



Брюксел, 12.1.2018г.
COM(2018) 17 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

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

Съдържание

1) Въведение.....	2
2) Контекст	2
3) Въпроси и констатации.....	3
a) Хармонизиране на равнището на ЕС на данъчното третиране на нови категории тютюневи изделия, като например електронни цигари.....	3
b) Незаконна търговия със суров тютюн.....	4
c) Породена от данъка подмяна на цигари с евтини пурети	5
d) Породена от данъка подмяна на цигари с фино нарязан тютюн	6
e) Незаконна търговия с тютюн за водна лула	6
f) Минимални акцизи върху цигарите	7
4) Заключение и следващи стъпки	7

1) Въведение

На 8 март 2016 г. Съветът ECOFIN (Съвет по икономически и финансови въпроси) изиска от Европейската комисия да извърши необходимите проучвания, за да представи законодателно предложение за преразглеждане на Директива 2011/64/ЕС от 21 юни 2011 г. относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн^{1,2}. В случай че Комисията реши да не внася предложение, Съветът трябва да бъде уведомен за причините за това решение. В настоящия доклад са представени резултатите и заключенията от външното проучване по този въпрос, както и причините, поради които Комисията реши засега да не внася предложение за преразглеждане на Директива 2011/64/ЕС³.

2) Контекст

С Директива 2011/64/ЕС са въведени хармонизирани правила на равнището на ЕС относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн. По-специално в нея се определят и класифицират включените в обхвата ѝ различни изделия от обработен тютюн в зависимост от техните характеристики. В директивата се определя и структурата на акцизите върху различните видове изделия. Директивата беше определена за оценка в рамките на осъществяваната от Комисията Програма за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT)⁴. През 2014 г. беше финализирана външната оценка на тази директива, а през 2015 г. Комисията изготви доклад, в който бяха представени резултатите и заключенията от оценката⁵. Този доклад беше обсъден от държавите членки в Съвета ECOFIN и на 8 март 2016 г. бяха приети заключенията относно бъдещи действия в тази област. В изпълнение на искането от заключенията на Съвета Комисията започна подготовка на оценка на въздействието и сключи договор с външен консултант, който да извърши проучване за тази цел. Целта на проучването беше да послужи при изготвянето на оценката на въздействието, необходима при евентуално преразглеждане на Директива 2011/64/ЕС. Анализирани бяха въпросите от извършената през 2014 г. оценка.

¹ Заключения на Съвета относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн, 8 март 2016 г. <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2016/03/08/ecofin-conclusions-structure-rates-manufactured-tobacco/>

² Директива 2011/64/ЕС на Съвета от 21 юни 2011 г. относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн

³ Външното проучване е публикувано на уебсайта на генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“: https://ec.europa.eu/taxation_customs/publications/studies-made-commission_en.

⁴ 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.

⁵ TAXUD/2012/DE/341, Специфичен договор № 4 по Рамков договор TAXUD/2012/CC116 „Проучване относно измерването и намаляването на административните разходи за икономическите оператори и данъчните органи и успоредно с това постигане на по-високо равнище на съответствие и сигурност при налагането на акциз върху тютюневите изделия“

СОМ(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“

3) Въпроси и констатации

Външното проучване относно евентуалното преразглеждане на Директива 2011/64/ЕС беше съсредоточено върху шест области. Основните анализирани въпроси и констатациите от външното проучване са обобщени по-долу.

а) Хармонизиране на равнището на ЕС на данъчното третиране на нови категории тютюневи изделия, като например електронни цигари

Електронни цигари

Понастоящем електронните цигари не са обхванати от Директивата относно акциза върху тютюна. Държавите членки може да прилагат национален данък върху електронните цигари по своя преценка съгласно собствените си правила. Понастоящем девет държави членки облагат електронните цигари съгласно национални правила, а за няколко други е известно, че обмислят да го направят⁶. Тези различни видове данъчно третиране могат да нарушат функционирането на вътрешния пазар.

