



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 21.12.2015 г.
COM(2015) 621 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

**относно оценката по REFIT на Директива 2011/64/ЕС и относно структурата и
ставките на акциза върху обработен тютюн**

СЪДЪРЖАНИЕ

_Тос438204723

1. ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
2. КОНТЕКСТ.....	3
3. ВЪНШНАТА ОЦЕНКА НА ДИРЕКТИВАТА.....	4
3.1 Обхват на оценката	5
3.2 Методология	5
3.3 Резултати от оценката	6
3.4 Обратна информация от заинтересованите страни във връзка с оценката...	7
4. ВЪПРОСИ, ВЪЗНИКВАЩИ ВЪВ ВРЪЗКА С ОЦЕНКАТА: ОПРЕДЕЛЕНИЯ....	8
4.1 Функциониране на настоящите определения.....	8
4.1.1 Субективни критерии.....	8
4.1.2 Несъответствия между мита и акцизи	9
4.1.3 Минимални акцизи	9
4.2 Липса на определения.....	10
5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ НА ОЦЕНКАТА	11
5.1 Качество на оценката	11
5.2 Препоръки.....	12
6. ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ И ОКОНЧАТЕЛНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ.....	15
ПРИЛОЖЕНИЕ I. ТЕНДЕНЦИИ И СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ	17
ПРИЛОЖЕНИЕ I.I – СРЕДНОПРЕТЕГЛЕНА ЦЕНА НА ЦИГАРИТЕ	19
ПРИЛОЖЕНИЕ I.II — ДАНЪЧНА ТЕЖЕСТ ВЪРХУ ЦИГАРИТЕ.....	20
ПРИЛОЖЕНИЕ I.III – ОСВОБОДЕНИ ЗА ПОТРЕБЛЕНИЕ ЦИГАРИ	21
ПРИЛОЖЕНИЕ I.IV – ПАКЕТИ ЦИГАРИ НА ГЛАВА ОТ ПЪЛНОЛЕТНОТО НАСЕЛЕНИЕ...	22
ПРИЛОЖЕНИЕ I.V – ОСВОБОДЕН ЗА ПОТРЕБЛЕНИЕ ФИНО НАРЯЗАН ТЮТЮН	23
ПРИЛОЖЕНИЕ I.VI – ФИНО НАРЯЗАН ТЮТЮН НА ГЛАВА ОТ ПЪЛНОЛЕТНОТО НАСЕЛЕНИЕ.....	24
ПРИЛОЖЕНИЕ I.VII – ДАНЪЧНИ ПРИХОДИ.....	25
ПРИЛОЖЕНИЕ I.VIII – ДАНЪЧНИ ПРИХОДИ ОТ ОБРАБОТЕН ТЮТЮН КАТО ПРОЦЕНТ ОТ ОБЩИТЕ ДАНЪЧНИ ПРИХОДИS	26

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 19, параграф 1 от [Директива 2011/64/ЕС](#)¹ на всеки четири години Комисията трябва да представя на Съвета доклад относно установените в Директивата ставки и структура на акцизите. В доклада трябва да се отчитат правилното функциониране на вътрешния пазар, реалната стойност на ставките на акцизите и по-широките цели на Договора и той трябва да се основава, по-специално, на информацията, предоставяна от държавите членки. Настоящият доклад е поредният от докладите² относно функционирането на правилата на ЕС за акцизите върху обработен тютюн, които Комисията представя от 1992 г.

Освен това Директивата беше посочена за оценка в рамките на осъществяваната от Комисията Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)³.

Настоящият доклад представя резултатите и заключенията от извършена външна оценка на Директивата от тези две гледни точки. Освен това в него се съдържа преглед на наличните статистически данни, съобщени от държавите членки, относно развитието на среднопретеглената цена (СПЦ), освобождаването за потребление, данъчните приходи и данъчната тежест върху обработения тютюн от влизането на Директивата в сила през 2011 г.

За разлика от предходните доклади той не се съсредоточава върху увеличението на минималните ставки на акцизите, предвидени в Директива 2011/64/ЕС. Много от увеличението на минималното равнище на общия акциз влязоха в сила едва наскоро; някои държави членки се ползват от преходен период, а някои постепенни увеличения все още предстои да влязат в сила⁴. Затова въздействието на тези мерки ще бъде разгледано в бъдещ доклад.

2. КОНТЕКСТ

Директива 2011/64/ЕС определя правилата на ЕС относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн. По-специално тя определя и класифицира обхванатите

¹ [Директива 2011/64/ЕС на Съвета](#) от 21 юни 2011 г. относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн.

²

COM (1995) 285
COM (1998) 320
COM (2001) 133
COM (2008) 460

В резултат на последния доклад от 2008 г. беше приета Директива 2010/12/ЕС на Съвета от 16 февруари 2010 г. за изменение на директиви 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО относно структурата и ставките на акцизите, прилагани към промишлено обработен тютюн, и на Директива 2008/118/ЕО.

³ REFIT е програма за преглед на цялото законодателство на ЕС с цел установяване на административни тежести, несъответствия, пропуски или неефективни мерки и формулиране на необходимите предложения за последващи действия във връзка с констатациите от прегледа.

⁴ Член 10 и член 14 от Директива 2011/64/ЕС.

от нея различни изделия от обработен тютюн в зависимост от техните характеристики. В Директивата се определя и структурата на акцизите върху различните видове изделия. Тя цели да осигури правилното функциониране на вътрешния пазар и същевременно висока степен на защита на здравето⁵. Правилно функциониращият вътрешен пазар предполага, че начинът, по който държавите членки облагат потреблението на продукти в този сектор, не води до нарушения на пазара и не възпрепятства свободното движение в рамките на ЕС. Във връзка с това Директивата би трябвало да гарантира, че изделията от обработен тютюн се облагат правилно в държавата членка на крайното потребление⁶. Това е важно, като се има предвид, че като цяло приходите от акцизите върху обработен тютюн към националните бюджети на държавите членки през 2014 г. възлизат на над 81 млрд. евро.

Съгласно програмата REFIT Комисията се ангажира да гарантира, че законодателството на ЕС съответства на поставената цел и изпълнява задачите си при минимални разходи и тежести.

3. ВЪНШНАТА ОЦЕНКА НА ДИРЕКТИВАТА

С цел да се извърши оценка на функционирането на директивата, Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ възложи външна оценка (наричана по-долу „оценката“) на консорциум, съставен от Ramboll Management Consulting AS, The Evaluation Partnership и Europe Economics.

След консултация с държавите членки и в съответствие с програмата REFIT, беше постигната договореност, че целта на оценката би трябвало да бъде набелязването на възможности за усъвършенстване на законодателството, за да се намалят административните разходи и тежести както за националните администрации, така и за икономическите оператори и да се повиши степента на спазване на законодателството и на сигурност при събирането на акцизите върху обработен тютюн. Оценката започна през декември 2012 г. и приключи през август 2014 г. Нейното извършване се следеше от ръководна група, съставена от представители на всички служби на Комисията, имащи отношение към този въпрос.

Следва да се отбележи, че тъй като оценката приключи преди приемането на новите Насоки за по-добро законотворчество на 19 май 2015 г.⁷, някои от задължителните елементи, въведени с тези насоки, не можаха да бъдат взети предвид. Първо, в рамките на оценката гледните точки на заинтересованите страни бяха събрани с помощта на целенасочени проучвания, а не посредством обществена консултация. Второ, в

⁵ Член 26, член 113 и член 168 от [Договора за функционирането на Европейския съюз](#).

⁶ С изключение на ситуацията, описана в член 32 от Директива 2008/118/ЕО.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

съответствие с целите на програмата REFIT акцентът беше поставен предимно върху въпроси, свързани с ефективността и ефикасността⁸.

3.1 Обхват на оценката

Като първа стъпка в оценката бяха очертани основните характеристики на акцизните системи за обработен тютюн във връзка с двете основни директиви за акцизите върху обработен тютюн.⁹ След това оценката се съсредоточи върху получаването на отговори на договорените въпроси за оценка. Констатациите от оценката са групирани съобразно тези въпроси за оценка, изброени в [параграф 3.3](#). В оценката се посочват също и проблемите, произтичащи от тези констатации. Те са разгледани в [Раздел 4](#) на настоящия доклад.

