz. zahtevam, posledično grobo poseglo v pravico do gospodarske pobude. Zaradi daljnosežnih posledic urejanja predmetne zakonske materije na tobačno industrijo je potrebno področje urejati še posebno previdno in konzervativno.

Glede na dejstvo, da bi morebitna uvedba enotne embalaže pregrobo posegla v pravno

<sup>12</sup> Glej 4. alinejo 21. člena predloga zakona.

zavarovano področje zaščite blagovnih znamk, je potrebno določbe predloga zakona, ki se nanašajo na naknadno določitev podrobnejših pogojev glede sestavljenih zdravstvenih opozoril (13. člen predloga zakona), videza in vsebine cigaretnih zavojčkov in tobaka za zvijanje ter videza cigaret (16. in 17. člen predloga zakona) izbrisati v celoti.

PREDLOG ZAKONA	PREDLOGI SPREMEMB
<p style="text-align: center;"><b>21. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(podrobnejši pogoji)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>21. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(podrobnejši pogoji)</b></p>
<p>Minister, pristojen za zdravje določi podrobnejše pogoje glede:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- stroškov preverjanja meritev emisij iz četrtega odstavka 6. člena tega zakona,</li> <li>- poročanja in prednostnega seznama dodatkov iz 7. in 8. člena tega zakona,</li> <li>- postopkov za določanje izdelkov z značilno aromo iz 9. člena tega zakona,</li> <li>- <u>sestavljenih zdravstvenih opozoril in embalaže tobačnih izdelkov iz 13., 16., 17. in 18. člena tega zakona</u> ter sledljivosti in varnostnega elementa iz 19. in 20. člena tega zakona.</li> </ul>	<p>Minister, pristojen za zdravje določi podrobnejše pogoje glede:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- stroškov preverjanja meritev emisij iz četrtega odstavka 6. člena tega zakona,</li> <li>- poročanja in prednostnega seznama dodatkov iz 7. in 8. člena tega zakona,</li> <li>- postopkov za določanje izdelkov z značilno aromo iz 9. člena tega zakona,</li> <li>- <del>sestavljenih zdravstvenih opozoril in embalaže tobačnih izdelkov iz 13., 16., 17. in 18. člena tega zakona</del> <b>ter sledljivosti in varnostnega elementa iz 19. in 20. člena tega zakona.</b></li> </ul>

### **3.5. Tehnične specifikacije za razporeditev, zasnovo in obliko sestavljenih zdravstvenih opozoril za tobačne izdelke za kajenje**

Predlagatelj zakona v okviru določb 21. člena določa, da bo minister, pristojen za zdravje določil podrobnejše pogoje glede sestavljenih zdravstvenih opozoril in embalaže tobačnih izdelkov iz 13., 16., 17. in 18. člena predloga zakona. V okviru zakona in ne morebiti s sprejetjem naknadnega podzakonskega akta, bi bilo potrebno določiti tehnične specifikacije za razporeditev, zasnovo in obliko sestavljenih zdravstvenih opozoril ob siceršnjem upoštevanju različnih oblik zavojčkov, pri tem pa je vsekakor potrebno znotraj sestavljenih zdravstvenih opozoril natančno in precizno določiti tudi velikost posameznih elementov, barvo, pisavo itd.

V izogib podvajanju besedila Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/1842 z dne 9. oktober 2015 družba Tobačna Ljubljana predlagatelju predlaga, da v okviru predloga zakona uredi izpostavljeno področje na način, kot izhaja iz omenjenega izvedbenega sklepa.

## **4) ENOTNA EMBALAŽA (*plain packaging*)**

### **4.1. Uvodoma glede enotne embalaže**

Predlog zakona v okviru 16., 17. in 18. člena uvaja t.i. ukrep enotne embalaže. Iz uvodne obrazložitve predloga zakona gre razbrati, da se predlagatelj zakona sicer zaveda, da Direktiva kot taka ne predvideva uvedbe enotne embalaže, pri čemer pa uvedbo tovrstnega

ukrepa ob odsotnosti presoje učinkov utemeljuje na Okvirni konvenciji za nadzor na tobakom ter 24. členu Direktive 2014/40/EU (v nadaljevanju »Direktiva«).

Predlagatelj zakona uvedbo enotne embalaže pojasnjuje z zmanjševanjem privlačnosti izdelka (predvsem med mladimi in ženskami), povečanjem vidnosti zdravstvenih opozoril in zmanjševanjem napačnega zaznavanja manjše škodljivosti določenega izdelka na osnovi značilnosti embalaže. Ob tem se mestoma sklicuje na izvedene študije iz Avstralije, Francije in Velike Britanije. Iz predloga zakona nadalje nesporno izhaja, da se Ministrstvo za zdravje zaveda, da uvedba enotne embalaže vpliva na sposobnost potrošnikov po ločitvi posameznih blagovnih znamk<sup>13</sup>.

Uvodoma gre pojasniti, da je potrebno jasno razlikovati med pojmom embalaža, ki jo predpisuje Direktiva ter enotna embalaža (tudi *plain packaging*). Omenjena pojma ne predstavljata sopomenke, temveč se bistveno razlikujeta. Po eni strani embalaža, ki je skladna z Direktivo predstavlja embalažo, ki zasleduje predstavljeno ureditev embalaže po Direktivi, po drugi strani pa uvedba enotne embalaže predstavlja nadaljnji nesorazmeren ukrep na področju ureditve embalaže tobačnih in drugih izdelkov.

Embalaža, ki je skladna z določbami Direktive predstavlja embalažo, ki vključuje predvsem uvedbo:

- sestavljenih zdravstvenih opozoril, ki pokrivajo 65 % zunanje sprednje in zadnje površine zavojčka in kakršne koli druge zunanje embalaže;
- splošnega opozorila, ki pokriva 50 % stranske površine zavojčka;
- informativnega sporočila, ki pokriva 50 % stranske površine zavojčka;
- določb s področja predstavitve izdelkov v okviru 13. člena Direktive<sup>14</sup>;...

Iz predloga zakona pa nasprotno izhaja težnja po uvedbi enotne embalaže, ki poleg predhodno omenjenih določb v okviru embalaže, ki jo predpisuje Direktiva določa še nadaljnje zahteve, kot so sicer razvidne iz 16., 17. in 18. člena predloga zakona. Iz omenjenih členov izhaja zahteva, da so cigaretni zavojčki, zavojčki tobaka za zvijanje ter notranje površine tovrstnih embalaž zgolj predpisane barve. Na predmetnih površinah pa je lahko natisnjeno zgolj omejeno število blagovnih znamk in imen vrste izdelkov. Ob tem ne gre spregledati, da naj bi podrobnejše pogoje enotne embalaže nadalje uredil minister za zdravje v okviru sprejetja podzakonskega akta<sup>15</sup>. Predlog zakona pa ureja tudi videz cigaret.

---

<sup>13</sup> Glej predlog zakona, str. 7.

<sup>14</sup> Člen 13. Direktive: (1) Označevanje zavojčkov in kakršna koli zunanja embalaža ter sam tobačni izdelek ne smeta vključevati nobenega elementa ali značilnosti, ki: (a) promovira tobačni izdelek ali spodbuja njegovo uporabo z ustvarjanjem napačnih predstav o njegovih lastnostih, učinkih na zdravje, tveganjih ali emisijah; oznake ne smejo vsebovati nobenih informacij o vsebnosti nikotina, katrana ali ogljikovega monoksida tobačnega izdelka; (b) namiguje na to, da je določen tobačni izdelek manj škodljiv od drugih ali da skuša zmanjšati učinek nekaterih škodljivih komponent dima ali spodbuja vitalnost, energijo in zdravje, ima pomlajevalne, naravne ali organske lastnosti ali drugače koristi zdravju ali življenjskemu slogu; (c) se nanaša na okus, vonj, katere koli aromatične snovi ali druge dodatke ali na odsotnost le-teh; (d) je podoben živilom ali kozmetičnim izdelkom; (e) namiguje na to, da ima določen tobačni izdelek izboljšano biorazgradnjo ali druge okoljske prednosti. (2) Zavojčki in kakršna koli zunanja embalaža ne smejo namigovati na finančne koristi z vključevanjem tiskanih bonov, ponudb popustov, brezplačne distribucije, ponudbe "dva za ceno enega" ali drugih podobnih ponudb. (3) Elementi in značilnosti, ki so prepovedani na podlagi odstavkov 1 in 2, so med drugim lahko besedila, simboli, imena, blagovne znamke, figurativni in drugi znaki.

<sup>15</sup> Glej 21. člen predloga zakona.

#### 4.2. Presoja študij kot podlag za uvedbo ukrepa enotne embalaže

Družba Tobačna Ljubljana podpira razumno regulacijo tobačnih izdelkov, ki je podkrepljena ne samo z dokazi, temveč tudi z ustrezno izvedenimi študijami, ki odražajo resnično dejansko stanje, ob siceršnjem upoštevanju geografske posebnosti področja regulacije. Upošteva se poskuse Avstralije, ki je z uvedbo enotne embalaže neuspelo želela odvrti potrošnike od kajenja, jih spodbuditi k prenehanju in zmanjšati izpostavljenost potrošnikov tobačnemu dimu, je na mestu sklep, da zasledovane zakonske cilje ni mogoče doseči z uvedbo enotne embalaže. Glede na to, da se predlagatelj zakona v okviru uvedbe tovrstnega ukrepa v največji meri opira prav na avstralske izkušnje, gre v nadaljevanju pojasniti številne napačne interpretacije študij, ki jih je zavzel predlagatelj zakona.

*Predlagatelj uvedbo enotne embalaže utemeljuje z razlogi, da tovrstna embalaža zmanjšuje privlačnost izdelka (predvsem med mladimi in ženskami), poveča vidnost zdravstvenih opozoril in zmanjšuje napačno zaznavanje manjše škodljivosti določene izdelka na osnovi značilnosti embalaže.*

Nedavno izdano poročilo *Australian Plain Packaging Post-Implementation Review Report*<sup>16</sup> (v nadaljevanju »Poročilo PIR«) se tako kot predlagatelj zakona povečini sklicuje na iste študije, pri čemer pa gre iz omenjenega poročila smiselno izpeljati diametralno nasprotno zaključke, kot jih predlagatelj izpostavlja v okviru osnutka zakona. Študije, na katere se opira predlagatelj zakona, izpostavljajo predvsem šibke in neosnovane vedenjske poizkuse, ki podatke črpajo iz informacij in statistik, pridobljenih na osnovi klicev na linije za pomoč pri opuščanju kajenja. Omenjene študije so bile že ob izdaji večkrat deležne kritik iz razlogov, ker iz njih ne gre izluščiti drugih ugotovitev, kot zgolj sugestivno zatrjevanje, da naj bi enotna embalaža zmanjševala privlačnost embalaže tobačnih izdelkov. Iz Poročila PIR nadalje izhaja, da se študije opirajo le na namere in predvidevanja vzorcev obnašanja. Kot je pojasnjeno v nadaljevanju, snovalci študij niso prepoznali oz. identificirali vplivov enotne embalaže v razmerju do drugih vrst embalaže oz. predpisanih večjih zdravstvenih opozoril (po Direktivi). Nadalje ne gre spregledati, da obstajajo velike težave z zanesljivostjo omenjenih študij. Avtorji študij tako med drugim niso odgovorili na naslednja vprašanja:

- Ali je v posledici uvedbe enotne embalaže več ljudi opustilo kajenje, kot sicer izhaja iz dolgoročnega trenda upadanja kadilcev?
- Ali so ljudje kadili manj?
- Ali se je za kajenje odločilo manj ljudi?

Zaradi opustitve presoje predhodno navedenih kazalcev je zatorej uvedbo predstavljenega ukrepa nesprejemljivo utemeljevati na izpostavljenih študijah. Zadnji podatki iz Avstralije dokazujejo, da se predvideni učinki enotne embalaže niso udejanjili oz. uresničili. Ob neobstoju poglobljenih študij, ki bi presojale dolgoročni vpliv enotne embalaže na vedenjske vzorce potrošnikov na ozemlju Slovenije ter ob dejstvu, da izpostavljen ukrep v Avstraliji ni bil učinkovit, se zdi uvedba enotne embalaže povsem nerazumna, neosnovana in nesorazmerna.

---

<sup>16</sup> Poročilo vpliva uvedbe plain packaging-a (enotne embalaže) v Avstraliji. Dostopno na: <https://ris.govspace.gov.au/files/2016/02/Tobacco-Plain-Packaging-PIR.pdf>

Uvedbo kritiziranega ukrepa predlagatelj utemeljuje tudi na podatkih, da se je v Avstraliji, po uvedbi enotne embalaže (*plain packaging-a*)<sup>17</sup> delež tistih, ki kadijo vsak dan znižal s 15,1 % (leto 2010) na 12,8 % (leto 2013).

V zvezi z izpostavljenim podatkom gre dodatno pojasniti, da je v Avstraliji že vse od leta 1991 zapaziti trend po upadanju števila kadilcev. Izpostavljen podatek, da se je delež kadilcev v Avstraliji v letih med 2010 in 2013 zmanjšal za 2,3 % ne preseneča in ga je potrebno pripisati zgolj dolgoročnemu trendu upadanja. Tovrsten podatek pa nadalje tudi ne preneha objektivne statistične presoje. Avtorji študije, iz katere izvira izpostavljen podatek<sup>18</sup>, so prilagodili statistične podatke na način, da so za začetek obdobja izbrali leto 2001, kar v posledici neupravičeno izkrivlja omenjen podatek v smeri, da naj bi prav uvedba enotne embalaže pripomogla k opustitvi kajenja. Tudi brez presoje poglobljenih podatkov, gre torej zaznati, da enotna embalaža ni povzročila odklona od siceršnjega dolgoročnega trenda. Odstopanja znotraj dolgoročnega trenda povsem sovpadajo z znatnimi dvigi trošarinskih dajatev. Stopnja upada v prvem letu po uvedbi enotne embalaže se tako pravzaprav ne razlikuje od stopnje upada v letih pred tem, kar so izpostavili neodvisni strokovnjaki<sup>19,20,21</sup>, tako s strani zainteresirane industrije, kot tudi s strani državnih predstavnikov in pristojnih delovnih teles, ki delujejo na področju zdravstva. Izpostavljen podatek na katerega se sklicuje predlagatelj zakona, je v posledici navedenega povsem izvzet iz konteksta.

Predlagatelj uvedbo zakona osnuje tudi na podlagi okoliščin, da se je v obdobju med 2010 in 2013 starost ob začetku kajenja zvišala s 14 na 16 let. Nadalje, gre iz predloga razbrati, da je delež mladih od 12 do 17 let ostal na visoki ravni (95 %), pri čemer pa se je pri mladostnikih v letih med 18 in 24 delež zvišal z 72 % na 77 %. Predlagatelj zakona pri tem neosnovano pojasnjuje, da gre najverjetnejši razlog za upad kajenja v omenjenem obdobju pripisati prav uvedbi ukrepa *enotne embalaže*, iz razloga ker v omenjenem obdobju ni bil uveden noben drug ukrep. *Potrošnja tobaka naj bi v letu 2013 upadla za 3,4 % v letu 2014 pa za 7,7 %.*

Predhodno omenjeni podatki izhajajo iz študije AIHW, ki je preučevala obdobje v letih od 2010 do 2013. Ob dejstvu, da je bil ukrep enotne embalaže uveljavljen decembra 2012, iz omenjene študije izhaja prav diametralno nasprotna ugotovitev, kot je sicer predstavljena v predlogu zakona. Podatki AIHW študije tako kažejo, da se je delež mladoletnikov starih med 12 in 17 let v obdobju od 2010 do 2013 pravzaprav relativno povečal za več kot 30 % (leta 2010 – 2,5 %; leta 2013 – 3,4 %). Predlagatelj zakona nadalje zmotno zatrjuje, da v izpostavljenem obdobju ni bil uveden noben drug ukrep na tobačnem področju, ki bi lahko vplival na porabo tobačnih izdelkov. Kot predhodno že navedeno, gre ponovno poudariti, da so v Avstraliji v tem obdobju občutno povišali trošarinske dajatve, hkrati pa so uvedli tudi večja zdravstvena opozorila. Predlagatelj zakona spregleda, da gre iz Poročila PIR na več mestih jasno razbrati, da vseh učinkov ni mogoče avtomatično pripisati uvedbi *enotne embalaže*, saj so se poleg tovrstnega ukrepa uvedli tudi številni drugi ukrepi<sup>22</sup>. Ob

<sup>17</sup> Plain packaging (enotno embalažo) so v Avstraliji uvedli leta 2012.

