

UZASADNIENIE

W 2005 r. Policja zarejestrowała 192.000 osób zatrzymanych po spożyciu alkoholu, które prowadziły pojazdy mechaniczne. Skala zjawiska jest o wiele wyższa, niż tylko liczby wskazujące na osoby zatrzymane. Jak wynika z badań przeprowadzonych w 2002 r. przez Pracownię Badań Społecznych w Sopocie, ponad 5% dorosłych Polaków przyznało, że w ciągu ostatniego roku kierowało pojazdem mechanicznym (ok. 700 tys.) po spożyciu alkoholu, a co czwarty badany był świadkiem jazdy pod wpływem alkoholu przez osobę bliską. Rozmiar tego zjawiska wskazuje na konieczność podjęcia zdecydowanych i intensywnych działań o charakterze ostrzegawczym skierowanych na osoby kierujące pojazdami mechanicznymi.

Niezależnie od wyżej wymienionej populacji, szczególnie narażone na szkodliwe skutki działania alkoholu są również kobiety w ciąży, których część sięga po alkohol, nie mając świadomości o rozmiarze szkód, jakie może wywołać spożywanie napojów alkoholowych w tym okresie. Dlatego też, za konieczne należy uznać podjęcie działań ukierunkowanych na informowanie (uświadamianie) i ostrzeganie przed szkodliwością picia napojów alkoholowych w okresie ciąży. Niezależnie od powyżej wymienionych grup, na które ma oddziaływać ustawa, wyszczególniono także osoby niepełnoletnie, które, pomimo ustawowego zakazu, są często nabywcami napojów alkoholowych. Ponadto projektowane przepisy ustawy przewidują karę grzywny w stosunku do podmiotów wprowadzających napoje alkoholowe bez wymaganych ustawą napisów informujących o szkodliwości alkoholu.

Liczne badania prowadzone w krajach zachodnich wykazały, że corocznie rodzi się więcej osób z Alkoholowym Zespołem Płodowym niż np. z zespołem Downa. Dzieci urodzone z Alkoholowym Zespołem Płodowym cechuje trwałe uszkodzenie ośrodkowego układu nerwowego, którego objawy to m.in. opóźnienie rozwoju, zaburzenia zachowania, obniżenie sprawności intelektualnej, a także częste wady serca i deformacje stawów. Późniejsze następstwa w wieku rozwojowym i dorosłym to często występujące zespoły

zaburzeń psychicznych, zespoły uzależnienia od alkoholu i substancji psychoaktywnych oraz wtórnie występujące konflikty z prawem, problemy natury emocjonalnej skutkujące niemożnością budowania trwałych relacji rodzinnych, kłopoty ze znalezieniem pracy i utrzymaniem się w jednym miejscu pracy.

Częstość występowania alkoholowego zespołu płodowego w zależności od ośrodka badającego (dane ze Stanów Zjednoczonych) to od 1 do 5 przypadków na 1.000 urodzeń i jest to wielkość dająca się przełożyć na warunki europejskie.

Już w latach dziewięćdziesiątych XX w. w Stanach Zjednoczonych badania ekonomiczne wykazały wysokie koszty opieki nad osobami chorymi na zespół FAS (alkoholowy zespół płodowy). W okresie 65 lat życia koszty łączne całkowitej opieki nad osobą z tym zespołem (koszty terapii, leków, opieki szpitalnej, nauczyciela, opiekuna, koszty społeczne związane z innymi skutkami tej choroby, a więc koszty obsługi prawnej, instytucji ubezpieczeniowych itp.) wyniosły 163 tys. dolarów, czyli około 500 tys. zł na osobę i są to koszty minimalne.

W Polsce w 2005 r. urodziło się 368.285 dzieci. Szacując liczbę przypadków z zespołem FAS można z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że minimalna liczba dzieci z tym zespołem urodzonych w 2003 r. to 368, a maksymalna to 1.705 (tylko w jednym roku). Do chwili obecnej nie dysponujemy dokładnymi danymi krajowymi, ale rozpowszechnienie zespołu w krajach innych niż Polska jest dość podobne statystycznie, więc założenie rozpowszechnienia zespołu z dużym prawdopodobieństwem można uznać za wiarygodne.

