



Bruxelles, 21.12.2015
COM(2015) 621 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU

**privind evaluarea REFIT a Directivei 2011/64/UE și privind structura și ratele accizelor
aplicate tutunului prelucrat**

CUPRINS

1. INTRODUCERE.....	3
2. CONTEXT	3
3. EVALUAREA EXTERNĂ A DIRECTIVEI	4
3.1 Obiectul evaluării	4
3.2 Metodologie	5
3.3 Rezultatele evaluării	5
3.4 Feedbackul părților interesate cu privire la evaluare.....	6
4. PROBLEME REZULTATE ÎN URMA EVALUĂRII: DEFINIȚII	8
4.1 Funcționarea definițiilor actuale.....	8
4.1.1 Criterii subiective	8
4.1.2 Discrepanțe între vamă și accize	9
4.1.3 Acciza minimă	9
4.2 Absența definițiilor.....	9
5. CONCLUZIILE ȘI RECOMANDĂRILE EVALUĂRII	11
5.1 Calitatea evaluării.....	11
5.2 Recomandări.....	11
6. MONITORIZARE ȘI CONCLUZII FINALE	13
ANEXA I. TENDINȚE ȘI STATISTICI.....	16
ANEXA I.I – PREȚUL MEDIU PONDERAT PENTRU ȚIGARETE	18
ANEXA I.II– SARCINA FISCALĂ ASUPRA ȚIGARETELOR	19
ANEXA I.III – ELIBERĂRI DE ȚIGARETE PENTRU CONSUM.....	20
ANEXA I.IV – PACHETE DE ȚIGARETE PER ADULT	21
ANEXA I.V - ELIBERĂRI DE TUTUN TĂIAT FIN PENTRU CONSUM	22
ANEXA I.VI – TUTUN TĂIAT FIN PER ADULT	23
ANEXA I.VII – VENITURI FISCALE	24
ANEXA I.VIII – VENITUL OBȚINUT DIN TUTUN DIN TOTALUL VENITURILOR FISCALE ..	25

1. INTRODUCERE

În conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din [Directiva 2011/64/UE](#)¹, o dată la patru ani, Comisia trebuie să prezinte un raport privind nivelurile și structura accizelor prevăzute în această directivă. Acest raport trebuie să ia în considerare funcționarea corespunzătoare a pieței interne, valoarea reală a accizelor și obiectivele generale ale tratatului și trebuie să se bazeze, în special, pe informațiile furnizate de statele membre. Prezentul raport face parte dintr-o serie de rapoarte² referitoare la funcționarea normelor UE în domeniul accizelor aplicate tutunului prelucrat, prezentate de Comisie începând cu 1992.

De asemenea, directiva a fost identificată pentru evaluare în temeiul Programului privind o reglementare adecvată și funcțională (REFIT)³ al Comisiei.

Actualul raport prezintă rezultatele și concluziile unei evaluări externe care a analizat directiva din aceste două perspective. Mai mult, acesta oferă o imagine de ansamblu asupra statisticilor disponibile raportate de statele membre privind evoluția prețului mediu ponderat (PMP), eliberarea pentru consum, veniturile fiscale și sarcina fiscală asociate tutunului prelucrat începând cu momentul intrării în vigoare a directivei, în 2011.

Spre deosebire de rapoartele anterioare, actualul raport nu se axează pe majorarea ratelor minime ale accizelor prevăzute în Directiva 2011/64/UE. Întrucât multe majorări ale accizelor globale minime au intrat în vigoare doar recent, iar unele state membre au beneficiat de perioade tranzitorii și o parte dintre majorările progresive încă nu au intrat în vigoare⁴, impactul acestor măsuri urmează a fi analizat într-un raport viitor.

2. CONTEXT

Directiva 2011/64/UE stabilește normele UE privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat. Mai precis, aceasta definește și clasifică diferitele produse din tutun prelucrat acoperite de directivă, în funcție de caracteristicile lor. Această directivă stabilește, de asemenea, structura accizelor pentru diferitele tipuri de produse. Scopul directivei este de a asigura funcționarea corespunzătoare a pieței interne și, în același timp, un nivel ridicat de

¹ [Directiva 2011/64/UE a Consiliului](#) din 21 iunie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat

²

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

Ultimul raport datând din 2008 a avut ca rezultat Directiva 2010/12/UE a Consiliului din 16 februarie 2010 de modificare a Directivelor 92/79/CEE, 92/80/CEE și 95/59/CE privind structura și nivelurile accizelor aplicate tutunului prelucrat și a Directivei 2008/118/CE.

³ REFIT este un program care urmărește reexaminarea întregului corpus legislativ al UE în vederea identificării sarcinilor, inconsecvențelor, lacunelor sau măsurilor ineficiente și prezentarea propunerilor care se impun în urma concluziilor reexaminării.

⁴ Articolul 10 și articolul 14 din Directiva 2011/64/UE.

protecție a sănătății⁵. O funcționare corespunzătoare a pieței interne presupune că modul în care statele membre impozitează consumul de produse în acest sector nu denaturează concurența și nu împiedică libera circulație a acestora în interiorul UE. În acest context, directiva ar trebui să asigure impozitarea corectă a produselor din tutun prelucrat în statul membru în care are loc consumul final⁶. Acesta este un aspect important, având în vedere că, în 2014, veniturile fiscale din accizele aplicate tutunului prelucrat au contribuit la bugetele naționale ale statelor membre cu o sumă totală de peste 81 de miliarde EUR.

În temeiul programului REFIT, Comisia se angajează să garanteze că legislația UE este adecvată scopului și că își realizează obiectivele la cele mai scăzute costuri și cu un nivel minim al sarcinilor.

3. EVALUAREA EXTERNĂ A DIRECTIVEI

Pentru a evalua funcționarea directivei, Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală (DG TAXUD) a comandat o evaluare externă (denumită în continuare „evaluare”) din partea unui consorțiu format din Ramboll Management Consulting AS, The Evaluation Partnership și Europe Economics.

În urma consultării cu statele membre și în conformitate cu programul REFIT, s-a convenit că obiectivul evaluării ar trebui să fie identificarea posibilităților de îmbunătățire a legislației în vederea reducerii costurilor și a sarcinilor administrative, atât pentru administrațiile naționale, cât și pentru operatorii economici, și creșterea nivelului de conformitate și de securitate a colectării accizelor aplicate tutunului prelucrat. Evaluarea a început în decembrie 2012 și a fost finalizată în august 2014. Un grup de coordonare alcătuit din membri ai personalului din cadrul tuturor serviciilor relevante ale Comisiei a supravegheat desfășurarea evaluării.

Ar trebui remarcat faptul că, întrucât evaluarea a fost finalizată înainte de adoptarea noilor Orientări privind o mai bună legiferare la 19 mai 2015⁷, unele dintre elementele obligatorii introduse de aceste orientări nu au putut fi, prin urmare, luate în considerare. În primul rând, în cadrul evaluării, opiniile părților interesate au fost colectate utilizând sondaje specifice mai degrabă decât consultări publice deschise. În al doilea rând, în conformitate cu obiectivele programului REFIT, accentul a fost plasat cu precădere pe aspectele legate de eficacitate și eficiență⁸.

3.1 Obiectul evaluării

Ca prim pas, în cadrul evaluării au fost inventariate principalele caracteristici ale sistemelor de accize aplicate tutunului prelucrat, cu trimitere la cele două directive principale de

⁵ Articolul 26, articolul 113 și articolul 168 din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene](#)

⁶ Cu excepția situației descrise la articolul 32 din Directiva 2008/118/CE.

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

⁸ Potrivit noilor Orientări privind o mai bună legiferare, o evaluare trebuie să verifice eficacitatea, eficiența, relevanța, coerența și valoarea adăugată europeană.

reglementare a accizelor aplicate tutunului prelucrat⁹. Apoi, evaluarea s-a axat pe formularea de răspunsuri la întrebările de evaluare convenite. Concluziile evaluării sunt grupate în funcție de aceste întrebări de evaluare, care sunt enumerate la [punctul 3.3](#). În urma evaluării au fost identificate, de asemenea, o serie de probleme rezultate din aceste concluzii, care sunt analizate în [secțiunea 4](#) a prezentului raport.

Impactul ratelor minime asupra protecției sănătății nu au intrat în sfera de interes a evaluării întrucât multe dintre majorările accizelor globale minime au intrat în vigoare doar recent, ceea ce înseamnă că pentru evaluarea acestor aspecte este necesar mai mult timp¹⁰. În plus, până la 31 decembrie 2017, mai multe state membre beneficiază de perioade tranzitorii pentru a atinge ratele minime pentru țigarete. În ceea ce privește tutunul tăiat fin destinat rulării în țigarete, vor avea loc majorări progresive ale accizelor globale minime pe parcursul unei perioade care se va încheia la 1 ianuarie 2020.

