

Bruxelles, 12.1.2018.
COM(2018) 17 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU

o Direktivi 2011/64/EU o strukturi i stopama trošarine koje se primjenjuju na prerađeni duhan

Sadržaj

1) Uvod	2
2) Kontekst	2
3) Pitanja i nalazi	2
a) Usklađivanje poreznog tretmana novih proizvoda kao što su elektroničke cigarete na razini EU-a	3
b) Nezakonita trgovina sirovim duhanom	4
c) Zamjena cigareta cigarilosima niske cijene zbog poreza	5
d) Zamjena cigareta sitno rezanim duhanom zbog poreza.....	5
e) Nezakonita trgovina duhanom za vodenu lulu	6
f) Najmanja trošarina na cigarete	6
4) Zaključak i daljnji koraci.....	6

1) Uvod

Vijeće (ECOFIN) zatražilo je 8. ožujka 2016. od Europske komisije da provede studije potrebne za podnošenje zakonodavnog prijedloga za reviziju Direktive 2011/64/EU od 21. srpnja 2011. o strukturi i stopama trošarina koje se primjenjuju na prerađeni duhan¹². Ako Komisija odluči da ne podnese prijedlog, Vijeće je zatražilo da ga se obavijesti o razlozima za tu odluku. U ovom su izvješću navedeni rezultati i zaključci vanjske studije o toj temi te razlozi za Komisijinu odluku da u ovom trenutku neće podnijeti prijedlog za reviziju Direktive 2011/64/EU³.

2) Kontekst

U Direktivi Vijeća 2011/64/EU utvrđena su usklađena pravila na razini EU-a o strukturi i stopama trošarina koje se primjenjuju na prerađeni duhan. Konkretno, u njoj su različiti proizvodi od prerađenog duhana obuhvaćeni tom direktivom definirani i razvrstani u skladu sa svojim svojstvima. Direktivom je utvrđena i struktura trošarina za različite vrste proizvoda. Direktiva je obuhvaćena evaluacijom u okviru Komisijina programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT)⁴. Vanjska evaluacija te direktive dovršena je 2014., a 2015. objavljeno je izvješće Komisije u kojem su predstavljeni rezultati i zaključci evaluacije⁵. Države članice raspravljale su o tom izvješću u okviru Vijeća (ECOFIN) te je 8. ožujka 2016. donesen skup zaključaka o budućim mjerama u tom području. Kako bi postupila u skladu sa zahtjevom Vijeća iz tih zaključaka, Komisija je započela s pripremom procjene učinka i angažirala vanjskog konzultanta da provede studiju u tu svrhu. Studija je trebala služiti kao doprinos procjeni učinka moguće revizije Direktive 2011/64/EU. Analizirana pitanja bila su među onima utvrđenima evaluacijom iz 2014.

3) Pitanja i nalazi

Vanjska studija o mogućoj reviziji Direktive 2011/64/EU bila je usmjerena na šest područja. U nastavku su sažeta glavna analizirana pitanja i nalazi vanjske studije.

¹ Zaključci Vijeća o strukturi i stopama trošarina koje se primjenjuju na prerađeni duhan, 8. ožujka 2016. <http://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2016/03/08/ecofin-conclusions-structure-rates-manufactured-tobacco/>

² Direktiva Vijeća 2011/64/EU od 21. lipnja 2011. o strukturi i stopama trošarina koje se primjenjuju na prerađeni duhan.

³ Vanjska studija objavljena je na web-mjestu Glavne uprave za oporezivanje i carinsku uniju: https://ec.europa.eu/taxation_customs/publications/studies-made-commission_en.

⁴ REFIT je program preispitivanja cjelokupnog zakonodavstva EU-a kako bi se utvrdila opterećenja, nedosljednosti, jazovi ili neučinkovite mjere te predložili nužni koraci kojima će se odgovoriti na nalaze preispitivanja.

