

**Mnenje Evropskega ekonomsko socialnega odbora o predlogu direktive Sveta o spremembi direktiv 92/79/EGS, 92/80/EGS in 95/59/ES o strukturi in stopnji trošarine, ki velja za predelani tobak**

(COM(2008) 459 konč. – 2008/0150 (CNS))

(2009/C 228/25)

Svet je 11. septembra 2008 sklenil, da v skladu s členom 93 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

„Predlog direktive Sveta o spremembi direktiv 92/79/EGS, 92/80/EGS in 95/59/ES o strukturi in stopnji trošarine, ki velja za predelani tobak“

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za priravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 5. marca 2009. Poročevalec je bil g. CHREN.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 452. plenarnem zasedanju 24. in 25. marca 2009 (seja z dne 25. marca) z 32 glasovi za in 2 glasovoma proti.

## 1. Sklepi

1.1 Glavni cilj prvih trošarin za tobak je bil izključno proračunski, vendar se njihova vloga dandanes spreminja in tako vse bolj postajajo sredstvo politik javnega zdravja in socialnih politik. Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) podpira prizadevanje Evropske komisije, da bi v svoji trošarinski politiki poleg davčnih učinkov tobačnih izdelkov upoštevala tudi druge učinke. Ta nov pristop k politiki je posebej osredotočen na doseganje ciljev zdravstvene politike, zapisanih v Okvirni konvenciji o nadzoru nad tobakom, ki jo je Evropska unija uradno sprejela leta 2005, s čimer je postala zavezujoča za njeno prihodnje oblikovanje politik.

1.2 Vendar je treba opozoriti, da ne smemo pozabiti ali postaviti na stranski tir drugih ciljev revizije trošarin za tobak, med katerimi je tudi temeljni cilj o ustreznem delovanju notranjega trga, ki je omenjen v členu 4 direktive o trošarinah za tobak. Zato EESO meni, da je najtežja naloga za oblikovalce politik na tem področju najti optimalno ravnovesje med interesi različnih gospodarskih, socialnih, varnostnih in davčnih politik. Treba je upoštevati različne vidike in vrednote.

1.3 Hvalevreden je predlog Evropske komisije o postopnem usklajevanju najnižjih stopenj trošarin za drobno rezani tobak s stopnjo trošarin za cigarete ter strožji opredelitvi cigaret, cigar in tobaka za pipe, s čimer bi se izognili manipulacijam z imeni tobačnih izdelkov, katerih namen je uveljavljanje čim nižje trošarine.

1.4 EESO podpira pristop Evropske komisije, ki daje državam članicam več svobode pri sprejemanju odločitev, skladnih z njihovimi političnimi cilji, kot so širši razpon za posebni delež davčnega bremena, zaračunanega za cigarete, ali

ohlapnejša pravila za določanje spodnje meje obdavčitve za cigarete.

1.5 EESO priporoča, da se predlagana najnižja stopnja trošarin v višini 90 EUR zmanjša ali štiriletno obdobje podaljša na osem let (do 1. januarja 2018). Glede na različne običaje in družbene razlike med državami članicami je treba opozoriti, da bi lahko v nekaterih državah, še posebej v tistih, ki so se EU pridružile pred kratkim, zvišanje najnižje trošarine s 64 EUR na 90 EUR za 1 000 cigaret imelo več negativnih posledic. Nekatere od teh držav še zdaj niso dosegle niti najnižje stopnje trošarine, ki jo zahtevajo veljavne direktive. Najnižja trošarina v višini 90 EUR za vse maloprodajne cene predstavlja 41-odstotno zvišanje v štirih letih in je najmanj 300 % višja od pričakovanega zvišanja potrošniških cen v EU. Tako drastičen ukrep bi lahko le neznatno zmanjšal porabo, znižal pa bi potencialni proračunski prihodek, zmanjšal kupno moč potrošnikov, spodbudil tihotapljenje in nezakonite dejavnosti ter povečal inflacijo.

1.6 Treba je omeniti, da bo le peščica predlaganih ukrepov vodila v večjo usklajenost davčnih stopenj v EU. Glede na predlagane ukrepe obstaja velika verjetnost, da absolutne in relativne razlike v obdavčenju posameznih držav članic ne bodo izginile.