3.2 Metodologie

Evaluarea a fost efectuată în trei etape: conceperea, colectarea datelor și analiza. Pe parcursul etapei de colectare a datelor, au fost trimise chestionare atât statelor membre, cât și operatorilor economici. La chestionare au răspuns 27 de state membre și 48 de operatori economici. Răspunsurile primite au fost urmate de convorbiri telefonice și de interviuri directe. În plus, în 7 state membre selectate au fost realizate studii de caz¹¹. Această etapă a inclus, de asemenea, cercetări teoretice și trecerea în revistă a literaturii de specialitate. Totodată, au fost efectuate atât o analiză calitativă a legislației, studiilor și literaturii economice existente, cât și o analiză a datelor economice disponibile.

Pe baza răspunsurilor la chestionare, contractantul a identificat atât bune practici, cât și probleme. În cadrul celei de a treia etape, contractantul a analizat și a comparat diferitele răspunsuri și a elaborat o listă a problemelor cu care se confruntă administrațiile fiscale și operatorii economici. În cele din urmă, au fost formulate mai multe recomandări pentru abordarea problemelor identificate.

3.3 Rezultatele evaluării

3.3.1 În ce măsură actualul regim al accizelor aplicate produselor din tutun asigură funcționarea corespunzătoare a pieței interne și evită denaturarea concurenței?

⁹ [Directiva 2011/64/UE a Consiliului](#) din 21 iunie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat; [Directiva 2008/118/CE a Consiliului](#) din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor și de abrogare a [Directivei 92/12/CEE](#).

¹⁰ Articolul 10 și articolul 14 din [Directiva 2011/64/UE](#).

¹¹ Germania, Danemarca, Finlanda, Grecia, Polonia, România și Regatul Unit.

S-a constatat că aplicarea accizei minime¹², tratamentul incoerent aplicat Țigaretelor electronice și anumitor produse din tutun prelucrat, precum și substituțiile provocate de taxe între grupele de produse și în cadrul acestora creează denaturări la nivelul pieței interne. Deși măsurile de prevenire nearmonizate pot afecta și în mod negativ funcționarea corespunzătoare a pieței interne, armonizarea în aceste domenii nu este considerată nici fezabilă, nici de dorit de către administrațiile fiscale. În afara acestor excepții, în urma evaluării s-a constatat că actuala structură și actualul nivel al ratelor permit, în general, condiții neutre de concurență și stabilirea liberă a prețurilor în cadrul pieței interne.

Impactul derogărilor și excepțiilor prevăzute de actuala directivă cu privire la achizițiile transfrontaliere și comerțul ilicit este limitat. Mai mult decât atât, nu au fost găsite dovezi clare care să ateste faptul că modificările nivelurilor accizelor aplicate tutunului care au intrat în vigoare au dus la modificări ale structurii comerțului.

3.3.2 În ce măsură actualul regim al accizelor aplicate produselor din tutun este pus în aplicare într-un mod eficient din punctul de vedere al costurilor?

Din punctul de vedere al costurilor administrative și de asigurare a conformității suportate de administrațiile fiscale și de operatorii economici, cel mai mare impact negativ este generat de discrepanțele dintre definițiile accizelor și clasificarea în scopuri vamale din Nomenclatura combinată (NC), precum și de insecuritatea juridică legată de tratamentul aplicat anumitor produse (inclusiv contestările judiciare). Deși costurile insecurității juridice sunt în general relativ scăzute întrucât privesc deseori produse de nișă, impactul asupra operatorului sau a administrației fiscale a fost considerat ca fiind potențial semnificativ.

3.3.3 În ce măsură actualul regim al accizelor aplicate produselor din tutun protejează obiectivele bugetare ale statelor membre?

În general, definițiile prevăzute la articolele 2-5 din Directiva 2011/64/UE sunt eficace pentru colectarea adecvată a accizelor. Definițiile sunt însă suboptime pentru monitorizarea circulației și deținerii de tutun prelucrat.

3.4 Feedbackul părților interesate cu privire la evaluare

Grupul de coordonare responsabil cu supravegherea evaluării a invitat părțile interesate să își exprime opiniile referitoare la constatări în cadrul unei reuniuni organizate la Bruxelles la 6 iunie 2014. Invitația a fost extinsă tuturor părților interesate relevante, inclusiv autorităților, operatorilor economici și asociațiilor de sănătate și de consumatori din statele membre. În urma evenimentului, Comisia a primit feedback scris din partea a 3 state membre, a 12 asociații sau federații reprezentând operatori economici și a unei rețele de ONG-uri care desfășoară activități în domeniul sănătății publice în Europa.

¹² Articolul 7 alineatul (4) și articolul 8 alineatul (6) din Directiva 2011/64/UE.

Observațiile primite au fost de diverse tipuri. În general, a existat mai mult sprijin cu privire la concluziile evaluării decât la recomandările formulate. Cele mai multe părți interesate consideră că recomandările necesită o analiză suplimentară. În afară de sprijinul exprimat cu privire la unele dintre concluzii, s-au primit multe întrebări privind metodologia și utilizarea datelor.

Au fost exprimate preocupări cu privire la suprareprezentarea anumitor părți interesante, acest lucru afectând setul de date în ansamblu. Unele dintre acestea și-au centralizat răspunsurile la chestionare, în timp ce altele au solicitat sucursalelor naționale să răspundă separat. Acest fapt a fost luat în considerare de contractantul extern și au fost efectuate ajustări corespunzătoare.

Au fost primite mai multe observații critice privind calcularea elasticității prețurilor cererii și ipotezele legate de volumul comerțului ilicit, precum și alegerea de a utiliza date Euromonitor. Contractantul extern a luat măsurile necesare pentru ca o clarificare adecvată a acestor aspecte să fie inclusă în publicația finală.

Unele părți interesate au considerat că evaluarea trebuia să se axeze și pe aspectele legate de sănătate ale consumului și impozitării tutunului. Totuși, acest demers a fost considerat prematur, întrucât ar fi însemnat să se țină seama de impactul noii [Directive privind produsele din tutun](#) 2014/40/UE¹³ care trebuie pusă în aplicare până în mai 2016. În orice caz, noua Directivă privind produsele din tutun nu era încă adoptată în momentul derulării principalelor activități de evaluare.

Pe lângă feedbackul referitor la sfera de aplicare și la metodologia de evaluare, a fost primit și un feedback referitor la recomandările evaluării (a se vedea, de asemenea, [punctul 5.2](#)):

- Unii respondenți au considerat că recomandarea de a lua în considerare alinierea ratelor minime aplicate trabucurilor/țigărilor de foi la cele aplicate țigaretelor ar avea un efect disproporționat.
- Alți respondenți nu au fost convinși că includerea tutunului brut în sfera de aplicare a dispozițiilor referitoare la circulația și deținerea de tutun prelucrat ar rezolva problemele identificate.
- Unii respondenți au considerat că ar fi nepotrivit să se recomande eliminarea discrepanțelor dintre categoriile de accize și codurile NC, întrucât codurile NC au fost elaborate cu alte scopuri.
- Alți respondenți au considerat că țigaretile electronice nu ar trebui să fie incluse în sfera de aplicare a actualei directive, dar că ar trebui avută în vedere o inițiativă separată pentru o abordare armonizată a impozitării acestor produse.

¹³ [Directiva 2014/40/UE](#) a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a [Directivei 2001/37/CE](#).

4. PROBLEME REZULTATE ÎN URMA EVALUĂRII: DEFINIȚII

După intrarea în vigoare a Directivei 2011/64/UE, definiția țigaretelor, a trabucurilor și țigarilor de foi, precum și a tutunului de fumat a fost modificată pentru a reflecta preocupările legate de deficiențele definițiilor anterioare. În cadrul evaluării s-a acordat atenție funcționării noilor definiții. Aceasta a identificat o serie de probleme necesitând o analiză suplimentară. Problemele sunt descrise la punctele de mai jos.

4.1 Funcționarea definițiilor actuale

4.1.1 Criterii subiective

Actualele definiții conțin o serie de expresii subiective. Clasificarea produselor în scopul aplicării accizelor impune, așadar, într-o anumită măsură, o interpretare subiectivă. Părțile interesate au criticat funcționarea actualelor definiții și, în special, elementele de natură subiectivă. Dificultățile prezentate mai jos au fost identificate în urma evaluării.