<sup>18</sup> <http://www.aihw.gov.au/alcohol-and-other-drugs/ndshs-2013/ch3/>

<sup>19</sup> <http://catallaxyfiles.com/2016/03/17/australias-plain-packaging-experiment/>

<sup>20</sup> <http://velvetgloveironfist.blogspot.co.uk/2016/02/plain-packs-review-finally-published.html>

<sup>21</sup> <https://twitter.com/MarcTennant/status/703508171692732417>

<sup>22</sup> <https://ris.govspace.gov.au/files/2016/02/Tobacco-Plain-Packaging-PIR.pdf> (glej str. 4) » *These decreases cannot be entirely attributed to plain packaging given the range of tobacco control measures in place in Australia.*«

upoštevanju izpostavljenih trditve, tako samo po sebi ni mogoče zaključevati, da uvedba enotne embalaže kakorkoli vpliva na vedenjske vzorce kadilcev oz. nekadilcev.

Predlagatelj bi moral v okviru morebitnega predloga po uvedbi enotne embalaže najprvo podrobno preučiti vplive tako embalaže, ki jo predpisuje Direktiva, kot tudi uvedbe drugih morebitnih ukrepov. V zvezi s tem bi predlagatelj moral izpostaviti in dokazati predvsem učinke, ki jih je mogoče izključno pripisati zgolj uvedbi enotne embalaže in ne morebiti tudi drugim ukrepom, pri čemer gre primeroma navesti zvišanje trošarinskih dajatev ter embalaže, ki jo predpisuje Direktiva *per se*. Zaradi sovpadanja uvedbe več ukrepov v istem obdobju na eni strani ter ob zavedanju, da enotna embalaža ni povzročila odklona na dolgoročnem trendu upadanja kadilcev na drugi strani, gre izpostaviti edina možna zaključka. V najboljšem primeru torej ni mogoče izmeriti učinka enotne embalaže, v najslabšem pa enotna embalaža sploh nima vpliva na vedenjske vzorce kadilcev. Pri tem pa noben izmed izpostavljenih zaključkov v okviru izpostavljenih študij ni bil dosežen.

Iz vsakoletnih podatkov največjih avstralskih zveznih držav izhaja, da je do upada kajenja prišlo pred uvedbo enotne embalaže (v obdobju od 2010 do 2012), pri čemer pa se je po uvedbi tovrstnega ukrepa leta 2013 v nekaterih državah stopnja kajenja celo povečala.

Predlagatelj zakona v okviru uvodnih pojasnil k osnutku zakona navaja, *da mora vsaka država podpisnica v skladu s svojo zakonodajo sprejeti in uvesti učinkovite ukrepe, s katerimi bo zagotovila, da pakiranje in označevanje tobačnih izdelkov ne bo predstavljalo tobačnega izdelka, ki bi utegnil na kakršen koli način ustvarjati napačen, zavajajoč, varljiv ali kako drugače zmoten vtis o njegovih lastnostih, pri čemer naj bi smernice FCTC zagovarjale stališče, da je prav uvedba enotne embalaže eden od načinov, s katerimi je mogoče doseči predhodno navedene cilje.*

Konvencija FCTC sama po sebi v razmerju do Direktive za države članice, ki so k njej pristopile, ne predstavlja zavezujoče, temveč zgolj programsko naravo. Tudi nadaljnje smernice, ki so bile osnovane na podlagi omenjene Konvencije, nimajo pravno zavezujoče narave in kot take držav pristopnic k Konvenciji v nobenem pogledu ne zavezujejo. Potrebno je izpostaviti, da je bila Direktiva sprejeta po predstavitvi Konvencije FCTC ter, da Direktiva področje tobačnih izdelkov ureja celovito in da je pri tem v celoti usklajena z določbami Konvencije FCTC. Zatorej gre v polni meri slediti zgolj določbam Direktive, ki predstavljajo osnovo za usklajeno regulacijo tobačnih izdelkov širom EU. V primeru, različne regulacije posameznih držav članic, bi ob upoštevanju geografske danosti Slovenije in čezmejnih učinkov potrošnje tobačnih izdelkov, nujno prišlo do hudih posegov v temelje Evropske unije (predvsem zaščita intelektualne lastnine in prosti pretoka blaga). Slovenija je v okviru implementacije nove tobačne zakonodaje zavezana uvesti zgolj embalažo, ki jo predpisuje Direktiva. Namigovanje predlagatelja zakona, da bi uvedba enotne embalaže pripomogla k nadaljnjemu izpolnjevanju mednarodnih oz. konvencijskih obveznosti tako ne temelji na nobenih pravnih podlagah in je kot tako v celoti neosnovano.

Predlagatelj zakona v okviru uvodnih pojasnil navaja, *da vpliv enotne embalaže na nezakonito trgovanje s tobačnimi izdelki ni potrjen.*

Enotna embalaža neposredno spodbuja organiziran kriminal. Avstralske izkušnje kažejo, da se je nedovoljena trgovina s tobačnimi izdelki v času po uvedbi enotne embalaže zvišala



za 25 %, pri čemer sedaj predstavlja 14,3 % celotne porabe<sup>23</sup>. Kot predhodno omenjeno uvedba enotne embalaže negativno vpliva na sposobnost potrošnikov po razlikovanju izdelkov med seboj. Blagovne znamke so po naravi stvari pravno zaščiten znak oz. kombinacija znakov, ki v svojem bistvu omogočajo razlikovanje enakih oz. podobnih produktov med seboj. Ob odsotnosti razlikovalnih znakov edino merilo za nakup proizvoda postane cena. Dodatno gre izpostaviti, da organiziran kriminal veliko lažje potvarja tobačno embalažo v okviru enotne embalaže, kot pa tisto, ki vsebuje zaščitene blagovne znamke. Splošno znano je, da organiziran kriminal ne izbira sredstev, v posledici česar bi bili na predstavljen način nedovoljeni izdelki v okviru trgovine na črno dostopni ne samo obstoječim kadilcem, temveč tudi mlajši populaciji, ki sicer zakonito ne more kupiti tobačnih izdelkov. Zaradi sorazmerno nizkih cen in nespoštovanja regulacije, bi nezakonita trgovina s tobačnimi izdelki, ki se po naravi stvari izogiba davčni, trošarinski in drugi politiki, predstavljala tveganje za nenadzorovano povečanje uporabe tobačnih izdelkov, tudi med mladostniki. Enotna embalaža bi zaradi pojavnosti organiziranega kriminala in nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki nujno negativno vplivala na proračunske prihodke. V Avstraliji se po uvedbi enotne embalaže v državno blagajno nateče skoraj 1,3 milijarde AUD<sup>24</sup> manj. Posledično pa se omejena protivrednost proračunskega primanjkljaja steka organiziranemu kriminalu, ki trguje s tobačnimi izdelki. Finančno okrepljene strukture organiziranega kriminala posledično predstavljajo grožnjo ne samo na področju tobačnih izdelkov, temveč tudi družbi kot celoti.

Povečanje nezakonite prodaje na drugi strani negativno vpliva na prodajo zakonitih proizvodov v okviru trgovine, ki spoštuje predpise in ustrezno odvaja davke, trošarine ter druge javne dajatve v državno blagajno. Nepremišljeni in nesorazmerni ukrepi na področju enotne embalaže imajo dolgoročne škodljive posledice ne samo za proračunsko vzdržnost, marveč tudi za predstavitev Slovenije v mednarodni gospodarski sferi, ki je izjemno občutljiva na pretirane posege v pravico do svobodnega opravljanja gospodarske dejavnosti. Dejanska prepoved uporabe blagovnih znamk bi tako posledično ustvarila tudi neugodne pogoje za druge poslovne dejavnosti. Slovenija bi z uvedbo enotne embalaže mednarodni skupnosti tako poslala negativne signale, kar bi zagotovo vplivalo na neposredne in posredne tuje investicije v Slovenijo<sup>25</sup>. Zavest o prenормiranosti in hkratnih grobih posegih na področju zaščite intelektualne lastnine, ki preko instituta blagovnih znamk omogoča razlikovanje proizvodov, pripisuje Sloveniji izredno slab mednarodni zgleđ.

V zvezi s pojavnostjo kajenja obstaja vrsto študij iz katerih gre sklepati, da so začetki kajenja med mladimi povezani predvsem s pritiski vrstnikov, zgleđovanju po starših in starejših sorodnikih ter najstniškimi težavami. Kot že izpostavljeno pa ne obstaja nobena študija, ki bi utemeljevala, da embalaža *per se* oz. prikaz zaščitene blagovne znamke na tobačnih izdelkih vpliva na začetek kajenja pri najstnikih. Izkušnje iz Nemčije in ZDA kažejo na to, da k zasleđovanim ciljem predloga zakona pripomorejo zgolj skrbno preišljeni izobraževalni programi, ki se ukvarjajo s sami vzroki in razlogi za kajenje.

---

<sup>23</sup> Glej: <https://home.kpmg.com/uk/en/home/insights/2015/11/illicit-tobacco-in-australia.html>

<sup>24</sup> Glej <http://www.heraldsun.com.au/news/law-order/black-market-tobacco-now-145-per-cent-of-all-consumption-illicit-tobacco-in-australia-report-shows/news-story/76264fc955f613756ea58ca1c07dd2b8>

<sup>25</sup> Iz poročila UMAR izhaja, da se NTI v Slovenijo zmanjšujejo, pri čemer je Slovenija izmed držav EU na samem repu po deležu NTI/BDP (glej Poročilo o razvoju Slovenije, Kazalniki razvoja Slovenije, Neposredne tuje investicije, str. 120..

### **4.3. Argumenti proti uvedbi enotne embalaže**

Družba Tobačna Ljubljana ostro nasprotuje uvedbi enotne embalaže. Uvodoma, ne gre spregledati, da so tobačni izdelki legalen proizvod. Uvedba predlagane zakonodaje, ki tako restriktivno posega v področje zakonitega produkta, bi bila brez primere.

#### **4.3.1. Pomanjkanje dokazov**

Trenutno ni nobenega dokaza, ki bi potrjeval, da je uvedba enotne embalaže učinkovit ukrep. Predlagatelj zakona v okviru uvodnih pojasnil zgolj pavšalno navaja, da je enotna embalaža učinkovit ukrep ter, da predstavlja nadgradnjo velikim kombiniranim sestavljenim zdravstvenim opozorilom, ki jih predpisuje Direktiva. Ob zavedanju, da enotna embalaža grobo posega na področje intelektualne lastnine, se ne gre zadovoljiti zgolj z golim nepodprtim navajanjem razlogov s strani predlagatelja zakona. Predlagatelj v osnovi zatrjuje, da naj bi bila zdravstvena opozorila na embalaži tobačnih izdelkov v smislu embalaže, ki jo predpisuje Direktiva, ključnega pomena za izvedbo celovitega programa nadzora nad tobakom ter, da so hkrati pomemben način izobraževanja potrošnikov o zdravstvenih tveganjih, povezanih z rabo tobaka. Zdravstvena opozorila v smislu embalaže, ki jo predpisuje Direktiva naj bi po mnenju predlagatelja spodbujala tudi k opustitvi kajenja. Družba Tobačna Ljubljana nasprotuje dokazno nepodprtim navedbam predlagatelja zakona, da bi zdravstvena opozorila zmanjševala porabo tobačnih izdelkov. Ob tem tudi ne gre spregledati, da k tovrstnemu argumentu predlagatelj zakona ne poda nikakršne strokovne podlage, ki bi na kakršenkoli način omogočala zaključke, kot jih sicer zavzema. V zvezi s tem gre izrecno izpostaviti, da predlagatelj zakona niti ne pojasni na kakšen način naj bi uvedba enotne embalaže predstavljala nadgradnjo embalaži, ki jo predpisuje Direktiva.

Nadalje predlagatelj navaja, da posamezne raziskave iz Avstralije v posledici uvedbe enotne embalaže kažejo na zmanjšano privlačnost kajenja, višjo verjetnost razmišljanja o opustitvi kajenja (kot prioriteta v življenju), večje število klicev na telefonsko številko za pomoč pri opuščanju kajenja ter zmanjšan obseg razstavljanja embalaže v javnosti s strani samega potrošnika (embalaža vidna na mizah lokalov). Kot že omenjeno iz Avstralskih študij ne gre razbrati, da bi enotna embalaža v razmerju do embalaže, kot jo predpisuje Direktiva, kakorkoli bolje pripomogla k izpostavljenim ciljem oz. namenom uvedbe tovrstnega ukrepa, pri tem pa ni dokazano, da bi v posledici uvedbe enotne embalaže kadilci razmišljali o prenehanju kajenja.

Izluščiti gre, da je torej edina razlika med embalažo, kot jo predpisuje Direktiva in enotno embalažo zgolj v nezmožnosti potrošnikov po ločitvi tobačnih produktov na podlagi blagovnih znamk. V okviru vpliva enotne embalaže na sam okus proizvodov, pa gre nadalje dodati, da tudi v zvezi s to okoliščino ni bila opravljena nobena ustrezna študija, ki bi objektivno prikazovala, da sama embalaža vpliva na zaznavanje okusa. Tovrstna argumentacija predlagatelja je izredno sporna, saj je že po naravi stvari logično, da videz embalaže zajemamo z drugimi čutili kot pa okus produkta.

Vendarle je potrebno ponovno omeniti, da lahko zgolj jasni in natančni razlogi, ki so podkrepjeni z ustreznimi študijami upravičujejo uvedbo tako restriktivnih ukrepov. Neutemeljenost oz. odsotnost primerjalnih študij v smislu razlikovanja med embalažo, kot jo predpisuje Direktiva, in enotno embalažo kaže na dejstvo, da želi predlagatelj z enotno embalažo ob siceršnjem popolnem neobstoju upravičenih razlogov uvesti nadaljnje ukrepe, ki kot taki ne pripomorejo k zaščiti javnega zdravja.

#### 4.3.2. Nasprotni učinki enotne embalaže in pojavnost nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki

Kot že izpostavljeno v točki 4.2. tega dokumenta, poročilo družbe KPMG<sup>26</sup> navaja, da se je v Avstraliji v obdobju dveh let po uvedbi enotne embalaže nedovoljena oz. nelegalna trgovina s tobakom in tobačnimi izdelki povečala za 26,1 % iz 11,5 % (v letu 2012) na 14,5 % celotne potrošnje (merjeno v decembru 2014). Nadalje je v predmetnem poročilo izpostavljeno, da je Avstralija izključno zaradi povečane nedovoljene trgovine samo v letu 2014 izgubila 1,35 milijarde AUD.