⁵ TAXUD/2012/DE/341, Posebni ugovor br. 4 u okviru FWC-a TAXUD/2012/CC116, „Studija o mjerenju i smanjivanju administrativnih troškova gospodarskih subjekata i poreznih uprava te istovremeno ostvarivanje više razine usklađenosti i sigurnosti u primjeni trošarina na duhanske proizvode” COM(2015) 621 final „IZVJEŠĆE KOMISIJE VIJEĆU o evaluaciji Direktive 2011/64/EU u okviru programa REFIT te o strukturi i stopama trošarina koje se primjenjuju na prerađeni duhan”

a) Usklađivanje poreznog tretmana novih proizvoda kao što su elektroničke cigarete na razini EU-a

E-cigarete

E-cigarete trenutačno nisu obuhvaćene Direktivom o trošarinama na duhan. Države članice mogu primijeniti nacionalni porez na e-cigarete ako u skladu s vlastitim pravilima procijene da je to primjereno. Trenutačno devet država članica oporezuje e-cigarete u skladu s nacionalnim pravilima, a za još nekoliko njih navedeno je da to razmatraju⁶. Ti različiti porezni tretmani mogli bi narušiti funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Studijom je utvrđeno da su dostupne informacije o e-cigaretama bile ograničene, zbog čega je bilo teško zaključiti kako će se tržište razvijati u budućnosti. Osim toga, mišljenja o mogućim učincima e-cigareta na zdravlje, a time i o odgovarajućem poreznom tretmanu uvelike se razlikuju. Stoga bi sa zdravstvenog stajališta trebalo oprezno pristupiti potencijalnom usklađenom oporezivanju e-cigareta. Procjenjuje se da bi hipotetski gubitak trošarine zbog zamjene tradicionalnih cigareta novim proizvodima koji uključuju e-cigarete bio manji od 2,5 % (2 milijarde EUR) ukupnih prihoda od trošarina na cigarete. Pozitivna porezna stopa mogla bi proračunima država članica donijeti od 0,3 do 0,5 milijardi EUR, iako se očekuju poteškoće u provedbi. Te je brojke potrebno vrlo oprezno tumačiti jer još nisu poznati potpuni učinci pravila iz Direktive o duhanskim proizvodima, koja je stupila na snagu 20. svibnja 2016., posebno s obzirom na manje proizvođače⁷. Direktivom o duhanskim proizvodima obuhvaćen je širi raspon proizvoda nego Direktivom 2011/64/EU, uključujući bezdimni duhan, biljne proizvode za pušenje te posebno e-cigarete i njihove spremnike za ponovno punjenje. Direktivom o duhanskim proizvodima uvedeni su, među ostalim, posebni zahtjevi za pakiranje, označivanje, sigurnost i praćenje e-cigareta te izvješćivanje o njima.

Komisija podupire preporuku iz vanjske studije da se usvoji pristup s više faza, počevši s prikupljanjem točnih podataka kako bi se riješio problem nedostatka informacija. Sastavljanje pouzdane baze informacija ili dokaza ključno je za bolje oblikovanje politika. Trenutačno dostupni podaci ne sadržavaju dovoljno dokaza na kojima bi se temeljio prijedlog usklađenog pristupa za oporezivanje e-cigareta. Komisija očekuje da će više podataka biti dostupno zahvaljujući obvezama iz članka 20. Direktive o duhanskim proizvodima, zbog čega je odlučila ponovno se posvetiti tom pitanju u kontekstu evaluacije u okviru programa REFIT i sljedećeg redovitog izvješća o oporezivanju duhana koje se dostavlja 2019., u skladu s obvezom utvrđenom u članku 19. Direktive 2011/64/EU. Dotad se očekuje i više informacija o učincima zahtjeva iz Direktive o duhanskim proizvodima na tržište e-cigareta.

Duhanski proizvodi koji se zagrijevaju, ali ne gore

Studija je otkrila da su do 2016. duhanski proizvodi koji se zagrijevaju, ali ne gore (eng. *heat-not-burn*) bili obuhvaćeni opsežnom komercijalizacijom samo u ograničenom broju država članica. Države članice trenutačno primjenjuju različite pristupe za porezni tretman tih proizvoda, od oporezivanja po istoj stopi

⁶ Italija, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Latvija, Mađarska, Finska, Grčka i Hrvatska.

⁷ DIREKTIVA 2014/40/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ.

kao duhan za pušenje na temelju trenutne direktive (Hrvatska, Njemačka, Grčka, Latvija, Nizozemska, Slovačka, Slovenija, Rumunjska i Ujedinjena Kraljevina) do oporezivanja po drukčijoj stopi na nacionalnoj razini (Italija, Portugal, Mađarska). Ti različiti porezni tretmani mogli bi narušiti funkcioniranje unutarnjeg tržišta.

Osim toga, brojne države članice nisu donijele odluku o poreznom režimu, jednostavno zato što se ti proizvodi ne prodaju na njihovim tržištima. Duhanske proizvode koji se zagrijavaju, ali ne gore trenutno upotrebljava manje od pola milijuna ljudi u cijelom EU-u i zanemariva je mogućnost da zamijene tradicionalne duhanske proizvode.

