



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 16.7.2025
SWD(2025) 561 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI
REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de Directivă a Consiliului
privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului și produselor asimilate tutunului
(reformare)

{COM(2025) 580 final} - {SEC(2025) 560 final} - {SWD(2025) 560 final}

Fișă rezumat
Evaluarea impactului pentru o propunere de Directivă a Consiliului privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului și produselor asimilate tutunului
A. Necesitatea de a acționa
Care este problema și de ce este o problemă la nivelul UE?
Inițiativa de revizuire a Directivei 2011/64/UE a Consiliului privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat face parte din Planul european de combatere a cancerului. Problema tratată de evaluarea impactului este aceea că actuala directivă nu își mai realizează cele două obiective, de a asigura atât funcționarea corectă a pieței interne, cât și un nivel ridicat de protecție a sănătății. Actualele rate minime ale accizelor nu mai au o contribuție eficientă la reducerea consumului de tutun. Diferențele existente stimulează fluxurile transfrontaliere neregulate. Actualul domeniu de aplicare al directivei nu este adaptat la evoluțiile pieței, nu vizează produse noi precum lichidele pentru țigarete electronice, iar aplicarea accizelor în cazul produselor din tutun încălzit nu este prevăzută în mod explicit. De asemenea, comerțul ilicit cu produse din tutun este în continuare substanțial și continuă să reprezinte o sursă de îngrijorare în statele membre. Principalele cauze ale problemei sunt: i) prețul relativ accesibil al produselor din tutun; ii) rate minime la nivelul UE neadecvate; iii) abordări divergente în materie de impozitare atât între produse, cât și între statele membre și iv) un control ineficient de către statele membre al întregului lanț de aprovizionare cu tutun.
Care este rezultatul urmărit?
Prin revizuirea dispozițiilor actuale ale directivei se urmărește: ▪ actualizarea ratelor minime la nivelul UE, pentru a asigura funcționarea corectă a pieței interne și, în același timp, un nivel ridicat de protecție a sănătății, în conformitate cu obiectivul Planului european de combatere a cancerului; ▪ asigurarea unui tratament fiscal coerent al produselor noi în UE (în special al lichidelor pentru țigarete electronice și al produselor din tutun încălzit, precum și al produselor noi moderne pentru uz oral); ▪ integrarea tutunului brut în sistemul de control al mișcărilor cu produse accizabile (EMCS), pentru a combate intensificarea fabricării ilicite a țigaretelor în UE. Principalele obiective ale opțiunilor de politică propuse sunt: ▪ asigurarea funcționării corecte a pieței interne; ▪ asigurarea unui nivel ridicat de protecție a sănătății; ▪ combaterea fraudei și protejarea veniturilor statelor membre. Mai precis, scopul prezentei inițiative este: ▪ de a apropia ratele accizelor și regimurile fiscale ale statelor membre pe termen mediu¹;

¹ În acest paragraf, „termen mediu” înseamnă perioada care urmează punerii în aplicare a directivei revizuite și până la pregătirea primei evaluări (și anume, perioada de cinci ani de la data aplicării noii legislații), în vreme ce efectele pe termen mediu sunt măsurabile pe o perioadă de până la 15 ani de la punerea în aplicare a directivei revizuite.

- pe termen scurt, de a descuraja înlocuirea determinată de impozitare între diferite produse din tutun și înlocuitorii lor;
- de a majora nivelurile relative ale prețurilor pentru a influența comportamentele de consum în vederea reducerii prevalenței fumatului, în concordanță cu obiectivul pentru 2040 al Planului european de combatere a cancerului;
- de a asigura securitatea juridică în ceea ce privește definițiile și clasificarea fiscală a produselor pentru toate părțile interesate, pe termen scurt;
- de a asigura administrarea eficace a accizelor, inclusiv asigurarea eficace a respectării legislației, colectarea impozitelor, reducerea fraudei și a evitării obligațiilor fiscale pe termen scurt, prin extinderea aplicării dispozițiilor privind mișcările și controlul.

Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE (subsidiaritate)?

Problemele identificate, îndeosebi tratamentul fiscal incoerent între produse și intensificarea fabricării ilicite a produselor din tutun în UE, și cauzele acestora nu pot fi abordate de statele membre la nivel individual. Limitările cadrului de reglementare actual afectează eficacitatea politicilor naționale de control al tutunului și de sănătate publică, ceea ce subminează realizarea obiectivelor Planului european de combatere a cancerului. Prin urmare, este necesară o revizuire a directivei. Nicio altă inițiativă de la nivel național sau bilateral și nicio altă inițiativă internațională nu ar asigura același nivel de eficacitate în ceea ce privește abordarea acestei probleme pentru toate părțile interesate de la nivelul UE.

