



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.12.2012 r.  
SWD(2012) 453 final

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi:*

**Wniosek**

**DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów**

**(Tekst mający znaczenie dla EOG)**

{COM(2012) 788 final}

{SWD(2012) 452 final}

## 1. WPROWADZENIE

Dyrektywa 2001/37/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, dotyczących produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych (dyrektywa w sprawie wyrobów tytoniowych, została przyjęta w dniu 5 czerwca 2001<sup>1</sup>. Od przyjęcia tej dyrektywy upłynęło ponad dziesięć lat i konieczne stało się rozważenie i przeanalizowanie możliwości jej **aktualizacji zgodnie ze zmianami sytuacji rynkowej oraz postępem naukowym i zmianami na szczeblu międzynarodowym**, w szczególności Ramową konwencją Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu (ramowa konwencja WHO), której Unia Europejska i wszystkie państwa członkowskie są Stronami. Inicjatywa dotycząca zmiany dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych została zawarta w planie prac Komisji na 2012 r.<sup>2</sup> Ogólnym celem tej zmiany jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Główne cele to zatem: 1) aktualizacja przepisów w obszarach, które już zostały objęte harmonizacją, aby usunąć przeszkody, które utrudniają państwom członkowskim dostosowanie ich przepisów krajowych do zmian sytuacji rynkowej i zmian na szczeblu międzynarodowym oraz do postępu naukowego<sup>3</sup>, 2) uregulowanie nieobjętych jeszcze dyrektywą środków dotyczących wyrobów, w takim zakresie, w jakim zróżnicowanie podejścia w państwach członkowskich doprowadziło lub może doprowadzić do fragmentacji rynku wewnętrznego<sup>4</sup> oraz 3) zapewnienie, aby przepisy dyrektywy nie były obchodzone poprzez wprowadzanie do obrotu wyrobów niezgodnych z dyrektywą w sprawie wyrobów tytoniowych<sup>5</sup>. Podczas określania i wyboru poszczególnych wariantów strategicznych uwzględniono wysoki poziom ochrony zdrowia. Szczególnie wzięto przy tym pod uwagę rozpoczynanie spożycia tytoniu wśród młodych ludzi. Większość środków koncentruje się, na pierwszym etapie, na papierosach produkowanych fabrycznie, tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów oraz wyrobach tytoniowych bezdymnych.

## 2. KONSULTACJE, WIEDZA SPECJALISTYCZNA I OPIS RYNKU

W kontekście oceny skutków przeprowadzono szeroko zakrojone konsultacje społeczne oraz ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami. W ocenie skutków wykorzystano również szereg analiz zewnętrznych, opinię niezależnego Komitetu Naukowego Komisji (SCENIHR) oraz badania Eurobarometru.

Całkowita wartość rynku tytoniowego na poziomie detalicznym, obejmująca podatki i akcyzę, wynosi 136,5 mld EUR. Udział papierosów produkowanych fabrycznie w całkowitej wartości rynku wyrobów tytoniowych wynosi niemal 90 % (121,3 mld EUR), a razem z tytoniem do samodzielnego skręcania papierosów wyroby te stanowią prawie 95 % rynku tytoniowego. Pozostałą część rynku zajmuje tytoń fajkowy, cygara/cygaretki i wyroby tytoniowe bezdymne. W 2010 r. kwota podatku akcyzowego w całej UE przekroczyła 79 mld EUR.

Tytoń jest największym możliwym do uniknięcia zagrożeniem dla zdrowia w UE i każdego roku powoduje prawie 700 000 zgonów w UE. Zmieniając przepisy, skupiono się na rozpoczynaniu spożycia tytoniu, w szczególności wśród młodych ludzi, biorąc pod uwagę, że 94 % palaczy

<sup>1</sup> Dz.U. L 194 z 18.7.2001, s. 26–35.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2012\\_annex\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/cwp2012_annex_pl.pdf)

<sup>3</sup> Bez takiej aktualizacji państwa członkowskie nie mogą np. zwiększyć rozmiaru ostrzeżeń zdrowotnych, zmienić ich miejsca na opakowaniu ani zastąpić danych o poziomie substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla innymi informacjami.

<sup>4</sup> Na przykład obecnie w ośmiu państwach członkowskich obowiązują obrazkowe ostrzeżenia zdrowotne, a w poszczególnych państwach obowiązują zróżnicowane przepisy dotyczące składników.

<sup>5</sup> Na przykład środki dotyczące transgranicznej sprzedaży na odległość oraz identyfikowalności ułatwią legalne prowadzenie działalności, zapobiegając w ten sposób sprzedaży wyrobów niezgodnych z dyrektywą w sprawie wyrobów tytoniowych (np. w kwestii ostrzeżeń zdrowotnych i składników).

zaczyna w wieku poniżej 25 lat<sup>6</sup>. Około 50 % palaczy umiera przedwcześnie, średnio o 14 lat wcześniej niż osoby niepalące. Przez większą liczbę lat cierpią także na poważne choroby. Roczne wydatki publiczne na ochronę zdrowia w UE przeznaczone na leczenie sześciu głównych kategorii chorób spowodowanych paleniem szacuje się na ok. 25,3 mld EUR, a każdego roku społeczeństwo traci 8,3 mld EUR ze względu na straty w zakresie wydajności związane z paleniem (w tym wczesne emerytury/zgony i absencję w pracy). Ponadto lata życia utracone z powodu palenia w przeliczeniu na wartość pieniężną wynoszą 517 mld EUR każdego roku.

---

<sup>6</sup> Badanie specjalne Eurobarometru 385, 2012 : [http://ec.europa.eu/health/eurobarometers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/eurobarometers/index_en.htm). 70 % zaczyna w wieku poniżej 18 lat.

### 3. OPIS PROBLEMÓW

#### 3.1. PROBLEM NR 1: WYROBY TYTONIOWE BEZDYMNE I ROZSZERZENIE ZAKRESU WYROBÓW

##### *a) Wyroby tytoniowe bezdymne*

Wszystkie wyroby tytoniowe uzależniają i wiążą się z licznymi niepożądanymi skutkami dla zdrowia. Na rynek zaczęły trafiać nowe produkty o atrakcyjnych etykietach i aromatach, co ma służyć wykorzystaniu nowych możliwości rynkowych, które pojawiły się w związku z przyjmowaniem przepisów krajowych zakazujących palenia w miejscach publicznych (środowiskach wolnych od dymu tytoniowego). Zainteresowane strony mają różne opinie w kwestii tego, czy obowiązujący zakaz dotyczący tytoniu do stosowania doustnego (snusu) jest nadal uzasadniony i czy zakaz dotyczący tytoniu do stosowania doustnego powinien zostać rozszerzony na inne wyroby tytoniowe bezdymne. Rola wyrobów tytoniowych bezdymnych w zaprzestaniu palenia jest sprawą dyskusyjną wśród zainteresowanych stron. Wyroby tytoniowe bezdymne mogą być wyrobami, od których nowi konsumenci rozpoczynają spożywanie tytoniu.