Въздействието на минималните ставки върху опазването на здравето не попада в обхвата на оценката, тъй като в много случаи увеличението на минималното равнище на общия акциз влезе в сила едва наскоро, което означава, че е необходимо повече време за оценка на тези аспекти¹⁰. Освен това на няколко държави членки беше предоставен преходен период за достигане на минималните ставки за цигарите до 31 декември 2017 г. За фино нарязания тютюн за пушене ще бъдат въведени постепенни увеличения на минималното равнище на общия акциз в рамките на период, който ще продължи до 1 януари 2020 г.

3.2 Методология

Оценката беше извършена на три етапа: разработване, събиране на данни и анализ. По време на етапа на събиране на данни бяха изпратени въпросници на държавите членки и на икономическите оператори. Бяха получени отговори от 27 държави членки и от 48 икономически оператори. След получаването на отговорите последваха телефонни разговори и персонални интервюта. Освен това бяха проучени конкретни казуси в 7 избрани държави членки¹¹. На този етап бяха извършени също анализ на информация и преглед на специализирана литература. Освен това беше извършен и качествен анализ на съществуващото законодателство, проучванията и специализираната икономическа литература, както и анализ на наличните икономически данни.

Въз основа на отговорите на въпросниците изпълнителят идентифицира както добрите практики, така и проблемите. По време на третия етап изпълнителят анализира и

⁸ Съгласно новите Насоки за по-добро законотворчество оценката трябва да се съсредоточава върху ефективността, ефикасността, целесъобразността, съгласуваността и добавената стойност за ЕС.

⁹ [Директива 2011/64/ЕС на Съвета](#) от 21 юни 2011 г. относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн, [Директива 2008/118/ЕО на Съвета](#) от 16 декември 2008 г. относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на [Директива 92/12/ЕИО](#).

¹⁰ Член 10 и член 14 от Директива 2011/64/ЕС.

¹¹ Германия, Дания, Финландия, Гърция, Полша, Румъния и Обединеното кралство.

сравни различните отговори и изготви списък на проблемите, пред които са изправени данъчните администрации и икономическите оператори. Накрая беше изготвена поредица от препоръки с цел решаване на установените проблеми.

3.3 Резултати от оценката

3.3.1 До каква степен настоящите механизми за акцизи върху тютюневите изделия осигуряват правилното функциониране на вътрешния пазар и предотвратяват нарушения на конкуренцията?

Беше констатирано, че въвеждането на минимален акциз¹², несъгласуваното третиране на електронните цигари и на някои изделия от обработен тютюн, както и породената от данъка замяна в рамките на и между групи изделия, водят до нарушения на вътрешния пазар. Въпреки че нехармонизираните мерки за борба със спекулациите също може да се отразят неблагоприятно върху правилното функциониране на вътрешния пазар, данъчните администрации не разглеждат хармонизацията в тези област нито като възможна, нито като желателна. Констатацията на оценката е, че — освен тези изключения — настоящата структура и равнище на ставките по принцип създават неутрални условия за конкуренция и свободно определяне на цените на вътрешния пазар.

Предвидените в действащата Директива дерогации и изключения имат ограничено въздействие върху трансграничното пазаруване и незаконната търговия. Нещо повече, беше установено, че не съществуват ясни доказателства, които да показват, че влезлите в сила промени в равнищата на акциза върху тютюна са довели до промени в моделите на търговия.

3.3.2 До каква степен настоящите механизми за акцизи върху тютюневите изделия се прилагат по разходоефективен начин?

Що се отнася до административните разходи и разходите за постигане на съответствие за данъчните администрации и икономическите оператори, най-силно отрицателно въздействие оказват несъответствията между определенията на акцизите и тарифното класиране в Комбинираната номенклатура (КН), както и правната несигурност относно третирането на някои изделия (включително оспорване по съдебен ред). Въпреки че разходите, свързани с правната несигурност, по принцип са относително малки, тъй като често става въпрос за изделия, предназначени за определена пазарна ниша, въздействието върху оператора или данъчната администрация се посочва като потенциално значително.

3.3.3 До каква степен настоящите механизми за акцизи върху тютюневите изделия гарантират постигането на бюджетните цели на държавите членки?

¹² Член 7, параграф 4 и член 8, параграф 6 от Директива 2011/64/ЕС.

Като цяло, определенията в членове 2—5 от Директива 2011/64/ЕС са ефективни за адекватното събиране на акцизи. От друга страна, определенията не са най-подходящите за целите на наблюдението на движението и държането на склад на обработен тютюн.

3.4 Обратна информация от заинтересованите страни във връзка с оценката

Ръководната група, която следеше изготвянето на оценката, покани заинтересованите страни да представят своите мнения относно констатациите по време на среща, организирана на 6 юни 2014 г. в Брюксел. Поканата включваше всички заинтересовани страни, имащи отношение към въпроса, в това число органите на държавите членки, икономическите оператори, асоциациите, работещи в областта на здравеопазването, и сдруженията на потребителите. След срещата Комисията получи писмени коментари от 3 държави членки, 12 сдружения или федерации, представляващи икономически оператори, и една мрежа на неправителствени организации, работещи в областта на общественото здраве в Европа.

Получените коментари бяха различни по своето естество. Като цяло, по-голяма подкрепа получиха констатациите на оценката, отколкото съдържащите се в нея препоръки. Според повечето заинтересовани страни препоръките се нуждаят от допълнителен анализ. Освен изразената подкрепа за някои от констатациите, бяха получени много въпроси във връзка с методологията и използването на данните.

Беше изразена загриженост във връзка с по-големия брой представители на някои заинтересовани страни, което се отразява на общия набор от данни. Някои респонденти отговориха на въпросника по централизиран начин, докато други поискаха националните поразделения да отговорят поотделно. Външният изпълнител взе предвид това и внесе съответните корекции.

Бяха получени няколко критични бележки относно изчисляването на ценовата еластичност на търсенето и допусканията във връзка с обема на незаконната търговия, както и решението да се използват данни на Euromonitor. Външният изпълнител осигури подходящо разяснение на тези въпроси в окончателната публикация.

Според някои респонденти оценката трябваше да е насочена и към здравните аспекти, свързани с употребата на тютюневи изделия и данъчното облагане. Това обаче се счита за преждевременно, тъй като би означавало да се отчита въздействието на новата [Директива за тютюневите изделия](#) (2014/40/ЕС)¹³, която трябва да бъде приведена в изпълнение до май 2016 г. Във всеки случай новата Директива за тютюневите изделия все още не беше приета по време на основния етап на извършването на оценката.

¹³ [Директива 2014/40/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на [Директива 2001/37/ЕО](#).

Освен информацията относно обхвата и методологията на оценката, беше получена и обратна информация относно съдържащите се в оценката препоръки (вж. също [параграф 5.2](#)).

- Според някои респонденти препоръката да се обмисли хармонизиране на минималните ставки за пурите/пуретите с тези за цигарите ще окаже непропорционално въздействие.
- Други не са убедени, че включването на суровия тютюн в обхвата на разпоредбите относно държането на склад и движението на обработен тютюн би решило констатираните проблеми.
- Някои респонденти считат, че би било нецелесъобразно да се препоръча премахването на несъответствията между категориите акцизи и кодовете по КН, тъй като кодовете по КН са разработени за други цели.
- Някои участници бяха на мнение, че електронните цигари не следва да бъдат включени в приложното поле на настоящата директива, а би трябвало да се обмисли отделна инициатива за хармонизиран подход за данъчно облагане на тези изделия.

4. ВЪПРОСИ, ВЪЗНИКВАЩИ ВЪВ ВРЪЗКА С ОЦЕНКАТА: ОПРЕДЕЛЕНИЯ

След влизането в сила на Директива 2011/64/ЕС определенията на цигари, пурети, пури и тютюн за пушене бяха изменени с цел отчитане на опасенията във връзка с пропуски в предходни определения. При оценката беше обърнато внимание на функционирането на новите определения. Бяха установени редица въпроси, които се нуждаят от допълнително разглеждане. Те са изброени в следващите параграфи.

