

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 16.7.2008
COM(2008) 460 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

**относно структурата и ставките на акцизите, прилагани към цигари и други
тютюневи изделия**

{SEC(2008) 2266}

{SEC(2008) 2267}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно член 4 от Директива 92/79/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 година за сближаване на данъците върху цигарите¹ и член 4 от Директива 92/80/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 година за сближаване на данъците върху обработения тютюн, непредназначен за цигари², от Европейската комисия се изисква на всеки четири години да извършва преглед на доброто функциониране на единния пазар, реалната стойност на акцизните ставки и по-общите цели на Договора. Предполага се, че този преглед ще обхване съответните разпоредби на Директива 95/59/ЕО на Съвета от 27 ноември 1995 година относно данъците, различни от данъка върху оборота, които оказват влияние върху потреблението на тютюневи изделия³.

Предвид естеството на тютюневите изделия особено внимание следва да се обърне на здравните аспекти. Член 152 от Договора предвижда, че разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Общността осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве. През 2005 г. Европейската общност стана страна по Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на тютюна (РККТ). Член 6 от Рамковата конвенция препоръчва разработването на данъчни политики, които допринасят за постигане на целите в областта на здравеопазването, насочени към намаляване на тютюнопушенето.

Този доклад бе предшестван от широкомащабен процес на консултации. Като взеха под внимание резултатите от този процес, службите на Комисията извършиха оценка на въздействието.

2. СТРУКТУРА НА АКЦИЗИТЕ ВЪРХУ ЦИГАРИ

Този доклад разглежда възможните промени в настоящата структура на акцизите върху цигари. По-специално, в него се анализира дали концепцията за най-търсена ценова категория (НТЦК) може да бъде премахната като основа за минималните изисквания. Освен това в доклада се извършва обстоен преглед, за да се установи дали на държавите-членки може да бъде предоставена по-голяма свобода да определят съотношението между пропорционалните и специфичните ставки, както и да определят равнището на минималните акцизи върху цигарите.

2.1. НТЦК като основа за минималните изисквания

Съгласно разпоредбите в момента НТЦК служи като основа за минималните изисквания за цигарите. Понастоящем акцизът, който се начислява върху цигарите, трябва да бъде най-малко 57 % от продажната цена на дребно, включваща дължимите данъци и такси, и да бъде най-малко 64 EUR за 1000 къса за цигарите от НТЦК. Ако, считано от 1 януари на съответната година, категорията бъде променена, държавите-

¹ ОВ L316, 31.10.1992 г., стр. 8, последно изменена с Директива 200/10/ЕО (ОВ L 046, 16.2.2002 г., стр. 26)

² ОВ L316, 31.10.1992 г., стр. 10, последно изменена с Директива 200/10/ЕО (ОВ L 046, 16.2.2002 г., стр. 26)

³ ОВ L 291, 6.12.1995 г., стр. 40, последно изменена с Директива 2000/10/ЕО (ОВ L 046, 16.2.2002 г., стр. 26)

членки трябва да проверят дали минималните изисквания продължават да бъдат спазвани.

По време на процеса на консултации бяха отправени известни критики към НТЦК:

- НТЦК е въведена като концепция преди 30 години. Тогава обикновено националните пазари на цигари са доминирани от една марка. В момента обаче средният пазарен дял на НТЦК е приблизително 35 %.
- Съществува тенденция за промени в НТЦК, предизвикана от измененията в моделите на потребление, което води до нестабилност на държавните данъчни приходи.
- Тя също води до нарушаване на ценовата конкуренция между тютюнопроизводителите. Тютюнопроизводителите, които са в доминиращо положение, могат да увеличат данъчната тежест върху своите конкуренти.
- В някои държави-членки НТЦК попада в ниската ценова категория, а в други държави-членки тя е във високата ценова категория. Следователно НТЦК не може да гарантира единно равнище във всички държави-членки.
- И накрая, от гледна точка на здравеопазването, не е обосновано НТЦК да бъде използвана като отправна точка за определяне на минималните данъчни изисквания. Всички цигари, без изключение, са вредни за здравето, а не само тези, които попадат в НТЦК.

Следователно Комисията споделя становището, че използването на НТЦК като основа за минималните ставки не съответства на целите на вътрешния пазар. Нещо повече, премахването на НТЦК би опростило значително разпоредбите, би подобрило прозрачността и би подчертало значението на целите, свързани със здравеопазването.

Ако НТЦК бъде премахната, може да бъдат разгледани два алтернативни подхода:

- По отношение на всички цигари на пазара може да бъде приложено изискването за минимална стойност.
- Отчитайки принципите на данъчно облагане на цигарите през последните 35 години, НТЦК може да бъде заменен също и със среднопретеглена цена (СПЦ).

2.2. Изискване на ЕС за минимална стойност на всички цигари

Освен че ще даде решение за данъчната нестабилност, породена от концепцията за НТЦК, изискването за минимална стойност на всички цигари ще създаде „минимален данъчен праг“ и е най-доброто средство за сближаване на цените и данъците върху цигарите на вътрешния пазар. Нещо повече, това е единственият вариант, който гарантира минимална цена и данъчно равнище с цел контрол върху тютюна, и взема предвид здравните съображения по отношение на всички категории цигари.

2.3. Допълнително минимално изискване на ЕС относно среднопретеглените цени

Комисията разглежда също последствията от прилагането на правилото за 57 % по отношение на всички цигари. Оценката на въздействието ясно показва, че прилагането на правилото би повишило акцизите върху първокласните цигари и/или върху онези, които предлагат най-добро съотношение между цена и качество. В случай че тези 57 % бъдат повишени, те постепенно ще се превърнат в чиста пропорционална ставка. Следователно това няма да съответства на целите, които са насочени към предоставяне на гъвкавост на държавите-членки в областта на структурата на акцизите. Освен това прилагането на правилото за 57 % по отношение на всички цигари няма да помогне за стесняване на разминаването между цените и данъците върху цигари на вътрешния пазар и затова не е оправдано нито от гледна точка на вътрешния пазар, нито в здравен аспект.