Komisija smatra da bi zbog toga što je to tržište novo i razvija se u ovoj fazi bilo izrazito teško osmisliti usklađenu izričitu definiciju koja bi obuhvatila te proizvode u njihovu sadašnjem obliku i njihov budući razvoj. Neki od tih proizvoda već su obuhvaćeni direktivom, iako neizravno, jer sadržavaju duhan. Komisija smatra da bi se te proizvode moglo oporezivati po istoj stopi kao duhan za pušenje na temelju direktive. I u ovom je slučaju Komisija odlučila ponovno se posvetiti predmetnom pitanju u kontekstu sljedeće evaluacije u okviru programa REFIT i izvješća o oporezivanju duhana koje se dostavlja na temelju članka 19. Direktive 2011/64/EU.

b) Nezakonita trgovina sirovim duhanom

Sirovi duhan trenutno nije proizvod obuhvaćen trošarinama kako su definirani u Direktivi 2011/64/EU. Tijekom evaluacije 2014. iznesena je činjenica da se sirovi duhan usmjerava u nezakonitu trgovinu. To se događa jer je moguće da je usmjeravanje sirovog duhana u nezakonitu trgovinu jednostavnija mogućnost u usporedbi s proizvodima od prerađenog duhana iz razloga što se alati za praćenje kao što je sustav kontrole kretanja trošarinskih proizvoda (EMCS) ne upotrebljavaju za praćenje kretanja sirovog duhana. Procjenjuje se da nezakonita trgovina sirovim duhanom obuhvaća približno 10 000 tona godišnje, odnosno oko 1 % tržišta sirovog duhana u EU-u. Proizvodnja cigareta od te količine sirovog duhana mogla bi prouzročiti utaju poreza u iznosu od 1 do 2 milijarde EUR, što je od 1,6 do 2,7 % trenutnih prihoda od cigareta.

Uključivanje sirovog duhana u proizvode obuhvaćene trošarinama poboljšalo bi kontrolu, ali bi prouzročilo i administrativne troškove i troškove usklađivanja svim zakonitim subjektima. Ti su troškovi visoki u odnosu na vrijednost proizvodnje i iznose oko 35 % tržišne vrijednosti sirovog duhana u EU-u. U usporedbi s ukupnim tržištem sirovog duhana u EU-u ti bi troškovi činili oko 8 % njegove vrijednosti. To bi dovelo do smanjenja konkurentnosti duhana proizvedenog u EU-u u odnosu na uvezeni duhan. Regulatorni troškovi sastoje se od uspostave trošarinskog skladišta i dobivanja odobrenja za upravljanje njime te od uspostave sustava EMCS i kretanja robe u skladu s njim. Zbog toga bi nastala prednost za uzgajivače i prve prerađivače izvan EU-a, koji ne bi morali snositi te troškove, ali bi i dalje mogli izvoziti (sirovi) duhan u EU. Osim toga, nije vjerojatno da će iznos utajenog poreza čiji bi se povrat mogao ostvariti zahvaljujući praćenju u EMCS-u premašiti administrativne troškove i troškove usklađivanja koji nastanu za gospodarske subjekte i, u manjoj mjeri, za javna tijela.

Komisija bi stoga podržala preporuku iz vanjske studije u kojoj se zaključuje da bi uključivanje sirovog duhana u proizvode obuhvaćene trošarinama bilo nerazmjerno i da bi se slične koristi mogle ostvariti uz manje troškove zajedničkim regulatornim okvirom za uzgajivače i prve prerađivače u EU-u. Neke su

države članice već uvele nacionalni regulatorni okvir koji od gospodarskih subjekata zahtijeva da se registriraju te vode evidenciju zaliha i tokova sirovog duhana.

c) Zamjena cigareta cigarilosima niske cijene zbog poreza

Najmanja stopa trošarine primjenjiva na kategoriju „cigare i cigarilos” manja je nego za cigarete. Granični cigarilosu imaju slične značajke kao cigarete, ali ih se može prodavati po nižoj cijeni jer su razvrstani u skupinu cigarilosa i ostvaruju korist od povoljnijeg poreznog tretmana. Takvi granični proizvodi mogli bi prouzročiti smanjenje prihoda, narušavanje tržišnog natjecanja i negativne učinke na politike kontrole duhana.

Međutim, u studiji je utvrđeno da se zamjena cigareta graničnim cigarilosima prouzročena porezima znatno smanjila jer je 1. siječnja 2015. na snagu stupila revidirana definicija kategorije „cigare i cigarilos” iz direktive i jer su u skladu s tim države članice donijele odgovarajuće porezne strukture⁸.