При проучването беше установено, че наличната информация относно електронните цигари е ограничена, затова беше трудно да се направят заключения относно бъдещото развитие на пазара. Освен това мненията относно възможните последици за здравето от електронните цигари, а следователно и относно подходящото данъчно третиране са много различни. По тази причина от гледна точка на здравето следва да се възприеме предпазлив подход спрямо потенциалното хармонизирано данъчно облагане на електронните цигари. Хипотетичната загуба на акциз в резултат на подмяната на традиционните цигари с нови категории тютюневи изделия, включително електронни цигари, е оценена на по-малко от 2,5 % (2 милиарда евро) от общите приходи от акциза върху цигарите. Евентуална положителна данъчна ставка би могла да допринесе приблизително с 0,3—0,5 милиарда евро към бюджетите на държавите членки, макар че се очакват трудности с прилагането. Тези стойности трябва да се разглеждат особено предпазливо, понеже все още не е известен цялостният ефект (по-специално върху по-малките производители) от правилата на Директивата за тютюневите изделия, влязла в сила на 20 май 2016 г.⁷ В Директивата за тютюневите изделия е обхванат по-широк набор от изделия, отколкото в Директива 2011/64/ЕС, включително бездимни тютюневи изделия, растителни изделия за пушене, и по-специално електронните цигари и контейнери за многократното им пълнене. С Директивата за тютюневите изделия бяха въведени, наред с другото, специфични изисквания за опаковането, етикетирването, безопасността, наблюдението и докладването относно електронните цигари.

Комисията подкрепя препоръката от външното проучване за приемане на многоетапен подход, като се започне със сбиране на точни данни за попълване на пропуските в информацията.

⁶ Италия, Португалия, Румъния, Словения, Латвия, Унгария, Финландия, Гърция и Хърватия

⁷ 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

Съставянето на надеждна информационна или доказателствена база е основен компонент на изработването на по-добри политики. Наличните понастоящем данни не предоставят достатъчно доказателства в подкрепа на предложението за хармонизиран подход за данъчно облагане на електронните цигари. Комисията очаква в резултат на задълженията по член 20 от Директивата за тютюневите изделия да са съберат повече данни и затова реши в контекста на оценката по Програмата за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT) да преразгледа въпроса в следващия редовен доклад относно данъчното облагане на тютюна, който ще бъде изготвен през 2019 г. съгласно задължението по член 19 от Директива 2011/64/ЕС. Дотогава се очаква ефектът от изискванията на Директивата за тютюневите изделия върху пазара на електронни цигари също да е по-ясен.

Тютюневи изделия, „изискващи загряване, а не изгаряне“

От проучването стана ясно, че до 2016 г. тютюневите изделия, „изискващи загряване, а не изгаряне“, са били масирано пускани на пазара само в ограничен брой държави членки. Понастоящем държавите членки прилагат различни подходи към данъчното третиране на тези изделия, вариращи от данъчно облагане с еднаква ставка като тютюна за пушене съгласно действащата директива (Хърватия, Германия, Гърция, Латвия, Нидерландия, Словакия, Словения, Румъния и Обединеното кралство) до данъчно облагане при различна ставка на национална база (Италия, Португалия, Унгария). Тези различни видове данъчно третиране могат да нарушат функционирането на вътрешния пазар.

Освен това много държави членки не са взели решение относно фискалния режим просто защото продуктите не се продават на техния пазар. Тютюневи изделия, „изискващи загряване, а не изгаряне“, понастоящем се използват от по-малко от половин милион души в ЕС и е установено, че в незначителна степен заместват традиционните тютюневи изделия.

Комисията е на мнение, че предвид новостта и постоянно променящия се характер на пазара на този етап би било изключително трудно да се изработи хармонизирано конкретно определение, което да обхваща тези изделия както в настоящия им вид, така и в бъдещите им варианти. Някои от тези продукти вече са обхванати, макар и косвено, от директивата, понеже съдържат тютюн. Според Комисията един от вариантите е тези продукти да бъдат облагани със същата ставка като на тютюна за пушене съгласно директивата. И тук Комисията реши да преразгледа този въпрос при следващата оценка по REFIT в доклада относно данъчното облагане на тютюна, който трябва да бъде изготвен съгласно член 19 от Директива 2011/64/ЕС.