Uvedba ukrepa enotne embalaže je v Avstraliji močno prizadela manjše prodajalne predvsem zaradi izdatkov povezanih z izobraževanjem in izgube dohodkov na račun nedovoljene trgovine.<sup>27</sup> Iz člankov<sup>28</sup> gre nadalje razbrati, da se uvedba enotne embalaže opisuje kot zelo drag "kaos". Prodajalci so v zvezi z izpostavljenim ukrepom izpovedali, da imajo v postopku prodaje produktov številne probleme zaradi nezmožnosti razlikovanja blagovnih znamk tobačnih produktov, v posledici česar pride do številnih pomot pri izdaji ustrezne cigaretna škatlice ter naknadnih reklamacij (prodajalci misleč, da so prodali eno vrsto cigaret v zmoti prodajo drugo vrsto cigaret). Po podatkih, naj bi bilo na opisan način zmotno prodanih kar 1/3 tobačnih izdelkov. V Avstraliji se skupna prodaja tobačnih izdelkov ni zmanjšala, spremenile so se zgolj navade potrošnikov, ki so namesto legalnih tobačnih izdelkov, kupovali raje sorazmerno cenejše izdelke na nedovoljenem trgu, kjer tobačni izdelki ostajajo označeni z blagovnimi znamkami.

Družba Tobačna Ljubljana izrecno opozarja, da iz študij ne izhajajo podatki kako in na kakšen način naj bi enotna embalaža vplivala na mladostnike, da ti prenehajo s kajenjem.<sup>29</sup> Študije tako ne dajejo nobenega dokaza, da privlačnost zunanje embalaže vpliva na odločitev mladostnikov, da pričnejo kaditi. Navedeno potrjuje Norveško poročilo Sirius, iz katerega izhaja, da embalaža v okviru proizvodov *snus*, ni vplivala na zaznavanje privlačnosti izdelka med ne uporabniki. Začetki kajenja pri mladoletnikih so povezani predvsem z uporništvom, medsebojnimi odnosi tako v družini kot tudi med vrstniki, socialno-ekonomskim statusom in uspešnostjo v šoli.

Nadalje tudi ni dokazano, da bi enotna embalaža kakorkoli vplivala na boljšo izpostavljenost oz. vidnost sestavljenih zdravstvenih opozoril na embalaži, ki vsebuje blagovne znamke<sup>30</sup>. Določene študije<sup>31</sup> nakazuje celo okoliščino, da percepcija zdravstvenih tveganj ni v korelaciji z videzom embalaže tobačnih izdelkov. Glede na to, da

---

<sup>26</sup> Poročilo o obsegu nedovoljene trgovine na področju tobačnih izdelkov v Avstraliji – poročilo je pripravljeno v celoti s strani družbe KPMG, materinska družba Imperial Tobacco (sedaj Imperial Brands) oz. družba Tobačna Ljubljana pri sestavi poročila nista imeli nobenega uredniškega vpliva. Glej <https://home.kpmg.com/uk/en/home/insights/2015/11/illicit-tobacco-in-australia.html>.

<sup>27</sup> Glej izjava Jeff Rogut, Australian Association of Convenience Stores to The Irish Times, Junij 2014. *.../retailers have seen a dramatic shift to cheaper tobacco products as brands are devalued. In 2013, there was a dramatic 58 % increase in the sub value segment. These are actual sales to consumers, not wholesale sales to retailers./.../The extra financial costs for retailers as a direct result of plain packaging are associated with additional staff training, labor, product handling errors, increased inventory management procedures and increased customer frustration. These have been absorbed entirely at retailers' expense. Compounding this burden is the explosion of the illegal tobacco market./...*

<sup>28</sup> Asian Trader special report Australian Rerailers Have Their Say, March 2014.

<sup>29</sup> Glej tudi Norwegian Sirius Report (2015), Update on the knowledge on standardised packaging; British Chantler (2014) Review Report, Standardised packaging of tobacco products – Report of the independent review undertaken by Sir Cyril Chantler.

<sup>30</sup> Glej poročilo Sirius, str. 14.

<sup>31</sup> Glej Wakefield et al., 2012 and Wakefield et al., 2013, str. 10.

že Direktiva sama po sebi uvaja večja (65 %) sestavljena zdravstvena opozorila na obeh straneh zavojčkov, bi bilo smotno, da se ob vseh izpostavljenih negativnih učinkih enotne embalaže, najprvo oceni posledice in vplive embalaže, ki jo predpisuje Direktiva. Public Health Research Consortium (Združeno kraljestvo) je v svojem sistematičnem poročilu<sup>32</sup> izpostavil le okoliščino, da enotna embalaža potencialno lahko vpliva na vzorce obnašanja, ki se nanašajo na kajenje, pri čemer pa je ob interpretaciji tovrstne ugotovitve svetoval veliko mero previdnosti.

Enotna embalaža onemogoča, da proizvajalci razlikujejo svoje produkte od produktov konkurence, kar posledično tudi onemogoča potrošnikom, da ti ob nakupu opravijo ozaveščeno presojo kateri izdelek bodo kupili. Informirana presoja pred nakupom izdelka, ki jo je mogoče opraviti prav ob presoji razlikovalnih znakov (blagovnih znamk), je ključnega pomena za notranjo konkurenco med podjetji. Zmožnost obdelave informacij o produktih na trgu je najpomembnejši dosežek sodobnega gospodarstva in trga. Vsaka okrnitev ali preprečitev navajanja informacij ali razlikovalnih znakov škoduje ne samo potrošnikom, temveč tudi gospodarstvu, ki izgublja investicijske vplive v izdelavo in trženje blagovnih znamk. V kolikor potrošniki produktov v okviru blagovnih znamk med seboj ne bi mogli razlikovati, bi nakupno presojo lahko opravili zgolj na podlagi cene. Zaradi tovrstne nakupne racionalizacije, bi se povečala prodaja cenejših produktov, kar pa bi zmanjšalo povprečno prodajno ceno tobačnih izdelkov. Nižje cene tobačnih izdelkov bi povečale potrošnjo, predvsem med skupinami, ki so bolj občutljive na ceno (mladoletniki) in zmanjšale proračunske. Kot predhodno že izpostavljeno, pa bi morebitno zviševanje davkov, trošarin in drugih dajatev povečevalo nedovoljeno trgovino s tobačnimi izdelki, hkrati pa bi škodovalo legalnemu poslu in državnemu proračunu, kot sicer izhaja iz avstralskih izkušenj.

#### **4.4. Alternativni ukrepi**

V okviru odprte javne razprave k osnutku zakona gre izpostaviti, da je predlagatelj zakona ob morebitni uvedbi nadaljnjih ukrepov zavezan k presoji vseh alternativnih možnosti. Predlagatelj zakona v procesu predstavitve predloga zakona niti ni opravil kritične presoje predlaganega ukrepa niti ni predstavil drugih možnosti, ki bi lahko dosegali predstavljene cilje. Glede na to, da je predstavljen ukrep izrazito nesorazmeren, bi bilo istovrstne učinke seveda mogoče doseči z drugimi blažjimi in bolj primernimi ukrepi. Smiselno se je bolj osredotoči na regulacijo oz. prepoved prodaje tobačnih izdelkov mladoletnim osebam. V okviru tovrstne prepovedi naj torej določi obvezo prodajalcev, da morajo od vseh kupcev tobačnih izdelkov predhodno zahtevati ustrezno javno listino, ki bo izkazovala starost potrošnika. Primeroma gre izpostaviti, da je v Nemčiji zabeležena zelo nizka stopnja mladoletnih kadilcev, čeprav niti ne razmišljajo o uvedbi enotne embalaže niti o uvedbi *display ban-a*. Iz nemškega nacionalnega poročila<sup>33</sup> izhaja, da se je stopnja kadilcev med mladoletniki starimi od 12 do 17 let zmanjšala iz 27,5 % (2001) na 9,7 % (2014). Izpostavljene učinke je Nemčija dosegla z uvedbo ustreznih strokovnih izobraževalnih programov, ki se posvečajo razlogom, ki vplivajo na porabo tobačnih izdelkov (uporništvo mladih, nizka samopodoba, stres, zgled starejših,...).

Glede na to, da predlog zakona poleg uvedbe enotne embalaže zajema tudi prepovedi neposrednega in posrednega oglaševanja, ni jasno v čem bo ukrep enotne embalaže dodatno pripomogel k varovanju javnega zdravja.

---

<sup>32</sup> Systematic Review, Commissioned by the UK Department of Health.

<sup>33</sup> Drogen und Suchtbericht, Ministrstvo za zdravje, Nemčija, 21.5.2015.

#### **4.5. Enotna embalaža kot nezakonit ukrep**

Uvedba enotne embalaže po svoji naravi predstavlja nezakonit ukrep, ki je v nasprotju tako z mednarodnimi kot tudi z nacionalnimi normami.

Namen Direktive je bil prav v nadomestitvi in razveljavitvi obstoječe tobačne direktive 2001/37/EC. Vendarle ne gre spregledati, da je bistvo evropskega normiranja v okviru uporabe direktive prav v harmonizaciji področja urejanja. Direktiva je sekundarni zakonodajni akt EU, ki države članice zavezuje k ureditvi določenega področja, pri čemer pa naslovljeni državi članici omogoča, da sama izbere ustrezno pot oz. način, kako bo želeni cilj dosegla. Izrecno gre izpostaviti, da enotna embalaža v smislu Direktive ne predstavlja harmoniziranega ukrepa.

V skladu z drugim odstavkom 24. člena Direktive je mogoče uvesti nadaljnje zahteve v zvezi s standardizacijo embalaže tobačnih izdelkov le v primeru, če obstajajo upravičeni razlogi z vidika javnega zdravja. Direktiva določa, da morajo biti tovrstni ukrepi sorazmerni, pri čemer ne smejo predstavljati sredstva za samovoljno diskriminacijo ali prikrito omejevanje trgovine med državami članicami. Ne gre spregledati, da so določbe navedenega člena že predmet sodne presoje na sodišču v Združenem kraljestvu, ki je predmetno vprašanje odstopilo v presojo sodišču Evropske unije. Sodni postopek presoje dopustnosti uvedbe enotne embalaže še ni končan. Glede na to, da torej obstaja velika negotovost v zvezi z uvedbo navedenega ukrepa, je umestitev ukrepa v osnutek zakona najmanj preuranjena. Pomembno je opozoriti, da bi bila država v primeru negativne presoje predvidenega ukrepa s strani sodišča Evropske skupnosti odškodninsko odgovorna. Uvedba enotne embalaže pa je preuranjena že z vidika, ker tovrsten ukrep ni utemeljen na varovanju javnega zdravja v smislu 2. odst. 24. člena Direktive<sup>34</sup>. Predlagatelj zakona nadalje niti ni izvedel celovite presoje učinkov embalaže, ki jo predpisuje Direktiva, na zagotavljanje javnega zdravja.

Iz obvestila<sup>35</sup>, ki ga je podalo Ministrstvo za zdravje v okviru procesa notifikacije nadaljnjih ukrepov po Direktivi ne gre spregledati, da slovenski pristojni organi ukrep enotne embalaže obravnavajo, kot ukrep, ki sam po sebi nima učinkov na mednarodno trgovino. Družba Tobačna Ljubljana se izrazito protivi navedeni oceni, saj ima izpostavljen ukrep *prima facie* učinke na prosti pretok blaga znotraj EU (med Slovenijo in drugimi državami članicami). Predstavljeno mnenje Ministrstva za zdravje pa kaže zgolj na dejstvo, da je ukrep povsem nepremišljen in slabo načrtovan.

##### **4.5.1. Ustava Republike Slovenije in Zakon o industrijski lastnini**

Enotna embalaža je ukrep, ki v skladu s svojim namenom in ciljem bistveno vpliva na sposobnost tobačne industrije po atribuiranju lastnih produktov. Blagovna znamka je torej v skladu z 42. členom Zakona o industrijski lastnini zavarovan znak ali kombinacija znakov, ki jih je mogoče grafično prikazati in ki v gospodarskem prometu omogočajo razlikovanje enakega ali podobnega blaga med različnimi podjetji. Pravo varstva blagovnih znamk ima bistven vpliv na konkurenčnost podjetij, saj se družba imetnica blagovne znamke na ustreznem gospodarskem trgu z blagovno znamko identificira. Blagovna znamka kot gradnik identitete na eni strani gospodarskim družbam omogoča razlikovanje blaga v razmerju do konkurenčnih družb, pri čemer na drugi strani potrošniku omogoča, da ta na

---

<sup>34</sup> Predlagatelj spregleda, da že Direktiva sama zagotavlja visoko raven varovanja zdravja ljudi.

<sup>35</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/index.cfm/search/?trisaction=search.detail&year=2016&num=135&mLang=SL>

podlagi informacij prepozna izdelek. Odsotnost možnosti razlikovanja blaga na trgu neupravičeno posega v samo bistvo blagovne znamke..

Določbe 16., 17. in 18. člena predloga zakona uvajajo nesorazmerne zahteve na področju tobačnih izdelkov. Zavojčki in zunanja embalaža cigaret, tobaka za zvijanje in cigaret samih naj bi bila v skladu z izpostavljenimi določbami predpisane barve, pri čemer pa predlog zakona nadalje nesorazmerno omejuje tudi prikaz blagovnih znamk. Ob navedenem ne gre spregledati, da že določbe 15. člena zakona, ki so povzete po 13. členu Direktive in se nanašajo na embalažo, skladno z Direktivo, omejujejo uporabo blagovnih znamk na način, da le-te ne smejo:

- promovirati tobačnega izdelka ali spodbujati njegovo uporabo z ustvarjanjem napačnih predstav o njegovih lastnostih, učinkih na zdravje, tveganjih ali emisijah;
- namigovati na to, da je določen tobačni izdelek manj škodljiv od drugih ali da skušati zmanjšati učinek nekaterih škodljivih komponent dima ali spodbujati vitalnost, energijo in zdravje;
- imeti pomlajevalne, naravne ali organske lastnosti ali drugače koristiti zdravju ali življenjskemu slogu;
- nanašati na okus, vonj, katerekoli aromatične snovi ali druge dodatke ali na odsotnost le-teh;
- namigovati na to, da ima določen tobačni izdelek izboljšano biorazgradnjo ali druge okoljske prednosti;
- biti podobne živilom ali kozmetičnim izdelkom.

Na ta način je že ob uvedbi embalaže, ki jo predpisuje Direktiva trženjska identiteta blagovne znamke povsem osiromašena. Ob upoštevanju izpostavljenih določb Direktive oz. predloga zakona tako ni moč slediti argumentu, da sama embalaža, ki jo predpisuje Direktiva, omogoča promocijske oz. reklamne učinke oz. da enotna embalaža kot taka predstavlja nadgradnjo embalaži, ki jo predpisuje Direktiva. Kot mestoma že izpostavljeno pa uvedba enotne embalaže presega notranjo trženjsko identiteto blagovne znamke ter na prekomeren način posega v samo razlikovalno bistvo blagovne znamke, kar priznava tudi predlagatelj zakona. Glede na to, da so tobačni izdelki legalen proizvod, bi neupravičen poseg v sposobnost razlikovanja tovrstnih proizvodov brez pravne podlage izničil konkurenco na področju prodaje tobačnih izdelkov. V zvezi s tem, ni mogoče zavzeti zdravorazumskega sklepa, da bi izničenje oz. poseg v razlikovalne elemente blagovnih znamk kakorkoli pripomogel k interesom javnega zdravja. Celo nasprotno, zaradi lažjega potvarjanja oz. ponarejanja enotne embalaže, bi trg preplavili nedovoljeni cenejši proizvodi, ki so zaradi nespoštovanja strogih proizvodnih in sestavinskih predpisov po navadi slabše kvalitete.