4.1 Функциониране на настоящите определения

4.1.1 Субективни критерии

Настоящите определения съдържат редица субективни изрази. Затова класирането на продуктите за целите на облагане с акциз изисква известно субективно тълкуване. Заинтересованите страни критикуват функционирането на настоящите определения, по-специално съдържащите се в тях субективни елементи. Оценката установи следните трудности:

- Настоящата формулировка на член 5, по-специално изрази като „*пригодени за продажба на дребно*“ и „*може да се пуши в този вид, без да е необходима допълнителна индустриална обработка*“ може да породят правна несигурност и диференцирано третиране на едни и същи изделия в държавите членки.
- Определенията на пури, пурети и тютюн за пушене не предоставят достатъчна правна сигурност за целите на класирането. Несъгласуваното третиране на изделията от обработен тютюн (по-специално т.нар. „гранични изделия“) може да доведе до различно данъчно положение във всяка държава членка. Това би могло да застраши правилното функциониране на вътрешния пазар. Половината

от държавите членки посочват примери за изделия, които според тях представляват опит за злоупотреба с настоящите определения с цел възползване от по-благоприятно данъчно третиране¹⁴. Няколко икономически оператори отбелязват, че някои от по-малките пури или пурети, ползващи се от по-ниска акцизна ставка, следва да бъдат разглеждани като цигари. Според тях тези продукти са преки заместители на цигарите¹⁵.

- Твърде свободните формулировки на определенията в Директивата или липсата на определения (вж. [параграф 4.2](#)) водят до правна несигурност. Например, класирането на изделие, което дори не е свързано с особено сложни проблеми, може да отнеме на операторите между 2 и 8 часа работа¹⁶. Ако класирането поражда проблем, тогава е необходимо дори повече време. Поради това въздействието на правната несигурност за отделните оператори или данъчните администрации може да бъде значително.

4.1.2 Несъответствия между мита и акцизи

Понастоящем са налице две различни системи за класиране на изделията за целите на облагане с акцизи и мита. По-специално, определенията в членове 2—5 от Директива 2011/64/ЕС не са изцяло в съответствие с класификационната система за митнически цели. Несъответствията водят до по-високи разходи за привеждане в съответствие както за данъчните администрации, така и за икономическите оператори¹⁷. В частност, по-малките оператори съобщават за проблеми поради различните определения за целите на облагане с акцизи и мита, които могат да доведат до увеличаване на разходите за привеждане в съответствие, тъй като тези оператори трябва да извършват подобни стъпки два пъти в рамките на различните системи, използвани от органите. Като цяло, 68 % от операторите са докладвали, че различаващите се определения водят до голямо увеличение на административните разходи, а 4 % дори считат, че увеличението е много голямо¹⁸.

4.1.3 Минимални акцизи

От 2011 г. държавите членки имат възможността да налагат минимален акциз върху цигарите. Въвеждането на минималния акциз трябваше да им предостави рамкови правила за определянето на този минимален размер по един и същи начин. Въпреки това оценката констатира, че член 8, параграф 6 не е ясен и че на практика прилагането в отделните държави членки се различава. Интервютата с представители на държавите

¹⁴ Вж. също стр. 57 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

¹⁵ Вж. също стр. 60 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

¹⁶ Вж. също стр. 163 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

¹⁷ Вж. също стр. 154 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

¹⁸ Вж. също стр. 166 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

членки показват, че понастоящем при определянето на минималния акциз се използва широк спектър от тълкувания¹⁹.

4.2 Липса на определения

Понастоящем в Директива 2011/64/ЕС се съдържат определения за цигари, пурети, пури и тютюн за пушене.

Някои продукти, за които няма определения, биха могли да попадат в една от тези категории (например, тютюнът за водна лула). Други биха могли да попаднат извън обхвата на Директивата (такъв е обикновено случаят при суровия тютюн, някои междинни продукти и електронните цигари). В някои държави членки на пазара се появяват нови тютюневи изделия, включващи загряване, които пораждаат различия в третирането²⁰. Тези тютюневи изделия, „изискващи загряване, а не изгаряне“, се различават от електронните цигари по това, че съдържат тютюн. Но вместо изгаряне на тютюн при тях протича процес на загряване (за разлика от горенето).

Някои държави членки и икономически оператори съобщават, че настоящите определения вече не отговарят на предвидената цел. Това се дължи не само на развитието на пазара, но също така на съмнения дали настоящите определения са достатъчно ефективни, за да предотвратят незаконната търговия.

Въпреки че признава, че задачата за предотвратяване на незаконната търговия с акцизни продукти (по-специално по отношение на привеждането в изпълнение) попада основно в рамките на отговорностите на държавите членки, Комисията е на мнение, че правилата на ЕС следва да бъдат възможно най-ефективни, за да се противодейства на този вид търговия. През последните години ЕС увеличи усилията си с подписването на [Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия](#), приемането на Директивата за тютюневите изделия, съдържаща изрични разпоредби срещу незаконната търговия, и програмата за действие, изложена в съобщението на Комисията от 6 юни 2013 г.²¹ Според оценката размерът на загубите от акцизи поради незаконна търговия се изчислява на около 11,1 млрд. евро годишно²². Според изчисленията на външния изпълнител намаляването на незаконната търговия би могло

¹⁹ Вж. таблица 12 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

²⁰ Тези „изискващи загряване, а не изгаряне“ изделия не бяха обхванати от оценката. Първите обсъждания на данъчното третиране на тези изделия се проведоха в проектна [група „Тютюневи изделия“ в рамките на програмата „Фискалис“ \(FPG 050\)](#) и по време на срещите на [групата експерти по косвено облагане \(ITEG\)](#).

²¹ [COM\(2013\) 324](#), Съобщение на Комисията до Съвета и Европейския парламент „Засилване на борбата с контрабандата на цигари и други форми на незаконна търговия с тютюневи изделия — всеобхватна стратегия на ЕС“.

²² Според изчисленията на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) незаконната търговия с цигари причинява годишни финансови загуби в размер на над 10 млрд. евро за бюджетите на Европейския съюз и неговите държави членки, вж. също [COM\(2013\) 324](#).

да доведе до потенциално събиране на акцизи от порядъка на 6,1—7,2 млрд. евро годишно след корекция, отразяваща обусловеното от цените намаление на равнището на потреблението (изчислено въз основа на средната еластичност на цената на даден пазар)²³.

Бяха установени и други проблеми:

- Определенията не позволяват правилното и пълно прилагане нито на системата за движението и контрола на акцизни стоки (EMCS), нито на съответните разпоредби за административно сътрудничество и обмен на информация, които се разглеждат като ключови елементи в борбата с измамите. Това се дължи, по-специално, на ограничения обхват на Директива 2011/64/ЕС, от който са изключени определени изделия (като суровият тютюн). Няколко държави членки посочват, че все по-голямо количество суров тютюн се отклонява от законни към незаконни търговски канали или се продава пряко на крайните потребители.
- Несъгласуваното третиране на редица изделия (напр. междинни продукти, суров тютюн и странични продукти) в държавите членки има връзка с ограничената възможност на органите на държавите членки за наблюдение на тютюневите изделия.
- „Универсалният“ подход, съдържащ се в определенията в член 5, води до сравнително по-високо данъчно облагане на продукти с различни характеристики, като например тютюна за водна лула, в сравнение с други продукти от същата категория.
- Изключването на електронните цигари от обхвата на акцизните стоки може да има съществено дългосрочно въздействие върху бюджета на държавите членки. Някои държави членки са започнали да събират национален данък върху тези изделия. С времето това би могло да застраши правилното функциониране на вътрешния пазар, ако други държави членки решат да направят същото по некоординиран начин, което би довело до различно третиране в рамките на ЕС.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ НА ОЦЕНКАТА

5.1 Качество на оценката

Комисията разглежда внимателно външната оценка и взе под внимание обратната информация, получена от заинтересованите страни. Според Комисията работата на екипа, извършил оценката, съответства на нейните стандарти за оценка²⁴. Преценките и

²³ Вж. също стр. 46 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

²⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/standards_c2002_5267_final_en.pdf.