##### *b) Wyroby zawierające nikotynę*

W ostatnich latach odnotowano pojawienie się nowych wyrobów zawierających nikotynę (włącznie z papierosami elektronicznymi), które są wprowadzane do obrotu bez uprzedniego zezwolenia ani kontroli. Wobec braku przepisów na poziomie UE państwa członkowskie przyjęły **różne podejścia regulacyjne** (od braku konkretnych uregulowań przez przepisy dotyczące wyrobów tytoniowych i produktów leczniczych po zakaz), aby rozwiązać kwestię niepewności co do zawartości i skutków tych wyrobów dla zdrowia. Nikotyna jest substancją toksyczną i uzależniającą; ponadto istnieją doniesienia o stosowaniu innych niebezpiecznych substancji w papierosach elektronicznych. Wytwórcy produktów do nikotynowej terapii zastępczej (NTZ) wyrazili obawy dotyczące odmiennego traktowania tych produktów i wyrobów tytoniowych bezdymnych. Istnieje również ryzyko wzrostu użycia wyrobów zawierających nikotynę na skutek przyjmowania przepisów krajowych dotyczących środowisk wolnych od dymu tytoniowego. Inne podmioty uznały natomiast, że wyroby tytoniowe bezdymne mogą odgrywać pewną rolę w zaprzestaniu/ograniczeniu palenia, i argumentowały, że wyroby zawierające nikotynę powinny być traktowane jak wyroby konsumpcyjne.

##### *c) Wyroby ziołowe do palenia*

Wyroby ziołowe do palenia są traktowane różnie w przepisach krajowych, co negatywnie wpływa na handel transgraniczny. Spalanie tych wyrobów wiąże się z zagrożeniami dla zdrowia podobnymi do tych stwarzanych przez tradycyjne papierosy produkowane fabrycznie, mimo że nie mają one takich samych właściwości uzależniających i nie zawierają tytoniu. Wyroby ziołowe do palenia są często postrzegane przez konsumentów jako nieszkodliwe lub mniej szkodliwe.

#### 3.2. PROBLEM NR 2: OPAKOWANIA I ETYKIETOWANIE

Niektóre z obecnych przepisów dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych w zakresie opakowań i etykietowania **przestały być zgodne dowodami naukowymi i zobowiązaniami w kontekście konwencji WHO**. Obecne zharmonizowane przepisy dyrektywy nie zezwalają państwom członkowskim na podejmowanie działań służących ochronie zdrowia publicznego i aktualizacji ich przepisów w zgodzie ze zobowiązaniami podjętymi w kontekście ramowej konwencji WHO. Na przykład państwa członkowskie nie mogą znieść umieszczania informacji o poziomie substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla na opakowaniu, o których wiadomo, że wprowadzają w błąd, ani wprowadzić obrazkowych ostrzeżeń zdrowotnych na obu stronach opakowań wyrobów tytoniowych, które to ostrzeżenia okazały się bardziej skuteczne.

Inne aspekty opakowań i etykietowania nie są zharmonizowane w obecnej dyrektywie w sprawie wyrobów tytoniowych, a zmiany na szczeblu krajowym doprowadziły do **rozbieżności między państwami członkowskimi**. Na przykład obrazkowe ostrzeżenia zdrowotne są stosowane w ośmiu państwach członkowskich, do których w 2013 r. dołączą dwa kolejne. W kilku państwach członkowskich toczą się dyskusje na temat standardowych opakowań. Sytuacja ta może się pogorszyć, w szczególności w przypadku, gdy państwa członkowskie wdrożą ramową konwencję WHO. To zróżnicowanie podejść będzie miało negatywny wpływ na rynek wewnętrzny.

### 3.3. PROBLEM NR 3: SKŁADNIKI

Stosowanie różnych formatów zgłoszeń utrudnia producentom, importerom i państwom członkowskim wykonywanie ich **obowiązków zgłoszeniowych** wynikających z obecnych przepisów oraz sprawia, że porównywanie i analiza otrzymywanych informacji oraz wyciąganie z nich wniosków jest uciążliwe dla Komisji.

Brak zharmonizowanego podejścia do **przepisów dotyczących składników** wpływa na funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz na swobodny przepływ towarów w UE. Niektóre państwa członkowskie przyjęły przepisy umożliwiające stosowanie poszczególnych składników lub zakazujące ich stosowania ze względu na to, że mogą one zwiększać spożycie tytoniu lub liczbę osób rozpoczynających jego spożycie. Bez harmonizacji można oczekiwać, że w nadchodzących latach przeszkody na rynku wewnętrznym wzrosną. Można spodziewać się, że w celu wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z ramowej konwencji WHO państwa członkowskie będą nadal przyjmowały przepisy jednostronnie, w szczególności mając na względzie atrakcyjność wyrobów tytoniowych i biorąc pod uwagę mającą miejsce w ostatnich latach ewolucję rynku obejmującą wprowadzanie do obrotu większej liczby aromatyzowanych wyrobów tytoniowych.

### 3.4. PROBLEM NR 4: TRANSGRANICZNA SPRZEDAŻ TYTONIU NA ODLEGŁOŚĆ

Transgraniczna sprzedaż tytoniu za pośrednictwem internetu jest – w większości przypadków – nielegalna, biorąc pod uwagę, że taka forma tych transakcji ma głównie na celu unikanie podatków lub obejście kontroli wieku<sup>7</sup>. Z perspektywy dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych transgraniczna sprzedaż za pośrednictwem internetu pociąga za sobą ryzyko obchodzenia **środków ochronnych zawartych w dyrektywie** (np. wymogu umieszczania na wyrobach tytoniowych ostrzeżeń zdrowotnych w języku (językach) państwa konsumenta). Państwa członkowskie obrały w tym zakresie różne podejścia prawne; ponadto należy spodziewać się pogłębienia różnic prawnych, w miarę jak państwa członkowskie będą stopniowo wdrażać ramową konwencję WHO. Sprzedaż transgraniczna z definicji ma wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Ponieważ detaliczni sprzedawcy internetowi zwykle oferują swoje produkty konsumentom niezależnie od ich lokalizacji, krajowe rozwiązania w ramach UE nie przynoszą skutków lub ich wpływ jest niewielki.

### 3.5. PROBLEM NR 5: IDENTYFIKOWALNOŚĆ I ZABEZPIECZENIA

Dostępność wyrobów niezgodnych z przepisami dyrektywy (np. w zakresie ostrzeżeń zdrowotnych i przepisów dotyczących składników) stoi w sprzeczności z celami dyrektywy. Na poziomie UE nie wprowadzono środków w dziedzinie identyfikowalności na podstawie art. 5 ust. 9 dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, a w przypadku ich braku państwa członkowskie nie są w stanie podejmować skutecznych działań. Podmioty gospodarcze na rynku wewnętrznym nie mają obecnie równych warunków działania, ponieważ tylko czterech największych producentów tytoniu zawarło prawnie wiążące umowy z UE i państwami członkowskimi obejmujące postanowienia w zakresie śledzenia ruchu i pochodzenia. Sprzedaż nielegalnych wyrobów oznacza, że **konsumentom nie korzystają ze środków ochronnych wprowadzonych dyrektywą w sprawie wyrobów tytoniowych**. Ponadto państwa członkowskie nie są w stanie zweryfikować autentyczności danych

<sup>7</sup> Artykuł 36 dyrektywy 2008/118 o podatku akcyzowym od wyrobów tytoniowych stanowi, że w przypadku sprzedaży transgranicznej podatek akcyzowy musi być zapłacony w państwie przeznaczenia. Jednak z punktu widzenia konsumenta zakup transgraniczny ma sens głównie wtedy, gdy pozwoli uniknąć wyższych podatków akcyzowych w państwie przeznaczenia.

wyrobów. Wiele zainteresowanych stron (przemysł tytoniowy, ale również detaliści) wyraziło obawy, że niektóre omawiane i planowane środki w zmienionej dyrektywie zwiększyłyby nielegalny handel wyrobami tytoniowymi, jednak nie przedstawiono na to przekonujących dowodów.