Алтернатива на това би било прилагането на правилото за 57 % на основата на среднопретеглени цени. От гледна точка на вътрешния пазар и в здравен аспект това носи редица предимства:

- Би било неутрално по отношение на ценовите категории и би осигурило равнопоставеност на производителите.
- Би осигурило гъвкавост на държавите-членки да определят структура на данъчното облагане (по-специално съотношението между пропорционалните и специфичните ставки), която е най-подходяща за изискванията на техния национален пазар.
- Би създало основа за минималните изисквания по отношение на акцизите върху цигарите, която позволява съпоставимост между държавите-членки в ЕС.
- Би било по-лесно за администриране от система въз основа на НТЦК.

Някои производители на цигари защитават тезата, че правилото за 57 % трябва да бъде премахнато изцяло. Комисията обаче споделя становището, че правилото за 57 % остава съществен елемент от постиженията на европейското право в областта на данъчното облагане на тютюна, тъй като в момента в някои държави-членки единствено изискването на пропорционалност забранява намаляването на равнището на данъчното облагане.

В заключение, за да бъдат опростени разпоредбите, за да бъде постигната равнопоставеност на производителите, за да бъде намалено разделението на пазарите на тютюневи изделия и за да се подчертае значението на целите, свързани със здравеопазването, концепцията за най-търсена ценова категория, като основа за минималните изисквания, следва да бъде заменена със среднопретеглени цени, комбинирани с минимална стойност, които да се прилагат по отношение на всички цигари.

Причините, поради които НТЦК вече не трябва да служи като основа за минималните изисквания на Общността, важат също и по отношение на разпоредбите относно значението на специфичния акциз в общата данъчна тежест (член 16, параграф 2 от Директива 95/59/ЕО). Тук отново СПЦ следва да служат като отправна точка.

2.4. По-голяма гъвкавост в структурите на акцизите върху цигари

Съгласно настоящите правила на Общността начисляваните върху цигари акцизи трябва да включват пропорционален и специфичен компонент. Държавите-членки поставят акцент или върху пропорционалния или върху специфичния елемент в зависимост от преследваните цели на политиката (виж приложение 1, диаграма 2). В момента специфичният компонент от акциза не може да бъде по-малък от 5 % или по-голям от 55 % от размера на общата данъчна тежест върху цигарите, попадащи в НТЦК (пропорционален акциз плюс специфичен акциз и ДДС).

Пропорционалните ставки повишават абсолютните ценови различия и следователно насърчават по-евтините марки цигари. В миналото пропорционалните ставки бяха прилагани, за да бъдат подкрепени по-евтините местни цигари спрямо по-скъпите международни марки. Сега обаче пропорционалните ставки са по-привлекателни за онези държави-членки, в които съществува по-голям риск от установяването на монополистична ситуация на пазара.

Специфичните ставки намаляват относителните ценови различия и свеждат до минимум промените в цените. Следователно от гледна точка на здравеопазването специфичните ставки имат предимство. Специфичните ставки носят и редица други предимства. Сценарий, при който всички акцизи са специфични, би довел до стесняване на ценовите различия на равнище на ЕС с 50 %. Затова разчитането в по-голяма степен на специфичните ставки може да доведе до допълнително сближаване на продажните цени на дребно в ЕС. Освен това, тъй като се базират на обема на потреблението, а не на цените, специфичните акцизи са по-стабилни, прогнозират се и се управляват по-лесно и увеличават стабилността на данъчните приходи.

В заключение, от гледна точка на вътрешния пазар, бюджета и здравеопазването, специфичните ставки имат ясни предимства и затова на държавите-членки, които разчитат в по-голяма степен на специфични акцизи, следва да бъде предоставена по-голяма гъвкавост.

За да бъде избегната обаче ситуация на облагане изцяло със специфичен акциз в една държава-членка и облагане изцяло с пропорционален акциз в съседна държава-членка, което би довело до трансграничен поток от първокласни марки от първата към втората държава-членка и движение на по-евтините марки в противоположната посока, желателно е да продължи да бъде следвана известна последователност в структурите на акцизите.

2.5. Гъвкавост при прилагането на минимални акцизи върху цигари

Освен пропорционалния акциз и специфичния акциз повечето държави-членки използват и минимален акциз. Това означава, че върху всеки пакет цигари трябва да бъде начислен минимален акциз. Целта на минималните акцизи е да се осигури определено равнище на приходите в държавите-членки и да се гарантира, че цигарите не се продават по цени далеч под нормалните пазарни равнища.

Държавите-членки имат право да начисляват минимален акциз, но той не може да бъде по-висок от 100 % от общия акциз върху НТЦК. Това означава, че в някои страни, където НТЦК е нискоценова категория цигари, минималният акциз като инструмент има определени ограничения. През последните години пазарният дял на по-евтините

марки цигари се увеличи значително в повечето държави-членки, което доведе до намаляване на приходите или имаше ефект на намаляване на въздействието от увеличаването на акциза върху потреблението на цигари. Съответно някои държави-членки заявиха, че биха приветствали по-голяма гъвкавост в мерките спрямо поевтините марки цигари.

Затова настоящите изисквания на ЕС може да предвидят по-голяма гъвкавост, като бъде премахнато ограничаването на равнището на минималния акциз до дължимия акциз за НТЦК, какъвто е случаят в момента с останалите тютюневи изделия.

3. МИНИМАЛНИ СТАВКИ НА АКЦИЗИТЕ ВЪРХУ ЦИГАРИ

В този доклад се търси отговор на въпроса дали измененията в настоящата структура на акцизите върху цигари може да бъдат комбинирани с увеличение на минималните ставки. Понастоящем акцизът, който се начислява върху цигарите, трябва да бъде най-малко 57 % от продажната цена на дребно, в която са включени дължимите данъци и такси, и, считано от юли 2006 г., да бъде най-малко 64 EUR за 1000 къса за цигарите от НТЦК. В съответствие с техните Актове за присъединяване на новите държави-членки, с изключение на Малта и Кипър, бяха предоставени дерогации да отложат прилагането на минималните акцизи за срокове, които изтичат между 31 декември 2006 г. и 31 декември 2009 г.

3.1. Общи бележки

Анализът на цените и ставките на акцизите върху цигари в ЕС показва, че все още съществуват значителни различия между държавите-членки. Действително с неотдавнашното разширяване на ЕС различията в данъците и продажната цена на дребно между държавите-членки всъщност се задълбочиха. Това обаче до известна степен се дължи на съществуването на преходни периоди, които са предвидени в Актовете за присъединяване. Когато всички нови държави-членки изпълнят минималното изискване за 64 EUR за 1000 къса цигари, ценовите различия ще бъдат намалени, но цигарите ще продължат да бъдат повече от 4 пъти по-скъпи в някои държави-членки отколкото в други. (Виж приложение 1, диаграми 1 и 3).