1.7 Na primer, zgodovinski razlog za proporcionalno zahtevo je uskladitev trošarin v EU, kar pa v preteklosti ni prispevalo k uskladitvi in lahko ima ravno nasprotno učinke. Predlagano povečanje najnižje stopnje trošarin s 57 % na 63 % bi v absolutnem smislu dodatno povečalo trošarinska neskladja in lahko imelo resen inflacijski učinek, kot je razvidno iz poročila Komisije o oceni učinka. Glede na te sporne učinke najnižje proporcionalne zahteve bi bilo treba ponovno podrobno analizirati in pretehtati ne le njenega predlaganega povečanja, temveč tudi razloge za njen obstoj.

1.8 Uporaba tehtane povprečne cene (TPC) namesto koncepta najboljše prodajane cenovnega razreda (NPCR) kot referenčne vrednosti za najnižjo proporcionalno zahtevo bi komaj kaj izboljšala preglednost na trgu, predvidljivost prihodkov vlade ali uskladičev na trgu cigaret. Zato se moramo vprašati, ali ne bi bilo mogoče predloga Komisije še bolj poenostaviti.

1.9 Vprašanje o najboljši vrsti davka na tobačne izdelke je še vedno odprto. Poudarjanje proporcionalne davčne stopnje bi lahko pozitivno vplivalo na odpravljanje črnega trga, vendar je ta učinek odvisen od različnih dejavnikov, zato ni samoumeven. Če bi dali prednost popolnoma specifični davčni stopnji, bi lahko dosegli višje davčne prihodke in višjo spodnjo mejo obdavčenja, kar bi pripomoglo k doseganju ciljev zdravstvene politike in približevanju davkov na notranjem trgu.

1.10 Zahteva po obvezni najnižji trošarini (v višini 38 % oz. 42 %) za ves drobno rezani tobak namesto sedanjega minimalnega davka, ki je določen bodisi kot odstotek maloprodajne cene ali kot fiksna stopnja na kilogram, bi vodila v strukturo obvezne trošarine *ad valorem* in odpravila sedanjo svobodno strukturo za drobno rezani tobak, zato je ne moremo priporočiti.

1.11 Povezava med davčno in zdravstveno politiko je v glavnem odvisna od povezovanja prihodkov od trošarin za tobak z dejavnostmi za odpravo negativnih posledic zaradi uživanja tobaka. Vendar je danes glede na celotna sredstva za financiranje takšnih dejavnosti dokaj jasno, da se večina prihodka od trošarin za tobak porabi za dejavnosti in ukrepe, ki sploh niso povezani s takšnimi cilji zdravstvene politike. Zato je jasno, da so glavni cilji trošarin za tobačne izdelke še vedno proračunski.

## 2. Uvod

2.1 Komisija mora v skladu z direktivami o trošarini za tobak vsaka štiri leta pregledati nemoteno delovanje enotnega trga, dejansko vrednost trošarinskih stopenj in širše cilje Pogodbe. Prepisi EU o tobaku morajo zagotavljati pravilno delovanje notranjega trga in hkrati biti v skladu s ciljem EU o odvratanju od uživanja tobaka.

2.2 Sedanji pregled je četrti in Komisija v njem predlaga več pomembnih sprememb obstoječe zakonodaje Skupnosti, s katerimi bi posodobili obstoječe predpise in zagotovili enake konku-

renčne pogoje za gospodarske subjekte. Reforma obsega več predlogov:

2.3 Čeprav je trošarina v prvi vrsti instrument za ustvarjanje prihodka na nacionalni ravni, je treba pri oblikovanju politik na tem področju upoštevati širše cilje Pogodbe<sup>(1)</sup>. Poleg tega je pri tem pregledu bistvenega pomena vprašanje varovanja javnega zdravja glede na to, da je Evropska komisija 30. junija 2005 postala pogodbenica Okvirne konvencije Svetovne zdravstvene organizacije (SZO) o nadzoru nad tobakom in več držav članic zahteva višjo raven varovanja človekovega zdravja in posledično višje najnižje stopnje trošarin za tobak.