заклученията в оценката произтичат непосредствено от констатациите, направени въз основа на събрания фактологичен материал. За да се гарантира надеждността на резултатите, в оценката се използват няколко метода за събиране на данни, включително проучвания, интервюта, събиране и анализ на документи и проучвания на конкретни случаи. Като цяло тази съвкупност от разнообразни методики беше сметана за достатъчна от Комисията и заинтересованите страни.

Комисията обаче е наясно, че поради липса на данни или информация, за да се отговори на въпросите за оценка, е трябвало неизбежно да се направят някои допускания. При някои констатации липсва информация относно разходите и ползите, например, по отношение на двойната класификация и наблюдението на суровия тютюн. Освен това, тъй като оценката се съсредоточава върху ефективността и ефикасността, в нея не са разгледани подробно въпроси, свързани с целесъобразността, съгласуваността и добавената стойност за ЕС. В оценката не се разглежда потенциалният ефект от новата Директива за тютюневите изделия (2014/40/ЕС), която също се очаква да окаже въздействие върху потреблението на тютюневи изделия²⁵.

5.2 Препоръки

Въз основа на събрания фактологичен материал оценителите отправиха 16 препоръки с оглед подобряване на функционирането на нормативната уредба относно акциза върху обработен тютюн.

Таблица 1 — Препоръки, съдържащи се във външната оценка²⁶

№	Препоръка
Препоръки във връзка с определенията на акцизни тютюневи изделия	
1.	Да се направи допълнителен анализ на възможността за включване на електронните цигари в обхвата на акциза върху тютюневите изделия.
2.	Да се направи допълнителен анализ на възможността за включване на суровия тютюн в обхвата на наблюдението на акцизните тютюневи изделия и/или алтернативни решения (при внимателно отчитане на свързаните с това разходи и тежест), за да се гарантира системно наблюдение на логистиката на суровия тютюн.
3.	Член 4, параграф 1, буква а) следва да бъде приведен в съответствие с Обяснителните бележки към Комбинираната номенклатура (ОБН) за 2402 10 00.
4.	Формулировката в член 5, параграф 1, буква а) „може да се пуши в този вид, без да е необходима допълнителна индустриална обработка“ да бъде преразгледана с цел да се намали несигурността във връзка с третирането на частично преработения тютюн, пускан за продажба за пушене (например „без по-нататъшна преработка в данъчен склад“).

²⁵ Следва се отбележи, че от държавите членки се изисква да въведат законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за привеждането в съответствие с настоящата директива, до 20 май 2016 г.

²⁶ Източник: [Окончателен доклад за оценка](#) „Проучване относно измерването и намаляването на административните разходи за икономическите оператори и данъчните органи и същевременно постигане на по-висока степен на съответствие и сигурност при налагането на акцизи върху тютюневи изделия“.

№	Препоръка
5.	С оглед на различните характеристики на тютюна за водна лула, да бъде създадена обособена данъчна категория, даваща възможност за налагането на подходяща структура на ставките.
6.	Формулировката в член 5, параграф 1, буква б) „пригодени за продажба на дребно, които могат да се пушат“ следва да бъде преразгледана, като от определението се премахне формулировката „за продажба на дребно“, а кодът по КН следва да бъде приведен в съответствие.
7.	Да се направи допълнителен анализ на възможността експандираният тютюн да получи отделен код по КН.
8.	За да се отстранят несъответствията и правната несигурност при третирането, да се проучи допълнително възможността за включване на допълнителна данъчна категория в обхвата на Директивата, в която да се включат междинни продукти, за които е необходимо наблюдение в рамките на системата за движението и контрола на акцизни стоки (EMCS). Тази категория може да се позовава пряко на приложимите кодове по КН (напр. „възстановени тютюни“, негодни за пушене отпадъци от тютюн, експандиран тютюн и др.).
9.	Да се цели премахването на несъответствията между кодовете по КН и категориите акцизи, като се даде приоритет на необходимостта изделията, неподлежащи на облагане с акциз, да бъдат класирани по един и същи начин по КН като акцизните стоки, а изделията в рамките на едно и също тарифно класиране да могат да бъдат класирани в различни категории акцизи.
10.	Формулировката в член 4, параграф 1 „предвид техните свойства и нормалните очаквания на потребителите, са изключително предназначени за пушене“ следва да бъде преразгледана, за да се гарантира правна яснота и да се сложи край на правната несигурност и скъпоструващите спорове.
Препоръки, свързани със ставките и структурата на акциза	
11.	Да се разгледа възможността за хармонизиране на минималните акцизи върху пурите/пуретите с тези за цигарите, за да се премахнат стимулите за пускане на пазара на „гранични“ изделия, с които биха могли да се правят опити да се заобиколи плащането на по-високия акциз.
12.	Да се преразгледат член 7, параграф 4 и член 8, параграф 6, за да се премахне несигурността по отношение на ограниченията, наложени на минималните акцизи.
Препоръки, свързани с други теми, анализирани в контекста на настоящата оценка	
13.	Би трябвало да се въведе корекция за е-АД с цел коригиране на малки грешки. Не би трябвало обаче да е възможно да се променят основни данни като тези, отнасящи се до количеството, електронния код на продукта, кода по КН и др.
14.	Да се обмисли интегриране на националните системи EMCS в контекста на надзора на пазара и за целите на наказателни разследвания.
15.	Транзитните държави следва да бъдат информирани по електронен път за движенията, осъществявани на тяхна територия.
16.	Да се обмисли разработването и препоръчването на единен инструмент за анализ на риска, който да се използва на равнището на ЕС.

Комисията разгледа целесъобразността на всяка една от препоръките и счита, че допълнително проучване заслужават следните предложения:

- В препоръки 4, 6, 10 и 12 се предлага да се изработят по-точни определения, за да се намали правната несигурност и да се избегнат възприемането на различни подходи в отделните държави членки и нарушения на вътрешния пазар. Изпълнението на тези

препоръки ще окаже въздействие върху работните параметри на други препоръки и би могло да се разглежда като приоритет.

- Целта на препоръки 3 и 9 е да се опрости настоящата структура чрез внасяне на корекции в категориите или определенията на изделия от обработен тютюн в рамките на акцизното законодателство, за да се отчетат класирането за митнически цели и съответните Обяснителни бележки към КН.
- Препоръки 1, 2, 5 и 8 се отнасят до евентуално въвеждане на нови категории продукти, за да се улесни подходящо, равно данъчно третиране на (нови) продукти в рамките на вътрешния пазар и да се даде възможност на държавите членки да упражняват достатъчен мониторинг и контрол.
- Препоръка 11 има за цел да намали заобикалянето на плащането на по-високия акциз. Във връзка с това следва да се има предвид, че срокът на дерогациите от определението на пури и пурети, предоставени на Германия и Унгария, изтече на 31 декември 2014 г.²⁷. Освен това настоящата Директива дава възможност на държавите членки да вземат мерки за противодействие на заобикалянето чрез увеличаване на акциза единствено върху пурите.

Що се отнася до останалите препоръки, Комисията счита, че те попадат извън обхвата на евентуално преразглеждане на Директива 2011/64/ЕС на Съвета или са само непряко свързани с него. Става дума за следните препоръки:

- Препоръка 7 и отчасти препоръки 6 и 9 се отнасят до тарифното класиране и съответните кодове по КН. КН се основава на номенклатурата на Хармонизираната система (ХС) с подраздели на Общността към тази номенклатура. Хармонизираната система се управлява от Световната митническа организация (СМО). Следователно тези препоръки не попадат в обхвата на Директива 2011/64/ЕС на Съвета. При все това би било възможно да се използва митническата класификационна система като пример за определенията на изделия от обработен тютюн с цел намаляването на правната несигурност. По този начин биха могли да възникнат и потенциални взаимодействия, водещи до намаляване на разходите, което службите на Комисията ще оценят.
- Препоръки 13—16 съдържат корекции, насочени към подобряване на цялостната система за събиране на акциз в държавите членки. Следователно тези препоръки се отнасят в по-голяма степен до паралелната текуща оценка на [Директива 2008/118/ЕО на Съвета](#) от 16 декември 2008 г. относно общия режим на облагане с акциз и за отмяна на [Директива 92/12/ЕИО](#). Процесът на оценка на тази директива започна през 2014 г. и се очаква да приключи до 2016 г.