#### 4. PODSTAWA DO DZIAŁANIA UE

**Artykuł 114 ust. 1 TFUE** uprawnia Parlament Europejski i Radę do przyjęcia środków dotyczących zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Zgodnie z art. 114 ust. 3 TFUE w swoich wnioskach przewidzianych w art. 114 ust. 1 Komisja powinna mieć na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia.

Jak wyjaśniono, niektóre obszary włączone do oceny skutków są już objęte **harmonizacją** w ramach obecnej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, ale muszą zostać zaktualizowane zgodnie z postępowaniem naukowym i zmianami na szczeblu międzynarodowym. Inne obszary istotne dla oceny skutków są przedmiotem **różnych podejść prawnych** w państwach członkowskich, co doprowadziło do powstania przeszkód w swobodnym przepływie towarów.

#### 5. CELE STRATEGICZNE

Ogólnym celem zmiany przepisów jest poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Celem wniosku jest aktualizacja przepisów w obszarach, które już zostały objęte harmonizacją, aby usunąć przeszkody, które utrudniają państwom członkowskim dostosowanie ich przepisów krajowych do zmian sytuacji rynkowej i zmian na szczeblu międzynarodowym oraz do postępu naukowego. Ma on również na celu uregulowanie środków dotyczących wyrobów, które to środki nie są jeszcze objęte dyrektywą, w takim zakresie, w jakim zróżnicowanie podejścia w państwach członkowskich doprowadziło lub może doprowadzić do fragmentacji rynku wewnętrznego. Wreszcie, wniosek ma na celu zapewnienie, aby przepisy dyrektywy nie były obchodzone poprzez wprowadzanie do obrotu wyrobów niezgodnych z dyrektywą w sprawie wyrobów tytoniowych. Wniosek zapewni także zharmonizowane wdrożenie zobowiązań międzynarodowych wynikających z ramowej konwencji WHO, wiążącej UE i wszystkie państwa członkowskie, oraz stosowanie spójnego podejścia do niewiążących zobowiązań podjętych w ramach konwencji, jeżeli istnieje ryzyko, że państwa członkowskie będą transponować ją w różny sposób.

Zmiana przepisów przyczyni się do osiągnięcia ogólnego celu UE, którym jest wspieranie dobrobytu jej obywateli (art. 3 TUE) oraz do realizacji strategii „Europa 2020”. Zapewnienie obywatelom dłuższego zdrowego i aktywnego życia będzie miało pozytywny wpływ na wydajność i konkurencyjność. Zmiana jest również w pełni zgodna z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej. Chociaż nie jest to zamierzone, niektóre środki mogą również zwiększyć dochody podatkowe państw członkowskich.

Osiągnięcie tych ogólnych celów wymaga zrealizowania następujących **szczegółowych celów strategicznych**:

- A. Usunięcie przeszkód w handlu transgranicznym oraz zapewnienie równych warunków działania producentom i innym podmiotom gospodarczym.
- B. Zmniejszenie obciążenia administracyjnego dla podmiotów gospodarczych i organów publicznych spowodowanego złożonością obecnej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych i utrzymującymi się rozbieżnościami w przepisach.

Podczas wyboru poszczególnych wariantów strategicznych uwzględniono wysoki poziom **ochrony zdrowia**. W tym kontekście zmiana przepisów ma na celu uregulowanie wyrobów tytoniowych w sposób odzwierciedlający ich cechy jako wyrobów uzależniających, których spożycie wiąże się z

udowodnionymi negatywnymi konsekwencjami dla zdrowia (w tym rakiem jamy ustnej, gardła i raka płuc, chorobami układu krążenia, w tym zawałami serca, udarami, zatorami tętniczymi, podwyższonym ryzykiem utraty wzroku, impotencją, spadkiem płodności, skutkami dla płodu). Zmiana przepisów ma także na celu zapewnienie, aby składniki i opakowania nie zachęcały młodych ludzi do rozpoczęcia palenia ani tego nie ułatwiały. Szczególne uwzględnienie młodych ludzi znajduje również odzwierciedlenie w doborze wariantów strategicznych oraz wyrobów, na które przepisy są ukierunkowane w pierwszym rzędzie (papierosy produkowane fabrycznie, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów oraz wyroby tytoniowe bezdymne). Zmiany powinny także stworzyć warunki, w których wszyscy obywatele będą mogli podejmować świadome decyzje dotyczące wyrobów tytoniowych, w oparciu o zgodne z prawdą informacje o skutkach ich spożycia dla zdrowia. W ostatecznym rozrachunku środki ochronne zawarte w dyrektywie w sprawie wyrobów tytoniowych (np. ostrzeżenia zdrowotne i przepisy dotyczące składników) powinny przynieść korzyści wszystkim palaczom. W związku z powyższym, podczas porównywania i wyboru wariantów pod uwagę wzięto poniższą najważniejszą **kwestię zdrowotną**:

C. Zapewnienie wysokiego stopnia ochrony obywatelom w całej UE.

## 6. WARIANTY STRATEGICZNE

Zmieniając przepisy, rozważono znaczną liczbę wariantów strategicznych. Zrezygnowano z niektórych pierwotnie przewidzianych środków (np. wymagania od przemysłu tytoniowego wkładu w koszty opieki zdrowotnej, a także środków mających na celu wprowadzenie mechanizmów sprawdzania wieku we wszystkich automatach do sprzedaży tytoniu oraz wspólnych przepisów dotyczących umiejscowienia tytoniu w punktach sprzedaży).

Dla obszaru polityki związanego z **wyrobami tytoniowymi bezdymnymi i rozszerzeniem zakresu wyrobów** (tzn. wyrobami zawierającymi nikotynę i wyrobami ziołowymi do palenia) zakres wariantów mieścił się w przedziale od braku zmian po uregulowanie wyrobów w ramach dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych (ostrzeżenia zdrowotne/składniki) lub stopniowe wycofywanie wyrobów (wyrobów ziołowych do palenia). W obszarze dotyczącym wyrobów tytoniowych bezdymnych oceniono również zniesienie obowiązującego zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego, a w obszarze dotyczącym wyrobów zawierających nikotynę przeanalizowano ustanowienie nowego systemu zezwoleń lub stosowanie obecnych ram dotyczących produktów leczniczych.

W obszarze polityki związanym z **opakowaniami i etykietowaniem** warianty strategiczne obejmowały brak zmian, wprowadzenie większych i obowiązkowych ostrzeżeń obrazkowych oraz zakaz stosowania elementów promocyjnych i wprowadzających w błąd lub wprowadzenie całkowicie jednolitych opakowań. Środki zwalniają wyroby tytoniowe inne niż papierosy produkowane fabrycznie i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów (tj. cygara, cygaretki, tytoń fajkowy i wyroby tytoniowe bezdymne) z niektórych przepisów, ale zwolnienie to powinno zostać zniesione, jeżeli nastąpi istotna zmiana okoliczności (pod względem wielkości sprzedaży lub częstości spożycia wśród młodych ludzi).