Vsakršno odstopanje od določil Direktive v smislu uvedbe enotne embalaže (16., 17. in 18. člen predloga zakona), bi tako nasprotovalo Zakonu o industrijski lastnini in ustavno zajamčenim garancijam. Predviden ukrep bi nasprotoval ustavni pravici do svobodne gospodarske pobude, pravici do lastninske pravice ter pravici do svobode izražanja. Predvidena normativna ureditev enotne embalaže se zdi še toliko bolj sporna iz razloga, ker predlagatelj zakona v okviru določb 21. člena predloga zakona pristojnemu ministru nadalje podeljuje pooblastilo za ureditev in določitev podrobnejših pogojev enotne embalaže, ki po naravi stvari v tem trenutku še niso znani.

#### 4.5.2 Sporazum EEA<sup>36</sup>

Uvedba enotne embalaže nima pravne podlage v 13. členu EEA. Da bi bil predviden ukrep pravno utemeljen, bi moral zasledovati pravno upravičene cilje, pri čemer pa kot tak ne bi smel presežati tiste razumne meje za doseg želenih ciljev, vse v okviru presoje testa sorazmernosti in proporcionalnosti. Ob paleti danih alternativnih možnosti za doseg predvidenih ciljev na področju varovanja zdravstva, ukrep uvedbe enotne embalaže ne vzdrži racionalnega testa sorazmernosti. V zvezi z varovanjem javnega zdravja, ne obstajajo kredibilni dokazi, ki bi kazali na to, da enotna embalaža kakorkoli učinkuje na javno zdravje ali, da se v tem pogledu kakorkoli razlikuje od embalaže, kot jo predpisuje Direktiva. Ukrep uvedbe enotne embalaže gre preko vseh razumnih meja, ki so potrebne za doseg ciljev, zasledovanih tako v Direktivi kot tudi FCTC. V okviru presoje testa nujnosti, bi bilo dodatno potrebno tehtati med objektivno potrebo po uvedbi tovrstnega ukrepa v razmerju do dosege legitimnih ciljev javnega zdravja. Ob odsotnosti slehrne presoje, predlog po uvedbi tako spornega ukrepa ne more biti utemeljen.

#### 4.5.3. Evropska konvencija o človekovih pravicah (EKČP)

Na podlagi 1. člena 1. protokola EKČP ima *vsaka fizična ali pravna oseba pravico do mirnega uživanja svojega premoženja*. V skladu s sodno prakso<sup>37</sup> Evropskega sodišča za človekove pravice se predhodna določba aplicira tudi na pravice intelektualne lastnine. Zaščitena blagovna znamka predstavlja pomembno ekonomsko kategorijo za imetnika, saj tovrstni element predstavlja prepoznavni element tako za kakovost produkta kot tudi za sam produkt. Nadalje omogoča vzpostavitev zdrave interne konkurence med podjetji, ki se ukvarjajo z isto dejavnostjo. Hkrati blagovna znamka predstavlja znak za izvor, lastnosti in kvaliteto produkta. Ne gre prezreti, da izgradnja in prepoznavnost blagovne znamke terjata daljše časovno obdobje in izdatna finančna sredstva. Družba Tobačna Ljubljana ima na območju Slovenije večje število registriranih blagovnih znamk. Glede na to, da predlog zakona predvideva tudi uvedbo prepovedi oglaševanja, se družbi s tem celovito onemogoča uporaba registriranih blagovnih znamk, katere je gradila vse od začetka obstoja podjetja.

V skladu z omenjeno določb o EKČP tako rigorozen poseg v osnovne pravice ni mogoč niti upravičen, brez ustreznega finančnega nadomestila<sup>38</sup>. Evropsko sodišče za človekove pravice zagovarja tezo, da je potrebno v primeru posegov v zavarovane pravice, oškodovancu podeliti odškodnino v protivrednosti, ki v celoti nadomešča poseg. Odškodnina mora odražati naravo posega, pri čemer pa mora oškodovancu kar v največji meri zagotoviti enak položaj, kot ga je imel pred kršitvijo. V nasprotju z zavzeto sodno prakso sodišča pa predlog zakona ne vsebuje nikakršne določbe, ki bi kazala na to, da bi imeli imetniki blagovnih znamk pravico do odškodnine zaradi posegov v lastnino. Ne glede na to, da so interesi varovanja javnega zdravja legitimni, predviden ukrep enotne embalaže ne more prenesti testa sorazmernosti, primernosti in nujnosti. Kot predhodno izpostavljeno, pa bi imel predviden ukrep vrsto kontraproduktivnih učinkov.

V skladu z 10. členom EKČP ima *vsakdo pravico do svobode izražanja, pri čemer ta pravica obsega tako svobodo mišljenja, sprejemanja ter sporočanja obvestil in idej brez vmešavanja javne oblasti in ne glede na meje*. Z obzirom na dejstvo, da predlog zakona s predvidenimi ukrepi v celoti onemogoča tobačni industriji, da preko blagovnih znamk

<sup>36</sup> Agreement on the European Economic Area.

<sup>37</sup> Glej Case of Anheuser-Busch Inc. v. Portugal, EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS GRAND CHAMBER, Application No. 73049/01 (11 January 2007).

<sup>38</sup> Glej Gladysheva vs. Russia (2012) HLR 19, para. 69; Papchelas vs. Greece (2000) 30 EHRR 923 para. 48 and R (SRM Global Master Fund LP) vs Treasury Commissioner (2009) EXCA Civ 788 para 73.

sporoča informacije o izvoru, kvaliteti in nenazadnje tudi o vrednotah blagovne znamke, predviden ukrep krši tudi pravico potrošnika do seznanitve z informacijami, ki so potrebne za presojo o nakupu izdelka. Enotna embalaža tako protipravno posega v jedro, v samo esencialno pravico do uporabe blagovnih znamk. Iz predhodno navedenih razlogov tovrsten ukrep ni sposoben prestatiti testa proporcionalnosti.

#### **4.5.4. SPORAZUM TRIPS**

V skladu z 20. členom Marakeškega sporazuma o ustanovitvi STO (Aneks 1C) se *uporaba znamke v trgovini ne sme neutemeljeno ovirati s posebnimi zahtevami, kot so /.../ uporaba v posebni obliki ali uporaba na način, ki škoduje njeni lastnosti razločevanja med proizvodi ali storitvami enega podjetja in proizvodi ali storitvami drugih podjetij./...*

Ukrep enotne embalaže gre neposredno uvrstiti med gornje določbe Sporazuma TRIPS. Enotna embalaža bi tako od podjetij terjala uporabo znamk v posebni obliki, kot tudi uporabo na način, ki škoduje razlikovanju med produkti. Predlagatelj se v okviru uvedbe tovrstnega ukrepa ne more sklicevati na izjeme 8. člena Sporazuma TRIPS, saj ima vrsto drugih ustrežnejših in primernejših ukrepov, hkrati pa tovrsten ukrep ni življenjskega pomena za socialno-ekonomski ter tehnični razvoj. Ne gre spregledati, da je narava enotne embalaže v smiselnem nasprotju tudi z garantno funkcijo določbe 4. odst. 15. člena sporazuma, ki določa varstvo znamke. V skladu z omenjeno določbo *narava proizvodov oz. storitev, za katere naj bi veljala znamka, ne sme biti ovira za registracijo znamke*<sup>39</sup>. Dodatno, pa bi uvedba enotne embalaže iz navedenih razlogov kršila tudi 2. člen sporazuma TBT<sup>40</sup>.

#### **4.5.5. Okvirna konvencija za nadzor nad tobakom**

V zvezi z določbami omenjene konvencije je potrebno poudariti, da konvencija predstavlja zgolj programske norme in kot taka ne zavezuje držav pristopnic k uvedbi enotne embalaže. Norme konvencije in posledičnih razlagalnih smernic imajo naravo predlogov oz. priporočil, pri čemer ne gre spregledati, da jih je v svoje besedilo povzela že Direktiva sama. Konvencija torej v nobenem primeru ne zavezuje Slovenije k uvedbi enotne embalaže.

### **4.6. Ekonomske in administrativne posledice**

#### **4.6.1. Posledice za tobačno industrijo**

Predlagan ukrep enotne embalaže v celoti zanemarja ključen pomen blagovnih znamk, v smislu možnosti razlikovanja produktov ter sporočanja oz. informiranja potrošnikov o izvoru, kvaliteti in lastnostih produkta. Nespoštovanje podanih argumentov in morebitna uvedba enotne embalaže bi nesporno vodila v izključno cenovno presojo tobačnih produktov, nedovoljeno trgovino ter v izpad proračunskih prihodkov.

Družba Tobačna Ljubljana oz. matična družba Imperial Tobacco (Imperial Brands) je kot imetnica blagovnih znamk, v katere je vložila enormne vsote finančnih sredstev, upravičena do uporabe vsaj osnovnega obsega pravic s področja intelektualne lastnine.

#### **4.6.2. Posledice za prodajalne**

Kot izhaja iz izpostavljenih avstralskih izkušenj, bi uvedba enotne embalaže grobo posegla v poslovanje prodajaln tobačnih izdelkov. Uvedba enotne embalaže bi prodajalcem povzročila dodatna nesorazmerna finančna bremena zaradi dodatno potrebnega

---

<sup>39</sup> Glej tudi 7. člen Pariške konvencije.

<sup>40</sup> Technical Barriers to Trade.



izobraževanja zaposlenih, daljšega prodajnega procesa, frustracij potrošnikov, obnavljanja zalog in stroškov povezanih z reklamacijami blaga zaradi zmot pri prodaji blaga (nezmožnost ločitve blagovnih znamk med seboj). Glede na to, da v Sloveniji mala podjetja predstavljajo temelj gospodarske rasti, bi predviden ukrep nujno povzročil večjo ekonomsko in socialno stisko tako za prodajalce, kot posledično tudi za ožje družinske člane prodajalcev.

#### **4.6.3. Nedovoljena trgovina**

Predlagatelj zakona meni, da vpliv enotne embalaže na nedovoljeno trgovino ni potrjen. V zvezi z izpostavljeno trditvijo predlagatelja zakona gre navesti, da se je po uvedbi enotne embalaže v Avstraliji nedovoljena trgovina s tobačnimi izdelki povečala za približno 25 %, na 14,3 % celotne potrošnje<sup>41</sup>. Predhodno naveden vpliv potrjuje tudi direktor avstralske službe za carine in zaščito meja<sup>42</sup> Roman Quaedvlieg, ki je izjavil, da se avstralske oblasti od uvedbe enotne embalaže dalje spopadajo s porastom nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki, v posledici česar so ustanovili posebne skupine, ki se borijo proti omenjenemu pojavu<sup>43</sup>.

Zaradi tranzitne geografske lege je zelo verjetno da bo Slovenija v primeru morebitne uvedbe enotne embalaže podvržena porastu nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki, kar pa bo nadalje negativno vplivalo na javno zdravje, predvsem iz naslednjih razlogov:

- diferenciacija produktov – Enotna embalaža po naravi stvari zmanjšuje sposobnost diferenciacije produktov, zaradi česar se potrošniki pri nakupu osredotočajo zgolj na ceno. Najcenejše tobačne izdelke, ki niso podvrženi regulativi, pa je mogoče kupiti na črnem trgu.
- enotno embalažo je lažje ponarediti – Embalažo predpisane barve z manj razlikovalnimi znaki je lažje ponarediti. Iz navedenega razloga enotna embalaža predstavlja neposredno spodbudo za trgovino na črno.
- črni trg ne upošteva pravil – Tobačni izdelki na črnem trgu bi edini vsebovali zaščitene blagovne znamke.
- večji dostop in razpoložljivost nedovoljenih tobačnih izdelkov – V posledici povečanja črnega trga s tobačnimi izdelki, bi se povečal dostop do tovrstnih izdelkov (tudi med mladoletniki, ki sicer na legalnem trgu ne morejo kupiti tobačnih izdelkov). Podatki iz Avstralije kažejo na to, da se je po uvedbi enotne embalaže stopnja kajenja med mladoletniki povečala.
- črni trg ni podvržen regulaciji – Prepovedani in ponarejeni izdelki niso skladni z zakonodajo, saj niso podvrženi notranji kontroli. Prav tako omenjeni izdelki ne bi vsebovali večjih zdravstvenih opozoril v smislu embalaže, ki jo predpisuje Direktiva. Organiziran kriminal bi nedovoljene tobačne izdelke prodajal tudi mladoletnikom.

---

<sup>41</sup> Študija podjetja KPMG. Omenjena študija predstavlja poglobljen vpogled v stopnjo nezakonite trgovine v Avstraliji. V študiji je uporabljena metodologija, ki je skladna z metodologijo OLAF (European Commission's Anti Fraud Office).

<sup>42</sup> Australian Customs and Border Protection Service.

<sup>43</sup> <http://www.heraldsun.com.au/news/victoria/middle-eastern-crime-gangs-main-players-in-australias-illegal-tobacco-boom/story-fni0fit3-1227361875279>

#### **4.6.4. Posledice za državo**

Predlog zakona v okviru ocene finančnih posledic enotne embalaže ne upošteva resnih in utemeljenih zahtevkov tobačne industrije za povračilo škode oz. plačilo odškodnin zaradi grobih posegov v pravice intelektualne lastnine. Predvidena uvedba enotne embalaže grobo posega v mednarodne in nacionalne obveznosti, hkrati pa bi lahko kršila tudi druge trgovinske sporazume, ki zavezujejo Slovenijo.

Kot predhodno pojasnjeno predviden ukrep imetnikom blagovnih znam onemogoča, da uživajo pravice intelektualne lastnine. Tovrstni posegi v temeljne gospodarske pravice, bi škodovali že tako načetemu ugledu Slovenije. Global Intellectual Property Center of the US Chamber of Commerce je ob uvedbi enotne embalaže v Avstraliji izpostavil, da tovrsten ukrep predstavlja ključno slabost<sup>44</sup> Avstralije v smislu neposrednih tujih investicij. V posledici uvedbe tovrstnega ukrepa pa je Avstralija izgubila tudi dve mesti na lestvici AT Kearny FDI Confidence Index<sup>45</sup>.

Nenazadnje pa Ministrstvo za zdravje v okviru proračunskih vplivov popolnoma spregleda izgubo prihodkov iz naslova davčni in trošarinskih dajatev. Že tako okrnjen proračun, bi imel tako še manj sredstev za opravljanje storitev in morebitne investicije v infrastrukturo.

#### **4.6.5. Ekonomske in administrativne posledice**

Uvedba enotne embalaže, bi imela zaradi geografske lege Slovenije vrsto negativnih učinkov na prodajo tobačnih izdelkov sosednjim državam<sup>46</sup>. Ne gre spregledati, da 28 % tobačnih izdelkov danih na slovenski trg pokupijo tujci, predvsem državljani Avstrije in Italije. Glede na dejstvo, da Avstrija in Italija v okviru implementacije Direktive 2014/40/EU ne predvidevata uvedbe enotne embalaže, je povsem na mestu sklep, da se bo potrošnja s strani potrošnikov iz omenjenih sosednjih držav zmanjšala, kar pa bi v posledici zmanjševalo proračunske prihodke.

Po drugi strani pa je izjemnega pomena, da bi slovenski trg preplavili cenejši tobačni izdelki iz Srbije ter Bosne in Hercegovine. Produkti iz omenjenih držav, niso podvrženi strogi evropski regulaciji niti v smislu določb o predpisani embalaži s strani Direktive niti enotne embalaže. Ocenjeno je, da bi tovrstni produkti predstavljali več kot sedanjih 10 % celotne prodaje tobačnih izdelkov v Sloveniji. Nadalje gre dodatno omeniti, da tudi Hrvaška ne predvideva uvedbe enotne embalaže.