B. Soluții

Care sunt diferitele opțiuni disponibile pentru atingerea obiectivelor? Există o opțiune preferată? Dacă nu, de ce?

Domeniile de politică examinate în analiza de impact sunt (1) revizuirea ratelor minime la nivelul UE și a anumitor categorii de produse tradiționale din tutun; (2) extinderea domeniului de aplicare al directivei pentru a include produsele noi și (3) extinderea domeniului de aplicare la tutunul brut.

Opțiunile pentru *revizuirea ratelor minime la nivelul UE și a anumitor categorii de produse din tutun* sunt conforme cu Concluziile Consiliului, care menționează că ar trebui să se țină seama de situațiile economice diferite ale statelor membre. Cele trei opțiuni propun o creștere limitată (opțiunea 1), moderată (opțiunea 2) și mare (opțiunea 3) a ratelor minime la nivelul UE, exprimate parțial în paritățile puterii de cumpărare (PPC), pentru o mai bună adaptare la realitatea economică a fiecărui stat membru. În același timp, pentru a asigura stabilitatea orientării politicii în timp, ratele minime ale accizelor ar trebui să țină cont de tendințele inflației medii în UE, pe baza indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC). Opțiunile 2 și 3 includ creșteri treptate pentru trabucuri, țigări de foi și alte tipuri de tutun de fumat, concepute pentru a acoperi progresiv diferența față de rata aplicabilă țigaretelor pe termen mediu, contribuind la realizarea obiectivului Planului european de combatere a cancerului.

Opțiunile pentru *extinderea domeniului de aplicare al directivei pentru a include produsele noi* urmăresc să creeze condiții de concurență echitabile și să sprijine funcționarea corectă a pieței interne. În ceea ce privește produsele din tutun încălzit, opțiunea 1 propune o rată minimă moderată la nivelul UE, iar opțiunea 2, o rată minimă la nivelul UE mai ridicată. În privința lichidelor pentru țigarete electronice, opțiunea 1 propune o rată minimă la nivelul UE egală cu zero, opțiunea 2, o rată pozitivă, iar opțiunea 3, rate diferite în funcție de concentrația de nicotină. În ceea ce privește alte tipuri de tutun prelucrat și produse asimilate tutunului (inclusiv produse comerciale noi care conțin nicotină destinate tinerilor), opțiunea 1 propune rate minime de bază, opțiunea 2, rate minime limitate, iar opțiunea 3, rate ridicate și care să crească gradual.

Opțiunile pentru *extinderea domeniului de aplicare la tutunul brut* includ tutunul brut în sistemul de

control al mișcărilor cu produse accizabile (EMCS), pentru a combate creșterea numărului de fabrici clandestine în UE. Opțiunea 1 propune o rată minimă la nivelul UE egală cu zero, iar opțiunea 2, o rată pozitivă aliniată la rata minimă percepută pentru „alte tipuri de tutun de fumat”.

Opțiunea preferată combină o abordare ambițioasă a ratelor minime ale accizelor aplicabile produselor tradiționale din tutun și produselor noi, în scopul realizării eficace a obiectivelor stabilite pentru revizuire, în concordanță cu obiectivele de politică mai ample, atenuând costurile suportate și sarcina administrativă.

Care sunt punctele de vedere ale diferitelor părți interesate? Cine sunt susținătorii fiecărei opțiuni?

Consultarea publică a confirmat importanța abordării înlocuirii tot mai frecvente a țigaretelor cu alte produse din tutun (în special cu tutunul tăiat fin pentru țigaretete rulate) și, într-o măsură și mai mare, cu produse noi nereglementate (precum lichidele pentru țigaretete electronice și tutunul încălzit). În ciuda faptului că cetățenii și respondenții din industrie nu agreează ideea majorării impozitelor pentru o serie de produse, majoritatea respondenților au fost de acord cu necesitatea de a reduce diferența dintre nivelurile impozitelor aplicate produselor tradiționale din tutun. Aceștia nu au sprijinit însă ideea unei egalizări totale a ratelor aplicate diferitelor produse. Reprezentanții mediului academic, ONG-urile, experți din domeniul sănătății publice și alte categorii de respondenți au fost aproape unanim de acord că impozitarea trebuie majorată și că trebuie eliminate diferențele existente în materie de impozitare.