Stoga Komisija podupire preporuku iz vanjske studije o tome kako nema mnogo argumenata za daljnje djelovanje na razini EU-a u tom pogledu. Osim toga, direktiva državama članicama omogućuje da razviju poreznu strukturu koja umanjuje poticaj za cigarilose niske cijene konkurentne cigaretama. Države članice mogle bi, na primjer, uvesti ili povećati određene poreze ili najmanju trošarinu za tu kategoriju proizvoda.

d) Zamjena cigareta sitno rezanim duhanom zbog poreza

Najmanja stopa trošarine primjenjiva na sitno rezani duhan za pušenje manja je nego za cigarete. Razlika u stopi poreza mogla bi služiti kao poticaj za zamjenu cigareta sitno rezanim duhanom, što bi dovelo do gubitka prihoda i negativnih učinaka na politike kontrole duhana. Kako je navedeno u uvodnim izjavama Direktive 2011/64/EU, potrebno je približiti najniže stope za sitno rezani duhan najnižim stopama koje se primjenjuju na cigarete, uzimajući u obzir konkurentnost i jednako značajnu štetnost tih proizvoda. Sitno rezani duhan uvelike je zamjena za cigarete i trenutačno čini gotovo 20 % ukupne potrošnje duhana. U direktivi su i dalje predviđena postupna povećanja za sitno rezani duhan 2018. i 2020. kako bi se ukupne najmanje stope približile stopama za cigarete. Tržište sitno rezanog duhana raslo je od 2006. do 2012. i zatim se stabiliziralo od 2013. do 2016. u EU-u zbog prilagodbe poreznih politika i zasićenja tržišta. U studiji su se razmatrali različiti scenariji kojima bi se mogao smanjiti poticaj za zamjenu. Učinci se uvelike razlikuju, ovisno o scenariju i državi članici. S obzirom na veliki udio MSP-ova na tržištu sitno rezanog duhana svako bi smanjenje imalo razmjerno veći učinak na MSP-ove nego na velike proizvođače duhana.

Većina država članica već oporezuje sitno rezani duhan po stopi znatno višoj od ukupne najmanje stope. Stoga promjena najmanje stope ne bi imala velik učinak u tom pogledu, posebno jer su u nekoliko

⁸ Vidjeti i odstupanje za Njemačku i Mađarsku do 31. prosinca 2014. iz članka 4. stavka 2. Direktive 2011/64/EU.

slučajeva porezne stope primjenjive na sitno rezani duhan i cigarete već usklađene. Veći bi se učinak mogao očekivati da države članice „povežu” porezni tretman sitno rezanog duhana s cigaretama. U tu svrhu treba napomenuti da direktiva ne sprječava države članice da usklade stope sitno rezanog duhana i cigareta ni da „povezuju” stope tih kategorija proizvoda. Ta se pitanja ne spominju u toj direktivi, čime se državama članicama omogućuje da odluče o odgovarajućoj mjeri kojom će riješiti problem zamjene cigareta sitno rezanim duhanom. S obzirom na slobodu koju direktiva ostavlja državama članicama i vidljivu stabilizaciju tržišta Komisija smatra da, u skladu s vanjskom studijom, daljnje djelovanje na razini EU-a ne bi imalo očitu dodanu vrijednost.

e) Nezakonita trgovina duhanom za vodenu lulu

Duhan za vodenu lulu trenutačno je u Direktivi 2011/64/EU razvrstan u „drugi duhan za pušenje”. Čini se da je duhan za vodenu lulu obuhvaćen visokom razinom nezakonite trgovine. Nije dostupno mnogo podataka o duhanu za vodenu lulu, ali čini se da se većina tih proizvoda uvozi. Ukupna potrošnja u EU-u procjenjuje se na 5 000 tona godišnje, od čega za dvije trećine prema procjeni nije plaćena trošarina. Iako je njegov udio velik, duhan za vodenu lulu prema svojoj apsolutnoj vrijednosti i dalje je zanemarivo prisutan proizvod u usporedbi s ostalim proizvodima. Zasebna kategorija proizvoda omogućila bi državama članicama da duhan za vodenu lulu oporezuju po drukčijoj stopi nego „drugi duhan za pušenje”. Međutim, iako bi zasebna kategorija za duhan za vodenu lulu i prilagođena manja stopa mogle biti korisne za uklanjanje poticaja za nezakonitu trgovinu, povoljnije stope mogle bi služiti kao poticaj za razvoj drugih graničnih proizvoda. U skladu s vanjskom studijom, Komisija smatra da su dostupni podaci previše ograničeni i nepouzdana da bi se trenutačno na njima mogla temeljiti velika porezna reforma kao što je uvođenje zasebne kategorije za duhan za vodenu lulu.