Slovenija bi bila v primeru morebitne uvedbe enotne embalaže zaradi predhodno opisanih razlogov bistveno proračunsko prikrajšana, saj bi zmanjševanje nakupov s strani Italijanov in Avstrijcev na eni strani in povečan uvoz produktov s strani držav bivše Jugoslavije po drugi strani neposredno vodilo v manj pobranih davkov, trošarin in drugih javnih dajatev.

#### **4.7. Sklepno glede enotne embalaže**

Družba Tobačna Ljubljana, kot del skupine Imperial Tobacco (Imperial Brands) stremi k spoštovanju interno začrtanih vrednot, ki so osnovane predvsem v zaposlenih, pogojih za delo in blagovnih znamkah. Predviden ukrep bi neupravičeno posegel v bistvo opravljanja gospodarske dejavnosti ter v temeljne vrednote družbe Tobačna Ljubljana.

---

<sup>44</sup> GIPC (US Chamber of Commerce) ) <http://www.theglobalipcenter.com/gipc-index-map-detail/?country=au>

<sup>45</sup> AT Kearny FDI Confidence Index 2015 <http://www.atkearney.com/research-studies/foreign-direct-investment-confidence-index/2015>

<sup>46</sup> Glej KPMG, A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland, Project SUN, 2014; str. 226-234.

V posledici vedno ostrejših tržnih pogojev je bistvenega pomena prav oblikovanje ustreznega pravnega varstva za blagovne znamke, ki bodo kot take povprečnemu potrošniku omogočile razlikovati med blagom iste ali podobne vrste. V obravnavani zadevi gre zato jasno opozoriti, da predviden ukrep niti ne temelji na ustrezni pravni podlagi niti ni podprt z ustreznimi študijami. Neobstoj strokovnih argumentov, ki bi kazali na to, da je embalaža, ki jo predpisuje Direktiva v razmerju do enotne embalaže bolj učinkovita v zasledovanju interesov javnega zdravja, namiguje na to, da je predlagatelj zakona tovrsten ukrep v predlog zakona vključil povsem brez ustrezne presoje dolgoročnih učinkov na interese javnega zdravja, črni trg, proračunske prihodke in zaščito intelektualne lastnine.

Izpostaviti gre, da zaradi enotne embalaže v mednarodni skupnosti že potekajo sodni spori (vključujoč WTO spore – Kuba, Honduras, Dominikanska republika, Indonezija,...). V posledici vsega predhodno navedenega, pa je Belgija zaradi številnih negativnih učinkov, iz predloga zakona že umaknila uvedbo enotne embalaže, kar pa se utemeljeno predlaga tudi Sloveniji.

\*\*\*

Vsled predhodno navedenega družba Tobačna Ljubljana naslovnemu organu predlaga, da ponovno preuči negativne posledice predvidenega ukrepa. Izpostaviti gre, da raven varstva iz Direktive v celoti zadošča za spoštovanje interesov javnega zdravja. V zvezi s tem družba Tobačna Ljubljana podaja sledeči predlog zapisa relevantnih členov.

<b>Predlog zakona</b>	<b>Predlagane spremembe k predlogu zakona</b>
<p style="text-align: center;"><b>15. člen (predstavitev izdelkov)</b></p> <p>(1) Označevanje zavojčkov in zunanja embalaža ter sam tobačni izdelek ne smeta vključevati nobenega elementa ali značilnosti, ki:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- oglašuje tobačni izdelek ali spodbuja njegovo uporabo z ustvarjanjem napačnih predstav o njegovih lastnostih, učinkih na zdravje, tveganjih ali emisijah; oznake ne smejo vsebovati informacij o vsebnosti nikotina, katrana ali ogljikovega monoksida tobačnega izdelka;</li> <li>- kaže na to, da je določen tobačni izdelek manj škodljiv od drugih ali da skuša zmanjšati učinek nekaterih škodljivih komponent dima ali spodbuja vitalnost, energijo in zdravje, ima pomlajevalne, naravne ali organske lastnosti ali drugače koristi zdravju in življenjskemu slogu;</li> <li>- se nanaša na okus, vonj, aromatične snovi ali druge dodatke ali na odsotnost le-teh;</li> <li>- je podoben živilom ali kozmetičnim izdelkom;</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>15. člen (predstavitev izdelkov)</b></p> <p>(1) Označevanje zavojčkov in zunanja embalaža ter sam tobačni izdelek ne smeta vključevati nobenega elementa ali značilnosti, ki:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- oglašuje tobačni izdelek ali spodbuja njegovo uporabo z ustvarjanjem napačnih predstav o njegovih lastnostih, učinkih na zdravje, tveganjih ali emisijah; oznake ne smejo vsebovati informacij o vsebnosti nikotina, katrana ali ogljikovega monoksida tobačnega izdelka;</li> <li>- kaže na to, da je določen tobačni izdelek manj škodljiv od drugih ali da skuša zmanjšati učinek nekaterih škodljivih komponent dima ali spodbuja vitalnost, energijo in zdravje, ima pomlajevalne, naravne ali organske lastnosti ali drugače koristi zdravju in življenjskemu slogu;</li> <li>- se nanaša na okus, vonj, aromatične snovi ali druge dodatke ali na odsotnost le-teh;</li> </ul>

<p>- kaže na to, da ima določen tobačni izdelek izboljšano biološko razgradnjo ali druge okoljske prednosti.</p> <p>(2) Zavojčki in zunanja embalaža ne smejo omogočati finančnih ugodnosti z vključevanjem tiskanih bonov, ponudb popustov, brezplačne distribucije, ponudbe „dva za ceno enega“ ali drugih podobnih ponudb.</p> <p>(3) Elementi in značilnosti, ki so prepovedani na podlagi prvega in drugega odstavka tega člena, so med drugim lahko besedila, simboli, imena, blagovne znamke, figurativni in drugi znaki.</p> <p>(4) Prepovedana je proizvodnja ali dobava cigaret in tobaka za zvijanje, če kateri koli del embalaže, v kateri je izdelek pripravljen, ali namenjen pripravi, za prodajo na drobno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proizvaja zvok ali</li> <li>- vsebuje ali oddaja vonj,</li> <li>- ki ni običajno povezan z embalažo tobačnih izdelkov.</li> </ul> <p>(5) Omejitve iz prejšnjega odstavka se ne nanašajo na vonj v embalaži cigaret ali tobaka za zvijanje, ki izhaja iz proizvodnega procesa in cigaretam ali tobaku za zvijanje daje značilno aromo, ki je v skladu s prvim in drugim odstavkom 9. člena tega zakona.</p> <p>(6) Prepovedana je proizvodnja in dobava cigaret ali tobaka za zvijanje, če embalaža, v kateri je izdelek pripravljen, ali namenjen za prodajo na drobno, vključuje kateri koli element, ki povzroči spremembo embalaže po prodaji izdelka. Elementi iz prejšnjega stavka vključujejo predvsem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- toplotno aktivirana črnila,</li> <li>- črnila ali okrasne olepšave, ki s časom postopoma postanejo vidne,</li> <li>- črnila, ki so vidna pod določeno lučjo fluorescentne barve,</li> </ul>	<p>- je podoben živilom ali kozmetičnim izdelkom;</p> <p>- kaže na to, da ima določen tobačni izdelek izboljšano biološko razgradnjo ali druge okoljske prednosti.</p> <p>(2) Zavojčki in zunanja embalaža ne smejo omogočati finančnih ugodnosti z vključevanjem tiskanih bonov, ponudb popustov, brezplačne distribucije, ponudbe „dva za ceno enega“ ali drugih podobnih ponudb.</p> <p>(3) Elementi in značilnosti, ki so prepovedani na podlagi prvega in drugega odstavka tega člena, so med drugim lahko besedila, simboli, imena, blagovne znamke, figurativni in drugi znaki.</p>
---	--

<ul style="list-style-type: none"> <li>- površine, ki po praskanju ali drgnjenju prikažejo sliko ali besedilo,</li> <li>- odstranljive etikete, raztegljive ali razložljive vložke.</li> </ul>	
--	--

<p><b>Predlog zakona</b></p> <p style="text-align: center;"><b>16. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(videz in vsebina cigaretnih zavojčkov)</b></p> <p>(1) Zavojčki cigaret so kvadraste oblike. Zavojček cigaret je lahko iz kartona ali mehkega materiala in se mora odpirati tako, da se ga 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 vsaj 20 cigaret.</p> <p>(2) Zavojčki in zunanja embalaža cigaret in notranje površine tovrstne embalaže so lahko le predpisane barve.</p> <p>(3) Na zavojčkih in zunanji embalaži cigaret je lahko natisnjeno besedilo, ki navaja blagovno znamko in ime vrste cigaret, vendar se blagovna znamka in ime vrste lahko pojavita samo, in ne več kot enkrat, na naslednjih površinah:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sprednji površini zavojčka in zunanje embalaže,</li> <li>- eni od najmanjših površin zavojčka in zunanje embalaže in</li> <li>- nasprotni najmanjši površini zavojčka in zunanje embalaže; vendar pod pogojem, da ne prekriva splošnih in sestavljenih zdravstvenih opozoril ali informativnih sporočil.</li> </ul>	<p><b>Predlagane spremembe k predlogu zakona</b></p> <p style="text-align: center;"><b>16. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(videz in vsebina zavojčkov)</b></p> <p>(1) Zavojčki cigaret morajo biti kvadraste oblike. Zavojček cigaret mora vsebovati vsaj 20 cigaret.</p> <p>(2) Zavojček cigaret je lahko iz kartona ali mehkega materiala in se mora odpirati tako, da se ga potem, ko je bil prvič odprt, ne da ponovno zapreti ali zapečatiti, razen z zavihkom in pregibnim pokrovčkom.</p>
---	--

<p><b>Predlog zakona</b></p> <p style="text-align: center;"><b>17. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(videz in vsebina zavojčkov tobaka za zvijanje)</b></p>	<p><b>Predlog spremembe k predlogu zakona</b></p> <p style="text-align: center;"><b>17. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(videz in vsebina zavojčkov tobaka za zvijanje)</b></p>
---	--

<p>(1) Zavojčki tobaka za zvijanje so kvadraste oblike, cilindrične oblike ali v obliki vrečke. Zavojček tobaka za zvijanje ne sme vsebovati manj kot 30 g tobaka.</p> <p>(2) Zavojčki in zunanja embalaža tobaka za zvijanje in notranje površine tovrstne embalaže so lahko le predpisane barve.</p> <p>(3) Na zavojčkih in zunanji embalaži tobaka za zvijanje, v primeru zavojčka kvadraste oblike ali zunanjega paketa, ki ni cilindrične oblike, se lahko blagovna znamka in ime vrste tobaka za zvijanje pojavita samo, in ne več kot enkrat, na vsaki od naslednjih površin:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sprednji površini zavojčka in zunanje embalaže,</li> <li>- eni od najmanjših površin zavojčka in zunanje embalaže in</li> <li>- nasprotni najmanjši površini zavojčka in zunanje embalaže.</li> </ul> <p>(4) V primeru zavojčka in zunanje embalaže cilindrične oblike se lahko blagovna znamka in ime vrste pojavita samo, in ne več kot enkrat, na vsaki od naslednjih površin:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sprednji površini zavojčka in zunanje embalaže,</li> <li>- zadnji površini zavojčka in zunanje embalaže in</li> <li>- pokrovu zavojčka in zunanje embalaže.</li> </ul> <p>(5) V primeru zavojčka in zunanje embalaže v obliki vrečke se lahko blagovna znamka in ime vrste pojavita samo, in ne več kot enkrat, na vsaki od naslednjih površin:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sprednji površini zavojčka in zunanje embalaže in</li> <li>- zadnji površini zavojčka in zunanje embalaže, vendar pod pogojem, da ne prekriva splošnih in sestavljenih zdravstvenih opozoril ali informativnih sporočil.</li> </ul>	<p>(1) Zavojčki tobaka za zvijanje morajo biti kvadraste oblike, cilindrične oblike ali v obliki vrečke. Zavojček tobaka za zvijanje ne sme vsebovati manj kot 30 g tobaka.</p> <p>(2) Pri zavojčkih z zavihkom in pregibnim pokrovčkom se lahko pokrovček pregiba samo na hrbtnem delu.</p>
---	--

Predlog zakona nadalje v nasprotju z Direktivo uvaja tudi zahteve na področju videza samih cigaret, pri čemer naj bi bilo področje šele naknadno urejeno s pravilnikom.

Predlagatelj zakona v okviru osnutka zakona ne pojasni, kateri so razlogi za uvedbo nadaljnjih restriktivnih prepovedi oz. zapovedi na področju predstavitve cigaret. V zvezi s tem niti ne pojasni, kako bi predmetne določbe, ki bi zaradi potrebne prilagoditve proizvodnega procesa tobačni industriji povzročile nesorazmerne stroške, pripomogle k varovanju interesov javnega zdravja.

Potrebno se je zavedati, da prav videz cigaret zagotavlja garancijo kakovosti izdelka oz. nakazuje na pristnost izdelka. Pri tem predlagatelj kot kaže pozablja na prepoved prodaje tobačnih izdelkov izven originalnih embalaž, ki povsem onemogoča, da bi bili posamezni cigareti potrošniku sploh vidni pred nakupom. Tovrsten ukrep bi, kot izpostavljeno v okviru enotne embalaže organiziranemu kriminalu zgolj olajšal ponarejanje produktov.

Družba Tobačna Ljubljana iz navedenega razloga ostro nasprotuje nameram predlagatelja zakona, da ta ob odsotnosti celovite preučitve vplivov predvidenih ukrepov na industrijo, povsem pavšalno uvaja dodatne zahteve, ki nimajo podlage niti v Direktivi niti v drugih mednarodnih dokumentih. Iz razlogov neustreznosti, nesorazmernosti in neprimernosti je v danem primeru povsem na mestu predlog, da se spodaj izpostavljen člen v celoti črta.

<b>Predlog zakona</b>	<b>Predlog spremembe k predlogu zakona</b>
<p style="text-align: center;"><b>18. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(videz cigaret)</b></p> <p>(1) Edina 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:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- na cigareti lahko natisnjeno besedilo, ki opredeljuje blagovno znamko in naziv vrste cigarete, vendar le, če so izpolnjeni vsi podrobnejši pogoji, ki jih predpiše minister, pristojen za zdravje in papirček ali ovoj, ki obdaja konec cigarete, ki ni namenjen prižiganju, lahko obarvan v odtenku plute.</li></ul>	<p style="text-align: center;"><del>18. člen</del></p> <p style="text-align: center;"><del>(videz cigaret)</del></p> <p><del>(1) Edina 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:</del></p> <ul style="list-style-type: none"><li><del>— na cigareti lahko natisnjeno besedilo, ki opredeljuje blagovno znamko in naziv vrste cigarete, vendar le, če so izpolnjeni vsi podrobnejši pogoji, ki jih predpiše minister, pristojen za zdravje in papirček ali ovoj, ki obdaja konec cigarete, ki ni namenjen prižiganju, lahko obarvan v odtenku plute.</del></li></ul>

## 5) SLEDLJIVOST in VARNOSTNI ELEMENT

Predlog zakona skladno z Direktivo uvaja obveznost označevanja zavojčkov tobačnih izdelkov s posebnimi identifikacijskimi oznakami. Na podlagi omenjenih oznak, se bo vzpostavil sistem sledljivosti tobačnih izdelkov v katerega bodo vključeni vsi gospodarski subjekti, ki se ukvarjajo s proizvodnjo in prodajo tobačnih izdelkov.

V okviru presoje 2. odst. 50. člena gre opozoriti, da 19. člen ne vsebuje deset odstavkov, temveč zgolj devet. Zaradi očitne pomote, bi bilo potrebno ustrezno prilagoditi izpostavljeno določbo.