²⁵ Член 4, параграф 2 от Директива 2011/64/ЕС.

6. ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ И ОКОНЧАТЕЛНИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Облагането с данъци на потреблението на продукти, като например акцизите върху обработен тютюн, следва да не нарушава конкуренцията и да не възпрепятства възможността за свободно движение на стоките в рамките на ЕС в един правилно функциониращ вътрешен пазар. В рамките на програмата REFIT тази оценка разглежда по-специално въпросите, свързани с ефикасността, ефективността и административната тежест, произтичащи от Директива 2011/64/ЕС, с цел да се гарантира, че законодателството на ЕС в областта на акцизите върху обработен тютюн постига целите на своята политика при минимални разходи.

Като цяло в оценката се констатира, че сегашната структура и равнище на ставките по принцип дават възможност за създаване на неутрални условия на конкуренция и за свободно определяне на цените на вътрешния пазар. Същевременно констатациите от оценката показват, че възникват някои нарушения във вътрешния пазар поради диференцираното прилагане на минималните акцизи²⁸, несъгласуваното третиране на електронните цигари и някои изделия от обработен тютюн и свързаната с данъчното облагане замяна между и в рамките на групи продукти.

По отношение на REFIT оценката констатира ненужни административни разходи и разходи за привеждане в съответствие за данъчните администрации и за икономическите оператори. Тези разходи се дължат на някои определения, които може да доведат до правна несигурност по отношение на третирането на отделни продукти. Освен това прилагането на различни определения на тютюневите изделия за целите на облагане с акцизи и за митнически цели се оказва проблематично, по-специално за малките и средните предприятия, тъй като води до двойни вписвания и правна несигурност.

С някои изключения, Директивата доказва своята ефективност и целесъобразност по принцип, тъй като дава възможност за адекватно събиране на акцизи за по-голямата част от изделията от обработен тютюн.

С оглед на констатациите на оценката Комисията ще обмисли следващите мерки при обсъжданията с експерти от държавите членки²⁹. Тези мерки биха могли да включват и преразглеждане на Директивата. Такова преразглеждане би означавало провеждане на обществена консултация и извършване на оценка на въздействието, за да се съберат допълнителни факти — в това число, където е възможно, количествени оценки относно въздействието и пропорционалността на възможните решения на установените проблеми.

²⁸ Член 7, параграф 4 и член 8, параграф 6 от Директива 2011/64/ЕС.

²⁹ Като първа стъпка през 2015 г. Комисията обсъди препоръките в [проектна група „Тютюневи изделия“ в рамките на програмата „Фискалис“ \(FPG 050\)](#) и ще продължи обсъжданията през 2016 г. с цел да се вземат предвид мненията и опитът на експертите от държавите членки. Особено внимание се отделя на препоръки 1 и 2 (включването на други продукти, като например суровия тютюн и електронните цигари, в обхвата на акцизните стоки).

Освен разглеждането на съдържащите се в оценката конкретни препоръки, с оглед на направените в оценката констатации Комисията ще проучи най-добрите начини за постигане на следните цели:

- единно разбиране за прилагането на минималните акцизи;
- ограничаване на породената от данъка замяна в рамките на и между категории изделия, когато това е възможно;
- внасяне на яснота по отношение на хармонизираните определения и третирането на нови продукти, с цел:
 - да се подкрепят съгласуваното третиране и правната яснота относно класирането на акцизни продукти в рамките на ЕС;
 - да се даде възможност на държавите членки да упражняват ефективен контрол върху движението и производството; и
 - да се избегнат ненужни административни разходи.

При вземането на решение относно следващите стъпки Комисията ще вземе надлежно предвид всички съответни препоръки на Съвета или Европейския парламент.

ПРИЛОЖЕНИЕ I. ТЕНДЕНЦИИ И СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ

След последния преглед на законодателството в областта на акциза върху тютюневите изделия през 2011 г., акцизните ставки върху обработения тютюн бяха изменени. Изискваните минимални ставки бяха увеличени. Бяха включени и бъдещи постепенни увеличения на ставките за фино нарязан тютюн за пушене. На държавите членки беше дадена възможност за по-голяма гъвкавост по отношение на прилагането на специфичния компонент на акциза върху цигарите, като възможните му граници бяха увеличени от 5—55 % на 7,5—76,5 % от общата данъчна тежест. В допълнение беше въведена и възможността за създаване на минимален данъчен праг за цигарите чрез събиране на минимален акциз.

В съответствие с член 19, параграф 3 от Директива 2011/64/ЕС и Решение за изпълнение 2011/480/ЕС на Комисията³⁰ от държавите членки се изисква ежегодно да предоставят информация на Комисията във връзка със:

- ставките на акцизите;
- среднопретеглената продажна цена на дребно (СПЦ);
- данъчните приходи; и
- освобождаванията за потребление на обработен тютюн.

Предоставената до момента от държавите членки информация в това отношение показва следното:

Среднопретеглена цена

С влизането в сила на Директива 2011/64/ЕС най-търсената ценова категория (НТЦК) беше премахната и заменена от СПЦ. След въвеждането на СПЦ се промени и основата за изчисляване на минималните ставки на акцизите върху цигарите и фино нарязания тютюн за пушене. Приложение I.I показва развитието на среднопретеглената цена на цигарите във всяка държава членка от 2012 г. до 2015 г. Следва да се отбележи, че среднопретеглената цена за 2012 г., например, се основава на средните цени на всички освободени за потребление цигари през предходната година. Във всички държави членки, с изключение на Малта, средната цена на освободените за потребление цигари през 2014 г. се е увеличила в сравнение с 2011 г. Това увеличение може да се дължи на няколко причини, включително увеличаване на данъците, което също може да влияе на цените. Причините за увеличаването на данъците също могат да се различават: данъците могат да се повишават с цел увеличаване на приходите, поради съображения, свързани със здравната политика или за привеждане в съответствие с европейските минимални изисквания³¹.

³⁰ Решение за изпълнение на Комисията от 28 юли 2011 г. относно списъка със статистически данни за структурата и ставките на акциза върху обработения тютюн, които трябва да бъдат представени от държавите членки съгласно директиви 92/79/ЕИО и 92/80/ЕИО на Съвета (2011/480/ЕС).

³¹ Europe Economics анализира също и развитието на средните цени на цигарите в държавите членки въз основа на наличните данни на Euromonitor за периода 2007—2012 г. Резултатите са представени във фигура 35 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

Данъчна тежест

След въвеждането на СПЦ държавите членки трябва да докладват за своята данъчна тежест като процент от СПЦ (въз основа на средната цена на продуктите, освободени за потребление през предходната година). Както е видно от приложение I.П, данъчната тежест (включително ДДС) върху цигарите във всяка държава членка варира през отделните години. Ако СПЦ се увеличи, при непроменени ставки данъчната тежест намалява. Като цяло, данните показват, че данъчната тежест върху цигарите в ЕС през 2015 г. варира от малко под 70 % в Люксембург и Латвия до 85 % в Обединеното кралство. Тези данни обаче не съдържат информация за размера на данъка³², тъй като данъчната тежест се изразява в процент от СПЦ, която е различна във всяка държава членка³³.

Освобождавания за потребление и данъчни приходи

През периода 2011—2014 г. количеството на освободените за потребление цигари в повечето държави членки намаля, докато обемът на освободения за потребление фино нарязан тютюн претърпя колебания³⁴. Спадът при освободените за потребление цигари може да се дължи на редица причини, например, забрани за реклама, кампании против тютюнопушенето, забрана на тютюнопушенето на обществени места, данъци върху тютюна и потреблението на други тютюневи изделия или появата на алтернативни продукти на пазара, като електронните цигари или никотинозаместващата терапия. Приложения I.IV и I.VI показват пакетите цигари и грамовете фино нарязан тютюн, освободени за потребление спрямо населението във всяка държава членка. Това не е показателно за процента на пушачите в дадена държава членка, тъй като обработеният тютюн, освободен за потребление в една държава членка, може да бъде потребяван и от граждани на други държави членки³⁵.