2.4 Predlog Komisije predvideva določitev najnižjega denarnega zneska trošarine in določitev spodnje meje obdavčitve za vse cigarete, ki se prodajajo v EU, s čimer je omogočeno upoštevanje skrbi za zdravje pri vseh razredih cigaret. Zvišuje najnižje zahteve, kar bi pripomoglo k zmanjšanju porabe tobaka v prihodnjih petih letih, predvsem tako, da se prepreči ogroženost politik držav članic za nadzor nad tobakom zaradi znatno nižjih ravni obdavčenja v drugih državah članicah. Poleg tega predlog omogoča državam članicam večjo prožnost pri uporabi posebnih dajatev in pri obračunavanju najnižjih stopenj trošarin za cigarete, da bi lahko dosegle zdravstvene cilje. Usklajuje pa tudi najnižje stopnje in strukturo za drobno rezani tobak, namenjen za zvijanje cigaret, s stopnjo in strukturo za cigarete, kar naj bi kadilce odvrnilo od nadomeščanja cigaret z drobno rezanim tobakom.

## 3. Povzetek predlaganih ukrepov Komisije

3.1 Kot referenčno vrednost za najnižjo proporcionalno zahtevo je treba namesto najboljše prodajane cenovnega razreda (NPCR) uporabljati tehtano povprečno ceno (TPC). Komisija trdi, da NPCR kot osnova za najnižje stopnje ni v skladu s cilji notranjega trga, saj povzroča razdelitev trgov tobaka držav članic.

3.2 Zaradi cenovne uskladitve na notranjem trgu in zdravstvenih vidikov je treba povečati najnižjo stopnjo trošarine za cigarete. V skladu s predlogom naj bi se 1. januarja 2014 najnižja stopnja trošarine povečala s 64 EUR na 90 EUR za 1 000 cigaret, najnižja proporcionalna zahteva pa s 57 % na 63 % tehtane povprečne cene. Vendar državam članicam, ki obračunavajo trošarino v višini najmanj EUR 122 za 1 000 cigaret na podlagi tehtane povprečne maloprodajne cene, ni treba upoštevati zahteve glede 63 %. Poleg tega lahko države, ki imajo odobreno prehodno obdobje za doseganje najnižje davčne stopnje za cigarete, izkoristijo 1- do 2-letno podaljšanje prehodnega obdobja, da dosežejo tudi te nove, višje zahteve.

<sup>(1)</sup> Člen 152 Pogodbe določa, da je treba pri opredeljevanju in izvajanju vseh politik in dejavnosti Skupnosti zagotoviti visoko raven varovanja človekovega zdravja.

3.3 Zahteva po najnižji stopnji trošarine, določena v direktivi EU, ne bo veljala le za cigarete NPCR (kot velja trenutno), temveč za vse cigarete, ki se prodajajo v državi. Po mnenju Komisije bi to vzpostavilo tudi „spodnjo mejo obdavčenja“ za cigarete, ki se prodajajo v EU, s čimer naj bi se spoštovali interesi notranjega trga in zdravstveni vidiki pri vseh razredih cigaret.

3.4 Državam članicam je treba dovoliti, da razširijo razpon specifične trošarine s 5–55 % na 10–75 % celotne davčne obremenitve, da se poveča prožnost strukture trošarine.

3.5 Najnižje stopnje za drobno rezani tobak, namenjen za zvijanje cigaret, je treba postopno uskladiti s stopnjo za cigarete. Razmerje med obdavčitvijo drobno rezanega tobaka in cigaret je 2:3, zato bi morala najnižja stopnja trošarine za drobno rezani tobak znašati 43 EUR na kilogram, najnižja proporcionalna zahteva pa 38 % tehtane povprečne cene. Če bi omenjeno razmerje uporabili za predlagano povečanje trošarine za cigarete 1. januarja 2014, bi se trošarina za drobno rezani tobak povečala na 60 EUR oz. 42 %. V skladu s tem predlogom bi bila odpravljena tudi možnost izbire, ki za drobno rezani tobak omogoča uporabo bodisi proporcionalne zahteve ali najnižje specifične davčne stopnje, kar bi vodilo v obvezno davčno strukturo *ad valorem* za ta tobačni izdelek.

3.6 Najnižje zahteve za cigare, cigarile in tobak za kajenje je treba prilagoditi glede na inflacijo. To je treba narediti, da se bo upoštevala inflacija v obdobju 2003–2007, ki je na podlagi podatkov Eurostata o letni stopnji spremembe harmoniziranega indeksa cen življenjskih potrebščin znašala 8 %. Predlagano je povečanje najnižje zahteve na 12 EUR za cigare in cigarile ter na 22 EUR za drug tobak za kajenje.