W obszarze polityki związanym ze **składnikami** warianty strategiczne obejmowały obowiązkowe lub dobrowolne zgłaszanie w różnych formatach lub w oparciu o wspólną format elektroniczny. Oceniono również różne warianty w odniesieniu do uregulowania zawartości, w tym uregulowanie dodatków o atrakcyjnych cechach oraz właściwościach uzależniających i toksycznych, zakaz dotyczący wyrobów o aromacie charakterystycznym i zwiększonej toksyczności lub właściwościach uzależniających albo zakaz stosowania wszelkich dodatków, które nie są niezbędne do produkcji. Środki zwalniają wyroby tytoniowe inne niż papierosy produkowane fabrycznie, tytoń do samodzielnego skręcania papierosów i wyroby tytoniowe bezdymne (tj. cygara, cygaretki i tytoń fajkowy) z niektórych przepisów, ale zwolnienie to powinno zostać zniesione, jeżeli nastąpi

istotna zmiana okoliczności (pod względem wielkości sprzedaży lub częstości spożycia wśród młodych ludzi).

W obszarze polityki związanym z **transgraniczną sprzedażą na odległość** warianty mieszczą się w przedziale od braku zmian po wprowadzenie obowiązku zgłaszania lub zakazanie transgranicznej sprzedaży tytoniu.

Obszar polityki związany z **identyfikowalnością i zabezpieczeniami** obejmuje natomiast warianty od braku zmian do wprowadzenia unijnego systemu śledzenia ruchu i pochodzenia z zabezpieczeniami lub bez nich. Wyroby tytoniowe inne niż papierosy produkowane fabrycznie i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów byłyby objęte okresem przejściowym.

## 7. PORÓWNANIE WARIANTÓW I WYBÓR PREFEROWANEGO WARIANTU

### 7.1. WYROBY TYTONIOWE BEZDYMNE I ROZSZERZENIE ZAKRESU WYROBÓW

#### *a) Wyroby tytoniowe bezdymne*

Zniesienie zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego (snusu) oraz poddanie wyrobów tytoniowych bezdymnych bardziej rygorystycznym przepisom dotyczącym etykietowania i składników zlikwidowałoby obecne zróżnicowane traktowanie różnych kategorii wyrobów tytoniowych bezdymnych. Z ekonomicznego punktu widzenia można oczekiwać, że wariant ten spowodowałby znaczący wzrost sprzedaży tytoniu do stosowania doustnego przy spadku sprzedaży innych wyrobów tytoniowych bezdymnych. Podmioty gospodarcze musiałyby ponieść pewne koszty uzyskania zgodności z przepisami, związane z dostosowaniem się do przepisów dotyczących etykietowania i składników, ale oczekuje się, że zharmonizowane podejście na poziomie UE byłoby korzystne w porównaniu z wprowadzaniem kolejnych zmian przez państwa członkowskie. W odniesieniu do zdrowia stopień szkodliwości wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego jest obecnie przedmiotem dyskusji, ale ogólnie należy uznać, że tytoń do stosowania doustnego jest wyrobem uzależniającym o szkodliwym wpływie na zdrowie. Nie istnieją przekonujące dowody, że zniesienie zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego doprowadziłoby do zmniejszenia częstości palenia, natomiast zasugerowano, że wyrób ten może odgrywać rolę w rozpoczęciu spożycia tytoniu (wyrób inicjacyjny) lub może być stosowany w połączeniu z papierosami produkowanymi fabrycznie (podwójne stosowanie), w szczególności w miejscach, gdzie palenie jest zabronione.

Preferowanym wariantem jest **utrzymanie zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego, poddanie wszystkich nowatorskich wyrobów tytoniowych obowiązkowi zgłaszania, a wszystkich wyrobów tytoniowych bezdymnych bardziej rygorystycznym przepisom dotyczącym etykietowania i składników** (tzn. ostrzeżenia zdrowotne na obu stronach opakowania i zakaz dotyczący wyrobów tytoniowych bezdymnych o aromatach charakterystycznych). Wariant ten zapewniłby wspólne ramy dla wyrobów tytoniowych bezdymnych pod względem składników oraz etykietowania przy jednoczesnym utrzymaniu obowiązującego zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego. Wprowadzenie systemu zgłaszania nowatorskich wyrobów tytoniowych przyczyni się do zwiększenia bazy wiedzy o tych wyrobach pod kątem ewentualnych kolejnych zmian dyrektywy. Preferowany wariant jest również zgodny z wytycznymi do ramowej konwencji WHO dotyczącymi składników i etykietowania. Utrzymanie zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego jest uważane za jedyny skuteczny środek ograniczający stosowanie tego wyrobu oraz zniechęcający osoby niepalące i młodych ludzi do sięgnięcia po wyroby tytoniowe bezdymne i uzależnienia od nikotyny. Ponieważ rynki innych wyrobów tytoniowych bezdymnych w UE są wciąż bardzo małe, a ich potencjał rozwojowy ograniczony, zakaz dotyczący wyrobów o aromatach charakterystycznych i zwiększenie widoczności ostrzeżeń zdrowotnych należy uznać za proporcjonalne.



**Utrzymanie zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego, ograniczenie sprzedaży innych wyrobów tytoniowych bezdymnych wyłącznie do obszarów tradycyjnego użycia i poddanie wszystkich wyrobów tytoniowych bezdymnych bardziej rygorystycznym przepisom w zakresie etykietowania i składników** (tzn. ostrzeżenia zdrowotne na obu stronach opakowania i zakaz dotyczący wyrobów tytoniowych bezdymnych o aromatach charakterystycznych) umożliwiłoby równe traktowanie wszystkich wyrobów tytoniowych bezdymnych i zapewniło wysoki poziom ochrony zdrowia, ale z uwagi na fakt, że potencjał wzrostu wyrobów tytoniowych bezdymnych innych niż tytoń do stosowania doustnego jest ograniczony, na obecnym etapie wariant ten został odrzucony, przede wszystkim dlatego, że uznano go za zbyt rygorystyczny.

Jeszcze bardziej dalekosiężny wariant opierałby się na **zakazie stosowania wszystkich wyrobów tytoniowych bezdymnych z wyjątkiem tytoniu do stosowania doustnego w Szwecji, która musiałaby przestrzegać bardziej rygorystycznych przepisów w zakresie etykietowania i składników**; państwa członkowskie nie mogłyby przy tym wprowadzać zwolnień dla wyrobów do tradycyjnego stosowania. Wariant ten został odrzucony, ponieważ uznano go za nieproporcjonalny.

#### **b) Wyroby zawierające nikotynę**

**Uregulowanie wyrobów zawierających nikotynę w ramach dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych** mogłoby przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa tych wyrobów. Wariant ten nie odpowiada jednak obecnym zmianom regulacyjnym w państwach członkowskich, wynikającym z funkcji tych wyrobów.

**Ustanowienie odrębnego systemu zezwoleń** dla wyrobów zawierających nikotynę pociągnęłoby za sobą wysokie koszty administracyjne dla organów krajowych, wiązałoby się ze skomplikowanym określaniem kryteriów stosowanych przy ocenie oraz mogłoby nałożyć się na ramy dotyczące produktów leczniczych.