Най-големият размер на приходите от акцизи се наблюдава в държавите членки с най-многобройно население³⁶. В отделните държави членки частта от общите данъчни приходи, съставена от приходите от акцизи върху обработен тютюн, се различава³⁷.

³² Пълният списък на акцизните ставки във всяка държава членка е поместен в [Таблицы с акцизите върху обработен тютюн](#);

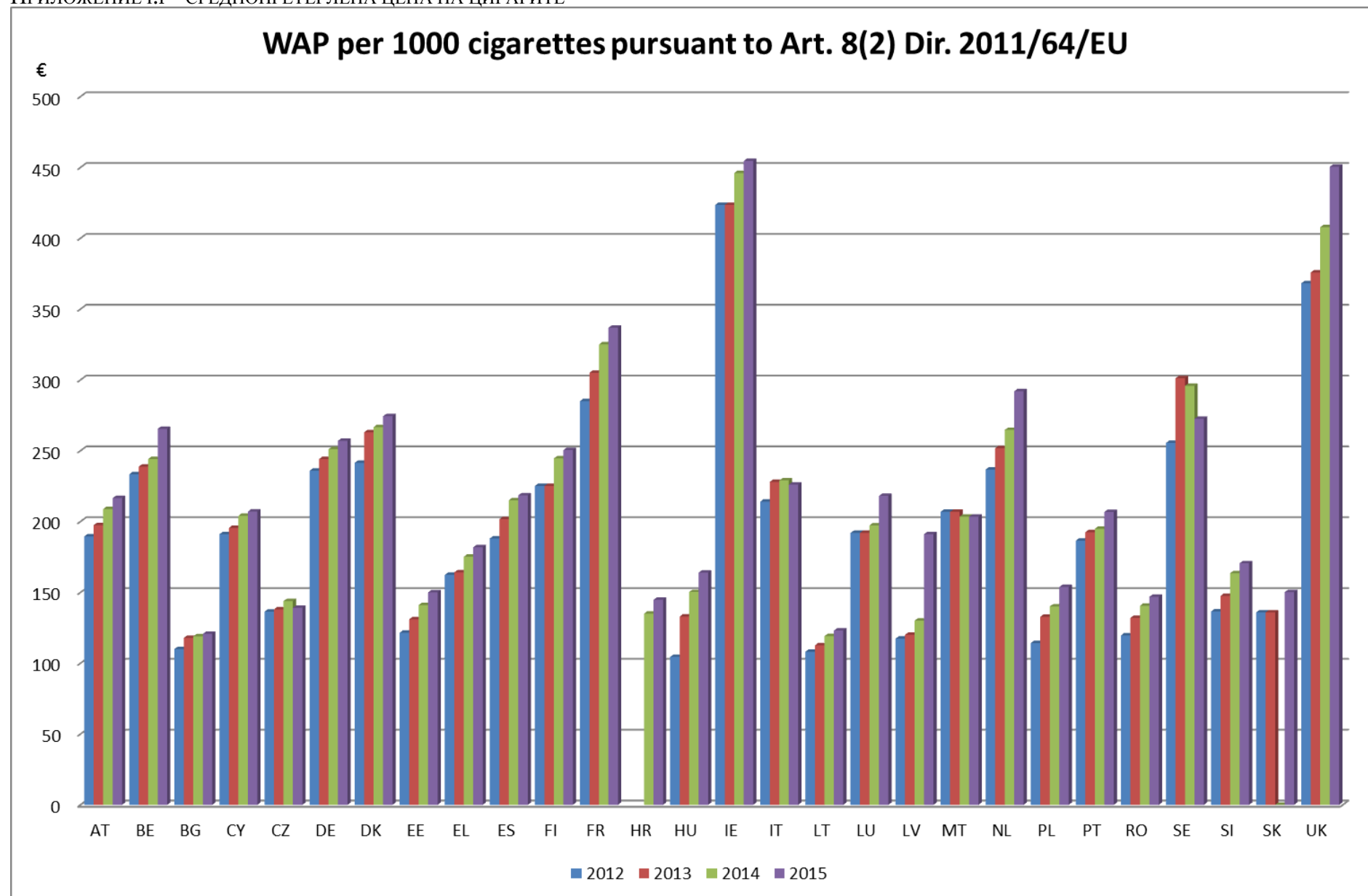
³³ Анализът на размера на данъка за цигари (включително ДДС), извършен от Europe Economics, е представен във фигура 23 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

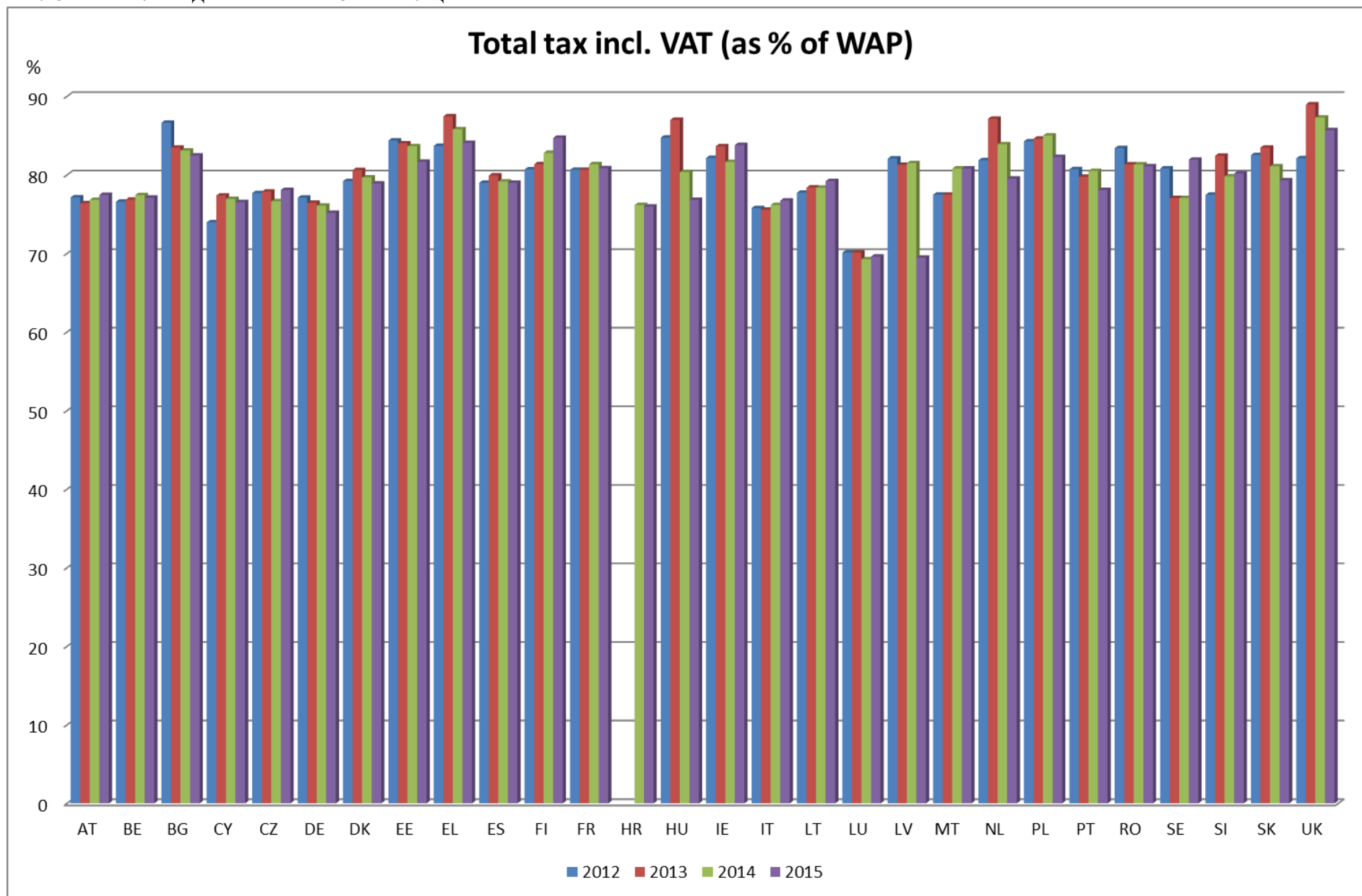
³⁴ Вж. приложения I.III и I.V.