3.2. Въздействие върху държавите-членки и върху вътрешния пазар на различията в продажната цена на дребно, в която са включени дължимите данъци и такси

Значителните различия в ПЦДДДТ (продажната цена на дребно с включени дължими данъци и такси) между държавите-членки създадоха условия за трансгранични покупки, мотивирани единствено от данъчни съображения и с цел контрабанда и измами. Действително тютюневият сектор е особено предразположен към такива дейности. В изготвено за Комисията проучване⁴, основаващо се на задълбочен анализ на събраните данни, се изчислява, че общото проникване на пазара през 2004 г. на трансгранични покупки на обложени продукти, представлява приблизително 13 % от пазара на тютюн на 25-те държави-членки на ЕС, като 4 % до 5 % от тях са законни трансгранични покупки, а 8 % до 9 % представляват незаконна търговия. Някои

⁴ Проучване на събирането и тълкуването на данни относно пускането на пазара на цигари и фино нарязан тютюн за свиване на цигари; KPMG, декември 2005 г.

основни пазари обаче, където са въведени относително високи акцизи, често преследващи цели в областта на здравеопазването, са изправени пред приток от повече от 20 %. Обратно, някои държави-членки поддържат по-ниски акцизни ставки, като така налагат външни разходи върху други държави-членки.

3.2.1. Трансгранични покупки

Трансграничното пазаруване е напълно законосъобразно и дори представлява една от ползите от вътрешния пазар, при условие че продуктите са закупени от физически лица за лична употреба. Все пак то може да представлява проблем за държавите-членки, въвели по-високи акцизи.

Трансграничните покупки на цигари в някои държави-членки рязко се увеличиха след въвеждането на големи увеличения в ставките на акцизите, което в много случаи бе направено в преследване на цели в областта на здравеопазването.

Нещо повече, съществува явно изразен приток на евтини цигари от някои новоприети държави-членки най-вече към съседни страни измежду първите 15 държави-членки на ЕС.

3.2.2. Незаконна търговия

Незаконната търговия обхваща контрабандата с трети страни (която често включва и фалшиви цигари), както и вътреобщностна контрабанда, при която физически лица привидно закупуват тютюн за лична употреба, а всъщност го продават без да плащат акциз в държавата-членка на потребление. Контрабандата с трети страни се изразява в избягване на митническия контрол от страна на контрабандисти, използващи различни методи за контрабандно въвеждане (укриване, фалшиво описание, фалшива декларация и т.н.) от съседни трети страни като Беларус, Русия и Украйна, където цените, данъците и таксите са ниски. Друга тенденция към повишаване се отнася до подправянето на цигари, пристигащи от отдалечени страни (например Китай). Трудно е да се оцени размера на фалшиви продукти, но е сигурно че делът на фалшивите цигари се увеличава в някои страни.

За да бъдат ограничени тези отрицателни последици, трябва да бъде установен минимален размер на акциза за целия ЕС, който да бъде на равнище, което позволява да се постигнат целите на вътрешния пазар. От друга страна контрабандата от трети страни и фалшифицирането на продукти изисква засилване на граничния контрол на външните граници.

3.3. Цели, свързани със здравеопазването

Тютюнопушенето все още е основната форма на предотвратима смърт в Общността и една от водещите причини за заболяемостта и смъртността в ЕС. Данъчното облагане е част от цялостната стратегия за предотвратяване и разубеждаване, която включва също и други мерки, имащи за цел да намалят търсенето, като например защита от излагане на тютюнев дим, установяване на норми по отношение на съдържанието и др. Според Световната банка повишението на цените на тютюневите изделия е най-ефективният начин за предотвратяване на тютюнопушенето. Увеличение на цените с 10 % ще доведе до намаление на потреблението при възрастните средно с около 4 % в държавите-членки с високи доходи. По-важното е, че въздействието на по-високите

цени е вероятно да бъде по-голямо при младите хора, които се влияят в по-голяма степен от повишения в цените отколкото по-възрастните.

През 2005 г. Европейската общност стана страна по Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на тютюна. Член 6 от Рамковата конвенция препоръчва разработването на данъчни политики, които допринасят за целите в областта на здравеопазването, насочени към намаляване на тютюнопушенето. Официално обявените данни за потреблението на цигари в ЕС показват, че през периода 2002—2006 г. то е намаляло с около 13 %. (Виж приложение 3). Този процент отчита вътрешните за ЕС трансгранични потоци, но трябва да бъде коригиран с незаконната търговия от трети страни към ЕС. Следователно реалното намаление в потреблението на цигари в ЕС може да бъде оценено на малко повече от 10 %⁵.

Тази тенденция се дължи най-вече на **първите 15 държави-членки на ЕС**, където обявените данни за потреблението на цигари показват намаление от 16 %. През същия период акцизите върху цигари са се повишили средно с 33 %.

От друга страна, данните за потреблението в **останалите 12 държави-членки на ЕС** (с изключение на Румъния) сочат средно намаление от едва 1 %. От присъединяването до края на 2006 г. средното увеличение в акцизите е 34 %. Фактът че, въпреки значителното увеличение на акциза, потреблението намаля слабо, вероятно може да бъде обяснено с ниското равнище на облагането преди присъединяването.

За да бъде предизвикано подобно намаление в потреблението през следващите 5 години, би било желателно акцизите да бъдат увеличени още. При приетата от Световната банка ценова еластичност от -0,43, за да бъде постигнато 10 % намаление в търсенето, е необходимо увеличение на цените с 25 %.

Минималните ставки осигуряват „предпазна мрежа“ за държавите-членки, като гарантират, че останалите държави-членки реално начисляват акциз и че неговото равнище е разумно. Така за останалите държави-членки ще бъде по-лесно да изпълняват своите данъчни политики в интерес на закрилата на човешкото здраве без заплахата от подкопаване на тези политики от други държави-членки и по-специално от трансгранични покупки и контрабанда. Действително в областта на данъчното облагане на тютюна тези минимални ставки трябва да бъдат на равнище, което да позволи на държавите-членки да преследват целите в областта на контрола върху тютюна. С оглед постигането на тази цел минималните изисквания в ЕС (които бяха договорени през 2002 г.) трябва не само да затвърдят настоящата ситуация, но и да бъдат завишени допълнително през следващите 5 години.