**Wariantem preferowanym jest poddanie tych wyrobów, które zawierają nikotynę powyżej określonego progu, przepisom dotyczącym produktów leczniczych i dopuszczenie sprzedaży pozostałych jako wyrobów konsumpcyjnych, pod warunkiem że są opatrzone ostrzeżeniami zdrowotnymi.** Zlikwidowałoby to obecne zróżnicowane traktowanie wyrobów zawierających nikotynę i produktów do NTZ, zwiększyło pewność prawa i skonsolidowało zmiany wprowadzane w państwach członkowskich w oparciu o funkcje tych wyrobów. Dopuszczone wyroby mogą być przedmiotem swobodnego obrotu, inne – tylko pod warunkiem że zawartość nikotyny nie przekracza określonego progu i że wyroby te są zgodne z przepisami w zakresie etykietowania. Wariant ten stanowi zachętę do badań i innowacji w zakresie zaprzestania palenia, tak by zmaksymalizować korzyści dla zdrowia.

Najbardziej rygorystycznym wariantem jest **poddanie wszystkich wyrobów zawierających nikotynę przepisom dotyczącym produktów leczniczych**, ale wariant ten został odrzucony ze względu na nieproporcjonalność.

#### **c) Wyroby ziołowe do palenia**

**Preferowanym wariantem jest uregulowanie wyrobów ziołowych do palenia w ramach dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych (wymogi dotyczące etykietowania).** Przyczyniłoby się to do ujednoczenia sytuacji w UE, co ułatwi swobodny obrót, stworzenia wspólnej sieci bezpieczeństwa dla konsumentów i rozwiązania problemu wyrobów mogących wprowadzać w błąd.

**Stopniowe wycofywanie** z obrotu wyrobów ziołowych do palenia byłoby najbardziej korzystne z punktu widzenia zdrowia, ale spowodowałoby negatywne skutki dla zainteresowanych podmiotów gospodarczych. Rozwiązanie to odrzucono, przede wszystkim dlatego, że nie byłoby ono proporcjonalne, biorąc pod uwagę fakt, że głównym problemem są błędne wyobrażenia na temat

niepożądanych skutków dla zdrowia. Ponadto wyroby ziołowe nie mają takich samych właściwości uzależniających jak tradycyjne papierosy i inne wyroby zawierające nikotynę.

## **7.2. OPAKOWANIA I ETYKIETOWANIE**

Wprowadzenie **większych, obowiązkowych ostrzeżeń obrazkowych** na obu stronach opakowań wyrobów tytoniowych wprowadziłoby spójność w obecnej zróżnicowanej sytuacji (ostrzeżenia obrazkowe są już stosowane w ośmiu państwach członkowskich, do których od 2013 r. dołączą dwa kolejne), byłoby zgodne ze zobowiązaniami międzynarodowymi (ramowa konwencja WHO) i ułatwiło handel transgraniczny. Przyjęcie ogólnounijnych środków przyniosłoby oszczędności kosztów dla przemysłu, który nie musiałby dostosowywać się kolejno do wielu różnych systemów prawnych, tak jak ma to miejsce obecnie. Z punktu widzenia ochrony zdrowia wprowadzenie większych, obowiązkowych ostrzeżeń obrazkowych zwiększyłoby świadomość negatywnych skutków zdrowotnych spożycia tytoniu we wszystkich państwach członkowskich UE (ponieważ obecnie konsumenci w państwach członkowskich, które stosują obrazkowe i tekstowe ostrzeżenia zdrowotne są lepiej poinformowani niż konsumenci w państwach, w których stosuje się tylko ostrzeżenia tekstowe), motywowałoby do zmiany zachowań oraz zapobiegało rozpoczynaniu palenia, w szczególności wśród młodych ludzi.

Preferowanym wariantem jest **wprowadzenie większych, obowiązkowych ostrzeżeń wraz z zakazem stosowania elementów promocyjnych i wprowadzających w błąd**. Przyczyniłoby się to do dalszego wspierania funkcjonowania rynku wewnętrznego i przyniosło oszczędności kosztów w porównaniu z wprowadzaniem wielu zmian na poziomie krajowym. Wariant ten zwiększyłby również pozytywny wpływ na zdrowie dzięki dalszemu zwiększaniu świadomości na temat wyrobu i jego skutków związanych ze zdrowiem. Przyczyniłby się również do zmniejszenia, w szczególności młodych ludzi, do rozpoczynania palenia. Państwa członkowskie powinny mieć swobodę w zakresie wprowadzenia jednolitych opakowań, o ile jest to zgodne z Traktatem.

Wprowadzenie **jednolitych opakowań** na poziomie UE zmaksymalizowałoby skutki dla rynku wewnętrznego i jeszcze zmniejszyło koszty przestrzegania przepisów dla przemysłu. Wariant ten zapewniłby najbardziej pozytywny wpływ z punktu widzenia ochrony zdrowia. Jednakże, z uwagi na obecny brak konkretnych doświadczeń w UE, nierozstrzygnięte spory prawne i obawy wyrażane przez niektóre zainteresowane strony, wydaje się, że na tym etapie lepiej wybrać mniej rygorystyczny wariant i sporządzić sprawozdanie w tej sprawie 5 lat po transpozycji w celu dokonania oceny postępów.

## **7.3. ZGŁASZANIE I PRZEPISY DOTYCZĄCE SKŁADNIKÓW**

Wprowadzenie **obowiązkowego zgłaszania w zharmonizowanym formacie elektronicznym** zapewniłoby równe warunki działania, ułatwiło analizowanie i monitorowanie danych oraz przyniosło oszczędności kosztów dla przemysłu, w porównaniu z obecną sytuacją cechującą się różnorodnością rozwiązań i stosowaniem przez państwa członkowskie różnych formatów zgłoszeniowych.

**Zobowiązanie państw członkowskich do uregulowania toksycznych, uzależniających i atrakcyjnych dodatków w wyrobach tytoniowych** zapewni państwom członkowskim jedynie ograniczone wytyczne, a pozytywny wpływ na rynek wewnętrzny będzie niewielki. Z punktu widzenia podmiotów gospodarczych doprowadzi to do braku pewności prawa i tylko niewielkich oszczędności kosztów w porównaniu z obecną sytuacją, gdy przemysł musi dostosowywać się do różnych środków krajowych. Nie należy oczekiwać, by wariant ten miał znaczący wpływ na rozpoczęcie palenia.

**Preferowanym wariantem jest zakaz dotyczący wyrobów tytoniowych o aromatach charakterystycznych oraz o zwiększonej toksyczności lub zwiększonych właściwościach**

**uzależniających**<sup>8</sup>. Wariant ten zapobiegnie istnieniu mozaiki przepisów krajowych i ułatwi handel transgraniczny. Wariant ten przyniesie także oszczędności kosztów w porównaniu z obecną sytuacją, w której należy się spodziewać coraz większej liczby wielorakich zmian na poziomie krajowym. Wariant ten nie zakazuje stosowania wszystkich dodatków, lecz koncentruje się na wyrobach o aromatach charakterystycznych (np. wanilii i czekolady), jak również na dodatkach kojarzonych z energią i witalnością (np. kofeina i tauryna) i dodatkach stwarzających wrażenie, że wyroby przynoszą korzyści dla zdrowia (np. witaminy). Liczba wyrobów objętych zakazem byłaby niewielka, a skutki dla rolników, również tych uprawiających tytoń odmian Burley i Oriental, ograniczone, ponieważ w wariancie tym nie reguluje się dodatków, które są niezbędne do produkcji wyrobów tytoniowych. Wariant ten przyczyniłby się do zniechęcania młodych ludzi (których przyciągają wyroby aromatyzowane) do rozpoczynania palenia. W procesie podejmowania decyzji będą brały udział zespoły badawcze. Wariant ten umożliwi również wprowadzenie dalszych środków, jeżeli będą tego wymagały nowe dowody naukowe dotyczące toksyczności i właściwości uzależniających.