- Actuala formulare a articolului 5, în special a unor sintagme precum „*destinate vânzării cu amănuntul*” și „*care poate fi fumat fără prelucrare industrială*”, poate duce la insecuritate juridică și la tratamentul diferențiat al acelorași produse în statele membre.
- Definiția trabucurilor, a țigarilor de foi și a tutunului de fumat nu oferă suficientă securitate juridică în scopuri de clasificare. Tratatul inconsecvent al produselor din tutun prelucrat (în special al produselor „limită”) poate avea ca rezultat situații fiscale diferite în fiecare stat membru. Aceasta poate pune în pericol funcționarea corespunzătoare a pieței interne. Jumătate dintre statele membre au experiență cu produse care, în opinia lor, reprezintă o încercare de a abuza de actualele definiții pentru a beneficia de un tratament fiscal mai favorabil¹⁴. Mai mulți operatori economici au raportat că unele trabucuri sau țigări de foi mai mici care beneficiază de o rată mai scăzută a accizelor ar trebui considerate țigarete. În opinia lor, aceste produse constituie substitute directe ale țigaretelor¹⁵.
- Formularea vagă a definițiilor din directivă sau absența definițiilor (a se vedea [punctul 4.2](#)) creează insecuritate juridică. De exemplu, pentru clasificarea unui produs care nici măcar nu implică probleme deosebit de complexe, operatorii pot lucra de la 2 până la 8 ore¹⁶. În cazul în care clasificarea prezintă probleme, este nevoie chiar și de mai mult timp. Prin urmare, impactul insecurității juridice asupra operatorilor individuali sau a administrațiilor fiscale poate fi semnificativ.

¹⁴ A se vedea, de asemenea, p. 57 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

¹⁵ A se vedea, de asemenea, p. 60 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

¹⁶ A se vedea, de asemenea, p. 163 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

4.1.2 Discrepanțe între vamă și accize

În prezent există două sisteme diferite de clasificare a produselor în scopuri vamale și de aplicare a accizelor. Mai precis, definițiile prevăzute la articolele 2-5 din Directiva 2011/64/UE nu sunt pe deplin în concordanță cu sistemul de clasificare instituit în scopuri vamale. Discrepanțele generează costuri mai ridicate de asigurare a conformității atât pentru administrațiile fiscale, cât și pentru operatorii economici¹⁷. Mai exact, operatorii mai mici au raportat probleme cauzate de definițiile diferite formulate în scopuri vamale și de aplicare a accizelor care pot duce la creșterea costurilor de asigurare a conformității, întrucât acești operatorii sunt nevoiți să urmeze, în două reprize, etape similare pentru fiecare dintre sistemele utilizate de autorități. În general, 68 % dintre operatori au raportat că definițiile diferite au drept rezultat o creștere mare a costurilor administrative, în timp ce 4 % consideră chiar că această creștere este foarte mare¹⁸.

4.1.3 Acciza minimă

Începând cu 2011, statele membre au opțiunea de a percepe o acciză minimă pe țigarete. Introducerea accizei minime trebuia să pună la dispoziția statelor membre norme-cadru pentru stabilirea acestei sume minime în același mod. Totuși, în urma evaluării s-a constatat că articolul 8 alineatul (6) este neclar și că, în practică, punerea în aplicare pare a fi diferită între statele membre. Interveniurile realizate cu statele membre arată că, în prezent, pentru stabilirea accizei minime se utilizează o varietate de interpretări¹⁹.

4.2 Absența definițiilor

În prezent, Directiva 2011/64/UE definește țigaretetele, țigările de foi, trabucurile și tutunul de fumat.

Anumite produse nedefinite s-ar putea înscrie în una dintre aceste categorii (de exemplu, tutunul pentru pipă cu apă), în timp ce altele s-ar putea situa în afara sferei de aplicare a directivei (acesta din urmă este în general cazul tutunului brut, al unor produse intermediare și al țigaretelor electronice). În anumite state membre există pe piață și produse noi din tutun încălzit care creează diferențe de tratament²⁰. Aceste produse din tutun „încălzit nu ars” sunt diferite de țigaretetele electronice prin faptul că ele conțin efectiv tutun. Totuși, în locul arderii tutunului, are loc un proces de încălzire (opus combustiei).

Unele state membre și unii operatori economici au raportat faptul că actualele definiții nu mai sunt adecvate scopului, și aceasta nu doar ca urmare a evoluțiilor pieței, ci și din cauză că există îndoieli că actualele definiții sunt suficient de eficace pentru a preveni comerțul ilicit.

¹⁷ A se vedea, de asemenea, p. 154 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

¹⁸ A se vedea, de asemenea, p. 166 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

¹⁹ A se vedea tabelul 12 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

²⁰ Produsele din tutun „încălzit nu ars” nu au fost acoperite de această evaluare. În cadrul [Grupului pentru tutun al proiectului Fiscalis \(FPG 050\)](#) și pe durata reuniunilor [Grupului de experți pentru impozite indirecte \(ITEG\)](#) au avut loc primele discuții referitoare la tratamentul fiscal aplicat acestor produse.

Deși recunoaște faptul că sarcina de a preveni comerțul ilicit cu produse supuse accizării (în special în ceea ce privește aplicarea legii) este în primul rând responsabilitatea statelor membre, Comisia consideră totuși că normele UE ar trebui să fie cât mai eficace posibil pentru a combate acest tip de comerț. În ultimii ani, UE și-a intensificat eforturile prin semnarea [Protocolului pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun](#) și prin adoptarea Directivei privind produsele din tutun care conține dispoziții explicite împotriva comerțului ilicit și a programului de acțiune stabilit prin comunicarea Comisiei din 6 iunie 2013²¹. Valoarea accizelor pierdute în favoarea comerțului ilicit este estimată, în cadrul evaluării, la aproximativ 11,1 miliarde EUR anual²². Potrivit estimărilor realizate de contractantul extern, reducerea comerțului ilicit ar putea duce la potențiala recuperare a accizelor într-un quantum cuprins între 6,1 miliarde EUR și 7,2 miliarde EUR pe an, după o ajustare care ține cont de reducerea nivelului consumului indusă de preț (estimări realizate pe baza elasticității prețului mediu a unei piețe date)²³.

Alte probleme identificate au fost:

- Definițiile nu permit utilizarea corectă și completă nici a sistemului pentru monitorizarea și circulația produselor supuse accizelor (EMCS), nici a dispozițiilor relevante privind cooperarea administrativă și schimbul de informații, toate acestea fiind considerate elemente-cheie ale luptei împotriva fraudei. Acest fenomen este cauzat în special de sfera limitată de aplicare a Directivei 2011/64/UE din care sunt excluse anumite produse (precum tutunul brut). Mai multe state membre au menționat că o cantitate din ce în ce mai mare de tutun brut este dirijată dinspre circuitele comerțului legal către cele ale comerțului ilegal sau este vândută direct consumatorilor finali.
- Tratatamentul inconsecvent aplicat unei serii de produse (de exemplu, produse intermediare, tutun brut și produse secundare) la nivelul statelor membre joacă un rol în ceea ce privește capacitatea limitată a autorităților statelor membre de a monitoriza tutunul prelucrat.
- Abordarea „comună” conținută în definițiile prevăzute la articolul 5 are drept rezultat o impozitare relativ mai ridicată a produselor cu caracteristici diferite, precum tutunul pentru pipă cu apă, în raport cu celelalte produse din această categorie.
- Excluderea Țigaretelor electronice din sfera produselor supuse accizelor poate avea implicații bugetare semnificative pe termen lung pentru statele membre. Anumite state membre au început să perceapă o taxă națională pe aceste produse. În timp, acest lucru ar putea pune în pericol funcționarea corespunzătoare a pieței interne dacă alte state

²¹ [COM \(2013\) 324](#), Comunicarea Comisiei către Consiliu și Parlamentul European, Intensificarea luptei împotriva contrabandei cu țigări și a altor forme de comerț ilicit cu produse din tutun – O strategie globală a UE.

²² Potrivit estimărilor Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF), comerțul ilicit cu țigarete duce la pierderi financiare anuale de peste 10 miliarde EUR pentru bugetele Uniunii Europene și ale statelor membre; a se vedea, de asemenea, COM (2013) 324.

²³ A se vedea, de asemenea, p. 46 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

membre decid să acționeze la fel într-un mod necoordonat care ar duce la tratamente diferențiate la nivelul UE.