3.7 Treba je spremeniti in pooprčiti opredelitve cigaret, cigar in tobaka za pipe, da bi se izognili manipulacijam z imeni tobačnih izdelkov, katerih namen je uveljavljanje čim nižje trošarine.

3.8 Komisija trdi, da imajo z vidika notranjega trga, proračunskega, kakor tudi zdravstvenega vidika specifične in najnižje trošarine očitne prednosti. Zato Komisija predlaga, da se državam članicam, ki se bolj opirajo na specifične trošarine ali na najnižje trošarine, zagotovi več manevrskega prostora.

3.9 Evropska komisija redno preučuje strukture in stopnje trošarin v državah članicah, pri čemer uporablja podatke o

količinah in cenah tobačnih izdelkov, sproščenih v prosti promet. Da bi zagotovili uspešno in učinkovito zbiranje teh podatkov od vseh držav članic, Komisija predlaga nova pravila glede posredovanja podatkov in opredelitve potrebnih statističnih podatkov.

#### 4. Različni pristopi k stopnji trošarine

4.1 V stopetdesetih letih od prve prodane cigarete v Londonu leta 1861 so bili tobak in tobačni izdelki podvrženi že številnim predpisom in obdavčitvam. Uvedba trošarin je bila na tem področju prelomnica. Glavni cilj prvih trošarin za tobak je bil izključno proračunski, vendar se njihova vloga dandanes spreminja in tako vse bolj postajajo sredstvo politik javnega zdravja in socialnih politik.

4.2 To odpira številna etična, gospodarska in druga vprašanja. Najpogosteje se poraja vprašanje najprimernejše oblike obdavčenja, še posebej v okviru evropskega enotnega trga. Zastavljata se tudi vprašanja, kako uporabiti prihodke od obdavčenja tobaka ter ali je davčna politika najboljši način za doseganje zdravstvenih in socialnih ciljev.

4.3 Evropa že več kot 30 let poskuša uskladiti trošarine za tobak. Cilj tega procesa je bil uskladitev strukture obdavčenja in davčnih stopenj. EESO se odločno zavzema za uskladitev na tem področju, ki pa žal ni bila nikoli dejansko dosežena. Nacionalni običaji in ukoreninjene zgodovinske razlike med nacionalnimi davčnimi sistemi so glavni razlogi za to, da med posameznimi državami članicami še vedno obstajajo razlike.

4.4 Danes se lahko za tobak in tobačne izdelke uporabljajo tri vrste struktur trošarin – specifična, *ad valorem* in kombinirana. Trenutno morajo države članice za cigarete uporabljati kombinirano strukturo, pri drugih tobačnih izdelkih pa lahko izbirajo med vsemi tremi vrstami trošarin za tobak.

4.4.1 Davčna stopnja *ad valorem* se zaračunava kot odstotek maloprodajne cene posameznega tobačnega izdelka. V obdobju visoke inflacije je za državo zaradi davčnih razlogov najučinkovitejša davčna stopnja *ad valorem*, saj se davčni prihodki samodejno povečajo z vsako podražitvijo tobačnega izdelka. Davčna stopnja *ad valorem* pa lahko tudi odvrača proizvajalce od izboljšanja kakovosti izdelkov, če to povzroča višje cene in s tem višje davke.

4.4.2 Specifična davčna stopnja se zaračunava kot fiksni znesek na kilogram ali kos (če gre za cigare in cigarile) in je najučinkovitejše sredstvo za zmanjšanje uživanja tobačnih izdelkov. Ima pa tudi pomanjkljivosti. Proizvajalci tobaka ne morejo vplivati na trošarino, ki temelji na specifični stopnji, pa tudi kakovost ali cena tobačnih izdelkov ne vplivata na davčne prihodke države.

4.4.3 Kombinirana struktura združuje specifično davčno stopnjo in davčno stopnjo *ad valorem*. Države članice morajo takšno davčno stopnjo uporabljati za cigarete. Vendar se lahko določi tudi najnižja trošarina, katere pomen se nato večja z večanjem deleža *ad valorem* skupne kombinirane davčne stopnje.

4.4.4 Za tobačne izdelke v EU se ne zaračunavajo samo trošarine, temveč tudi davek na dodano vrednost. V skladu z zakonodajo morajo države članice za vse tobačne izdelke uporabljati splošno stopnjo DDV.