б) Незаконна търговия със суров тютюн

Понастоящем суровият тютюн не попада в обхвата на акцизните стоки, определени в Директива 2011/64/ЕС. По време на оценката през 2014 г. беше докладвано, че суровият тютюн се отклонява към незаконни канали. Това се дължи на факта, че отклоняването на суровия тютюн към незаконни канали е по-лесен вариант в сравнение с изделията от обработен тютюн, понеже инструментите за наблюдение, като например системата за движение и мониторинг на акцизните

стоки (EMCS), не се използват за наблюдение на движението на суров тютюн. Незаконната търговия със суров тютюн се оценява на приблизително 10 000 t годишно, около 1 % от пазара на суров тютюн на ЕС. Ако от това количество тютюн се произвеждат цигари, това би довело до данъчна измама в размер между 1 и 2 милиарда евро, което възлиза на 1,6 до 2,7 % от текущите приходи от цигари.

С включването на суровия тютюн в областта на акцизните стоки би се засилил контролът, но би довел до административни разходи и разходи за привеждане в съответствие за всички законни оператори. Тези разходи са високи в сравнение със стойността на производството; около 35 % от пазарната цена на суровия тютюн в ЕС. В сравнение с цялостния пазар на суров тютюн на ЕС тези разходи биха представлявали около 8 % от неговия обем. Това би довело до загуба на конкурентоспособност на отглеждания в ЕС тютюн в сравнение с вноския. Регулаторните разходи включват подготовката и получаването на разрешение за осъществяване на дейност като данъчен склад, както и за подготовка и придвижване на стоки в рамките на системата за движение и мониторинг на акцизните стоки (EMCS). Това би осигурило предимство за производителите и предприятията за първична преработка извън ЕС, на които не би се налагало да правят тези разходи, но които все пак биха имали възможността да изнасят (суров) тютюн за ЕС. Освен това размерът на пропуснатия данък, който би могъл да бъде събран в резултат на мониторинга в рамките на EMCS, е малко вероятно да компенсира административните разходи и разходите за привеждане в съответствие, които икономическите оператори и в по-малка степен публичните органи биха понесли.

Поради това Комисията би подкрепила препоръката от външното проучване, в което се прави заключението, че включването на суров тютюн в обхвата на акцизните стоки би било непропорционално и че сходни ползи биха могли да се постигнат с по-ниски разходи чрез обща регулаторна рамка за производителите и предприятията за първична преработка в ЕС. Някои държави членки вече са въвели национална регулаторна уредба, според която икономическите оператори са задължени да регистрират и да водят записи на запасите и потоците от суров тютюн.

в) Породена от данъка подмяна на цигари с евтини пурети

Минималната акцизна ставка, приложима към категорията „пури и пурети“, е по-ниска, отколкото тази за цигарите. „Граничните“ пурети имат сходни характеристики с цигарите, но могат да се продават на по-ниска цена, понеже са класифицирани като пурети и се ползват с по-благоприятно данъчно третиране. Т. нар. „гранични изделия“ могат да доведат до намаление на приходите, нарушаване на конкуренцията и да подкопаят политиките за контрол на тютюна.

При проучването обаче беше установено, че породената от данъка подмяна на цигари с „гранични“ пурети значително е намаляла, след като на 1 януари 2015 г. влезе в сила преразгледаното в директивата определение за категорията „пури и пурети“, в резултат на което държавите членки приеха подходящи структури на данъка⁸.

⁸ Вж. също дерогацията за Германия и Унгария до 31 декември 2014 г. съгласно член 4, параграф 2 от Директива 2011/64/ЕС

Ето защо Комисията подкрепя препоръката от външното проучване за това, че липсват достатъчно основания за последващи действия по този въпрос на равнището на ЕС. Освен това директивата дава възможност на държавите членки да разработят структура на данъка, която намалява стимула за евтини пурети, които са конкурентни на цигарите. Държавите членки биха могли например да въведат или увеличат определени данъци или минимален акциз за тази категория изделия.