5. CONCLUZIILE ȘI RECOMANDĂRILE EVALUĂRII

5.1 Calitatea evaluării

Comisia a analizat cu atenție evaluarea externă și, de asemenea, a ținut cont de feedbackul primit de la părțile interesate. Activitatea desfășurată de echipa de evaluare a fost apreciată ca fiind în conformitate cu standardele de evaluare ale Comisiei²⁴. Aprecierile și concluziile cuprinse în evaluare au fost rezultatul direct al constatărilor făcute pe baza dovezilor colectate. Pentru a asigura fermitatea constatărilor, în cadrul evaluării au fost utilizate mai multe metode de colectare a datelor, inclusiv sondaje, interviuri, cercetări teoretice și studii de caz. Această combinație metodologică a fost considerată în general suficientă de către Comisie și de către părțile interesate.

Totuși, Comisia este conștientă de faptul că, în mod inevitabil, a fost necesară formularea unor ipoteze din cauza lipsei de date sau de informații, cu scopul de a răspunde la întrebările de evaluare. Anumite constatări nu includ informații referitoare la costuri și beneficii, de exemplu cu privire la dubla clasificare și la monitorizarea tutunului brut. De asemenea, întrucât evaluarea s-a axat în special pe eficacitate și eficiență, problemele legate de relevanță, consecvență și valoarea adăugată europeană nu au fost abordate în detaliu. În cele din urmă, evaluarea nu surprinde impactul potențial al noii Directive 2014/40/UE privind produsele din tutun care se estimează, de asemenea, că va avea efecte asupra consumului de tutun²⁵.

5.2 Recomandări

Pe baza dovezilor colectate, evaluatorii au prezentat 16 recomandări pentru îmbunătățirea funcționării reglementărilor referitoare la accizele aplicate tutunului prelucrat.

Tabelul 1 – Recomandări formulate în cadrul evaluării externe²⁶

Nr.	Recomandare
Recomandări legate de definițiile produselor din tutun supuse accizelor	
1	Analizarea în continuare a posibilității includerii țigaretelor electronice în sfera de aplicare a accizelor aplicate produselor din tutun.

²⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf

²⁵ A se avea în vedere faptul că statele membre trebuie să pună în aplicare actele cu putere de lege și actele administrative necesare pentru a respecta această directivă până la 20 mai 2016.

²⁶ Sursă: [Raportul final al evaluării](#) „Studiu privind măsurarea și reducerea costurilor administrative pentru operatorii economici și autoritățile fiscale și obținerea, în paralel, a unui nivel mai ridicat de conformitate și securitate în impunerea accizelor aplicate produselor din tutun”

Nr.	Recomandare
2	Analizarea în continuare (cu o atenție deosebită acordată costurilor și sarcinii implicate) a posibilității introducerii tutunului brut în sfera de aplicare a monitorizării produselor din tutun supuse accizelor și/sau a unor soluții alternative pentru a asigura monitorizarea sistematică a logisticii aferente tutunului brut.
3	Articolul 4 alineatul (1) litera (a) trebuie armonizat cu Notele explicative la Nomenclatura combinată de la 2402 10 00.
4	Textul de la articolul 5 alineatul (1) litera (a), „care poate fi fumat fără prelucrare industrială ulterioară”, trebuie revizuit pentru a reduce insecuritatea legată de tratamentul tutunului prelucrat parțial destinat vânzării cu amănuntul pentru a fi fumat (de exemplu, „fără prelucrare ulterioară într-un antrepozit fiscal”).
5	Având în vedere caracteristicile diferite ale tutunului pentru pipă cu apă, este necesară elaborarea unei categorii distincte de impozitare, care să permită impunerea unei structuri adecvate a ratelor.
6	Textul de la articolul 5 alineatul (1) litera (b), „destinate vânzării cu amănuntul și care pot fi fumate”, trebuie revizuit prin eliminarea din definiție a sintagmei „cu amănuntul”, iar codul NC trebuie, ulterior, să fie armonizat.
7	Analizarea în continuare a posibilității de a atribui tutunului expandat un cod NC distinct.
8	Pentru a elimina consecvențele și insecuritatea juridică legate de tratament, este necesară analizarea în continuare a posibilității includerii unei categorii adiționale de impozitare în sfera de aplicare a directivei, adică includerea produselor intermediare a căror monitorizare în temeiul EMCS este necesară; această categorie poate face trimitere directă la codurile NC aplicabile (de exemplu, tutunul reconstituit, deșeurile de tutun care nu pot fi fumate, tutunul expandat etc.)
9	Urmărirea eliminării consecvențelor dintre codurile NC și categoriile de aplicare a accizelor, având ca prioritate nevoia ca produsele nesupuse accizelor să facă parte din aceeași clasificare a NC ca și produsele supuse accizelor și ca produsele care aparțin aceleiași clasificări tarifare să poată fi clasificate în mai multe categorii de accize.
10	Textul de la articolul 4 alineatul (1), „având în vedere proprietățile acestora și așteptările obișnuite ale clienților, pot și au rolul exclusiv de a fi fumate ca atare”, trebuie revizuit pentru a asigura claritatea juridică și pentru a elimina insecuritatea juridică și litigiile costisitoare.
Recomandări legate de structura și ratele accizelor	
11	Trebuie avută în vedere posibilitatea armonizării accizelor minime aplicate trabucurilor/țigărilor de foi cu cele aplicate țigaretelor în vederea eliminării stimulentei de comercializare a produselor „limită” care ar putea încerca să eludeze plata accizei mai mari.
12	Articolul 7 alineatul (4) și articolul 8 alineatul (6) trebuie revizuite pentru a elimina insecuritatea cu privire la limitele impuse accizei minime.
Recomandări privind alte subiecte analizate în contextul acestei evaluări	
13	Pentru corectarea erorilor minore, ar trebui introdus un mesaj de corecție pentru e-AD; cu toate acestea, nu ar trebui să fie posibilă modificarea datelor esențiale precum cantitatea, EPC, codul NC etc.
14	Trebuie avută în vedere integrarea sistemelor EMCS naționale în contextul supravegherii pieței și în scopul anchetelor penale.
15	Țările de tranzit ar trebui să fie informate pe cale electronică cu privire la circulația produselor pe teritoriul lor.
16	Trebuie avută în vedere dezvoltarea și recomandarea unui instrument uniform de analiză a riscurilor care să fie utilizat la nivelul UE.

Comisia a analizat relevanța fiecărei recomandări și consideră oportună analiza mai aprofundată a următoarelor:

- Recomandările 4, 6, 10 și 12 propun crearea unor definiții mai exacte pentru a reduce insecuritatea juridică, a evita abordările diferite în statele membre și denaturarea pieței

interne. Abordarea acestor recomandări ar avea un impact asupra parametrilor de lucru ai altor recomandări și ar putea deveni prioritară.

- Recomandările 3 și 9 au ca obiectiv simplificarea structurii actuale prin ajustarea categoriilor sau a definițiilor date tutunului prelucrat în cadrul legislației privind accizele pentru a ține seama de clasificarea în scopuri vamale și de Notele explicative la NC.
- Recomandările 1, 2, 5 și 8 se referă la posibila introducere de noi categorii de produse pentru a facilita un tratament fiscal adecvat și echitabil al produselor (noi) în cadrul pieței interne și pentru a permite statelor membre să asigure o monitorizare și un control suficiente.
- Recomandarea 11 vizează reducerea eludării. În acest context, ar trebui să fie luat în considerare faptul că derogările de la definiția trabucurilor și a țigărilor de foi acordate Germaniei și Ungariei s-au încheiat la 31 decembrie 2014²⁷. În plus, actuala directivă autorizează statele membre să abordeze eludarea prin creșterea accizelor numai pentru trabucuri.

Celelalte recomandări sunt considerate fie în afara sferei de aplicare a posibilei revizuirii a Directivei 2011/64/UE a Consiliului, fie sunt doar indirect legate de aceasta. Ele includ:

- Recomandarea 7 și, parțial, recomandările 6 și 9 sunt legate de clasificarea în scopuri vamale și de codurile NC corespunzătoare. NC se bazează pe nomenclatura sistemului armonizat (SA) cu alte subdiviziuni comunitare. Sistemul armonizat este gestionat de Organizația Mondială a Vămirilor. Prin urmare, aceste recomandări nu intră în sfera de aplicare a Directivei 2011/64/UE a Consiliului. Cu toate acestea, ar fi posibil să se utilizeze sistemul de clasificare în scopuri vamale ca proiect pentru definițiile produselor din tutun prelucrat, și aceasta cu scopul de a reduce incertitudinea juridică. Totodată, s-ar putea genera astfel potențiale sinergii de reducere a costurilor, pe care serviciile Comisiei le vor evalua.
- Recomandările 13-16 conțin ajustări având ca scop îmbunătățirea sistemului general de colectare a accizelor în statele membre. În consecință, aceste recomandări sunt considerate mai relevante pentru evaluarea paralelă, în curs de desfășurare, a [Directivei 2008/118/CE a Consiliului](#) din 16 decembrie 2008 privind regimul general al accizelor și de abrogare a [Directivei 92/12/CEE](#). Procesul de evaluare a acestei directive a început în 2014 și se estimează că va fi încheiat până în 2016.