3.4. По-голямо сближаване на ставките - повишаване на минималните ставки

Поради тези причини по-голямото сближаване на равнищата на данъчно облагане в различните държави-членки би помогнало за ограничаване на нарушенията във вътрешния пазар и за защита на целите в областта на закрилата на човешкото здраве.

⁵ Източници от сектора оценяват общия входящ поток от трети страни на около 3 %. Следва да бъде взето предвид единствено увеличението на посочения входящ поток между 2002 и 2006 г., което най-вероятно е по-малко от 3 %.

3.4.1. Минимален акциз от 64 EUR за 1000 къса

Настоящият минимален акциз в ЕС от 64 EUR за 1000 къса не е достатъчен, за да бъде постигнато сближаване на продажните цени на дребно в държавите-членки с ниско и високо облагане. Привлекателността на покупките в държави-членки с ниско облагане за лицата в държавите-членки с високо облагане подкопава вътрешния пазар, а също и целите в областта на контрола върху тютюна. Затова, за да бъде преодоляна тази заплаха, изискването за минимална стойност трябва да бъде повишено съществено. Всяко предложение за увеличения обаче трябва да вземе под внимание факта, че някои държави-членки все още са в преходни периоди за достигане до минималните ставки в момента.

3.4.2. Изискването за минимална ставка от 57 %

Изискването за минимална ставка от 57 % не е изменяно от въвеждането му през 1992 г. Към днешна дата обаче страните с политика на облагане с акцизи, водена от здравни съображения, са повече от 60 % от ПЩДДТ. Когато накрая всички нови държави-членки изпълнят минимума от 64 EUR, приходите от акциза също ще бъдат повече от 60 % в повечето от тези държави-членки. Тъй като цената на цигарите преди облагане с данъци до голяма степен е свързана с покупателната способност, увеличение на минималното изискване би довело до изравняване на равнището на данъчното облагане в това отношение. С други думи, това би предизвикало увеличение на акцизите в държавите-членки, където акцизите върху цигари са относително ниски в сравнение с покупателната способност.

Както бе посочено по-горе, правилото за 57 % е комбинирано с „клауза за дерогация“ за държавите-членки с високо облагане⁶. Целта е да се избегне увеличение на акцизите в онези държави-членки, в които те вече са високи и съответно да се избегне увеличаване на разликата между държавите-членки с най-високо и с най-ниско данъчно облагане. За да се запази смисъла на правилото за 57 %, неговото равнище трябва да бъде актуализирано. През 2001 г. „клаузата за дерогация“ бе установена на 101 EUR. В момента увеличение до 122 EUR би следвало хода на последното развитие в областта на акцизите върху цигари на вътрешния пазар и би имало същия ефект както през 2001 г., а именно да обхване петте⁷ държави-членки с най-високо данъчно облагане.

За да бъдат постигнати целите в областта на вътрешния пазар и здравеопазването, и двете минимални ставки може да бъдат увеличени през следващите 5 години.

Когато всички новоприети държави-членки достигнат настоящия минимум, средните приходи от акцизи в 27-те държави-членки на ЕС ще бъдат малко над 90 EUR, а средната тежест на акциза ще бъде около 63 %.

В оценката на въздействието се достига до заключението, че в здравен аспект увеличение до 90 EUR върху всички цигари и 63 % върху СПЦ би довело до вероятно намаление на търсенето средно с 10 % в 22 държави-членки⁸. Освен това то ще

⁶ Не е необходимо държавите-членки, които начисляват акциз от най-малко 101 EUR за 1000 къса за цигари от НТЦК да спазват правилото за 57 %.

⁷ Обединеното кралство, Ирландия, Франция, Германия и Швеция.

⁸ Освен в държавите-членки с високо облагане Обединеното кралство, Ирландия, Франция, Германия и Швеция. (и Румъния не беше включена в симулацията).

предостави възможност за допълнителни увеличения на акцизите върху цигари и в онези държави-членки, в които облагането вече е високо.

Изразено в местна покупателна способност само в България и Румъния едно незабавно увеличение ще доведе до прекомерно високи цени спрямо цените на основните пазари в Общността. Трябва обаче да бъде взет под внимание и фактът, че в момента някои държави-членки все още са в преходни периоди до 2009 г. или 2010 г.

3.5. Разходи по привеждане в съответствие

Съществуват две основни причини, които подхранват неместното облагаемо потребление: фактът, че цигарите стават по-малко достъпни заради рязкото повишаване на данъка, и фактът, че някои държави-членки имат общи сухопътни граници с пропускателен режим с трети страни с ниски данъци.

Допълнителното сближаване на акцизите в ЕС и по-доброто координиране на повишението на цените на цигарите с цел контрол върху тютюна със сигурност ще помогне за решаване на проблема с незаконната търговия в ЕС. Това ще доведе до намаляване на разходите по привеждане в съответствие на вътрешния пазар, където вече не се осъществява граничен контрол.

Някои нови държави-членки обаче имат сухопътни граници със съседни трети страни, където равнището на облагането и продажните цени на дребно на тютюневи изделия са ниски в сравнение с равнището в ЕС. Това насърчава високо равнище на контрабандата от други държави, което подкопава функционирането на вътрешния пазар и на ЕС, както и здравната политика на неговите държави-членки.

Контрабандата от трети страни е особено висока в някои държави-членки, които имат сухопътни граници с трети страни. За да се ограничи контрабандата от други държави, често се поддържат ниски равнища на акцизите. В резултат от това тези държави-членки привличат трансгранични покупки и незаконна търговия към други държави-членки, като така налагат външни разходи на вътрешния пазар.

Затова повишаването на акцизите върху цигарите трябва да бъде комбинирано със засилване на борбата срещу незаконната търговия от трети страни.

Борбата срещу незаконната търговия е най-вече задължение на държавите-членки. Комисията обаче, като страна по Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на тютюна, играе активна роля при продължаващите преговори по изготвянето на Протокол за незаконната търговия с тютюневи изделия в съответствие с член 15 от Рамковата конвенция. Целта на протокола е да бъде изготвен задължителен международен правен инструмент, който да ограничи незаконната търговия с тютюневи изделия, и към който ще бъдат поканени да се присъединят всички 152 държави, ратифицирали Рамковата конвенция.