f) Najmanja trošarina na cigarete

Direktiva omogućuje državama članicama da odrede porezni minimum, poznat i kao najmanja trošarina, pod uvjetom da se poštuje ukupna miješana struktura. U direktivi nije navedena nikakva određena metoda izračuna te najmanje trošarine. Međutim, i gospodarski subjekti koji su obvezni plaćati trošarinu i porezne uprave naveli su u studiji da najmanja trošarina dobro funkcionira. Države članice cijene prostor za primjenu pravila koji im se ostavlja direktivom jer se povećava njihova fleksibilnost u ostvarivanju ciljeva najmanje trošarine. Istodobno, s obzirom na različite tehničke pojmove koji se upotrebljavaju u direktivi i koji bi mogli dovesti do zabune u pogledu izračuna najmanje trošarine, moglo bi biti potrebno pojašnjenje koje će državama članicama omogućiti učinkovitiju primjenu te odredbe protiv cigareta niske cijene.

4) Zaključak i daljnji koraci

U ovom je izvješću Komisija objasnila zašto 2017. neće predložiti reviziju ili izmjenu Direktive 2011/64/EU. Glavni su razlozi nedostatak podataka potrebnih da bi se potkrijepio prijedlog usklađenog oporezivanja e-cigareta i činjenica da su neki od problema utvrđenih u evaluaciji iz 2014.

u međuvremenu riješeni na nacionalnoj razini ili sporazumno riješeni. Pitanje postoji li potreba za predlaganjem usklađene izričite kategorije za e-cigarete i duhanske proizvode koji se zagrijavaju, ali ne gore, ponovno će se razmotriti u kontekstu sljedeće evaluacije u okviru programa REFIT i izvješća o direktivi koje se dostavlja 2019.

U evaluaciju u okviru programa REFIT uključit će se preostala pitanja koja se nisu mogla riješiti u vanjskoj studiji, uključujući e-cigarete i duhanske proizvode koji se zagrijavaju, ali ne gore. Više se informacija očekuje, među ostalim, na temelju obveze izvješćivanja iz članka 20. Direktive o duhanskim proizvodima. Komisija će stoga nastaviti pratiti kretanja povezana s e-cigaretama i duhanskim proizvodima koji se zagrijavaju, ali ne gore.

Konačno, Komisija smatra da bi se istodobno s evaluacijom u okviru programa REFIT trebalo provoditi i preispitivanje najmanjih stopa primjenjivih na temelju direktive. U skladu s člankom 19. stavkom 1. Direktive 2011/64/EU Komisija je dužna svake četiri godine dostaviti izvješće o stopama i strukturi trošarine utvrđene u toj direktivi. Posljednje je izvješće dostavljeno 2015., a sljedeće će se izvješće dostaviti 2019. U posljednjoj evaluaciji dovršenoj 2014. nisu ispitane najmanje stope jer neka od trenutnih prijelaznih razdoblja još nisu bila završila niti su sva povećanja bila stupila na snagu. Trenutačno su gotovo sve države članice, osim Bugarske, Mađarske i Rumunjske, dosegnule ukupne najmanje stope. Sljedeće izvješće i moguća revizija planirani su za 2019., dokad će proteći gotovo deset godina od odobrenja trenutnih najmanjih stopa, a da nije primijenjen ispravak za učinke inflacije. U prilogu Zaključcima Vijeća od 8. ožujka 2016. pet je država članica podržalo zaključak da bi bez odgode trebalo započeti rad na budućoj reviziji najmanjih stopa⁹. Osim toga, s obzirom na ozbiljnu štetu koju duhanski proizvodi nanose zdravlju, trebalo bi uzeti u obzir činjenicu da se člankom 168. Ugovora o funkcioniranju EU-a zahtijeva osiguravanje visokog stupnja zaštite zdravlja ljudi i da je EU stranka Okvirne konvencije o nadzoru nad duhanom (FCTC). Zbog toga Komisija sada smatra da bi i ispitivanje potrebe za povećanjem najmanjih stopa trebalo provesti istodobno s evaluacijom u okviru programa REFIT. Stoga će Komisija 2018. započeti s evaluacijom najmanjih stopa.

⁹ Austrija, Irska, Finska, Francuska i Švedska.