În ceea ce privește produsele noi, a existat un consens larg cu privire la necesitatea de a lua în calcul și a armoniza impozitarea noilor produse, cu excepția notabilă a răspunsurilor de la cetățeni referitoare la țigaretetele electronice (respondenții erau însă majoritar consumatori de țigaretete electronice). Majoritatea respondenților au considerat că țigaretetele electronice ar trebui impozitate la o rată mai redusă decât produsele tradiționale din tutun.

Respondenții au admis importanța combaterii comerțului și a fabricării ilicite a produselor din tutun și au solicitat UE să își intensifice acțiunile în acest sens. Majoritatea (cu excepția notabilă a reprezentanților industriei) au fost în favoarea includerii tutunului brut în categoria produselor care trebuie monitorizate prin intermediul sistemului de control al mișcărilor cu produse accizabile (EMCS).

Întrucât evaluarea impactului nu a fost urmată de o propunere legislativă la momentul respectiv, în 2024 a fost comandat un studiu care să ofere o actualizare a evoluțiilor pieței și ale reglementărilor, precum și o analiză conexă. Studiul confirmă faptul că opțiunile avute în vedere rămân cele mai relevante și că impacturile estimate ale acestora rămân corecte. Evaluarea impactului a fost actualizată în măsura în care este necesar pentru a include această analiză recentă și pentru a reflecta în ratele minime armonizate propuse la nivelul UE inflația observată începând din 2022. De asemenea, aceasta a fost completată cu verificarea impactului asupra competitivității și asupra IMM-urilor – ambele disponibile în anexele corespunzătoare la evaluarea impactului, în conformitate cu noile cerințe privind o mai bună legiferare.

C. Impactul opțiunii preferate

Care sunt avantajele opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, în cazul în care nu există o opțiune preferată)?

Opțiunea preferată pentru *revizuirea ratelor minime la nivelul UE și a anumitor categorii de produse din tutun* este opțiunea 3 – o creștere mare a ratelor minime cu o perioadă tranzitorie de 4 ani pentru trabucuri, țigări de foi, tutunul pentru narghilea și alte tipuri de tutun de fumat. Această opțiune este cea mai eficace pentru reducerea consumului de tutun. Aceasta ar reduce prevalența fumatului la 20,8 %, în conformitate cu obiectivul pe termen lung al unei generații fără tutun (în care mai puțin de 5 % din populație utilizează tutun până în 2040) prevăzut în Planul european de combatere a cancerului. Această opțiune ar putea duce, de asemenea, la o creștere semnificativă a accizelor în aproape jumătate dintre statele membre și, pentru

unele state membre, la o creștere fără precedent, în special pentru produsele cu niveluri de impozitare minime istorice, cum ar fi trabucurile și țigările de foi, ceea ce face dificilă anticiparea tuturor efectelor asupra pieței (vânzări reduse, costuri ridicate de asigurare a conformității pentru operatorii economici). Cu toate acestea, abordarea bazată parțial pe PPC atenuează efectele cele mai radicale, permițând atingerea unui nivel mai ridicat de ambiție.

Opțiunea preferată pentru *extinderea domeniului de aplicare al directivei* este de a introduce categorii noi de accize pentru fiecare dintre categoriile de produse noi. În ceea ce privește ratele minime, opțiunea 2 este preferată pentru produsele din tutun încălzit; în ceea ce privește lichidele pentru țigarete electronice, este preferată opțiunea 3, care combină două rate forfetare pentru produse cu conținut scăzut și ridicat de nicotină; opțiunea 3 este preferată pentru alte tipuri de tutun prelucrat și produse asimilate tutunului, cu o creștere graduală a ratei minime fixate la 143 EUR într-o perioadă de 4 ani. Stabilirea unor definiții, a unui tratament fiscal și a unor cerințe armonizate privind mișcările și controlul referitoare la noile produse ar duce la eliminarea diferenței în materie de reglementare, la eliminarea fragmentării substanțiale cauzate de diverse regimuri naționale și ar consolida funcționarea pieței pentru aceste produse. În ceea ce privește ratele propuse ale accizelor, introducerea unor rate minime la nivelul UE ridicate ar reduce diferența dintre impozitele aferente noilor produse și cele aplicabile produselor tradiționale din tutun și, în consecință, înlocuirea determinată de impozitare.