Najbardziej rygorystycznym wariantem byłoby **zakazanie wszelkich dodatków, które nie są niezbędne do produkcji**<sup>9</sup>. Wariant ten pozwoliłby na dalsze usprawnienie rynku wewnętrznego i podobnie jak w przypadku wariantu z zakazem dotyczącym wyrobów o aromatach charakterystycznych, mógłby przynieść korzyści skali. Środek ten zniósłby jednak większość dodatków, nawet te używane w mniejszych ilościach i nienadające wyrobom charakterystycznego smaku. Wariant ten wpłynąłby zatem na praktycznie wszystkie wyroby na rynku, wiązałyby się z koniecznością zmiany ich składu i mógł prowadzić do wycofywania wyrobów z rynku. Szczególnie dotknięci byłiby plantatorzy tytoniu odmian Burley i Oriental, ponieważ w produkcji wyrobów tytoniowych z tych odmian tytoniu wykorzystuje się więcej dodatków. Pod względem ochrony zdrowia wariant ten zwiększyłby wpływ na wielkość i częstość spożycia, ale nie w stopniu uzasadniającym dodatkowe koszty.

#### 7.4. TRANSGRANICZNA SPRZEDAŻ NA ODLEGŁOŚĆ

**Preferowanym wariantem jest uregulowanie sprzedaży transgranicznej w zakresie obowiązków zgłoszeniowych oraz mechanizmy sprawdzania wieku.** Oczekuje się, że wariant ten zapewni lepsze przestrzeganie przepisów dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych i poprawi sytuację detalistów prowadzących legalną działalność, jednocześnie nadal umożliwiając zakup wyrobów, które nie są dostępne we wszystkich państwach członkowskich. Należy oczekiwać, że sprawdzanie wieku i wyższe ceny (legalna sprzedaż) będą miały pozytywny wpływ na spożycie i jego częstość. Ustanowienie systemu pociągnie za sobą niewielkie dodatkowe koszty dla administracji krajowych, ale koszty te uznaje się za proporcjonalne, zważywszy na pozytywne skutki dla legalnej sprzedaży i mniejsze spożycie. Koszty te są w dużej mierze rekompensowane przez lepsze możliwości egzekwowania prawa.

**Zakaz transgranicznej sprzedaży na odległość** pozwoliłby zlikwidować obecne zakłócenia i ułatwił tradycyjnym detalistom prowadzenie legalnej działalności. Ułatwiłby również państwom członkowskim, które przyjęły bardziej rygorystyczne przepisy, ich egzekwowanie, i wzmocnił oddziaływanie dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, uniemożliwiając nabywanie wyrobów niezgodnych z dyrektywą. Z drugiej strony wariant ten oznaczałby całkowitą likwidację jednego z kanałów sprzedaży. Mając na uwadze, że ściślejsze przestrzeganie dyrektywy można osiągnąć za pomocą innych, mniej rygorystycznych wariantów, uznano, że całkowity zakaz sprzedaży na odległość nie jest konieczny.

#### 7.5. IDENTYFIKOWALNOŚĆ I ZABEZPIECZENIA

**Unijny system śledzenia ruchu i pochodzenia** zapewniłby jednolite podejście, co oznacza znaczne oszczędności kosztów dla przemysłu i stworzenie równych warunków działania wszystkim

<sup>8</sup> Wariant ten jest podobny do podejścia stosowanego obecnie w Stanach Zjednoczonych.

<sup>9</sup> Wariant ten jest podobny do podejścia stosowanego w Kanadzie i Brazylii.

podmiotom na rynku wewnętrznym. Wzmocniłoby to także oddziaływanie dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych dotyczące uregulowania ostrzeżeń zdrowotnych i składników dzięki ograniczeniu dostępności wyrobów nielegalnych i niezgodnych z wymogami. Biorąc pod uwagę, że duża część rynku posiada już zobowiązania umowne do posiadania systemu śledzenia ruchu i pochodzenia, koszty przestrzegania przepisów dla przemysłu mają być proporcjonalne, nawet jeśli wziąć pod uwagę, że przechowywanie danych powinno być zlecone niezależnej stronie trzeciej. Należy oczekiwać, że środek ten przyczyni się do spadku spożycia, spowodowanego wzrostem świadomości i mniejszą dostępnością tanich nielegalnych papierosów produkowanych fabrycznie i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów. System śledzenia ruchu i pochodzenia dający organom dostęp do danych przechowywanych przez niezależną stronę trzecią pomoże organom (w tym Komisji) w systematycznym monitorowaniu przemieszczania wyrobów tytoniowych z miejsca produkcji, poprzez łańcuch dystrybucji po docelowy rynek sprzedaży detalicznej („śledzenie”).

Preferowanym wariantem jest unijny system śledzenia ruchu i pochodzenia, uzupełniony zabezpieczeniami. Wariant ten zmaksymalizuje oddziaływanie dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, ułatwi nadzór rynku i nada konsumentom większe uprawnienia w zakresie weryfikacji autentyczności wyrobów. W wariantcie tym uwzględniono również (nieuzasadnione) obawy niektórych zainteresowanych stron, że zmiana dyrektywy spowoduje wzrost nielegalnego handlu.

## 7.6. OGÓLNY WNIOSEK DOTYCZĄCY SKUTKÓW

### 7.6.1. Przegląd preferowanych wariantów

Na podstawie wniosków z poprzedniej sekcji w poniższej tabeli przedstawiono przegląd wariantów strategicznych wraz z uzasadnieniem wyboru preferowanych wariantów (które są oznaczone szarym kolorem).

| Obszar polityki/warianty             | 1  | 2   | 3  | 4   | Uzasadnienie  |
|--------------------------------------|--|---|--|---|---|
| <b>1a. Wyroby tytoniowe bezdymne</b> | Zniesienie zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego i poddanie wszystkich wyrobów tytoniowych bezdymnych bardziej rygorystycznym przepisom dotyczącym etykietowania i składników | <b>Utrzymanie zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego, poddanie wszystkich nowatorskich wyrobów tytoniowych wymogowi zgłaszania, a wszystkich wyrobów tytoniowych bezdymnych bardziej rygorystycznym przepisom dotyczącym etykietowania i składników</b> | Utrzymanie zakazu dotyczącego tytoniu do stosowania doustnego, ograniczenie sprzedaży pozostałych wyrobów tytoniowych bezdymnych do tradycyjnych obszarów użycia i poddanie wszystkich wyrobów tytoniowych bezdymnych bardziej rygorystycznym przepisom dotyczącym etykietowania i składników. | Zakazanie wszelkich wyrobów tytoniowych bezdymnych z wyjątkiem tytoniu do stosowania doustnego w Szwecji. Poddanie tytoniu do stosowania doustnego w Szwecji bardziej rygorystycznym przepisom dotyczącym etykietowania i składników. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- zharmonizowane przepisy dotyczące etykietowania i składników dla wszystkich wyrobów tytoniowych bezdymnych.</li> <li>- ułatwione stworzenie równych warunków działania.</li> <li>- proporcjonalne, aby zapobiec wprowadzaniu do obrotu/ ekspansji na rynku wewnętrznym nowych uzależniających, szkodliwych wyrobów</li> <li>- obawy dotyczące zdrowia w odniesieniu do wszystkich wyrobów tytoniowych bezdymnych</li> <li>- nie ma dowodów na to, że wyroby tytoniowe bezdymne prowadzą do zaprzestania palenia; ryzyko rozpoczynania palenia i podwójnego stosowania</li> <li>- zagrożenie dla rozwoju rynku (składniki i środowiska wolne od dymu tytoniowego)</li> <li>- kompromis/wpływ na MŚP uzasadniony z powodu zagrożeń dla zdrowia związanych z rozwojem wyrobów, marketingiem i zdobywaniem nowych grup użytkowników. Warianty 3 i 4 miałyby bardziej pozytywny wpływ na zdrowie, ale po analizie stosunku ryzyka do korzyści wariant 2 uznano za bardziej proporcjonalny.</li> </ul> |