Določbe 19. člena predloga zakona niso v skladu z besedilom 4. odst. 15. člena Direktive, saj Direktiva državam članicam nalaga obveznost po zagotovitvi informacij glede dejanske poti pošiljke, identitete vseh kupcev in računov o plačilu nakupov<sup>47</sup>.

## **6) OGLAŠEVANJE, PROMOCIJA, SPONZORIRANJE in PRODAJA**

Predlog zakona uvaja prepoved doniranja in sponzoriranja dogodkov, dejavnosti ali posameznikov ter kakršnokoli posredno ali neposredno oglaševanja tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov.

V skladu s predlogom zakona se kot neposredno oglaševanje tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov šteje tudi razstavljanje tovrstnih izdelkov na prodajnih mestih (v nadaljevanju tudi »*display ban*«). Predlog zakona nadalje prepoveduje tudi posredno oglaševanje v obliki prikazovanja zaščitenih blagovnih znamk in drugih znakov za označevanje tovrstnih izdelkov na predmetih, ki sicer niso tobak, tobačni izdelki ali povezani izdelki. Za nedovoljeno posredno oglaševanje gre tudi kadar se ime blagovne znamke, znak, blagovna znamka, logotip, trgovska oznaka ali katera koli druga posebnost, vključno s posebnimi barvnimi kombinacijami tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov povezuje z drugim izdelkom ali storitvijo na tak način, da se utegne tobak, tobačne izdelke in povezane izdelke, povezovati s tem izdelkom ali storitvijo.

Predlog zakona nesorazmerno prepoveduje tudi doniranje, ki je po svojem namenu anonimno in kot tako ne more posredno ali celo neposredno oglaševati omenjenih izdelkov. Glede na to, da donacije predstavljajo darila, dana brez povratnih ugodnosti, je tovrstna ureditev v predlogu zakona pretirana in brez pravne podlage. Ne gre spregledati, da se predlagatelj zakona v okviru pripomb k členom oz. uvodnih pojasnilih niti ni izrecno opredelil, kako donacije povezuje s promocijskimi učinki tobaka, tobačnih ali povezanih izdelkov.

V razmerju do Direktive predlog zakona na področju oglaševanja oz. promocije uvaja vrsto nadaljnjih ukrepov, ki kot taki nimajo podlage v Direktivi. Iz obrazložitve predloga zakona izhaja, da predlagatelj zakona razstavljanje tobačnih izdelkov šteje kot učinkovito obliko oglaševanja, pri čemer pozablja, da že Direktiva sama na področju označevanja in predstavitve embalaže tobačnih izdelkov (15. člen predloga zakona) uvaja številne nadaljnje rigorozne omejitve. V skladu s 13. členom Direktive ter 15. členom predloga zakona so elementi ali značilnosti, ki oglašujejo tobačne izdelke prepovedani. V posledici izpostavljene določbe je kontradiktorno šteti, da bodo zavojčki v smislu embalaže, kot jo predpisuje Direktiva lahko predstavljali učinkovito obliko oglaševanja. Zaradi uvedbe večjih zdravstvenih opozoril smislu embalaže, kot jo predpisuje Direktiva tako niti ni mogoče trditi, da razkazovanje tobačnih izdelkov na prodajnih mestih predstavlja neposredno oglaševanje niti, da posledično simbolično povečuje oz. ohranja družbeno sprejemljivost kajenja. Pri tem nadalje ne gre spregledati, da predlagatelj za potrebe sprejetja zakona, ločeno ni presodil vplivov embalaže, ki jo predpisuje Direktiva *per se*, na vedenjske vzorce potrošnikov.

V okviru uvodne obrazložitve osnutka zakona predlagatelj pojasnjuje, da bi uvedba prepovedi razstavljanja tobačnih izdelkov lahko pomembno zmanjšala izpostavljenost marketinških aktivnosti tobačne industrije. Tovrstna ugotovitev predlagatelja je izredno sporna, saj zavajajoče in brez osnove špekulativno prikazuje zgolj mogoče učinke uvedbe t.i. »*display ban-a*«. Izpostavljeni učinki niso strokovno podprti, pri tem pa predlagatelj

---

<sup>47</sup> Glej določbe 4. odst. 15. člena Direktive (opozoriti gre tudi na napako v slovenskem prevodu Direktive).



zakona nadalje pozablja, da je že z drugimi instituti onemogočil promoviranje tobačnih izdelkov (neposredno in posredno oglaševanje, 15. člen predloga zakona,...).

Predlagatelj zakona v okviru določb o oglaševanju uporablja vrsto nedoločnih pravnih pojmov, ki omogočajo pretirano široko argumentacijsko podlago in posledično neosnovano diskrecijo nadzornih inšpekcijskih organov. Besedna zveza »z mogočim učinkom«<sup>48</sup> je povsem nejasna, v posledici pa ustvarja nedopustno ohlapen pravni zapis. Predlagatelj zakona tako nedovoljeno prelaga skrb za preciziranje izpostavljenih določb na sodne organe. Ob odsotnosti poenotene sodne prakse, bi tako apliciranje dejanskega stanja na izpostavljeno normo omogočilo arbitrarne odločitve inšpekcijskih organov oziroma različne presoje ob smiselno enakih dejanskih okoliščinah.

Zaradi morebitne uvedbe prepovedi razstavljanja tobačnih izdelkov, bi prodajalne utrpele visoke stroške, povezane s potrebnimi renovacijami prodajnih mest. Iz navedenih razlogov, bi uvedba tovrstnega ukrepa pravzaprav najbolj obremenila prav manjše prodajalne. V najslabšem primeru, bi uvedba *display ban-a* lahko vodila celo do izgube številnih delovnih mest in posledične socialne stiske prodajalcev. Nepremišljena uvedba, pa bi zaradi denormaliziranja prodajnega procesa, potrošnike nesporno spodbujala k nakupu tobačnih izdelkov na črnem trgu. Ob navedenem družba Tobačna Ljubljana predlaga črtanje določb, ki se nanašajo na uvedbo *display ban-a*.

Predlagatelj zakona v okviru določb o neposrednem in posrednem oglaševanju tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov spregleda, da bi tobačna industrija potrebovala daljše časovno obdobje za prilagoditev omenjenim določbam. Pomembno je poudariti, da je v skladu s trenutno veljavno zakonodajo<sup>49</sup> oglaševanje tobaka in tobačnih izdelkov dovoljeno v obliki in podobi zaščitene blagovne znamke (v in na poslovnih prostorih gospodarskih družb, ki se ukvarjajo s proizvodnjo, distribucijo in prodajo tobačnih izdelkov na debelo v skupni površini do 7 m<sup>2</sup>; na zunanjih in notranjih izveskih prodajaln tobačnih izdelkov v skupni površini do 7 m<sup>2</sup>; na priboru za kajenje). Družba Tobačna Ljubljana je primarno mnenja, da se v novi zakonodaji povzame določbe trenutne zakonodaje, pri čemer pa je področje v izogib nejasnosti pri argumentaciji potrebno določno in precizno urediti. Pri tem je potrebno dodati, da predlagatelj zakona ni določil ustreznega prehodnega obdobja, v katerem bi se omenjeni poslovni prostori lahko prilagodili novim zahtevam. Glede na to, da bi bili za spoštovanje novih določb potrebni številni gradbeni posegi v samo infrastrukturo poslovnih prostorov<sup>50</sup>, zgolj kratek vakacijski rok ne zadošča. Prekratek rok za seznanitev in prilagoditev novim določbam, bi ob tehtanju zasledovanih dobrin, nesporno grobo posegel v temelje pravne države. Tako predlagatelj zakona kot tudi zakonodajalec sam, morata v procesu sprejemanja zakonodaje zainteresirani javnosti in deležnikom, na katere se zakonska materija neposredno nanaša, omogočiti zadostno obdobje za prilagoditev novim normam. Glede na to, da določbe predlagane zakonodaje bistveno posegajo in hkrati spreminjajo zadevno pravno področje, je predlagan *vacatio legis* prekratek in odpira številne dvome ter argumentacijske vrzeli. V posledici določitve prekratkega vakacijskega roka ter neupoštevanja učinkov predlagane zakonodaje na prilagoditev poslovnih prostorov in prodajaln, družba Tobačna Ljubljana predlaga določitev daljšega obdobja, ki bo omogočal celovito seznanitev in prilagoditev prodajnega procesa novim določbam.

<b>PREDLOG ZAKONA</b>	<b>PREDLOG SPREMEMB</b>
-----------------------	-------------------------

<sup>48</sup> Glej tudi besedno zvezo »da se utegne«.

<sup>49</sup> Zakon o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov, člen 11.

<sup>50</sup> Odstranitev oglaševalskih materialov (do 7 m<sup>2</sup>/prodajalno), izveskov,...

<b>52. člen</b> <b>(uveljavitev zakona)</b>	<b>52. člen</b> <b>(uveljavitev zakona)</b>
Ta zakon začne veljati <u>petnajsti dan</u> po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.	Ta zakon začne veljati <u>6 (šest) mesecev</u> po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

## 7) PREPOVED PRODAJE

### 7.1. Prepoved prodaje mladoletnim osebam

Predlog zakona prepoveduje prodajo tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov mlajšim od 18 let ter prepoveduje, da bi te izdelke prodajale osebe, ki še niso dopolnile 18. leta starosti. Prepoved prodaje izdelkov mlajšim od 18 let mora biti na prodajnem mestu vidno označena. Predlog zakona tako v razmerju do trenutno veljavnega Zakona o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov (ZOUTI)<sup>51</sup> uvaja tudi obveznost prodajalca, da mora od vsake osebe, ki kupuje tobačne izdelke in za katero domneva, da še ni stara 18 let, zahtevati, da izkaže svojo starost z veljavno javno listino. Če oseba odkloni, se ji izdelka ne sme prodati.

Osnutek zakona v zgoraj izpostavljeni določbi določa subjektivne kriterije, ki so predmet presoje vsakokratnega prodajalca. Pomembno je opozoriti, da predvidena obveznost prodajalca, tekom ustaljenega delovnega procesa, venomer ni izvedljiva, saj zunanost kupca nujno ne izkazuje znakov mladoletnosti. Ob izpostavljenemu subjektivnemu kriteriju, je predvidena sankcija odvzema licence za določen čas 12 mesecev ob prvi kršitvi ter odvzem licence ob morebitni drugi kršitvi povsem nesorazmerna, saj je predviden ukrep možno doseči z drugimi blažjimi oz. primernejšimi ukrepi. V okviru izpostavljenega ukrepa torej zadošča, da zakonodaja predvideva prepoved prodaje tobačnih in povezanih izdelkov mladoletnim osebam. V kolikor pa je predlagatelj mnenja, da je potrebno zadeven ukrep nadalje urediti, pa je smiselno, da se prav potrošniku, ki vzbuja dvom mladoletnosti (oz. vsem potrošnikom), zakonsko določi obveznost identifikacije z javno listino.

PREDLOG ZAKONA	PREDLOG SPREMEMB
<b>30. člen</b>  <b>(starostna omejitev)</b>	<b>30. člen</b>  <b>(starostna omejitev)</b>
<u>Prodajalec od vsake osebe, ki kupuje tobačne in povezane izdelke, za katero domneva, da še ni stara 18 let, zahteva, da izkaže svojo starost z javno listino. Če oseba to odkloni, se ji tobačnega ali povezanega izdelka ne sme prodati.</u>	<b>Prepovedana je prodaja tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov, osebam, mlajšim od 18 let in potrošnikom, ki se pred nakupom omenjenih izdelkov ne izkažejo z ustrezno javno listino.</b>

### 7.2 Začasna in premikajoča se prodajna mesta

Predlog zakona prepoveduje prodajo tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov iz začasnih prodajnih mest in prodajnih mest, ki se jih lahko premika, pri čemer predlagatelj zakona ne specificira definicije začasnih prodajnih mest oz. prodajnih mest, ki se jih lahko premika. Zaradi odsotnosti definicije navedenih prodajnih mest, bi se v praksi izvajanja zakona

<sup>51</sup> Trenutno veljaven ZOUTI ne določa obveze prodajalcev, ampak jim daje zgolj možnost identifikacije oseb. (15. člen ZOUTI: *Prodajalec sme od vsake osebe, ki kupuje tobačne izdelke in za katero domneva, da še ni stara 18 let, zahtevati, da izkaže svojo starost z javno listino. Če oseba to odkloni, se ji tobačnega izdelka ne sme prodati.*)

neizogibno pojavljala številna razhajanja med tolmačenjem tovrstne prepovedi, vsled česar je zatorej nujno potrebno, da predlagatelj zakona omenjeno pravno vrzel ustrezno zapolni.

### 7.3. Sodelovanje mladoletnih oseb pri nadzoru nad prepovedjo prodaje tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov

Predlog zakona z določbami 15. odst. 47. člena v okviru področja nadzora nad uporabo tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov vpeljuje nadzor nad prodajalnami tovrstnih izdelkov, ob uporabi mladoletnih oseb. Uvedba predlaganega ukrepa je zaradi vključitve mladoletnih oseb, ob siceršnji odsotnosti obveznosti potrošnikov po predhodni identifikaciji z javno listino, izrazito sporna. Predlagana določba, kaže na prikrito namero nadzornih organov po represiji ter sankcioniranju prodajaln tobačnih izdelkov. Nameravan nadzorni ukrep v svojem bistvu pravzaprav ustvarja okoliščine, ki bi jih inšpektorji lahko diskrecijsko izrabljali za namene sankcioniranja točno določenih prodajaln tobačnih izdelkov.

Ob predhodno navedenem je na mestu sklep po izbrisu celotnega odstavka, ki določa predmetni nadzorstveni ukrep.

IX. NADZOR 47. člen	IX. NADZOR 47. člen
(nadzorni in prekrškovni organi)	(nadzorni in prekrškovni organi)
<p><u>(15) Pristojni inšpektor sme, pri opravljanju nadzora nad prepovedjo prodaje tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov, osebam, mlajšim od 18 let, iz prvega odstavka 29. člena tega zakona sodelovati z osebo mlajšo od 18. let. Za sodelovanje mladoletne osebe je potrebno pridobiti predhodno pisno soglasje njenih staršev oziroma skrbnikov.</u></p>	<p><del>(15) Pristojni inšpektor sme, pri opravljanju nadzora nad prepovedjo prodaje tobaka, tobačnih izdelkov in povezanih izdelkov, osebam, mlajšim od 18 let, iz prvega odstavka 29. člena tega zakona sodelovati z osebo mlajšo od 18. let. Za sodelovanje mladoletne osebe je potrebno pridobiti predhodno pisno soglasje njenih staršev oziroma skrbnikov.</del></p>

### 8) UVEDBA LICENC ZA PRODAJO TOBAKA, TOBAČNIH in POVEZANIH IZDELKOV

Iz predloga zakona nadalje izhaja predlog po uvedbi t.i. *licenciranja* vseh prodajnih mest. Prodajna mesta bodo tako morala pridobiti licenco, na podlagi katere bodo prodajalci vpisani tudi v posebni register. Licence bodo izdajale krajevno pristojne upravne enote. Za licenco bo lahko zaprosil vsak prodajalec tobačnih izdelkov, obnavljala pa se bo enkrat letno in bo znašala najmanj 200 EUR za posamezno prodajno mesto. Licenca bo ob kršenju obstoječe zakonodaje na področju tobaka (npr. pri prodaji mladoletnim ali kršenju prepovedi oglaševanja in razstavljanja tobačnih izdelkov), lahko odvzeta. Upravna enota bo v primeru, s strani inšpektorata ugotovljenih kršitev Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov, kršitelju odvzela licenco za določen čas ali v primeru ponavljajočih se kršitev, trajno. V primeru odvzema licence bo moral prodajalec tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov s prodajnega mesta, za katerega mu je bila licenca odvzeta, odstraniti vse tovrstne izdelke.