4. СТРУКТУРА И МИНИМАЛНИ СТАВКИ НА АКЦИЗИТЕ ВЪРХУ ФИНО НАРЯЗАН ТЮТЮН

4.1. Общи бележки

Пазарът на фино нарязан тютюн е около 8 % от общия пазар на тютюневи изделия в ЕС. Фино нарязаният тютюн и цигарите имат различни характеристики, но в крайна сметка продължават да се конкурират като тютюневи изделия.

Същественият различия в равнището на данъците върху фино нарязания тютюн в държавите-членки стимулират контрабандата и трансграничните покупки между някои съседни държави. Освен това разликата в равнищата на облагането на цигарите и фино нарязания тютюн води до продуктово заместване. През периода 2002—2006 г. среднопретеглените количества цигари, пуснати на пазара в 25-те държави-членки на ЕС⁹, са намалели с 13 %. Количествата на фино нарязания тютюн обаче са се увеличили за същия период с около 10 %. (Виж приложение 4).

От гледна точка на здравеопазването значителните различия в равнищата на облагане на тези продукти на равнище на Общността също не са обосновани, тъй като и двата са еднакво опасни.

4.2. Структура на акцизите върху фино нарязан тютюн

В момента държавите-членки имат свободата сами да определят структурата на акциза върху фино нарязания тютюн за пушене, който е предназначен за свиване на цигари (специфичен или пропорционален или смесен).

Обществените консултации ясно показаха, че голямото мнозинство от заинтересованите лица са срещу налагането на ограничения върху гъвкавостта, която съществува в момента в областта на фино нарязания тютюн. Освен това, тъй като целта е да бъде предоставена по-голяма гъвкавост на държавите-членки при облагането на цигарите, не би било желателно едновременно с това да се ограничи гъвкавостта по отношение на фино нарязания тютюн.

Като се вземе предвид факта, че минимумите в ЕС по отношение на цигарите са установени посредством общи минимални изисквания, изравняването на облагането на цигарите и на фино нарязания тютюн следва да се извърши въз основа на минимални ставки, като на държавите-членки бъде оставена гъвкавост, за да определят съотношението между пропорционалните и специфичните данъци.

Минималните изисквания за цигарите се състоят от задължителен пропорционален минимум и минимална стойност. Обаче за фино нарязания тютюн държавите-членки трябва да спазват или едното, или другото. Съответно в онези държави-членки, които прилагат пропорционално облагане на фино нарязания тютюн, не съществува изискване за минимална стойност, каквото например има за цигарите. В резултат от това съществуват големи различия между данъците и цените на фино нарязания тютюн в ЕС. Освен това понастоящем се наблюдават ситуации, при които равнището на данъка за ръчно свиваните цигари е под 30 % спрямо равнището на данъка върху цигарите. (Виж приложение 2).

⁹

За Румъния и България липсват данни.

Затова въвеждането на комбинация от пропорционален минимум и минимална стойност за фино нарязания тютюн би бил подходящ начин за изравняване на данъчното облагане върху цигарите и върху фино нарязания тютюн.

4.3. Минимални ставки върху фино нарязания тютюн

В момента минималните ставки за фино нарязания тютюн са определени на 36 % от продажната цена на дребно, в която са включени всички дължими данъци и такси или 32 EUR за килограм.

За да се запази съотношението, установено при първоначалното определяне на ставките през 1992 г., минималните специфични стойности бяха коригирани съобразно инфлацията след прегледите през 1998 г. и 2001 г. Коригираната с инфлацията за периода 2004—2007 г. стойност би била 34 EUR. Както се посочва обаче в предходния доклад, минималните ставки за фино нарязан тютюн следва да бъдат определени на около две трети от минималните ставки за цигари. Такова съотношение би позволило на държавите-членки да вземат под внимание разликата между полуготовото и готовото изделие, разликите в себестойността на двата продукта и относително трудоемкия процес на производство на фино нарязан тютюн.

За да бъдат достигнати най-малко две трети от минимума за цигарите, минималната стойност за фино нарязания тютюн трябва да бъде увеличена над инфлацията. Специфичната стойност трябва да бъде определена на 43 EUR за килограм спрямо 64 EUR за 1000 къса. Минимално пропорционално изискване от две трети би довело до минимален размер на облагането за фино нарязания тютюн от 38 % спрямо 57 % за цигарите. Такова увеличение би засегнало преди всичко новите държави-членки, които все още имат дерогации от настоящите минимални ставки за цигарите. Тъй като обаче тези държави-членки ще трябва да увеличат акцизите върху цигарите до края на преходните периоди, вероятно е те във всеки случай да увеличат успоредно с това акцизите върху фино нарязания тютюн. Съответно прилагането на координиран подход би довело до избягване на допълнителни нарушения на вътрешния пазар.

В оценката на въздействието се достига до заключението, че от здравна гледна точка, за да се предизвика вероятно намаляване в търсенето средно с 10 %, ще бъде необходимо минималните ставки за цигари да бъдат увеличени до 90 EUR. Съответно, прилагайки посоченото по-горе отношение от 2/3, минималните ставки за фино нарязания тютюн биха се увеличили до 60 EUR през следващите години.

Това би предизвикало намаление в търсенето от около 20 % при същата ценова еластичност както при цигарите. Като се вземе предвид, че за периода от 2002 до 2006 г. количествата цигари, които са били пуснати на пазара в ЕС, са намалели с приблизително 13 % спрямо количествата фино нарязан тютюн, които са се увеличили с около 10 % за същия период. Подобно намаление би създавало баланс между фино нарязания тютюн и цигарите.

5. СТРУКТУРА И МИНИМАЛНИ СТАВКИ НА АКЦИЗИТЕ ВЪРХУ ОБРАБОТЕНИЯ ТЮТЮН, НЕПРЕДНАЗНАЧЕН ЗА ЦИГАРИ И ФИНО НАРЯЗАН ТЮТЮН

Другите видове обработен тютюн по тази точка включват пури, пурети и друг тютюн за пушене (най-вече тютюн за лули). Този пазар представлява по-малко от 1 % от общия

пазар на обработения тютюн и намалява. Вътрешният пазар за други видове тютюн за пушене функционира относително добре, като няма сведения за сериозни измами или контрабанда.