|  |   |  |  |  |  |
|--|---|--|--|--|--|
| <b>1b. Wyroby zawierające nikotynę</b> | Poddanie wyrobów zawierających nikotynę wymogom w zakresie składników i etykietowania w ramach dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych    | Ustanowienie nowego systemu zezwoleń dla wyrobów zawierających nikotynę  | <b>Poddanie wyrobów zawierających nikotynę powyżej określonego progu przepisom w zakresie produktów leczniczych, a pozostałych wyrobów zawierających nikotynę wymogom w zakresie etykietowania</b> | Poddanie wszystkich wyrobów zawierających nikotynę przepisom w zakresie produktów leczniczych  | - jasne i dobrze ugruntowane ramy prawne dla analizy stosunku ryzyka do korzyści ułatwiające swobodny obrót wyrobami posiadającymi odpowiednie pozwolenie, zgodnie z ich charakterem<br>- możliwość wzajemnego uznawania na rynku wewnętrznym.<br>- takie samo traktowanie wyrobów zawierających nikotynę i produktów do NTZ.<br>- zharmonizowane podejście, konsolidacja tendencji w państwach członkowskich<br>- minimalna norma bezpieczeństwa<br>- potencjał w zakresie zaprzestawania palenia tytoniu<br>kompromis: dodatkowe obciążenie w związku ze stosowaniem uzasadnione ustanowieniem zharmonizowanej sieci bezpieczeństwa z potencjałem w zakresie ograniczania palenia. |
| <b>Obszar polityki/warianty</b>        | <b>1</b>  |  | <b>2</b>   |  | <b>Uzasadnienie</b>  |
| <b>1c. Wyroby ziołowe do palenia</b>   | <b>Poddanie wszystkich wyrobów ziołowych do palenia wymogom w zakresie etykietowania w ramach dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych</b> |  | Stopniowe wycofywanie z obrotu wyrobów ziołowych do palenia  |  | - ułatwia swobodny obrót towarów<br>- usuwa błędne wyobrażenia na temat skutków zdrowotnych<br>- kompromis: usuwa fałszywe wyobrażenia, przy jednoczesnym ograniczeniu kosztów przestrzegania przepisów.   |
| <b>Obszar polityki/warianty</b>        | <b>1</b>  | <b>2</b>   | <b>3</b>   | <b>Uzasadnienie</b>  |  |
| <b>2. Opakowania i etykietowanie</b>   | Obowiązkowe większe ostrzeżenia obrazkowe   | <b>Obowiązkowe ostrzeżenia obrazkowe (wariant 1) oraz harmonizacja niektórych aspektów opakowań i wyglądu papierosów produkowanych fabrycznie oraz zakazanie elementów promocyjnych i wprowadzających w błąd</b> | Wariant 2 oraz całkowicie jednolite opakowania   | - eliminuje dysproporcje na rynku wewnętrznym i ułatwia swobodny obrót<br>- zwiększa świadomość i usuwa elementy wprowadzające w błąd<br>- zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z ramowej konwencji WHO<br>- proporcjonalny: nacisk na rozpoczęcie palenia, wyroby atrakcyjne dla młodych ludzi<br>- uwzględniła obawy podmiotów gospodarczych (np. niewprowadzenie jednolitych opakowań i ingerencji w znaki towarowe)<br>- pozwala poczekać na zmiany na szczeblu międzynarodowym i postęp naukowy<br>- umożliwia państwom członkowskim wprowadzanie opakowań w celu dostosowania się do wytycznych dotyczących ramowej konwencji WHO, o ile jest to zgodne z Traktatem<br>- kompromis: wariant 3 bardziej skuteczny z punktu widzenia ochrony zdrowia, ale należy poczekać na konkretne doświadczenia. |  |
| <b>3. Składniki</b>                    | Wspólny format zgłoszeń na zasadzie dobrowolności.  | <b>Obowiązkowe zgłoszenia w zharmonizowanym formacie. Zakazanie</b>  | Obowiązkowe zgłoszenia w zharmonizowanym formacie. Zakazanie   | - eliminuje dysproporcje na rynku wewnętrznym i ułatwia swobodny obrót<br>- zmniejsza obciążenia   |  |

|  |  |  |   |   |
|--|--|--|---|---|
|  | Zakazanie toksycznych, uzależniających i atrakcyjnych dodatków do wyrobów tytoniowych. | wyrobów o aromatach charakterystycznych oraz wyrobów o zwiększonej toksyczności i właściwościach uzależniających | wszystkich dodatków, które nie są niezbędne do produkcji.   | administracyjne (zgłaszanie)<br>- zgodne z obowiązkami/zobowiązaniami wynikającymi z konwencji WHO<br>- proporcjonalny: nacisk na rozpoczynanie palenia, wyroby atrakcyjne dla młodych ludzi<br>- uwzględnia interesy zainteresowanych stron, w tym plantatorów (brak dyskryminacji plantatorów uprawiających odmiany Burley/Oriental)<br>kompromis: nacisk na rozpoczynanie palenia przy zminimalizowaniu kosztów dla podmiotów gospodarczych. Wariant 3 byłby bardziej skuteczny z punktu widzenia ochrony zdrowia. |
| <b>Obszar polityki/warianty</b>                | <b>1</b>   | <b>2</b>   | <b>Uzasadnienie</b>   |   |
| <b>4. Transgraniczna sprzedaż na odległość</b> | <b>Zgłaszanie i system sprawdzania wieku</b>   | Zakazanie transgranicznej sprzedaży na odległość wyrobów tytoniowych   | zapewnia przestrzeganie środków ochronnych zawartych w dyrektywie w sprawie wyrobów tytoniowych<br>-ułatwia legalną działalność (detailed) –ograniczony wpływ ekonomiczny na taką działalność<br>kompromis: wariant 2 byłby bardziej skuteczny z punktu widzenia ochrony zdrowia, ale bardziej kosztowny dla przemysłu.   |   |
| <b>5. Identyfikowalność i zabezpieczenia</b>   | Unijny system śledzenia ruchu i pochodzenia  | <b>System śledzenia ruchu i pochodzenia uzupełniony zabezpieczeniami</b>   | zapewnia przestrzeganie środków ochronnych zawartych w dyrektywie w sprawie wyrobów tytoniowych<br>-równe warunki działania (małe-duże podmioty gospodarcze)<br>- koszty zrekompensowane oszczędnościami wynikającymi z przejścia z handlu nielegalnego na legalny<br>-uwzględnia obawy podmiotów gospodarczych dotyczące nielegalnego handlu<br>kompromis: nad kosztami dla przemysłu przeważają korzyści ze zmniejszenia nielegalnego handlu. |   |

Pod względem **skuteczności** połączenie preferowanych wariantów przyczynia się do realizacji ogólnego celu zmiany dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, jakim jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego. W odniesieniu do **rynku wewnętrznego** wszystkie warianty:

- ułatwiają swobodny przepływ towarów na rynku wewnętrznym, usuwając istniejące lub przewidywane rozbieżności między przepisami krajowymi; lub
- dostosowują poziom harmonizacji w obowiązującej dyrektywie w sprawie wyrobów tytoniowych do nowego poziomu uzasadnionego postępowaniem naukowym lub obowiązkami/zobowiązaniami międzynarodowymi; lub,
- zapewniają, aby środki ochronne zawarte w dyrektywie w sprawie wyrobów tytoniowych nie były osłabiane przez nielegalne wyroby ani sprzedaż transgraniczną niezgodną z tymi środkami.