4.5 Pri odločitvi o strukturi trošarine za tobak je treba upoštevati vse dejavnike, povezane s tem. Preden se odločimo dati prednost eni od vrst obdavčenja, je treba razmisliti o posledicah z vidika potrošnikov, države in proizvajalcev. Optimalna davčna struktura za vse ne obstaja, saj je optimalna kombinacija specifične davčne stopnje in davčne stopnje *ad valorem* odvisna od političnih ciljev posamezne države oziroma vlade.

Table 1: Comparison of Specific and Ad Valorem Taxes on Tobacco Market Participants

Participant/Concern	Impact	Specific Tax	Ad Valorem Tax
<b>Consumer: Quality and Variety</b>	Provide an incentive for higher quality and greater variety of products	Yes (upgrading effect).	No.
	Effect of tax increase on price.	Higher prices (overshifting).	Lower prices (undershifting).
<b>Government: Revenue and Administration</b>	Maintain revenue value under high inflation.	No (should be adjusted by CPI).	Yes.
	Minimise evasion/avoidance and realise expected revenues.	Manufacturer can manipulate cigarette length or pack size to reduce tax payment.	May need to set minimum price to counter abusive transfer pricing.
	Administration and Enforcement.	Easy.	Must define the base for ad valorem in a way that minimises the industry's ability to avoid taxes.
<b>Domestic Producer: Profits and Marketshare</b>	Protect domestic brands against international brands.	No.	Yes (the higher the price, the higher the absolute amount of tax paid per unit since tax is a percentage of price).

Vir: The World Bank, <http://www1.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf>.

## 5. Različni pristopi k trošarinski osnovi

5.1 V prizadevanjih za uskladitev davčnih politik držav članic je bil izbran t.i. koncept najbolje prodajanega cenovnega razreda (NPCR) kot osnova za izračun najnižjega davka za tobačne izdelke.

5.2 Toda učinkovitost NPCR kot merila je vprašljiva. Največji pomisleki glede uporabe NPCR so naslednji:

— Za opredelitev NPCR ni nobenih notnih ali usklajenih predpisov, kar vodi v velike razlike med državami članicami (glej sliko 1 in grafikon 1).

- Od uvedbe koncepta NPCR pred 30 leti so se razmere na trgu spremenile, raznolikost proizvodov pa močno povečala.
- Prevladujoči proizvajalci lahko povečajo davčno obremenitev svojih tekmecev tako, da spremenijo ceno svojih proizvodov in s tem spremenijo NPCR.
- Cene NPCR se lahko leto za letom spreminjajo, kar med drugim oteži oceno prihodnjih prihodkov od trošarin.

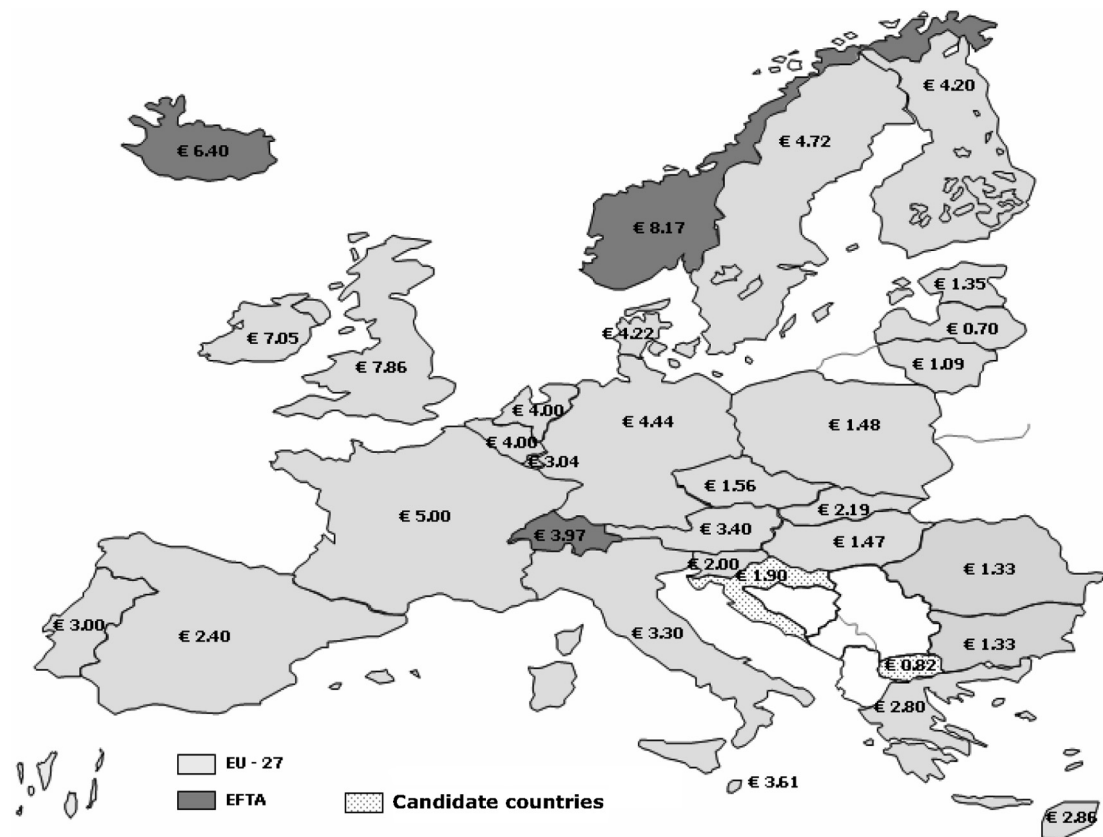
izračuna tako, da se zmnožek števila in cene prodanih cigaret deli s skupnim številom prodanih cigaret. To lahko ima dvojen vpliv na višino trošarine. Če so razmeroma drage cigarete v določeni državi bolj priljubljene, je najnižja trošarina, izračunana s tehtano povprečno ceno kot referenčno vrednostjo, nižja kot trošarina, izračunana na podlagi NPCR. In obratno: če so razmeroma poceni cigarete bolj priljubljene, je trošarina, izračunana na podlagi povprečne tehtane cene, višja v primerjavi s trošarino, ki je izračunana na podlagi NPCR. Če so najbolj priljubljene cigarete v srednjem cenovnem razredu, je trošarina na podlagi obeh izračunov enaka.