6. MONITORIZARE ȘI CONCLUZII FINALE

Perceperea de taxe pentru consumul de produse, precum accizele aplicate tutunului prelucrat, nu ar trebui nici să denatureze concurența, nici să facă imposibilă circulația liberă a bunurilor în interiorul UE în cadrul unei piețe interne care funcționează corespunzător. Ca parte a programului REFIT, această evaluare a analizat în special chestiuni legate de eficiență,

²⁵ Articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2011/64/UE.

eficacitate și sarcina administrativă rezultate din Directiva 2011/64/UE pentru a asigura faptul că legislația UE privind accizele aplicate tutunului prelucrat își atinge obiectivele de politică la cele mai scăzute costuri.

În ansamblu, în urma evaluării s-a constatat că actuala structură și actualul nivel al ratelor permit, în general, condiții neutre de concurență și stabilirea liberă a prețurilor în cadrul pieței interne. În același timp, concluziile evaluării indică faptul că unele denaturări la nivelul pieței interne se creează prin aplicarea diferențiată a accizei minime²⁸, tratamentul inconsecvent aplicat Țigaretelor electronice și anumitor produse din tutun prelucrat, precum și prin substituirii induse de taxe între grupele de produse și în cadrul acestora.

În contextul REFIT, în urma evaluării au fost identificate costuri administrative și de asigurare a conformității inutile pentru administrațiile fiscale și operatorii economici. Aceste costuri rezultă din anumite definiții care pot duce la insecuritate juridică în ceea ce privește tratamentul aplicat unor produse specifice. În plus, aplicarea a diferite definiții ale produselor din tutun în scopuri vamale și de aplicare a accizelor s-a dovedit a fi problematică, în special pentru întreprinderile mici și mijlocii, întrucât ea se traduce prin înregistrări duble și insecuritate juridică.

În cele din urmă, cu anumite excepții, directiva s-a dovedit a fi eficientă și în general adecvată pentru facilitarea colectării corespunzătoare a accizelor pentru cea mai mare parte a produselor din tutun prelucrat.

Având în vedere concluziile evaluării, Comisia va aborda în discuțiile cu experții statelor membre²⁹ următoarele etape care trebuie urmate. Aceste etape ar putea include, de asemenea, o revizuire a directivei. O astfel de revizuire ar implica realizarea unei consultări publice și o evaluare a impactului în vederea colectării mai multor dovezi, printre care și estimări cuantificate, acolo unde se poate, ale impactului și proporționalității soluțiilor posibile pentru problemele identificate.

În afară de luarea în considerare a recomandărilor specifice formulate în evaluare și având în vedere concluziile evaluării, Comisia va analiza și cel mai bun mod pentru atingerea următoarelor obiective:

- o înțelegere uniformă a aplicării accizei minime;
- limitarea substituirilor induse de taxe în cadrul categoriilor de produse și între acestea, atunci când este posibil;

²⁸ Articolul 7 alineatul (4) și articolul 8 alineatul (6) din Directiva 2011/64/UE.

²⁹ Ca o primă etapă, Comisia a discutat recomandările în cadrul [Grupului pentru tutun al proiectului Fiscalis \(FPG 050\)](#) pe parcursul anului 2015 și va continua acest demers în 2016 pentru a lua în considerare opiniile și experiențele experților statelor membre. Se acordă o atenție specială recomandărilor 1 și 2 (inclusiv altele produse precum tutunul brut și Țigaretelor electronice în sfera de aplicare a produselor supuse accizelor).

- asigurarea clarității în ceea ce privește definițiile armonizate și tratamentul aplicat noilor produse pentru:
 - a sprijini tratamentul consecvent și claritatea juridică în clasificarea produselor supuse accizelor la nivelul UE; și
 - a permite statelor membre să monitorizeze circulația și producția în mod eficient
 - a evita costurile administrative inutile.

Pentru a decide următoarele etape, Comisia va analiza, de asemenea, în mod adecvat orice recomandare relevantă formulată de Consiliu sau de Parlamentul European.

ANEXA I. TENDINTE ȘI STATISTICI

În urma celei mai recente revizuirii din 2011 a legislației privind accizele aplicate tutunului, au fost modificate ratele accizelor pentru tutunul prelucrat. Ratele minime solicitate au fost majorate. În ceea ce privește tutunul tăiat fin destinat rulării în țigarete, au fost incluse, de asemenea, majorări progresive viitoare. Statele membre au beneficiat de mai multă flexibilitate în ceea ce privește aplicarea componentei specifice a accizelor aplicate țigaretelor, limitele componentei specifice fiind extinse de la 5-55 % la 7,5-76,5 % din sarcina fiscală totală. În plus, a fost introdusă posibilitatea de a crea un nivel fiscal uniform pentru țigarete prin perceperea unei accize minime.

În conformitate cu articolul 19 alineatul (3) din Directiva 2011/64/UE și Decizia de punere în aplicare 2011/480/UE a Comisiei³⁰, statele membre trebuie să furnizeze informații anuale Comisiei:

- rata accizelor;
- prețul mediu ponderat de vânzare cu amănuntul (PMP);
- veniturile fiscale; și
- eliberările pentru consum ale tutunului prelucrat.

Informațiile furnizate până în prezent de statele membre în această privință au demonstrat următoarele.

Prețul mediu ponderat

Odată cu intrarea în vigoare a Directivei 2011/64/UE, conceptul de cea mai populară categorie de preț (MPPC) a fost eliminat și înlocuit cu PMP. În urma introducerii PMP, a fost modificată și baza calculării ratelor minime ale accizelor pe țigarete și pe tutunul tăiat fin destinat rulării în țigarete. Anexa I.I indică evoluția PMP pentru țigarete în fiecare stat membru în perioada 2012-2015. Ar trebui remarcat faptul că PMP pentru 2012, de exemplu, se bazează pe prețurile medii ale tuturor țigaretelor eliberate pentru consum în cursul anului anterior. În toate statele membre, cu excepția Maltei, prețul mediu al țigaretelor eliberate pentru consum în 2014 a crescut comparativ cu 2011. Aceste creșteri pot avea la bază mai multe motive, inclusiv creșterea impozitării, care poate de asemenea să influențeze prețul. De asemenea, factorii care au stat la baza creșterii taxelor pot fi diferiți: taxele pot fi majorate pentru a crește veniturile, din motive legate de politicile în domeniul sănătății sau pentru asigurarea conformității cu cerințele europene minime³¹.

Sarcina fiscală

De la introducerea PMP, statele membre trebuie să raporteze sarcina lor fiscală ca procentaj din PMP (pe baza prețului mediu al produselor eliberate pentru consum în anul anterior).

³⁰ Decizia de punere în aplicare a Comisiei din 28 iulie 2011 privind lista datelor statistice referitoare la structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat, care trebuie furnizate de statele membre în temeiul Directivelor 92/79/CEE și 92/80/CEE ale Consiliului (2011/480/UE).

³¹ Europe Economics a analizat și evoluția prețurilor medii ale țigaretelor pe baza datelor Euromonitor disponibile pentru perioada 2007-2012 în statele membre, fapt ilustrat în graficul 35 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

După cum se poate observa în anexa I.II, sarcina fiscală (inclusiv TVA) asupra țigaretelor în statele membre înregistrează fluctuații de la un an la altul. Odată cu creșterea PMP, sarcina fiscală va scădea dacă ratele rămân neschimbate. În ansamblu, cifrele indică faptul că sarcina fiscală asupra țigaretelor în UE în 2015 a variat de la puțin sub 70 % în Luxemburg și Letonia la 85 % în Regatul Unit. Aceste cifre nu indică totuși valoarea taxei³², întrucât sarcina fiscală este exprimată în procentaj din PMP, iar acesta este diferit în fiecare stat membru³³.