г) Породена от данъка подмяна на цигари с фино нарязан тютюн

Минималната акцизна ставка, приложима към фино нарязания тютюн, е по-ниска, отколкото тази за цигарите. Разликата в равнището на данъка би могла да бъде стимул за подмяна на цигарите с фино нарязан тютюн, което би довело до загуба на приходи и подкопаване на политиките за контрол на тютюна. Както е посочено в съображенията на Директива 2011/64/ЕС, желателно е минималните равнища за фино нарязан тютюн да бъдат доближени до тези, приложими към цигарите, като се отчитат конкуренцията и фактът, че тези продукти са еднакво вредни. До голяма степен фино нарязаният тютюн замества цигарите и понастоящем представлява почти 20 % от общото потребление на тютюн. В директивата все пак е предвидено постепенно увеличение за фино нарязан тютюн през 2018 г. и 2020 г. с цел общите минимални ставки да бъдат доближени до ставките за цигарите. Пазарът на фино нарязан тютюн в ЕС се разрасна между 2006 г. и 2012 г., след което между 2013 г. и 2016 г. се стабилизира поради корекцията на данъчните политики и насищането на пазара. В проучването са разгледани различни сценарии, които биха могли да намалят стимула за подмяна. Ефектът значително се различава в зависимост от сценария, а също и между държавите членки. Като се има предвид големия дял на МСП на пазара на фино нарязан тютюн, всеки спад би имал пропорционално по-голямо въздействие върху МСП в сравнение с големите дружества производители на тютюневи изделия.

В повечето държави членки фино нарязаният тютюн вече се облага значително над общата минимална ставка. Поради това промяната в минималната ставка би имала слаб ефект в това отношение, по-специално понеже в няколко случая приложимите към фино нарязания тютюн и цигарите данъчни ставки вече са съгласувани. По-голямо въздействие би могло да се очаква, ако държавите членки „фиксира“ данъчното третиране на фино нарязания тютюн към цигарите. За тази цел следва да се отбележи, че директивата нито възпрепятства държавите членки от това да приведат ставката на фино нарязания тютюн в съответствие с тази на цигарите, нито от това да „фиксира“ ставките на тези категории изделия. Тези въпроси не се разглеждат в директивата, поради което държавите членки имат възможността да определят подходящи мерки, свързани с подмяната на цигарите с фино нарязан тютюн. С оглед на свободата, която държавите членки имат по силата на директивата, и видимото стабилизиране на пазара, Комисията счита, че в съответствие с външното проучване допълнителните действия на равнището на Съюза не биха имали очевидна добавена стойност.

д) Незаконна търговия с тютюн за водна лула

Понастоящем в Директива 2011/64/ЕС тютюнът за водна лула се определя като „друг тютюн за пушене“. Изглежда, че тютюнът за водна лула в голяма степен е обект на незаконна търговия. Данните относно тютюна за водна лула са оскъдни, но изглежда, че по-голямата част от тези продукти с вносни. Като цяло потреблението в ЕС се оценява на 5000 t годишно, като се оценява, че две трети от него не се обмитява. Въпреки че в пропорционално изражение тютюнът за водна лула е значим, в абсолютно изражение той остава продукт за определена пазарна ниша в сравнение с други продукти. Определянето на отделна категория изделия би дало възможност на държавите членки да облагат тютюна за водна лула с различна ставка от тази за „друг тютюн за пушене“. При все че въвеждането на отделна категория за тютюна за водна лула и коригирана пониска ставка би било от полза за премахване на стимула за незаконна търговия, благоприятните ставки биха могли да действат като стимул за разработването на по-нататъшни „гранични изделия“. В съответствие с външното проучване Комисията счита, че наличните данни са твърде ограничени и ненадеждни, за да оправдаят в настоящия момент голяма данъчна реформа, каквато е въвеждането на отделна категория за тютюна за водна лула.