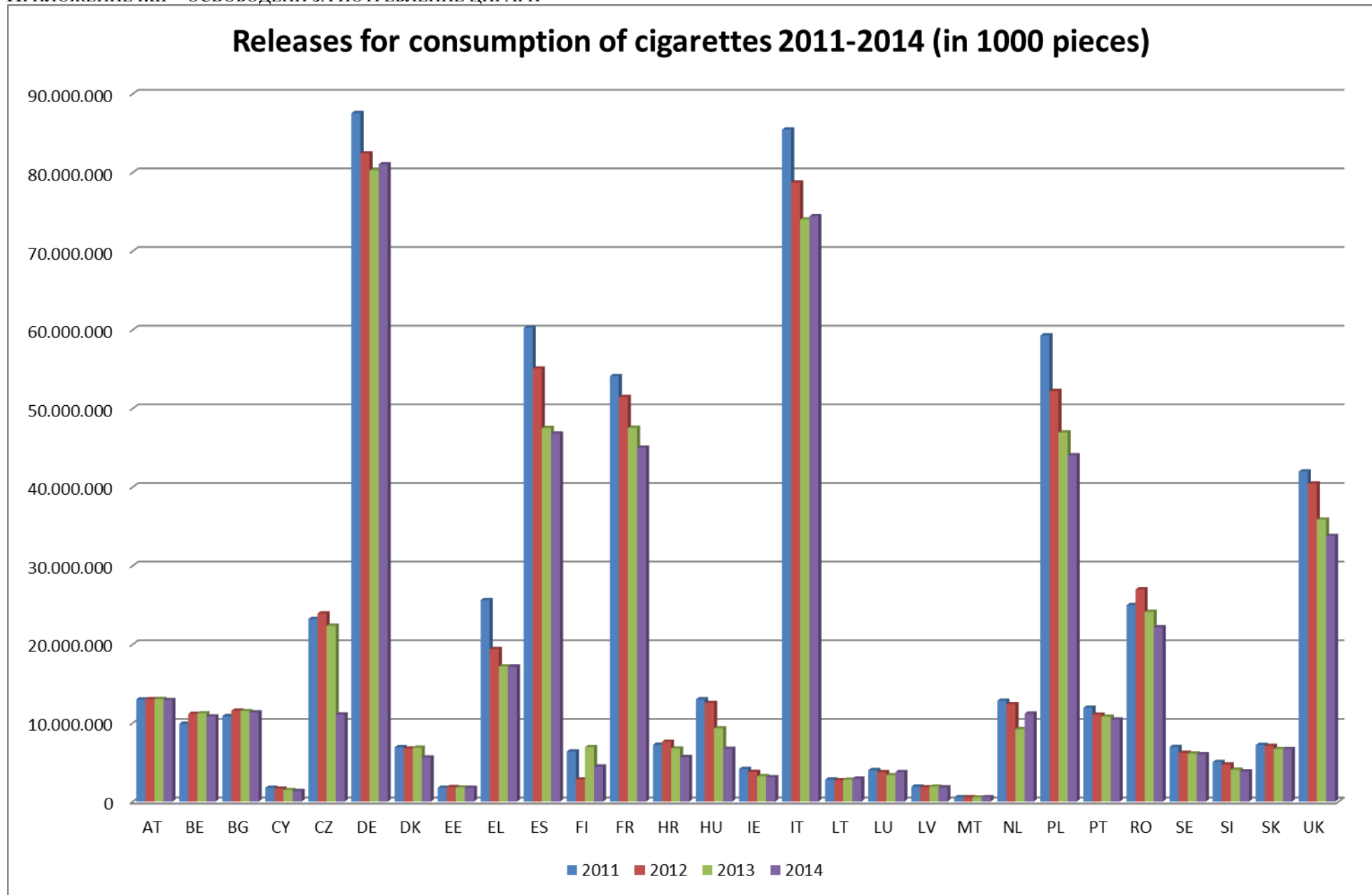
³⁵ Акцизът в държавата членка на закупуване се дължи само ако са изпълнени изискванията на член 32 от Директива 2008/118/ЕО.

³⁶ Вж. приложение I.VII.

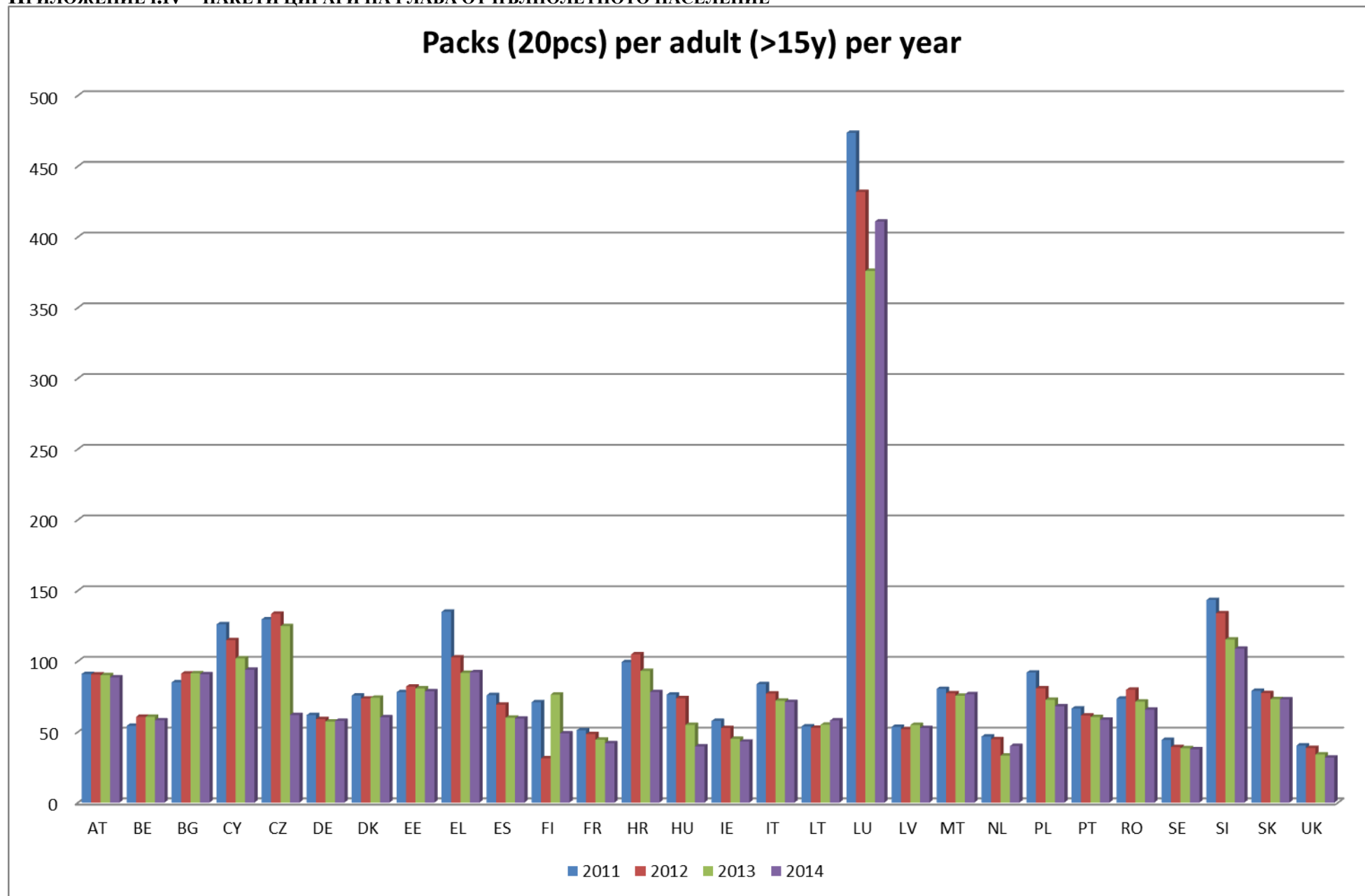
³⁷ Europe Economics анализира публикуваните от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ данни за приходите от данъци върху потреблението на обработен тютюн през периода 2008—2012 г. Резултатите от този анализ са представени във фигури 3—11 от [оценката](#) на данъчното облагане на тютюна.