Vendarle je na tem mestu potrebno izpostaviti, da ukrep licenciranja slabo pripomore k zmanjševanju nedovoljene trgovine s tobačnimi produkti, saj se ponarejeni in pretihotapljeni izdelki *per definitionem* prodajajo zunaj legalnih distribucijskih verig tobačnih izdelkov. Kljub temu gre dodati, da številne države<sup>52</sup> zmanjšujejo dostopnost tobačnih izdelkov na drug primernejši način – z uvedbo režima *negativnega licenciranja*. V

<sup>52</sup> Med drugim določena področja Avstralije (Victoria, New South Wales, Queensland), Nova Zelandija itd.

skladu s sistemom negativnega licenciranja, prodajalne tobačnih izdelkov ne potrebujejo licence, pri čemer pa so prav tako podvržene nadzoru inšpekcijskih organov, ki lahko ob ugotovljeni in dokazani kršitvi zakonodaje začasno prepovejo prodajo tobačnih izdelkov. Sistem negativnega licenciranja je primernejši predvsem, ker na eni strani ne obremenjuje gospodarstva z administrativnimi postopki ter plačilom licenčnin, po drugi strani pa ni obremenjujoč za državne organe (upravne enote). Ob dejstvu, da sistem negativnega licenciranja zasleduje generalno preventivne učinke, je potrebno dodatno omeniti, da tovrsten sistem ne "kaznuje" vseh prodajaln s plačilom licenčnine, temveč sankcionira le tiste prodajalne, ki delujejo v nasprotju z normami tobačne zakonodaje. Kot že omenjeno v okviru morebitne uvedbe *display ban-a*, pa bi morebitna uvedba licenčnin najbolj obremenila prav manjše gospodarske obrate, ki so gonilo vsakega gospodarstva. Ne gre spregledati, da je ekonomski učinek pozitivnega sistema licenciranja lahko kontraproduktiven, saj zviševanje obremenitev gospodarstvu v privede do izogibanja tovrstnim obremenitvam<sup>53</sup>.

Ob dejstvu, da licence izredno slabo pripomorejo k zmanjševanju nelegalne prodaje tobačnih izdelkov, gre dodati, da ukrep pozitivnega licenciranja predstavlja nesorazmerno administrativno breme za prodajalne tobačnih izdelkov. Plačilo licenčnin za prodajo omenjenih izdelkov, bi negativno vplivalo na donosnost oz. rentabilnost prodajaln, predvsem manjših prodajaln. Uvedba licenciranja je zaradi posledičnih administrativnih ovir tako neposredno povezana z izgubo služb, korupcijskimi tveganji ter negativnim vplivom na nedovoljeno trgovino s tobačnimi izdelki. Iz poročila KPMG<sup>54</sup> izhaja, da se je nedovoljena trgovina s tobačnimi izdelki po uvedbi licenciranja povečala iz 4,1 % na 8 %. Na Finskem pa je uvedba licenciranja povzročila dvig nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki iz prvotnih 13,5 % na 15,9 %.

V kolikor predlagatelj zakona želi vzpostaviti register prodajaln tobačnih izdelkov, pa bi bilo smiselno razmisliti o sistemu obvestila (notifikacije) pristojnega organa o prodajalni, kot ga primeroma poznajo na Škotskem. Sistem obvestitve je v razmerju do pozitivnega licenciranja bistveno ugodnejši in cenejši. Upravna enota bi tako na podlagi ustrezno predpripravljenega obrazca, prodajalno tobačnih izdelkov uvrstila na ustrezen seznam.

Področje in narava zakonskega normiranja v tem primeru terjata potrebo po jasni, določni, vnaprej določeni in precizni normativni ureditvi, ki ne bo omogočala arbitrarnosti inšpekcijskih oz. drugih pristojnih nadzornih organov. Predlagatelj zakona na več mestih uporablja nedoločne pravne termine<sup>55</sup>, kar bi v posledici lahko vodilo do diskrecije državnih organov. Predlagana zakonodaja ustvarja vrsto nejasnosti na področju pridobitve licenc ter začasnega in trajnega odvzema licence.

Izpostaviti gre, da predlog zakona določa nenatančne in nejasne pogoje tako za pridobitev kot tudi za odvzem licence. V posledici navedenega družba Tobačna Ljubljana predlaga alternativno rešitev, ki zasleduje želene cilje, hkrati pa ne vpliva na porast nedovoljene trgovine.

<b>PREDLOG ZAKONA</b>	<b>PREDLOG SPREMEMB</b>
<b>VI. LICENCIRANJE</b>	<b>VI. NOTIFIKACIJA</b>

<sup>53</sup> Lafferjeva krivulja.

<sup>54</sup> [http://kpmg.co.uk/creategraphics/2015/06\\_2015/CRT026736/index.html](http://kpmg.co.uk/creategraphics/2015/06_2015/CRT026736/index.html); str. 146-155 in 111-115.

<sup>55</sup> Glej 34. člen predloga zakona (Pred izdajo ali podaljšanjem licence organ iz 31. člena tega zakona preveri, če/...).

<p style="text-align: center;"><b>31. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(licenca)</b></p> <p><del>(1) Za prodajo tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov je potrebna licenca.</del></p> <p><del>(2) Licenco iz prejšnjega odstavka izda upravna enota, na območju katere se nahaja prodajno mesto tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov.</del></p> <p><del>(3) Licenca velja 12 mesecev od dneva izdaje. Izda se za posamezno prodajno mesto ter je vezana na posameznika ali pravno osebo, ki izpolnjuje splošne zakonske pogoje za prodajo.</del></p> <p><del>(4) Višina licenčnine je najmanj 200 EUR.</del></p> <p style="text-align: center;"><b>32. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(sredstva pridobljena z licenčinami)</b></p> <p style="text-align: center;"><del>Sredstva, pridobljena z licenčinami se porabijo za izvajanje dejavnosti oziroma aktivnosti varovanja in krepitve zdravja.</del></p> <p style="text-align: center;"><b>33. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(podatki na licenci in vidnost)</b></p> <p><del>(1) Licenca se izda na posebnem obrazcu, ki ga predpiše minister, pristojen za zdravje.</del></p> <p><del>(2) Licenca je označena z identifikacijsko številko, datumom izdaje, imenom samostojnega podjetnika posameznika oziroma firmo pravne osebe, odgovorno osebo samostojnega podjetnika posameznika oziroma odgovorno osebo pravne osebe in poslovne enote, matično in davčno številko vlagatelja in z nazivom, kontaktnimi podatki ter naslovom prodajnega mesta tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov.</del></p> <p><del>(3) Licenca je na prodajnem mestu vidno razstavljena.</del></p> <p><del>(4) Imetnik licence sme prodajati tobak, tobačne in povezane izdelke samo z veljavno licenco in na prodajnem mestu, navedenem na licenci.</del></p> <p style="text-align: center;"><b>34. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(pogoji za pridobitev licence)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>31. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(notifikacija)</b></p> <p>(1) Posameznik ali pravna oseba<sup>56</sup>, ki se ukvarja s prodajo tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov je dolžna krajevno pristojno upravno enoto en (1) mesec pred začetkom prodaje tobaka, tobačnih ali povezanih izdelkov obvestiti preko predpisanega obrazca.</p> <p>(2) Predpisani obrazec izda minister, pristojen za zdravje.</p> <p>(3) Predpisan obrazec je dostopen na spletnih portalih vseh upravnih enot.</p> <p style="text-align: center;"><b>32. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(vsebina obvestila)</b></p> <p>Obvestilo iz 31. člena tega zakona mora vsebovati podatke o datumu obvestitve pristojnega organa, imenu samostojnega podjetnika posameznika oziroma firmi pravne osebe, odgovorni osebi samostojnega podjetnika posameznika oziroma odgovorni osebi pravne osebe, poslovni enoti, matični in davčni številki vlagatelja, naziv, kontaktne podatke ter naslov prodajnega mesta tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov.</p> <p style="text-align: center;"><b>33. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(način notifikacije)</b></p> <p>(1) Obvestilo se odda na predpisanem obrazcu pri krajevno pristojni upravni enoti, v fizični ali elektronski obliki.</p> <p style="text-align: center;"><b>34. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(veljavnost notifikacije)</b></p> <p>Posameznik ali pravna oseba, ki se ukvarja s prodajo tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov je zavezana na vsakih 12 mesecev obvestiti krajevno pristojno upravno enoto o prodaji tobaka, tobačnih in povezanih izdelkih.</p> <p style="text-align: center;"><b>35. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(prenos)</b></p>
---	--

<sup>56</sup> V smislu ukrepa notificiranja prodajalnih tobačnih izdelkov, ni dodatne potrebe po reguliranju starosti prodajalca, saj določba 1. odst. 29. člena razširja prepoved prodaje tovrstnih izdelkov, s strani mladoletnih oseb, tudi na predlagan ukrep notificiranja.

~~(1) Vloga za pridobitev licence lahko odda le oseba, ki je dopolnila 18 let.~~

~~(2) Pred izdajo ali podaljšanjem licence organ iz 31. člena tega zakona preveri, če:~~

~~— je vlagatelj ali odgovorna oseba vlagatelja s pravnomočno odločbo sankcionirana zaradi storitve prekrška po tem zakonu in~~

~~— mu je bila že izdana licenca odvzeta.~~

~~(3) Organ iz 31. člena tega zakona najpozneje v 30 dneh po vložitvi popolne vloge izda odločbo, s katero odloči o vpisu v register in podelitvi licence.~~

### **35. člen**

#### **(pridobitev licence in licenčnina)**

~~(1) Vloga za pridobitev licence se odda na predpisanem obrazcu, v fizični ali elektronski obliki. Vlogi mora biti predloženo potrdilo o plačilu licenčnine.~~

~~(2) Vloga iz prejšnjega odstavka vsebuje oznako in naziv izdajatelja, ime samostojnega podjetnika posameznika oziroma firmo pravne osebe, odgovorno osebo samostojnega podjetnika posameznika oziroma odgovorno osebo pravne osebe in poslovne enote, matično in davčno številko vlagatelja in naziv, kontaktne podatke ter naslov prodajnega mesta tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov.~~

~~(3) Plačana licenčnina se vrne v primeru, da je vloga za izdajo ali podaljšanje licence zavrnjena.~~

### **36. člen**

#### **(podaljšanje licence)**

~~1) Licenca se vsakokrat podeli za 12 mesecev.~~

### **37. člen**

#### **(prenos licence)**

~~(1) Licenca ni prenosljiva.~~

~~(2) Z dovoljenjem pristojnega organa se sme spremeniti podatke o prodajnem mestu. Sprememba licence začne veljati na dan sprejetja~~

(1) Obvestilo iz 31. člena tega zakona je vezano na posameznika oz. pravno osebo, ki poda obvestilo iz 31. člena tega zakona.

(2) Obvestilo učinkuje od trenutka, ko krajevno pristojna upravna enota prejme popolno obvestilo z vsemi podatki iz 32. člena tega zakona.

### **36. člen**

#### **(kršitve)**

(1) Pristojen inšpekcijski organ, pod pogoji, določenimi v tem zakonu, posamezniku oz. pravni osebi, ki prodaja tobak, tobačne in povezane izdelke začasno prepove prodajo tovrstnih izdelkov.

(2) Pristojni inšpekcijski organ posamezniku oz. pravni osebi, ki prodaja tobak, tobačne in povezane izdelke prepove prodajo tovrstnih izdelkov za obdobje 2 (dveh) tednov, v primeru ko je bila zoper omenjenega posameznika ali pravno osebo že drugič izdana pravnomočna odločba zaradi hujšega prekrška<sup>57</sup> po tem zakonu.

(3) V primeru, da je bil posamezniku oz. pravni osebi izrečen inšpekcijski ukrep začasne prepovedi prodaje tobačnih izdelkov v skladu s tem členom, posameznik ali pravna oseba lahko ponovno notifikacijo pri krajevno pristojni upravni enoti poda nemudoma po preteku začasne prepovedi prodaje tovrstnih izdelkov.

### **37. člen**

#### **(register)**

(1) Organ iz 31. člena tega zakona vodi register prodajaln tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov.

(2) Dostop do registra imajo vsi nadzorni organi po tem zakonu.

<sup>57</sup> Kot hujši prekršek se smatra kršitev prepovedi prodaje tobačnih izdelkov mladoletnim osebam (ob siceršnji določitvi obveznosti identifikacije vseh potrošnikov pred nakupom tobačnih izdelkov).

sklepa ali pozneje, če je tako določeno v odločitvi pristojnega organa.

### **38. člen**

#### **(odvzem licence)**

(1) Organ iz 31. člena lahko imetniku licence pod pogoji, določenimi v tem zakonu, odvzame licence.

(2) — Licenca se odvzame, ko je:

— njen imetnik s pravnomočno odločbo že drugič sankcioniran zaradi storitve prekrška po tem zakonu,

— bila licenca izdana ali podaljšana na podlagi nepravilnih ali zavajajočih podatkov, ki jih je imetnik licence navedel v svoji prijavi.

(3) Organ iz 31. člena tega zakona lahko licence imetniku odvzame za določen čas glede na ugotovljene kršitve. Začasni odvzem licence traja 6 mesecev v primeru ugotovljenih kršitev določb tega zakona. V primeru kršitve prepovedi prodaje iz 29. člena tega zakona, traja odvzem licence 12 mesecev.

(4) V primeru, da je bila prodajalcu v preteklosti licenca že odvzeta, se mu ob ugotovljeni ponovni kršitvi iz prejšnjega odstavka tega člena licenca odvzame trajno.

(5) V primeru odvzema licence mora prodajalec tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov s prodajnega mesta, za katerega mu je bila licenca odvzeta, odstraniti vse tovrstne izdelke.

### **39. člen**

#### **(izguba in uničenje)**

(1) Imetnik licence, ki je bila izgubljena ali uničena, mora najkasneje v 14 dneh, odkar je izvedel za izgubo ali uničenje, o tem obvestiti organ iz 31. člena tega zakona.

(2) Organ iz 31. člena tega zakona izda dvojniki na podlagi dokazila o plačilu licenčnine.

### **40. člen**

#### **(register)**

(1) — Organ iz 31. člena tega zakona vodi register izdanih licenc za namen izdaje in odvzema licenc. V register se vpiše:

<p><del>— ime samostojnega podjetnika posameznika oziroma firma pravne osebe, odgovorna oseba samostojnega podjetnika posameznika oziroma pravne osebe in poslovne enote, za katero se izdaja licence,</del></p> <p><del>— naziv, kontaktni podatki in naslov prodajnega mesta,</del></p> <p><del>— identifikacijska številka licence,</del></p> <p><del>— datum izdaje licence in</del></p> <p><del>— drugi podatki, ki so potrebni za nadzor in statistične namene.</del></p> <p><del>(2) Dostop do registra imajo vsi nadzorni organi po tem zakonu.</del></p> <p style="text-align: center;"><b>41. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(podrobnejši pogoji)</b></p> <p><del>Minister, pristojen za zdravje določi podrobnejše pogoje glede postopka izdaje licence iz 33. člena in pridobivanja licence iz 35. člena tega zakona.</del></p>	
---	--

<p style="text-align: center;"><b>X. KAZENSKÉ DOLOČBE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>48. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(kršitve)</b></p> <p><del>(3) Z globo 50.000 evrov se kaznuje pravna oseba in samostojni podjetnik posameznik, če prodaja tobak, tobačne in povezane izdelke brez veljavne licence.</del></p>	<p style="text-align: center;"><b>X. KAZENSKÉ DOLOČBE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>48. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(kršitve)</b></p> <p>(3) Z globo 1.000 evrov se kaznuje pravna oseba in samostojni podjetnik posameznik, če prodaja tobak, tobačne in povezane izdelke brez predhodne notifikacije v skladu z 31. členom tega zakona</p>
--	---

## 9) TOBAČNI CENT

Ministrstvo za zdravje v okviru osnutka zakona predlaga ustanovitev tobačnega sklada ter uvedbo posebne dajatve na tobačne izdelke. Posebna dodatna dajatev, bi tako znašala 50 centov na vsako prodano škatlico cigaret oz. 30 g rezanega tobaka.