5.3 Zaradi teh razlogov je Evropska komisija predlagala, da se koncept NPCR zamenja s TPC kot referenčno vrednostjo za najnižjo proporcionalno zahtevo. Zaradi te spremembe tudi zahteva po najnižji stopnji trošarine, določena v direktivi EU, ne bo veljala le za cigarete NPCR (kot velja trenutno), temveč za vse cigarete, ki se prodajo v državi. Tehtana povprečna cena se

5.4 Za načrtovanje državnih davčnih prihodkov sta NPCR in TPC dokaj zapletena, ker se iz leta v leto spreminjata in ju je težko napovedati. Če ni na voljo jasne in enotne metodologije za izračun TPC, lahko tudi ta ukrep postane zapleten in nepregleden. Zato se moramo vprašati, ali ne bi bilo mogoče še bolj poenostaviti predloga Komisije.

Picture 1:

Different prices of the MPPC across Europe (as of January 1, 2008)



Source: <http://europa.eu> - Excise duty tables: Manufactured Tobacco

## 6. Možne posledice in politični cilji, ki jih je treba upoštevati

### 6.1 Cilji zdravstvene politike

6.1.1 Svetovna zdravstvena organizacija je po seji svojih držav članic leta 2003 objavila *Okvirno konvencijo o nadzoru nad tobakom*, v kateri so opisane možnosti za zmanjšanje uživanja tobačnih izdelkov. EU je uradno sprejela konvencijo 30. junija 2005, Evropska komisija pa jo je prenesla v zakonodajo, ki velja za vse države članice.

6.1.2 Strategija EU v boju proti uživanju tobaka je opisana v dokumentu Komisije *Tobak ali zdravje v Evropski uniji*, v skladu s katerim je trošarina za tobak glavno sredstvo za boj proti uživanju tobaka. V dokumentu je jasno zapisano, da morajo biti v primeru trošarin za tobak cilji davčne politike podrejeni ciljem zdravstvene politike. Komisija med drugim predlaga tudi izključitev tobaka iz indeksa cen življenjskih potrebščin.

6.1.3 Evropska komisija predlaga postopno, a močno povečanje stopnje trošarine za tobak, pri tem pa poudarja uskladitev stopenj trošarine med državami članicami. V primeru drobno rezanega tobaka predlaga močno zvišanje obdavčitve, glede na to da se trenutno močno večja tržni delež ročno zvitih cigaret. Komisija poudarja, da se morajo države članice osredotočiti na zajezitev tihotapljenja in drugih nezakonitih dejavnosti, povezanih s tobačnimi izdelki.