Dodanie w nowelizowanej ustawie przepisu zawierającego upoważnienie dla ministra właściwego do spraw zdrowia do wydania rozporządzenia w sprawie informacji umieszczanych na opakowaniu napoju alkoholowego stanowi wypełnienie dotychczas istniejącej luki w tym zakresie i powinno wpłynąć na konsumentów napojów alkoholowych przez wzrost świadomości szkód i zagrożeń wynikających ze spożywania alkoholu.

Dotychczasowe metody oddziaływania na polskich konsumentów napojów alkoholowych są zdecydowanie niewystarczające, a znakowanie opakowań jest

jedynym oddziaływującym bezpośrednio sposobem przekazywania informacji o niebezpieczeństwie spożywania napojów alkoholowych przez określone grupy konsumentów. Dotychczasowe działania, mające na celu ograniczanie spożycia alkoholu zwłaszcza przez kobiety ciężarne, matki karmiące, a także przez osoby prowadzące pojazdy mechaniczne, okazują się mało skuteczne. Prowadzenie akcji promujących zdrowy styl życia, unikanie alkoholu, edukowanie przyszłych matek, kampanie medialne skierowane do kierowców, pomimo oddziaływania na liczną populację, nie wywołują oczekiwanego efektu, a liczba np. rejestrowanych zatrzymań kierowców po spożyciu alkoholu corocznie wzrasta.

Podejmowanie każdej skutecznej inicjatywy mającej na celu m.in. zmniejszenie liczby ofiar wypadków drogowych jest w pełni uzasadnione. Sugerowana inicjatywa, choć jest jedną z wielu podejmowanych w tym obszarze, powinna stać się też skutecznym narzędziem ograniczenia negatywnych skutków spożywania alkoholu przez populację, do której jest skierowana. Proponowane zapisy posiadają zdecydowaną przewagę nad innymi formami przekazu, gdyż są skierowane wprost do osób nabywających napoje alkoholowe, niosąc jednocześnie w formie skrótowej, ale sugestywnej, podstawową informację o negatywnych skutkach spożycia napojów alkoholowych.

Celem proponowanej zmiany jest ochrona zdrowia, a więc jedna z przesłanek zawartych w art. 30 Traktatu Wspólnoty Europejskiej, uzasadniająca wprowadzenie ograniczeń, w przypadku gdy przepis jest niedyskryminujący oraz konieczny i proporcjonalny.

Brak wskazania odpowiednich dyrektyw unijnych regulujących ten obszar spowodowany jest faktem, że nie ma w chwili obecnej aktów prawa wspólnotowego wprowadzających obowiązek ww. znakowania opakowań napojów alkoholowych. Nie mniej jednak należy podkreślić, że Komisja Europejska podjęła działania mające na celu między innymi wprowadzenie podobnych ostrzeżeń na opakowaniach z napojami alkoholowymi. Powyższe działania Komisji związane są ze Strategią UE mającą na celu ograniczenia szkodliwych skutków spożywania alkoholu.

W odniesieniu do zasady swobodnego przepływu towarów w aspekcie wprowadzenia proponowanych przepisów, należy stwierdzić, że ww. akty prawne nie naruszają reguł wspólnotowego przepływu towarów wynikających z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Proponowane przepisy nakładają bowiem obowiązki nie tylko na podmioty zagraniczne, ale również w takim samym zakresie na podmioty krajowe. Nie można więc w tym przypadku dowodzić jakiegokolwiek, niedozwolonej w prawie wspólnotowym dyskryminacji.

Zgodnie z art. 30 Traktatu Wspólnot Europejskich (TWE) postanowienia art. 28 TWE i art. 29 TWE, określające zakaz wprowadzania przez państwa członkowskie ograniczeń ilościowych oraz wszelkich środków o skutku równoważnym zarówno w przywozie jak i wywozie, nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych uzasadnionych względami między innymi porządku publicznego oraz ochrony zdrowia i życia ludzi.

Proponowane regulacje stanowią przepis techniczny w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.), dlatego projekt ustawy będzie podlegać procedurze notyfikacji.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałują projektowane regulacje

Projektowana nowelizacja ustawy obejmuje swoim zakresem konsumentów napojów alkoholowych oraz producentów tych napojów.

2. Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Przedmiotowa regulacja była konsultowana między innymi z sejmikami wojewódzkimi, Związkiem Gmin, Naczelną Radą Lekarską, Naczelną Radą Pielęgniarek i Położnych, Krajowym Konsultantem w dziedzinie Psychiatrii, Polskim Towarzystwem Psychiatrycznym, Polskim Towarzystwem Psychologicznym, wojewodami, marszałkami, izbami wytrzeźwień, Stowarzyszeniem Dyrektorów i Księgowych Izb Wytrzeźwień, Państwową Agencją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Sekretariatem Ochrony Zdrowia KK NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych, Federacją Związków Zawodowych Pracowników Ochrony Zdrowia, Helsińską Fundacją Praw Człowieka oraz zamieszczona na stronach internetowych Ministerstwa Zdrowia w BIP stosownie do postanowień ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414). W tym trybie nie zgłoszono zainteresowania uczestnictwem w pracach nad ustawą.

W wyniku przeprowadzonych konsultacji uwzględniono komentarz Związku Pracodawców Przemysłu Piwowarskiego w Polsce – Browary Polskie, zapewniając maksimum funkcji edukacyjnych proponowanym napisom na opakowaniach napojów alkoholowych. Nie można uwzględnić ogólnej uwagi Polskiego Przemysłu Spirytusowego, jakoby większość konsumentów napojów alkoholowych spożywała alkohol „odpowiedzialnie wpisując się w zdrowy i zrównoważony styl życia”, czemu zdecydowanie przeczą dane statystyczne.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Regulacje zaproponowane w projekcie nowelizacji ustawy nie spowodują dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Regulacje zaproponowane w projekcie nowelizacji ustawy nie będą miały wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Regulacje zaproponowane w projekcie ustawy będą miały wpływ na gospodarkę, ponieważ zmiany te, w intencji ustawodawcy, mają przełożyć się na ograniczenie spożycia alkoholu. Z uwagi na wielość czynników, które przekładają się na spożycie alkoholu, dokonanie nawet szacunkowych prognoz co do wysokości spadku sprzedaży napojów alkoholowych nie jest możliwe. Niemniej jednak wieloletnie badania w 17 krajach na przestrzeni 13 lat pokazały, że kraje, w których obowiązuje częściowy zakaz reklamy, mają o 16% niższą konsumpcję alkoholu niż inne (Jernigan 2002), zaś kraje, w których panuje całkowity zakaz reklamy, mają o 11% niższą konsumpcję alkoholu niż te, w których obowiązuje częściowy zakaz reklamy (Saffer 1991, 1994, Safer and Dave 2004), dodanie nowych dodatkowych informacji o szkodliwości napojów alkoholowych powinno przynieść dodatkowy efekt ograniczający spożycie tych napojów przez grupy, do których adresowana jest informacja na opakowaniach napojów alkoholowych.

Z uwagi na długi wynoszący maksymalnie 12 miesięcy termin zawarty w art. 2 projektu ustawy pozwalający na oferowanie w obrocie handlowym napojów alkoholowych, pozwalający na sprzedanie posiadanych zapasów napojów alkoholowych niespełniających nowych wymagań, regulacja ta nie będzie miała zasadniczego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw, gdyż będą one miały

dostatecznie długi czas na dostosowanie się do nowych przepisów w zakresie sporządzenia nowych etykiet i opakowań.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Regulacje zaproponowane w projekcie nowelizacji ustawy nie będą miały wpływu na sytuację i rozwój regionów.

7. Wpływ regulacji na ochronę zdrowia

Projektowana regulacja przyczyni się do zwiększenia świadomości osób nabywających napoje alkoholowe, w tym zwłaszcza kobiet w ciąży lub kobiet karmiących piersią oraz osób prowadzących pojazdy mechaniczne, o szkodliwym wpływie alkoholu na organizm dziecka lub zdolność do prowadzenia pojazdów mechanicznych, a tym samym powinna przyczynić się do zmniejszenia się liczby dzieci urodzonych z zespołem FAS (Alkoholowy Zespół Płodowy), a także powinna przyczynić się do zmniejszenia liczby osób prowadzących pojazdy mechaniczne po spożyciu alkoholu, a przez to do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, ograniczenia kolizji i wypadków drogowych.