В някои държави-членки обаче се появиха нови продукти, които се облагат като пури или тютюн за лули, но се предлагат като продукти, които пряко конкурират цигарите или фино нарязания тютюн. За да се избегнат предизвикани от данъците нарушения на конкуренцията, различните категории други обработени тютюневи изделия трябва да бъдат дефинирани по-точно.

Освен това необходимо е специфичният акциз за пури и пурети и за друг тютюн за пушене да бъдат коригирани с инфлацията за периода 2003—2007 г. Въз основа на данните от Евростат за годишния процент на изменение на ХИПЦ (хармонизиран индекс на потребителските цени) за 2003—2007 г. процентът на инфлацията може да бъде оценен на около 2 % годишно или на 8 % за периода като цяло.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

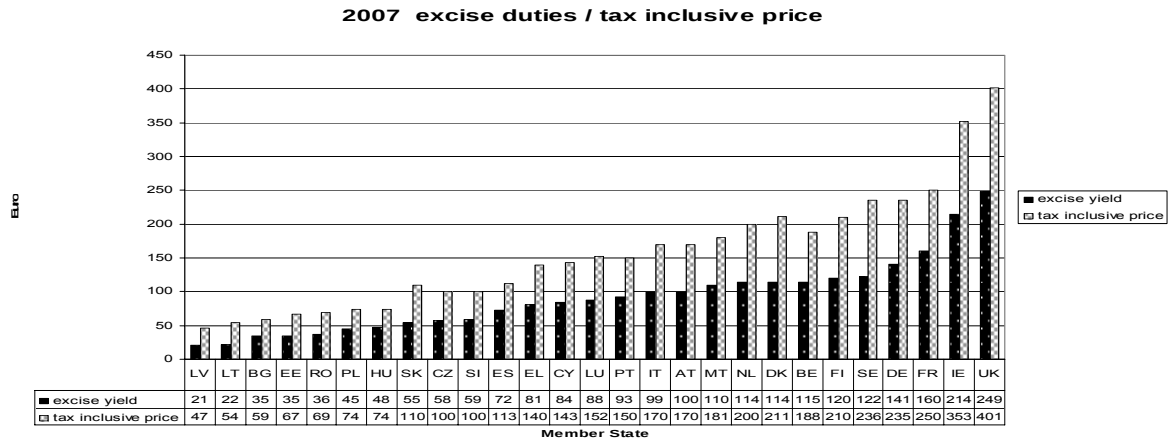
Прегледът на структурата и ставките на акциза върху обработените тютюневи изделия ни води до заключението, че са необходими няколко важни изменения в съществуващото законодателство:

- С оглед на постигането на по-голяма прозрачност на разпоредбите и за да бъде постигната равнопоставеност в тютюневия сектор, НТЦК (най-търсената ценова категория) трябва да бъде заменена със среднопретеглени цени (СПЦ) като отправна точка за минималните изисквания на ЕС. За да се подчертае значението на целите, свързани със здравеопазването, те трябва да бъдат комбинирани с минимална стойност, прилагана по отношение на всички цигари. СПЦ трябва да бъдат също стандартът за измерване на значението на специфичния акциз в общата данъчна тежест (член 16, параграф 2 от Директива 95/59/ЕО).
- На държавите-членки следва да бъде разрешена по-голяма гъвкавост по отношение на структурата на акцизите върху цигари.
- Въвеждането на комбинация от пропорционален минимум и минимална стойност за фино нарязания тютюн би бил подходящ начин за изравняване на данъчното облагане върху цигарите и върху фино нарязания тютюн.
- По отношение на цигарите от здравна гледна точка увеличение на минималните ставки през следващите пет години до 90 EUR за всички цигари и 63 % върху СПЦ би предизвикало вероятно намаление в търсенето от 10 %. Нещо повече, това би намалило разликата между данъците и цените на вътрешния пазар.
- Минималните ставки върху фино нарязания тютюн трябва да бъдат коригирани до две трети от ставката за цигари и трябва да бъдат повишени успоредно с акцизите върху цигари.

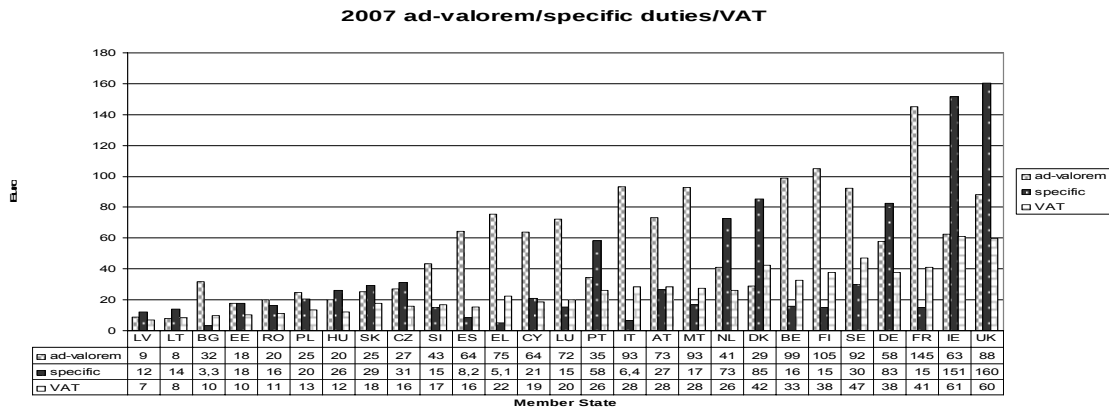
- Мерките за сближаване на акцизите върху цигари на вътрешния пазар следва да бъдат съпътствани от засилване на борбата срещу незаконната търговия, по-специално от трети държави.
- Накрая, за да се отстранят предизвикани от данъците деформации, съществуващите дефиниции за пури и тютюн за лула трябва да бъдат изменени, а минималните ставки да бъдат коригирани, отчитайки инфлацията.