6.1.4 Stroški proizvodnje tobačnih izdelkov v EU so ocenjeni na okoli 100 milijard EUR. Ocenjuje se, da zaradi uživanja

tobaka vsako leto umre okoli 650 000 Evropejcev, približno 13 milijonov pa jih ima kronične bolezni, povezane s kajenjem.

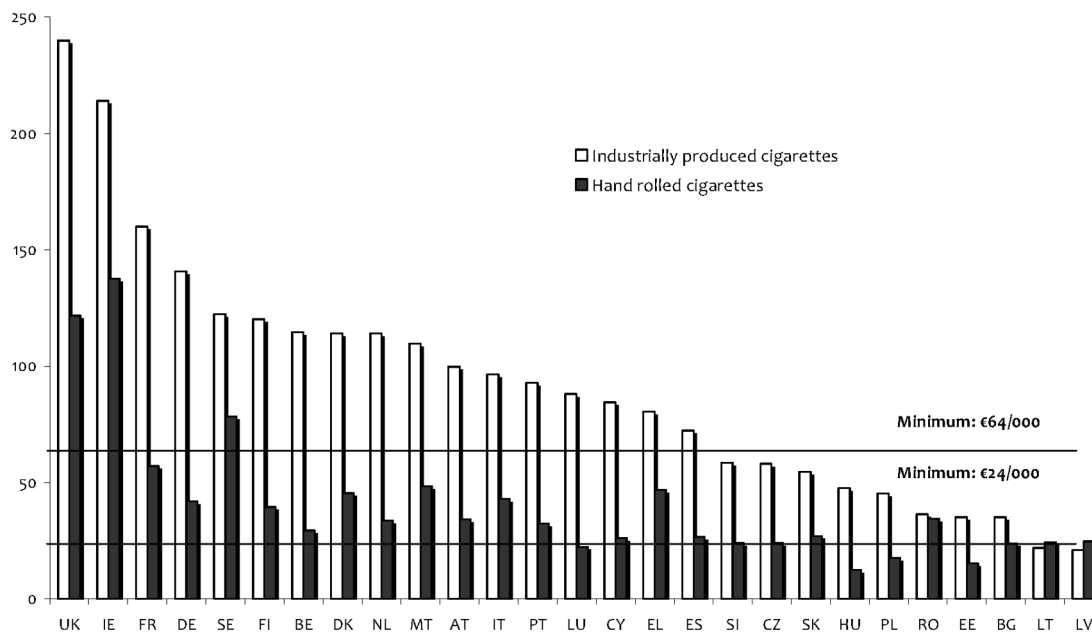
6.1.5 V zvezi z obdavčenjem tobaka je treba opozoriti še na en vidik, in sicer na različno obdavčenje cigaret in tobaka za kajenje, ki močno vpliva na vedenje potrošnikov. Po podatkih študij WHO <sup>(1)</sup>, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem, bodo kadilci vedno znova menjali eno obliko tobačnega izdelka za drugo, dokler ne bodo vsi tobačni izdelki enako obdavčeni. Zato WHO priporoča enotno davčno stopnjo za vse tobačne izdelke – cigarete, tobak, cigare idr.

6.1.6 Nekatere države so poleg zvišanja davkov uvedle tudi najnižje cene za cigarete, ker samo zvišanje davkov ni vedno vodilo v želeno podražitev, ki bi zmanjšala uživanje tobaka. Do zdaj so takšne cenovne ukrepe uvedle štiri države (Italija, Irska, Avstrija in Francija; portugalski zakon omogoča izbiro), zato je Komisija proti vsem štirim vložila tožbo na Evropskem sodišču, ker po njenem mnenju takšna ureditev krši pravico do prostega oblikovanja cen, ki jo zagotavljajo direktive o obdavčenju in Pogodba ES. Prizadevanje za določitev števila cigaret na škatlico je še eden od pogostih ukrepov v državah članicah. Od 1. maja 2006 ima 17 držav članic predpise, ki določajo najmanjše število cigaret na škatlico. Večina teh držav je predpise sprejela v zadnjih petih letih. Opažamo, da države članice svoje davčne predpise dopolnjujejo s cenovnimi ukrepi in predpisi o najmanjši vsebini škatlice, da bi vzpostavile ravnovesje med cilji davčne politike in cilji zdravstvene politike. Ta revizija daje možnost za urejanje tovrstnih nacionalnih ukrepov na ravni EU, da se pospeši uskladitev v EU.