е) Минимални акцизи върху цигарите

Директивата дава възможност на държавите членки да определят „минимален данъчен праг“, известен още като минимален акциз, при условие че се спазва цялостната смесена структура. В директивата не е предвиден специфичен метод за изчисляване на този минимален акциз. Въпреки това както икономическите оператори, задължени да плащат акциз, така и данъчните администрации посочват в проучването, че минималният акциз работи добре. Свободата за прилагане на правилата, която директивата дава, е добре дошла за държавите членки, тъй като подобрява гъвкавостта им за постигане на целите на минималния акциз. Същевременно като се имат предвид различните технически термини, използвани в директивата, които биха довели до объркване по отношение на изчисляването на минималния акциз, може да се окаже необходимо да се внесе уточнение, за да могат държавите членки да използват по по-ефективен начин разпоредбата срещу евтините цигари.

4) Заключение и следващи стъпки

В настоящия доклад Комисията обяснява причините, поради които през 2017 г. няма да бъде внесено предложение за преразглеждане или изменение на Директива 2011/64/ЕС. Основните причини са липсата на данни, необходими, за да се подкрепи предложение за хармонизирано данъчно облагане на електронните цигари, и фактът, че някои от посочените в оценката през 2014 г. въпроси вече са решени на национално равнище или са уредени. Въпросът дали е необходимо да се предлага хармонизирана конкретна категория за електронни цигари и тютюневи изделия, „изискващи загряване, а не изгаряне“, ще бъде преразгледан в доклада относно директивата, който ще бъде изготвен през 2019 г. в контекста на следващата оценка по REFIT.

Оценката по REFIT ще обхваща неразрешените въпроси, по които не беше постигнато заключение въз основа на външното проучване, включително електронните цигари и

тютюневите изделия, „изискващи загряване, а не изгаряне“. Очаква се в резултат на задължението за докладване съгласно член 20 от Директивата за тютюневите изделия, наред с други източници, да се събере повече информация. Следователно Комисията ще продължи да наблюдава развитията, свързани с електронните цигари и тютюневите изделия, „изискващи загряване, а не изгаряне“.

И накрая Комисията счита, че успоредно с оценката по REFIT следва да се извърши и преглед на минималните ставки, приложими съгласно директивата. Съгласно член 19, параграф 1 от Директива 2011/64/ЕС на всеки четири години Комисията трябва да представя на Съвета доклад относно установените в директивата ставки и структура на акцизите. Последният доклад беше представен през 2015 г., а следващият ще бъде изготвен през 2019 г. При последната оценка, финализирана през 2014 г., минималните ставки не бяха разгледани, тъй като някои от текущите преходни периоди не бяха приключили и не всички увеличения бяха влезли в сила. Понастоящем почти всички държави членки, с изключение на България, Унгария и Румъния, са достигнали общите минимални ставки. До 2019 г., когато ще бъдат изготвени следващият доклад и евентуалното преразглеждане, ще са изминали почти 10 години, откакто са одобрени текущите минимални ставки, без да е прилагана корекция във връзка с ефекта от инфлацията. В приложение към Заключенията на Съвета от 8 март 2016 г. пет държави членки подкрепиха заключението, че работата по бъдещо преразглеждане на минималните ставки следва да започне незабавно⁹. Освен това, от гледна точка на сериозната вреда, която тютюневите изделия нанасят върху здравето, следва да се вземе предвид, че член 168 от Договора за функционирането на ЕС изисква осигуряването на високо равнище на закрила на общественото здраве и че ЕС е страна по Рамковата конвенция за контрол на тютюна (FCTC). Поради тези причини Комисията вече счита, че успоредно с оценката по REFIT следва да се извърши и проучване на необходимостта от увеличаване на минималните ставки. Следователно през 2018 г. Комисията ще започне оценката на минималните ставки.

⁹ Австрия, Ирландия, Финландия, Франция и Швеция