ANNEX 1: 2007 data on cigarettes (MPPC)

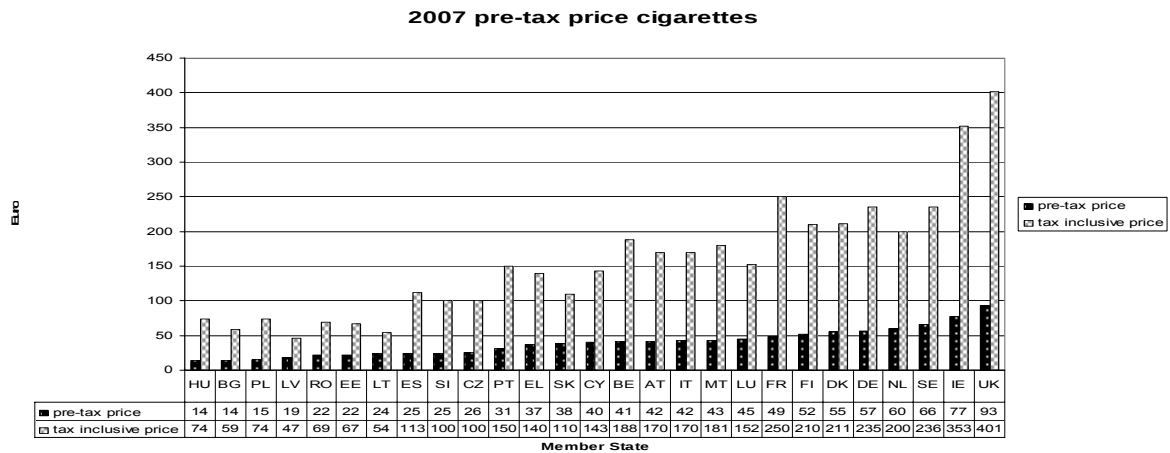
Graph 1



Graph 2

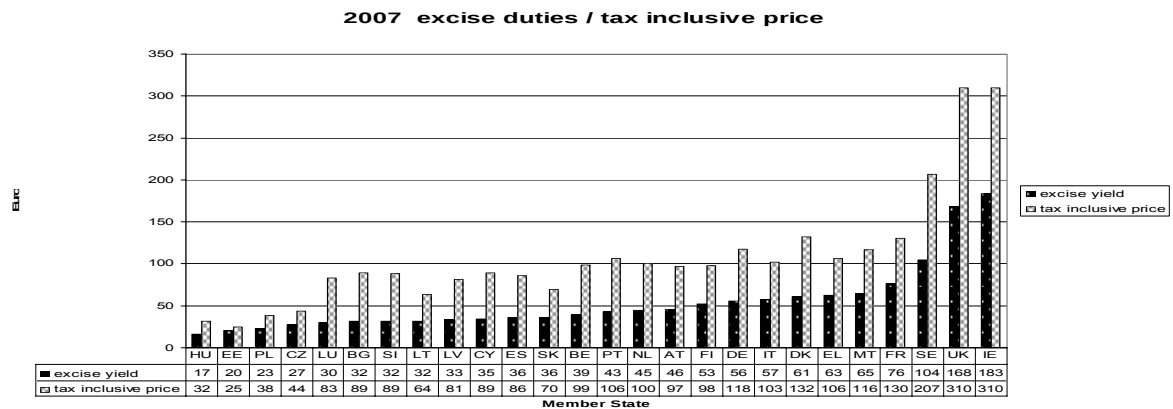


Graph 3

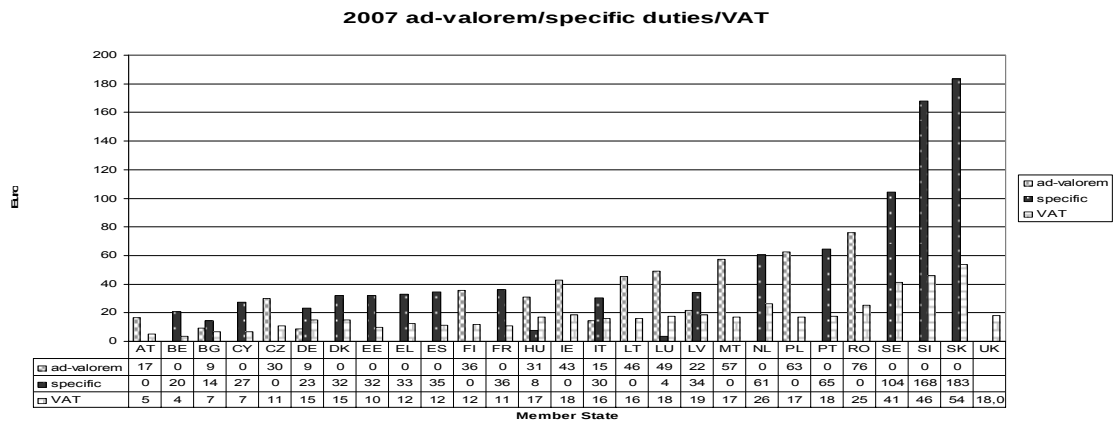


ANNEX 2: 2007 data on fine-cut tobacco (MPPC)

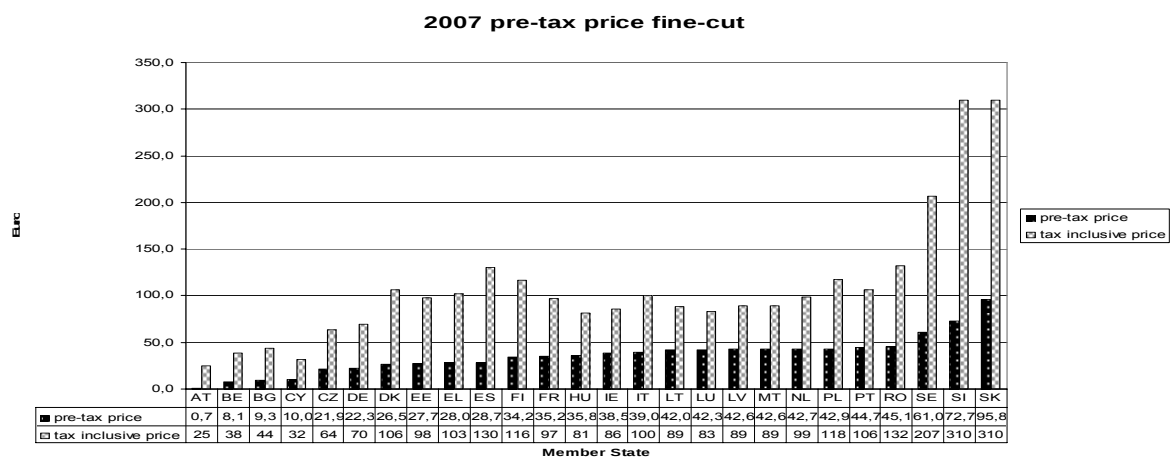
Graph 1



Graph 2



Graph 3



ANNEX 3: 2002-2006 releases for consumption of cigarettes

Releases for consumption of cigarettes - 2002-2006 (1000 pieces)