V okviru smiselne presoje razlogov za uvedbo tobačnega centa gre izpostaviti, da predlagatelj zakona z uvedbo tovrstne dajatve zasleduje povsem druge cilje, ki niso združljivi z namenom zakona. Predlagatelj kot bistveno izpostavlja, da je v Sloveniji glede na demografske trende zapaziti premik prebivalstva v kategorije nižjih prispevkov za socialno zavarovanje, v posledici česar je težko zagotoviti vzdržnost financiranja zdravstvenega sistema. Predlagatelj zakona povzema ugotovitve Komisije, da se bo Slovenija soočala s precejšnjim izzivom zagotavljanja fiskalne vzdržnosti na področju zdravstva zaradi staranja prebivalstva in obstoječega sistema financiranja zdravstvenega sistema. Predhodno navedeni razlogi kažejo na dejstvo, da se Slovenija sooča s sistemskimi težavami na področju zdravstva. Utemeljitev uvedbe instituta tobačnega centa



s potrebami po zagotovitvi vzdržnosti financiranja zdravstvenega sistema, je najmanj neosnovana in brez pravne podlage. Na eni strani predlagatelj zakona uvedbo tobačnega centa utemeljuje s potrebami financiranja preventivnih programov javnega zdravja, po drugi strani pa gre iz uvodnih pojasnil razbrati, da je pravi namen uvedbe dodatne obremenitve prav v pokrivanju systemskega primanjkljaja zdravstvene blagajne. Nesorazmerna obremenitev tobačne industrije, ki prodaja legalen produkt, za potrebe zagotovitve vzdržnosti zdravstvenega sistema, je zato popolnoma nepremišljena in v nasprotju s cilji Direktive.

Predlagatelj zakona se ob tem tudi neustrezno sklicuje na ureditve drugih držav (primeroma Avstrija, Poljska,...), saj spregleda, da izpostavljene države sredstva za promocijo zdravstva in izvajanja programov za zmanjševanje porabe tobačnih izdelkov zagotavljajo iz naslova trošarin in ne morebiti iz naslova dodatnih *sui generis* dajatev.

Povsem na mestu je omeniti, da sta se vladi Združenega kraljestva (UK) in Francije distancirali od predloga po uvedbi tovrstne dajatve. Učinki uvedbe tovrstne dajatve so podobni kot pri višanju specifične trošarine na tobačne izdelke. Nesporno bi tobačni cent vplival na povečanje nedovoljene trgovine in posledično na izgubo proračunskih prihodkov. Tovrstna dajatev tako po nepotrebnem povzroča praktične težave za udeležence v industrijskem sektorju na eni strani kot tudi za uradnike po drugi strani. Nadalje bi uvedba samovoljne dajatve predstavljala nevaren precedens, ki bi negativno vplival na ugled in zaupanje v Slovenijo, kot okolja za opravljanje rednih poslovnih dejavnosti.

Kot že predhodno pojasnjeno v okviru morebitne uvedbe licenčnin ter *display ban-a*, vsaka dodatna obremenitev gospodarstva predstavlja okoliščino, ki se neposredno odraža v pojavnosti nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki. V posledici dodatne obdavčitve tobačnih izdelkov, bi se nesporno znatno zmanjšala prodaja tobačnih izdelkov tujcem (predvsem iz sosednjih držav). Pomembno je opozoriti, da tuja potrošnja v državni proračun prispeva okoli 111 mio EUR priliva, kar predstavlja 27 % zadevnih prihodkov. Družba Tobačna Ljubljana ocenjuje, da bi predlagana dodatna obdavčitev zaradi kaskadnega učinka DDV in ostalih proporcionalnih davkov povzročila dvig drobno prodajnih cen cigaret med 0,70 in 0,80 EUR/zavoječek, kar bi posledično povzročilo izgubo priliva v državni proračun s strani trošarin od tujih nakupov praktično v celoti. Predvidena posebna dajatev bistveno vpliva na neenakomerno porazdelitev bremena med različnimi segmenti tobačnih produktov. Ob upoštevanju okoliščine, da bi morebitni t.i. tobačni cent predstavljal pomembno komponento maloprodajne cene tobačnega izdelka, v posledici nesporno izhaja, da bi tovrstna dajatev prizadela prav potrošnike z nižjimi prihodki, pri katerih osnovne dobrine predstavljajo relativno večji delež prihodkov.

Ob predhodno navedenem družba Tobačna Ljubljana predlaga črtanje določil v zvezi z uvedbo tobačnega centa.

PREDLOG ZAKONA	PREDLOGI SPREMEMB
<p style="text-align: center;"><b>46. člen</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(tobačni sklad)</b></p> <p>(1) Ministrstvo, pristojno za zdravje upravlja s tobačnim skladom (v nadaljnjem besedilu: sklad), ki se ustanovi za nedoločen čas kot proračunski sklad, skladno z zakonom.</p>	<p style="text-align: center;"><b><del>46. člen</del></b></p> <p style="text-align: center;"><b><del>(tobačni sklad)</del></b></p> <p><del>(1) Ministrstvo, pristojno za zdravje upravlja s tobačnim skladom (v nadaljnjem besedilu: sklad), ki se ustanovi za nedoločen čas kot proračunski sklad, skladno z zakonom.</del></p>

<p>(2) Viri sklada so namenski prejemki proračuna in so:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sredstva od prodaje tobačnih izdelkov, in sicer 50 centov od vsakega prodanega zavojčka cigaret in 50 centov od vsakih 30 gramov prodanega tobaka za zvijanje.</li> </ul> <p>Ta sredstva se zbirajo na posebnem računu – podračunu proračunskega sklada pri ministrstvu, pristojnem za zdravje, ločeno od ostalih proračunskih sredstev.</p> <p>(3) Sredstva Sklada so namenjena financiranju:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- preventivnih programov varovanja in krepitev zdravja ter spodbujanja zdravega načina življenja,</li> <li>- izvajanja javne službe obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki jo opravlja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije kot javni zavod.</li> </ul>	<p><del>(2) Viri sklada so namenski prejemki proračuna in so:</del></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><del>- sredstva od prodaje tobačnih izdelkov, in sicer 50 centov od vsakega prodanega zavojčka cigaret in 50 centov od vsakih 30 gramov prodanega tobaka za zvijanje.</del></li> </ul> <p><del>Ta sredstva se zbirajo na posebnem računu – podračunu proračunskega sklada pri ministrstvu, pristojnem za zdravje, ločeno od ostalih proračunskih sredstev.</del></p> <p><del>(3) Sredstva Sklada so namenjena financiranju:</del></p> <ul style="list-style-type: none"> <li><del>- preventivnih programov varovanja in krepitev zdravja ter spodbujanja zdravega načina življenja,</del></li> <li><del>- izvajanja javne službe obveznega zdravstvenega zavarovanja, ki jo opravlja Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije kot javni zavod.</del></li> </ul>
--	--

## 10) KAZENSKÉ DOLOČBE

Kot izhaja iz določb 48. člena, predlog zakona v razmerju do trenutnega Zakona o omejevanju uporabe tobačnih izdelkov določa višje razpone glob v primeru kršitev predlagane zakonodaje.

V okviru kazenskih določb gre zavzeti mnenje, da trenutno veljavni ZOUTI ustrezno in primerno ureja razpon glob v primeru kršitev zadevne zakonodaje. Zaradi preteklih ugotovljenih kršitev pri določenih prodajalcih tobačnih izdelkov, ne gre sankcionirati celotnega gospodarstva, ki se na trgu zakonito ukvarja s prodajo tobačnih izdelkov. Višanje glob za celotno gospodarstvo posledično zgolj demotivira tiste trgovce, ki ravnaajo v skladu z zakonodajo. Ob navedenem gre predlagati, da nov zakon v celoti smiselno prevzame ureditev, kot sicer izhaja iz trenutno veljavnega zakona.

## 11) SKLEPNO

Družba Tobačna Ljubljana v okviru pripomb k predlogu zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov sklepno izpostavlja, da je predlagana zakonska rešitev na več mestih v popolnem nasprotju z Direktivo.

Ob tem je potrebno izrecno opozoriti, da je za popolno in pravočasno implementacijo Direktive v nacionalni pravni red, potrebno poleg siceršnjega spoštovanja slovenskega pravnega reda ter ustroja zakonodajnega postopka spoštovati tudi natančno predpisane postopke predhodne notifikacije zavzetih ukrepov pri Komisiji. V skladu z *Direktivo o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe št. 2015/1535* je potrebno celotni osnutek zakona, ki z uvedbo kateregakoli ukrepa ustvarja ovire za prosti pretok blaga, prigrasiti pri Komisiji. Glede na to, da predlog zakona uvaja številne ukrepe, ki nimajo podlage v splošnih predpisih in nesporno učinkujejo na prost pretok blaga (med drugim enotna embalaža,

display ban, licenciranje,...), je za veljavnost izpostavljenih rigoroznih ukrepov na nacionalni ravni, potrebno predhodno celovito izpeljati postopek notificiranja. Na dan prigrasitve predloga zakona pri Komisiji se prične trimesečno obdobje mirovanja, znotraj katerega zakon ne more učinkovati. Druge države članice imajo pravico, da pri ustreznem delovnem telesu Komisije zoper predlagane ukrepe podajo podrobno mnenje, ki obdobje mirovanja predpisa nujno podaljša še za 3 mesece, pri čemer skupna doba mirovanja v navedenem primeru znaša torej 6 mesecev. V zvezi s postopkom notifikacije gre nadalje izpostaviti zavzeto sodno prakso Sodišča, iz katere izhaja, da se predpisi, sprejeti v nasprotju z določbami notifikacije, štejejo za neveljavne in kot taki nimajo učinka. Primeroma gre navesti, da so naslednje države pri Komisiji notificirale namero o uvedbi nadaljnjih ukrepov: Združeno kraljestvo<sup>58,59,60,61</sup>, Wales<sup>62</sup>, Škotska, Severna Irska<sup>63,64</sup>, Finska<sup>65,66,67</sup>, Madžarska<sup>68</sup>, Norveška<sup>69,70</sup>, Irska<sup>71,72</sup>.

Nadalje gre v okviru izvedbe zakonodajnega postopka predlagane zakonske materije izrecno izpostaviti, da je potrebno zaradi narave področja ter obsežnosti predvidenih sprememb in dopolnitev obvezno uporabiti redni zakonodajni postopek. Za potrebe nameravane uzakonitve tako obsežne zakonske materije, ki bi v slovenski pravni red uvedla številne nadaljnje ukrepe, ki jih večina evropskih držav ne pozna, je primerno in ustrezno uporabiti zgolj redni zakonodajni postopek, ki bi v okviru splošne razprave predloga zakona omogočal široko in poglobljeno razpravo o upravičenosti in dopustnosti predvidenih ukrepov. Sprejetje zakona v omenjenem postopku, bi imelo v razmerju do sprejetja v skrajšanem postopku tudi večjo težo, odločitev pa bi bila bolj pretehtana, upravičena in nenazadnje tudi legitimna.

Direktiva *per se* predstavlja sekundarni pravni vir EU, ki posamično državo članico, na katero je naslovljena, zavezuje glede cilja, ki ga je potrebno doseči, pri čemer pa nacionalnim organom prepušča izbiro oblike in metod za doseg izpostavljenih ciljev. Temeljni cilj direktiv, je prav v harmonizaciji in približevanju normativnih ureditev posameznih držav članic. V okviru implementacije Direktive v slovenski pravni red, je torej potrebno upoštevati ne samo interese Slovenije, ki morajo biti v primeru uvedbe nadaljnjih zahtev ustrezno argumentacijsko podkrepjeni, temveč tudi usklajeno ureditev znotraj enotnega trga EU. Neutemeljeno odstopanje predloga zakona od rešitev predstavljenih v Direktivi prekomerno posega v prosti pretok blaga znotraj EU, hkrati pa Slovenijo oddaljuje od poenotene zakonodaje EU.

Direktive s sprejetjem in objavo tako avtomatično ne postanejo del pravnega reda naslovljenih držav članic, marveč jih je potrebno v nacionalno zakonodajo prenesti s

---

<sup>58</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=451>

<sup>59</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2009&num=616>

<sup>60</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2009&num=615>

<sup>61</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2010&num=271>

<sup>62</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2010&num=284>

<sup>63</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2010&num=678>

<sup>64</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2010&num=674>

<sup>65</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=285>

<sup>66</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2007&num=703>

<sup>67</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2008&num=201>

<sup>68</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2012&num=112>

<sup>69</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2007&num=9028>

<sup>70</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2012&num=9007>

<sup>71</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2009&num=168>

<sup>72</sup> <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/en/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=313>

sprejetjem ustreznih predpisov. Pomembno je, da se Direktiva z vsemi izvedbenimi sklepi, celovito prenese v nacionalni pravni red v obliki splošno zavezujočih aktov. Nadaljnja členitev tovrstne materije v smislu izdaje podzakonskih aktov, bi bila zaradi daljnosežnih posledic na tobačno industrijo izredno sporna.

Ob dejstvu, da v tem trenutku ni moč natančno oceniti, kdaj bo predlog zakona sprejet oz. kdaj bo stopil v veljavo, je izrednega pomena prav ažurna komunikacija pristojnih državnih organov s tobačno industrijo glede namenov uzakonitve nadaljnjih ukrepov. Ažurna komunikacija je potrebna zaradi pravočasne in ustrezne prilagoditve proizvodnih, distribucijskih, logističnih in drugih procesov deležnikov, na katere se predvideni ukrepi nanašajo. Glede na dejstvo, da je predmeten osnutek zakona trenutno v fazi javne razprave ter, da so posledično še mogoče dopolnitve in spremembe, je zaradi pomanjkanja ustreznih informacij o ureditvi zadevne zakonske materije, povsem možno, da tobačna industrija ne bo imela dovolj časa za prilagoditev novi zakonodaji. Gospodarskim subjektom na katere vpliva nova zakonodaja je potrebno zagotoviti ustrezno prilagoditveno obdobje v smislu daljšega vakacijskega roka. Od tobačne industrije tako ni moč pričakovati, da izvede nepovratne komercialne investicije preden je znana končna in veljavna oblika akta, ki na določenem področju uvaja nove restriktivne ukrepe.

V primeru morebitne zamude pri implementaciji Direktive v slovenski pravni red, pa se država v skladu z zavzeto sodno prakso ne more sklicevati na opustitev lastnih obveznosti.

\*\*\*

**Vsled predhodno navedenega družba Tobačna Ljubljana naslovnemu organu predlaga, da ponovno preuči predlog zakona ter se opredeli in upošteva v tem dokumentu podane pripombe, predloge in spremembe.**

Tobačna Ljubljana, d.o.o.  
direktor družbe  
g. Tomaž Maver

direktorica korporativnih zadev  
go. Breda Brezovar Goljar