Eliberările pentru consum și veniturile fiscale

Volumul țigaretelor eliberate pentru consum a scăzut în cea mai mare parte a statelor membre, în timp ce volumul tutunului tăiat fin eliberat pentru consum a înregistrat fluctuații în perioada 2011-2014³⁴. Este posibil ca scăderea volumului țigaretelor eliberate pentru consum să fi avut la bază mai multe motive, de exemplu interdicția reclamelor, campaniile împotriva fumatului, interdicția de a fuma în spațiile publice, taxele aplicate tutunului și consumul altor produse din tutun sau introducerea pe piață a unor produse alternative precum țigaretile electronice sau terapia de înlocuire a nicotinei. Anexele I.IV și I.VI indică pachetele de țigaretă și gramele de tutun tăiat fin eliberate pentru consum în raport cu populația din fiecare stat membru. Aceasta nu reprezintă o indicație a procentajul fumătorilor dintr-un stat membru, întrucât tutunul prelucrat eliberat pentru consum într-un stat membru poate fi consumat și de cetățeni din alte state membre³⁵.

Cea mai mare valoare a veniturilor obținute din accize corespunde statelor membre cu cea mai mare populație³⁶. Partea din totalul veniturilor fiscale care constă în venituri din accizele aplicate tutunului prelucrat diferă între statele membre³⁷.

³² Lista completă a ratelor accizelor în fiecare stat membru este publicată în [Tabelul accizelor pentru tutunul prelucrat](#).

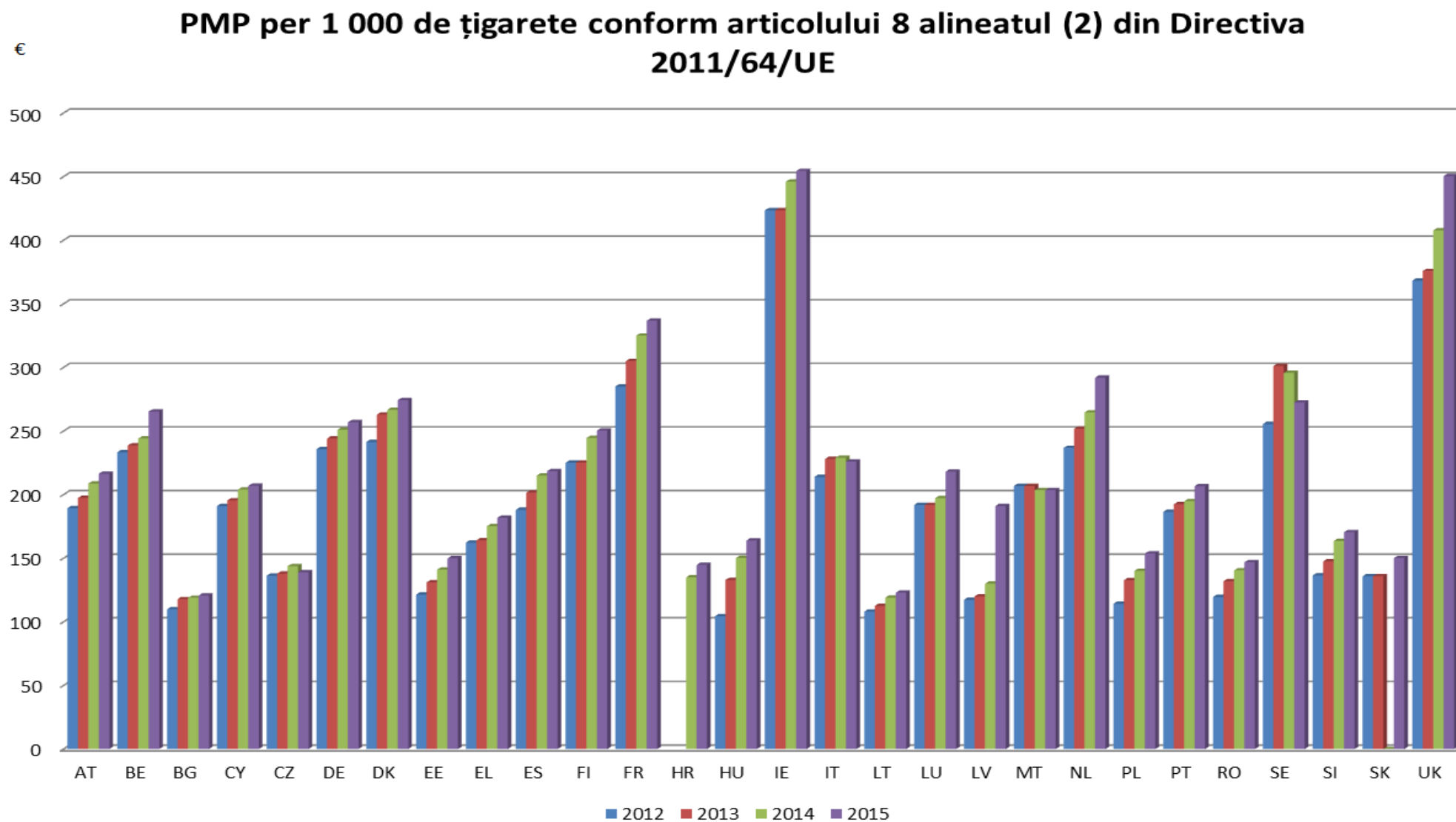
³³ Analiza efectuată de Europe Economics cu privire la valoarea accizelor aplicate țigaretelor (inclusiv TVA) este reprezentată în graficul 23 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

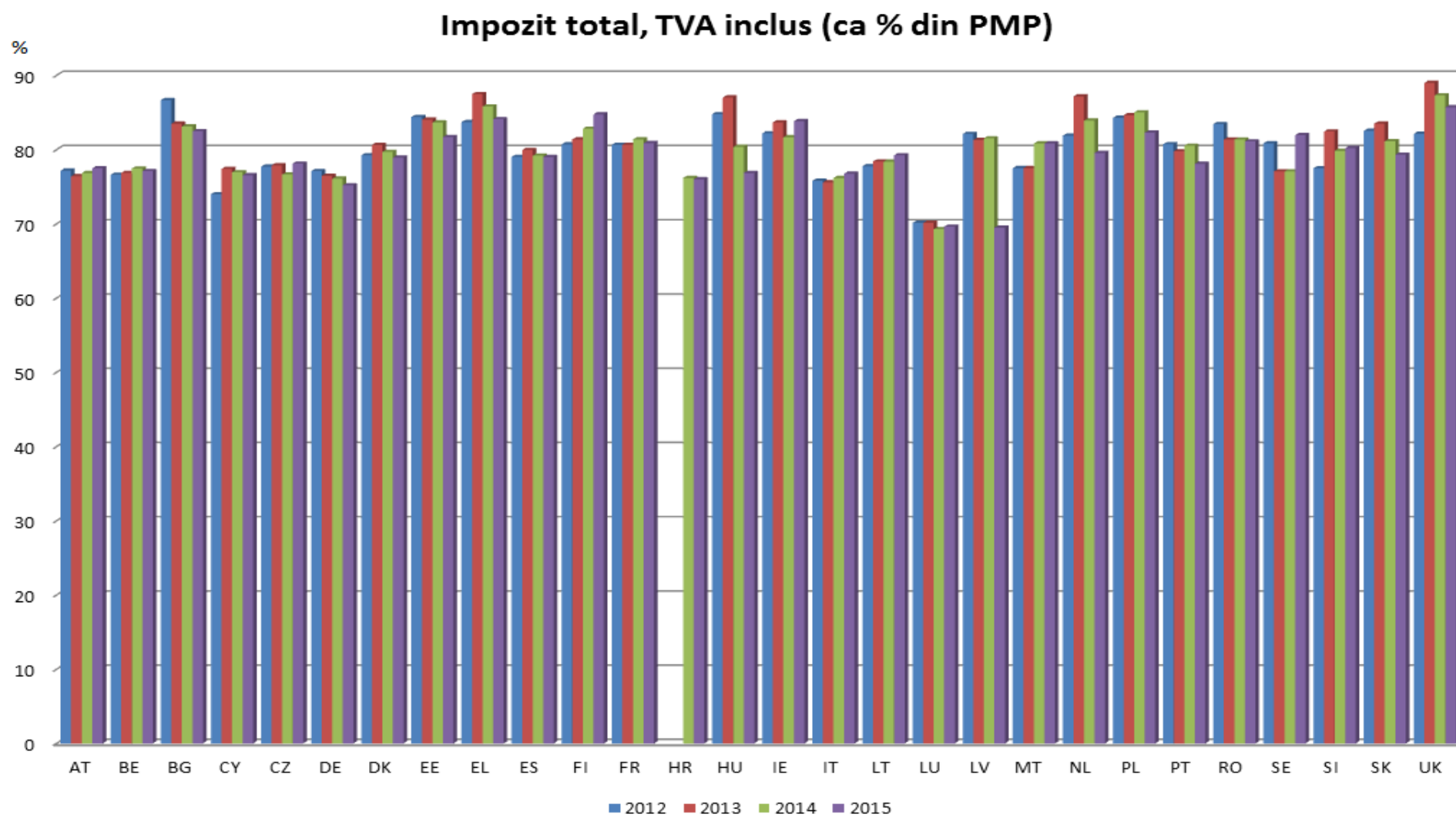
³⁴ A se vedea anexa I.III și anexa I.V.