Opțiunea preferată pentru *extinderea domeniului de aplicare pentru a include tutunul brut* este opțiunea 1 - o nouă categorie de accize pentru tutunul brut cu o rată minimă egală cu zero. Această opțiune presupune aplicarea sistemului EMCS în cazul mișcărilor transfrontaliere. În acest sens, autoritățile statelor membre ar avea acces la un instrument informatic ușor accesibil care să permită monitorizarea operațiunilor din lanțul de aprovizionare și să ajute astfel la detectarea neregulilor și a posibilelor rute de deturnare. Prin introducerea unei rate egale cu zero, mecanismul rămâne proporțional cu obiectivul de combatere a evaziunii fiscale și a fraudei și de evitare a dublei impuneri.

Care sunt costurile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?

Opțiunea preferată în ceea ce privește extinderea domeniului de aplicare pentru includerea noilor produse și a tutunului brut ar determina o creștere moderată a costurilor administrative care revin operatorilor economici și care, ocazional, pot fi mai mari pentru IMM-uri (în special în sectorul țigaretelor electronice), din cauza necesității de a pune în aplicare cerințe privind mișcările și controlul aplicabile produselor accizabile. Marile companii din sectorul tutunului care își desfășoară activitatea în segmentul produselor noi sunt deja pregătite să facă față aplicării acestor norme. Costurile administrative suplimentare pentru autoritățile fiscale ar fi și ele moderate, întrucât statele membre care au introdus accize aplicabile noilor produse și tutunului brut aplică deja norme și măsuri de control asemănătoare cu cele aplicabile produselor convenționale din tutun.

Care sunt efectele asupra IMM-urilor și asupra competitivității?

Tratamentul armonizat al accizelor și aplicarea armonizată a cerințelor privind mișcările și controlul (EMCS) în ceea ce privește produsele noi ar elimina obstacolele de pe piață create de fragmentarea normelor și regimurilor statelor membre, creând oportunități noi pentru operatori, inclusiv IMM-uri, de a-și extinde activitățile la alte piețe. Cu toate acestea, impactul asupra IMM-urilor ar fi mai puternic, deoarece acestea sunt mai puțin capabile să absoarbă creșterea costurilor. Pe de altă parte, sectorul tutunului este dominat în mare măsură de companii de mari dimensiuni, astfel încât se așteaptă efecte negative pentru IMM-uri numai în sectorul țigaretelor electronice și, într-o măsură mult mai mică, în sectorul tutunului brut și în subsectoare limitate (de exemplu, trabucuri, tutun de pipă, tutun care nu se fumează).

Prin introducerea unor cerințe de control la nivelul UE referitoare la tutunul brut s-ar reduce disponibilitatea tutunului și a produselor din tutun ilicite pe piață, astfel încât actorii legali ar experimenta o presiune mai redusă în materie de competitivitate din partea lanțului valoric ilegal, ceea ce ar putea compensa parțial costurile suplimentare suportate. În ansamblu, nu este de așteptat ca aceste costuri să afecteze semnificativ competitivitatea tutunului cultivat în UE.
Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și a administrațiilor naționale?
Creșterile ratelor minime la nivelul UE pentru produsele tradiționale din tutun vor duce la o creștere estimată a veniturilor fiscale anuale de 14 miliarde EUR în toate statele membre ale UE. Introducerea accizelor pentru produse noi va spori veniturile cu un quantum estimat de 900-1 700 de milioane EUR în cadrul opțiunii preferate. Instituirea unei categorii armonizate pentru tutunul brut în legislația UE în materie de accize va duce la o reducere estimată a pierderilor de venituri fiscale de aproximativ 1,3 miliarde EUR pe an.
Vor exista alte efecte semnificative?
Nu
Proportionalitate
Propunerea este proporțională și necesară pentru atingerea obiectivelor, deoarece abordează limitările actuale ale cadrului juridic la nivelul UE. Creșterea propusă a ratelor minime la nivelul UE contribuie la îndeplinirea obiectivelor Planului european de combatere a cancerului. Totodată, statele membre sunt libere să adapteze ratele efective ale accizelor și, într-o oarecare măsură, structura impozitelor, în funcție de preferințele lor naționale. Definiții mai clare ale categoriilor de produse și extinderea domeniului de aplicare al directivei pentru a include produsele noi și tutunul brut vor sprijini asigurarea eficace a respectării legislației de către statele membre și funcționarea corectă a pieței interne.
D. Acțiuni ulterioare
Când va fi reexaminată politica?
Comisia va pregăti o evaluare cel mai devreme la cinci ani de la data aplicării legislației noi, permițând piețelor să se adapteze și rezultatelor și impacturilor să se materializeze. Dat fiind că revizuirea directivei este una dintre propunerile de politică din cadrul Planului european de combatere a cancerului, monitorizarea și evaluarea ar putea fi efectuate în paralel cu celelalte elemente din pachet.