EU-27	2002	2003	2004	2005	2006	2002-06
AU	15 358 733	15 062 233	14 463 704	13 280 238	13 883 290	-10 %
BE	14 314 440	14 286 561	13 634 112	13 384 484	13 705 663	-4 %
CY	2 017 325	1 985 432	1 655 603	1 921 873	1 888 343	-6 %
CZ	19 096 775	25 613 577	22 459 838	26 231 340	28 262 528	48 %
DK	7 156 722	7 872 682	8 177 705	7 762 472	8 215 985	15 %
EE	2 294 900	2 239 173	2 189 850	2 421 679	2 277 728	-1 %
FI	4 923 954	4 798 725	4 929 521	5 078 000	4 986 000	1 %
FR	80 529 400	69 647 800	54 924 400	54 810 412	55 772 177	-31 %
DE	145 152 720	132 603 170	111 716 210	95 826 690	93 465 500	-36 %
EL	31 987 518	32 369 492	35 185 190	34 408 444	33 383 128	4 %
HU	18 319 609	19 435 456	13 853 849	14 184 287	15 810 596	-14 %
IE	7 015 555	6 294 855	5 330 593	5 419 638	5 857 276	-17 %
IT	105 215 836	101 581 626	98 846 737	92 822 302	93 807 356	-11 %
LV	3 787 340	3 994 500	5 062 364	4 197 236	4 753 872	26 %
LT	4 979 270	3 666 203	2 957 084	3 721 841	5 216 700	5 %
LU	5 780 790	5 610 803	6 374 169	5 309 000	4 745 000	-18 %
MT	596 247	576 900	565 376	589 151	578 686	-3 %
NL	17 024 215	17 080 472	14 999 591	13 654 000	13 963 000	-18 %
PL	82 047 368	80 244 262	75 283 084	87 553 826	79 769 525	-3 %
PT	17 924 867	19 623 143	18 069 016	17 134 790	18 963 003	6 %
SK	4 989 533	2 997 609	4 564 499	9 410 743	4 786 986	-4 %
SI	4 794 979	4 611 836	4 487 482	4 556 764	4 947 442	3 %
ES	90 615 611	92 333 287	93 261 002	92 699 536	91 834 325	1 %
SE	7 656 792	7 482 187	7 281 953	6 859 511	7 674 016	0 %
UK	56 088 000	53 952 287	52 620 073	50 503 000	49 011 000	-13 %
BG	22 612 855	26 245 083	23 043 814	20 596 677	14 836 821	-34 %
RO	na	na	na	36 490 906	32 452 729	-11 %
Total EU 15	606 745 153	580 599 323	539 813 976	508 952 517	509 266 719	-16 %
Total EU 12 (excl RO)	165 536 201	171 610 031	156 122 843	175 385 417	163 129 227	-1 %
Total EU 27 (excl RO)	772 281 353	752 209 353	695 936 819	684 337 934	672 395 947	-13 %

ANNEX 4: 2002-2006 releases for consumption of fine-cut

Releases for consumption of fine cut tobacco - 2002-2006 (kilogram)

EU-27	2002	2003	2004	2005	2006	2002-06
AU	259 000	272 000	298 000	396 000	422 900	63 %
BE	8 417 000	8 327 000	8 429 000	8 180 707	9 425 583	12 %
CY	62 000	97 000	152 000	170 518	192 799	211 %
CZ*	629 400	650 400	190 300	423 300	481 957	-23 %
DK	902 200	855 200	675 300	577 000	552 000	-39 %
EE	8 000	8 000	10 000	12 680	10 680	34 %
FI	949 000	931 000	880 000	883 000	796 000	-16 %
FR	5 720 900	5 980 000	6 969 500	7 008 800	7 107 073	24 %
DE**	14 441 300	14 834 100	15 400 000	14 700 900	18 747 400	30 %
EL	800 700	819 000	964 000	1 038 884	1 247 809	56 %
HU	757 701	1 159 668	1 027 501	895 180	739 374	-2 %
IE	135 568	111 904	112 320	95 972	107 264	-21 %
IT	285 520	324 510	463 255	593 460	677 589	137 %
LV	6 700	7 500	8 200	14 000	18 500	176 %
LT	na	57 151	14 306	11 500	12 718	na
LU	3 194 000	2 983 000	3 006 000	2 970 423	2 845 418	-11 %
MT	19 060	19 850	27 170	30 850	27 290	43 %
NL	13 130 839	12 943 061	12 087 666	10 970 000	10 811 000	-18 %
PL	1 060 000	1 727 000	2 583 000	828 000	496 000	-53 %
PT	302 830	287 370	326 450	391 470	358 480	18 %
SK	33 527	19 837	24 000	13 000	26 000	-22 %
SI	30 445	28 392	26 642	16 040	19 120	-37 %
ES	1 275 416	1 785 347	2 254 601	2 684 910	2 612 660	105 %
SE	886 000	825 000	909 000	966 000	800 000	-10 %
UK	2 864 039	2 893 447	3 052 281	3 189 180	3 453 780	21 %
BG	500	700	1 300	2 000	8 300	1560 %
RO	na	na	na	na	na	na
Total EU 15	53 564 312	54 171 938	55 827 374	54 646 706	59 964 956	12 %
Total EU 12 (excl LT, RO)	2 607 333	3 718 347	4 050 113	2 405 568	2 020 020	-23 %
Total EU 27 (excl LT, RO)	56 171 645	57 890 285	59 877 486	57 052 274	61 984 976	10 %

DE**: excluding pre-portioned tobacco

BE, CY, FI, EL, LV, LU, LT, BG, SE: including other smoking CZ*: From July 2005 the figures indicate the total quantity of other smoking tobacco and fine-cut tobacco together.