³⁵ Accizele sunt impuse numai în statul membru de achiziționare dacă sunt îndeplinite cerințele articolului 32 din Directiva 2008/118/CE.

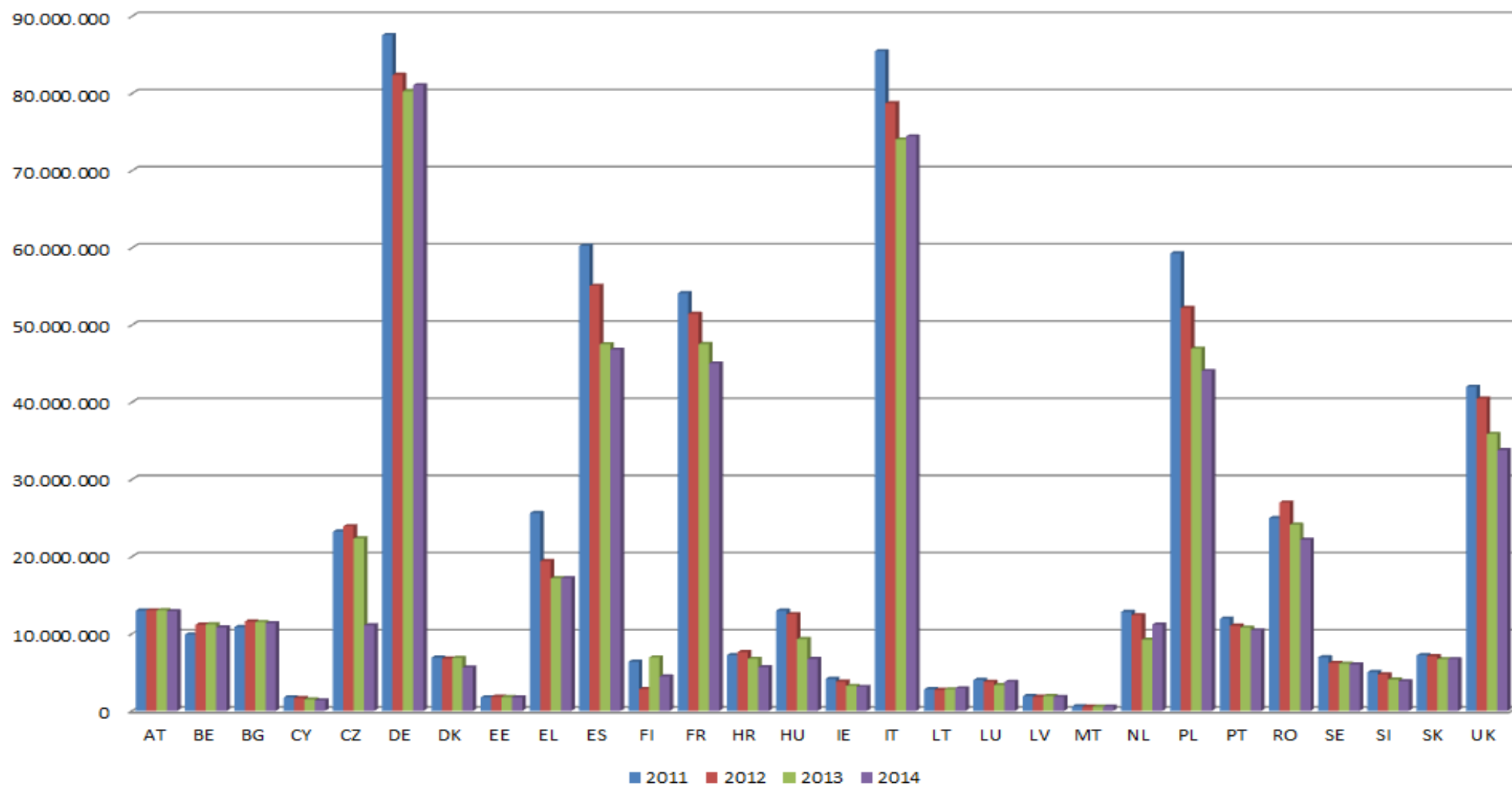
³⁶ A se vedea anexa I.VII.

³⁷ Europe Economics a analizat datele publicate de DG TAXUD privind veniturile obținute din consumul de tutun prelucrat în perioada 2008-2012. Rezultatele acestei analize sunt publicate în graficele 3-11 din [evaluarea](#) privind impozitarea tutunului.