W zakresie **zdrowia** przewidywana zmiana przepisów kładzie nacisk na zniechęcanie młodych ludzi do rozpoczynania palenia, lecz umożliwia również podejmowanie świadomych decyzji przez dorosłych konsumentów. Ponadto dzięki zmianie przepisów palacze skorzystaliby ze środków ochronnych wprowadzonych dyrektywą w sprawie wyrobów tytoniowych.

Połączenie preferowanych wariantów jest **opłacalne** w tym sensie, że ma przynieść ogólne korzyści społeczno-gospodarcze dla społeczeństwa. Z punktu widzenia podmiotów gospodarczych preferowane warianty mają doprowadzić do zmniejszenia kosztów bezpośrednich (kosztów przestrzegania przepisów), jednak utrata dochodów spowodowana spadkiem spożycia może być większa.

Określone warianty stanowią **spójne** podejście zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami oraz prawami i wartościami podstawowymi oraz z ogólnym celem UE, jakim jest wspieranie dobrobytu jej obywateli (art. 3 TUE).

#### 7.6.2. Ogólne skutki

Należy oczekiwać, że połączenie preferowanych wariantów strategicznych doprowadzi do spadku spożycia papierosów produkowanych fabrycznie i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów o około 2 % w okresie pięcioletnim w stosunku do wartości wyjściowej. Odpowiada to **spadkowi liczby palaczy w UE o 2,4 miliona**.

Skutki dostosowania się do preferowanych wariantów dla podmiotów gospodarczych (koszty bezpośrednio) mają być pozytywne w porównaniu ze scenariuszem odniesienia. Z drugiej strony skutki pośrednie wynikające z przewidywanego spadku spożycia doprowadzą z czasem do utraty dochodów dla producentów papierosów produkowanych fabrycznie i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów wynoszącej ok. 376 mln EUR. Te negatywne skutki dla producentów papierosów produkowanych fabrycznie i tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów mogą być większe niż korzyści płynące z oszczędności w zakresie kosztów bezpośrednich. Należy jednak oczekiwać, że pieniądze niewydane na wyroby tytoniowe trafią do innych sektorów, które odniosą korzyści gospodarcze ze wzrostu wydatków.

Pod względem **zatrudnienia** szacuje się, że miejsca pracy zlikwidowane w sektorze tytoniu zostaną zrekompensowane miejscami pracy w innych sektorach oraz że pod względem zatrudnienia ogólny zysk netto ze środków wyniesie ok. 2 200 miejsc pracy. Określając preferowane warianty, starannie przeanalizowano możliwe albo skutki dla zatrudnienia na poziomie regionalnym, jak również szczególną sytuację MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

Główną korzyścią dla **rządów** po spadku wielkości i częstości spożycia jest poprawa zdrowia, która stanowi wartość samą w sobie. W skali UE roczna kwota oczekiwanych korzyści społeczno-gospodarczych (zmniejszenie kosztów opieki zdrowotnej, straty w zakresie wydajności i wyrażone pieniądze zyskane lata życia) wynosi ok. 9,4 mld EUR, nawet po odliczeniu zmniejszonych dochodów podatkowych. Poniższa tabela zawiera zestawienie ogólnych kosztów i korzyści netto.

Z drugiej strony dyskontowanie społeczne pozwala na porównanie korzyści i kosztów, które pojawiają się w różnych momentach, w oparciu o stopę, którą społeczeństwo akceptuje dla takich kompromisów<sup>10</sup>. Jest to szczególnie istotne w przypadku ograniczenia użycia tytoniu, ze względu na to, że część oczekiwanych korzyści będzie pojawiać się w miarę upływu czasu, natomiast niektóre skutki (np. dla dochodów podatkowych) będą widoczne wcześniej. Przy najbardziej prawdopodobnym scenariuszu (spadek dochodów podatkowych i oszczędności na opiece zdrowotnej/absencjach w pracy dadzą się odczuć w okresie 5 lat, podczas gdy korzyści w postaci

---

<sup>10</sup> Dyskontowanie społeczne polega na porównaniu korzyści i kosztów, które występują w różnych przedziałach czasowych, poprzez wyrażenie ich wartości w obecnym kształcie w oparciu o stopę, jaką społeczeństwo jest w stanie zaakceptować dla takich kompromisów.

spadku liczby przedwczesnych zgonów będzie można zaobserwować dopiero w ciągu 25 lat) roczne korzyści netto wynikające z ograniczenia spożycia tytoniu o 2 % wyniosłyby 4 mld EUR.

**Wykres 1: Ogólne koszty i korzyści netto (mln EUR)**

|  | Różne wartości procentowe spadku spożycia tytoniu |              |               |               |               |
|--|---|--------------|---------------|---------------|---------------|
|  | 1 %   | 2 %          | 3 %           | 4 %           | 5 %           |
| Spadek dochodów z akcyzy <sup>11</sup>                           | 794   | 1588         | 2382          | 3176          | 3970          |
| Spadek wydatków na opiekę zdrowotną                              | 253   | 506          | 759           | 1012          | 1265          |
| Zmniejszenie strat w zakresie wydajności                         | 83  | 165          | 248           | 331           | 413           |
| - spowodowanych przechodzeniem na wcześniejszą emeryturę/zgonami | 61  | 122          | 183           | 244           | 305           |
| - spowodowanych absencjami w pracy                               | 22  | 43           | 65            | 87            | 108           |
| Spadek kosztów przedwczesnych zgonów                             | 5 167   | 10 334       | 15 501        | 20 669        | 25 836        |
| <b>Ogólne korzyści netto</b>                                     | <b>4 709</b>                                      | <b>9 417</b> | <b>14 126</b> | <b>18 836</b> | <b>23 544</b> |
| <b>Wartości zdyskontowane</b>                                    | <b>2 016</b>                                      | <b>4 032</b> | <b>6 048</b>  | <b>8 064</b>  | <b>10 080</b> |

## 8. MONITOROWANIE I OCENA

Skuteczne wdrożenie zmienionej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych zapewnią następujące środki:

- spotkania na temat transpozycji z udziałem Komisji i państw członkowskich;
- ustanowienie planu wdrożenia;
- monitorowanie szeregu wskaźników istotnych dla celów wniosku;
- utworzenie sieci państw członkowskich mającej na celu omówienie wdrażania zmienionej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych;
- sprawozdanie Komisji w sprawie wdrażania dyrektywy pięć lat po transpozycji dyrektywy.

<sup>11</sup> Pomijając środki zwalczania nielegalnego handlu i możliwość podwyższenia podatków.