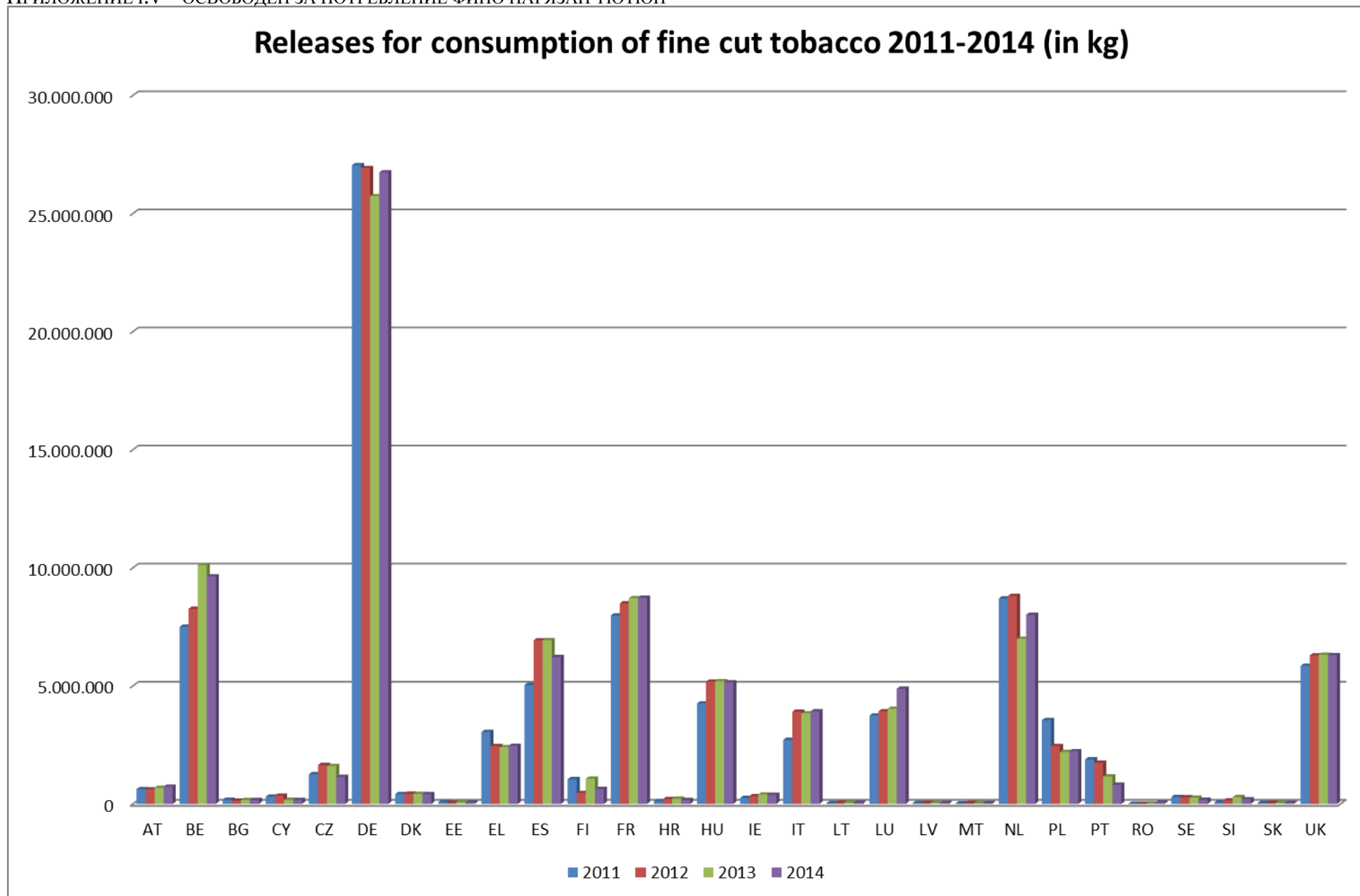


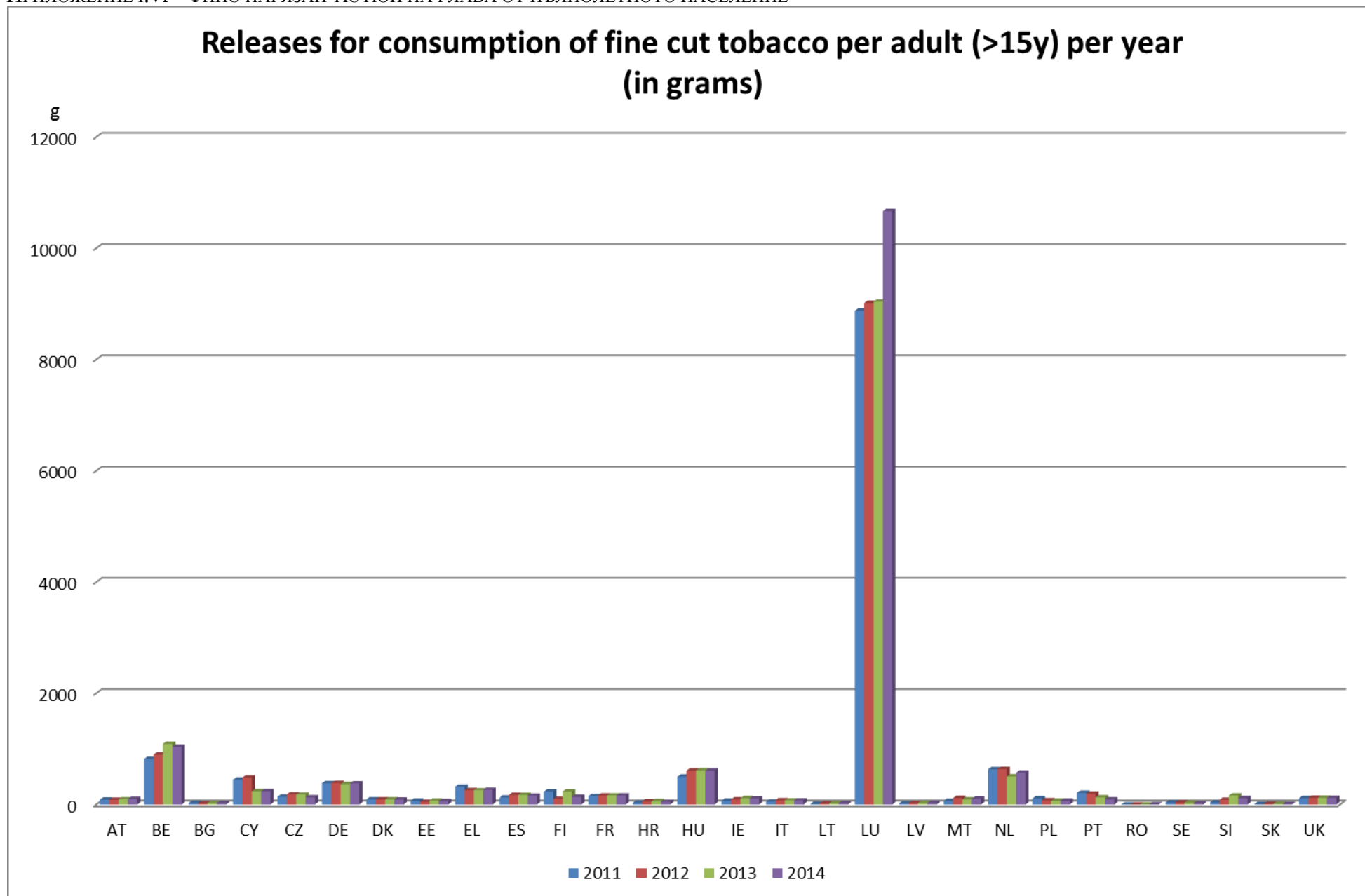




ПРИЛОЖЕНИЕ I.IV – ПАКЕТИ ЦИГАРИ НА ГЛАВА ОТ ПЪЛНОЛЕТНОТО НАСЕЛЕНИЕ







Tax receipts – Manufactured Tobacco

Millions €