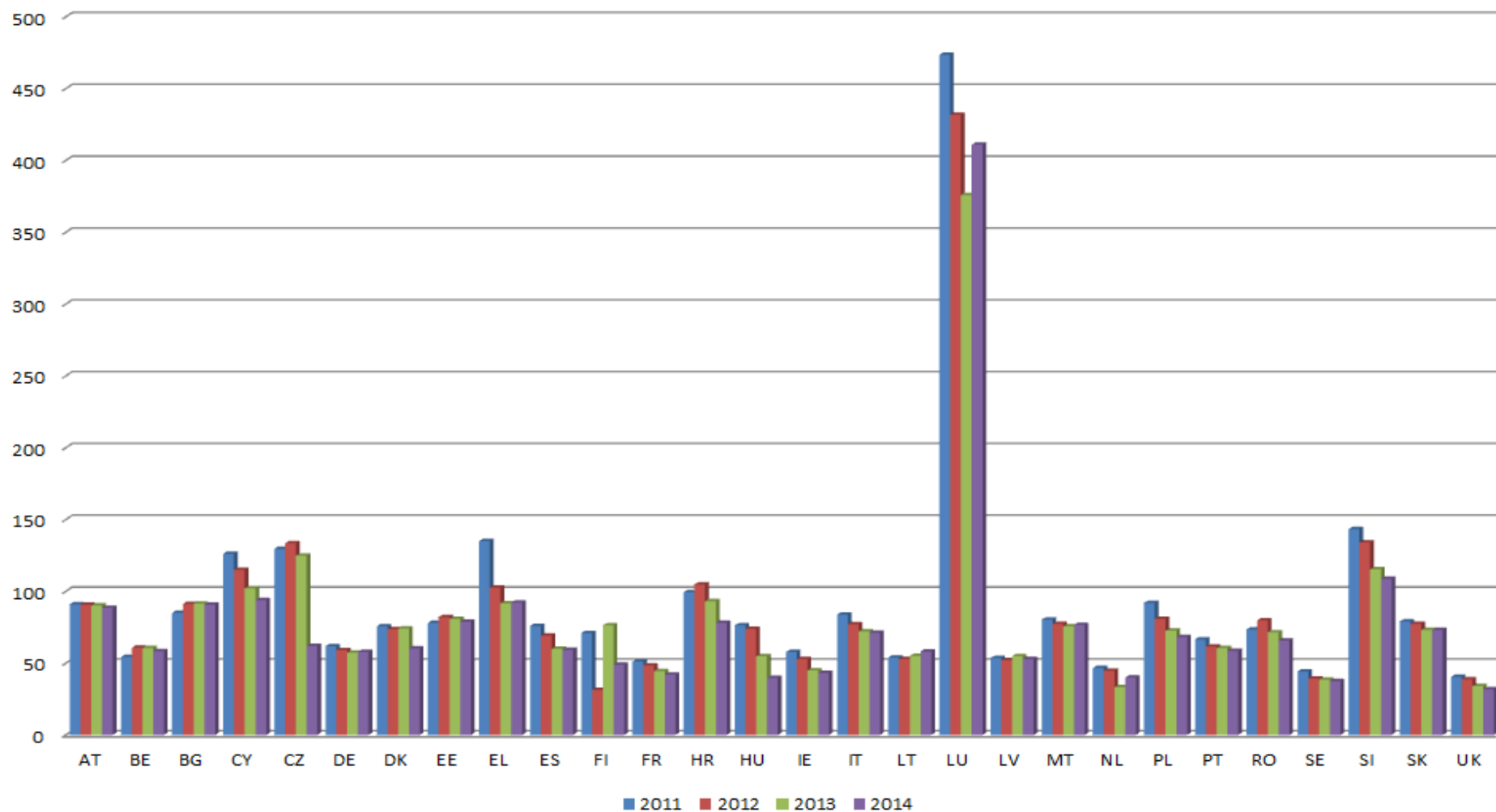




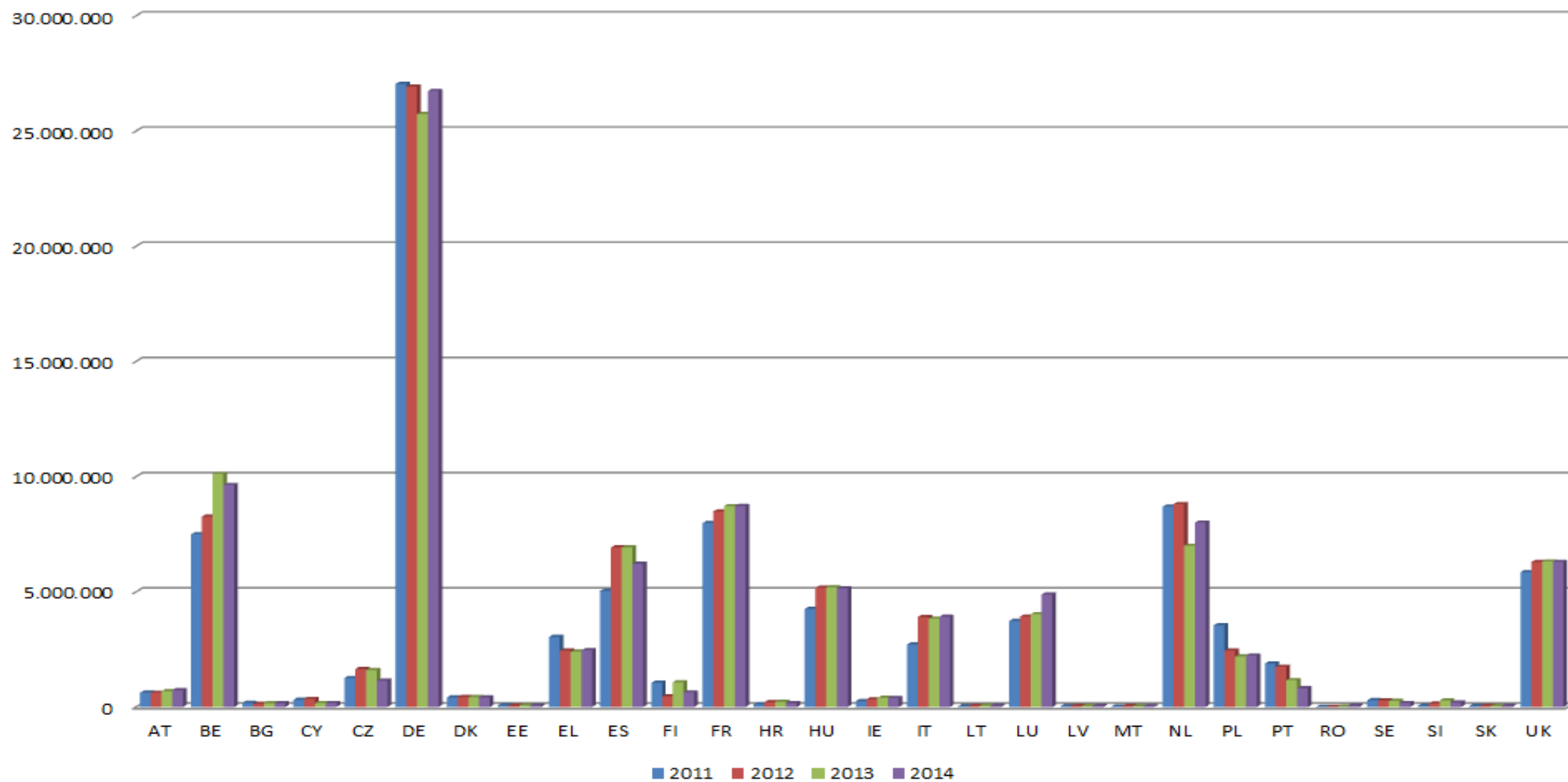
Eliberări de țigarete pentru consum 2011-2014 (1 000 de bucăți)

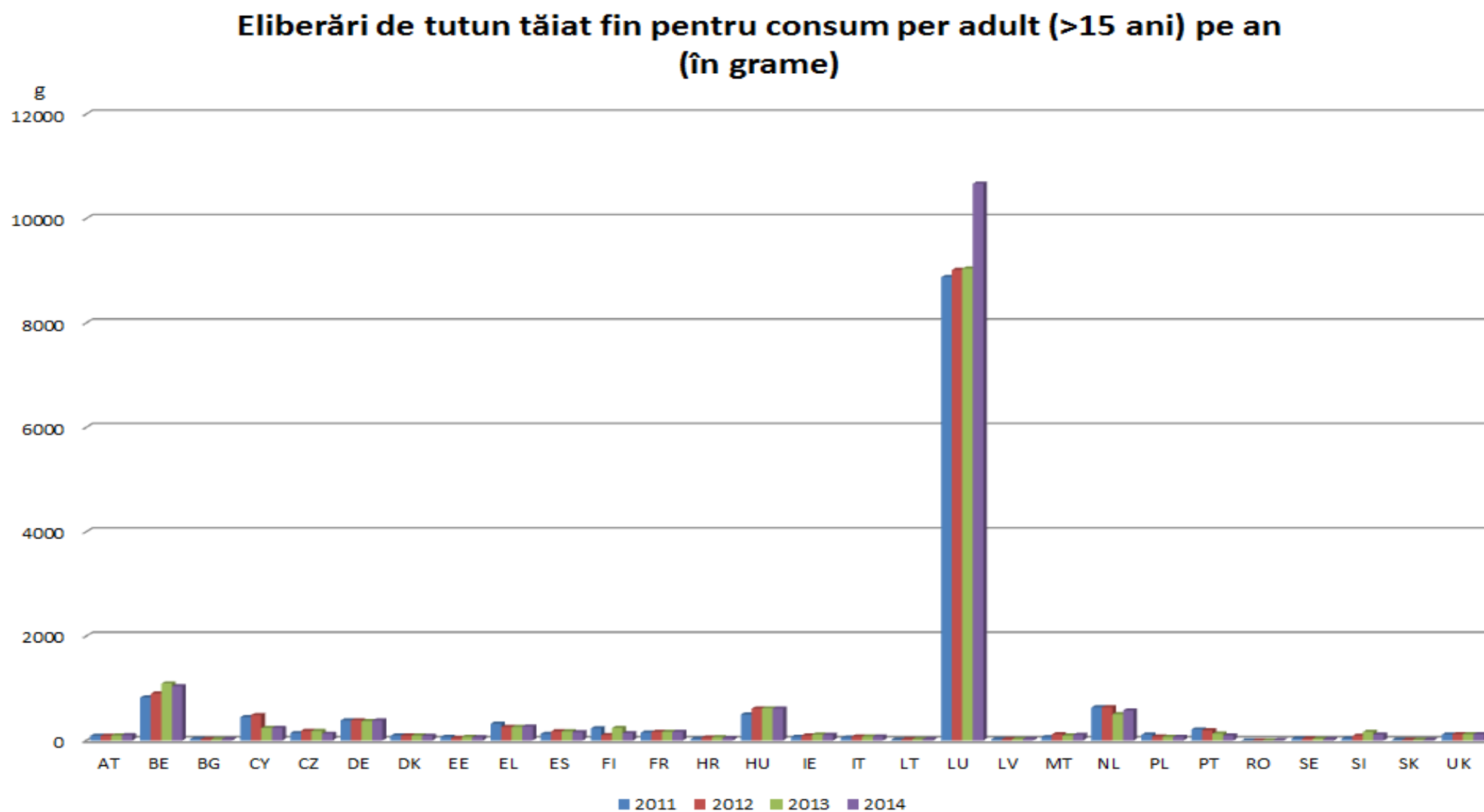


Pachete (20 buc.) per adult (>15 ani) pe an



Eliberări de tutun tăiat fin pentru consum 2011-2014 (în kg)





Venituri fiscale – tutun prelucrat

Milioane €