<sup>(1)</sup> Svetovna zdravstvena organizacija: *Guidelines for Controlling and Monitoring The Tobacco Epidemic*, 1998.

Chart 1:

Comparison of excise duty on cigarettes (min. EUR 64 per 1 000) and hand rolled cigarettes (fine cut, min. EUR 24 per 1 000 hand rolled cigarettes) as of 1 January 2007 <sup>(1)</sup>



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco – TIRSP 2007 for fine cut as per the EU Commission Impact Assessment, accompanying document to the Proposal for a Council Directive – SEC(2008) 2266.

## 6.2 Cilji socialne politike

6.2.1 Evropska komisija ocenjuje, da bo glede na izkušnje preteklih let za 10-odstotno zmanjšanje uživanja cigaret v 22 državah članicah potrebno 25-odstotno zvišanje davka na cigarete. Vendar bi se lahko ti učinki razlikovali zaradi različnih stopenj obdavčenja v državah članicah; posledice v nekaterih državah bi lahko bile drugačne, še posebej v novih državah članicah.

6.2.2 Podražitev cigaret zaradi višje trošarine bi zmanjšala kupno moč potrošnikov. Ta učinek bi lahko bil močnejši v revnejših državah, zlasti v nekaterih novih državah članicah. Življenjski standard v nekaterih srednje- in vzhodnoevropskih državah je v primerjavi s standardom v starih državah članicah še vedno nizek in prebivalci velik del dohodka porabijo za osnovne življenjske potrebščine. Cene cigaret v teh državah so sicer veliko nižje kot v starih državah članicah, toda glede na kupno moč cigarete in drugi proizvodi niso cenovno dostopnejši. Poleg tega je za države z nižjim življenjskim standardom

značilneje, da se za alkohol in tobačne izdelke porabi večji delež dohodka. Zato bi višje cene bolj vplivale na potrošnike v novih državah članicah kot na potrošnike v državah članicah z višjim življenjskim standardom.

6.2.3 Povpraševanje po cigareтах je razmeroma nespremenljivo, kar pomeni, da podražitev cigaret ne povzroči močnega upada uživanja. Potrošniki se na podražitev cigaret odzovejo na dva načina. Nekateri so prisiljeni porabiti manj denarja za druge proizvode, zato njihova kupna moč upade. Drugi začnejo kupovati bodisi cenejše cigarete in tobačne izdelke (*downgrading*) ali cigarete, ki se dobavljajo po nezakonitih trgovskih poteh.

6.2.4 Po podatkih zdravstvene raziskave kajenje zaradi podražitve cigaret na splošno sicer upade, razlike v kajenju, povezane z višino dohodka, pa nujno ne izginejo. Ta raziskava, objavljena v *American Journal of Public Health*, celo dokazuje, da se razlike v številu kadilcev med skupinami z različnim dohodkom večajo sorazmerno s podražitvijo zavojčka cigaret,

<sup>(1)</sup> 1 ročno zvita cigareta = 0,75 g.

pri tem pa se večja delež kadičev z nižjim dohodkom. V sklepu raziskave je zapisano, da podražitev cigaret lahko nesorazmerno obremeni revne kadilce. <sup>(1)</sup>

6.2.5 Predlagana najnižja trošarina v višini 90 EUR za vse maloprodajne cene predstavlja 41-odstotno zvišanje v štirih letih in je najmanj 300 % višja od pričakovanega zvišanja potrošniških cen v EU. Takšno zvišanje trošarine bi povečalo inflacijo. Močno povišanje trošarine za cigarete bi lahko zvišalo cene cigaret in s tem tudi indeks cen življenjskih potrebščin. Izključitev tobaka iz harmoniziranega indeksa cen življenjskih potrebščin (ki jo predlaga študija *Tobak ali zdravje v Evropski uniji*) bi ta učinek v teoriji odpravila, v praksi pa bi lahko imela socialne posledice, saj bi prišlo do napačno izračunanega indeksa inflacije, ki bi lahko negativno vplival na prilagoditve plač.

### 6.3 Cilji davčne politike

6.3.1 Prihodki od trošarine za tobak in poraba teh prihodkov jasno kažejo, da je glavni cilj trošarine v resnici pridobivanje sredstev za kritje splošnih finančnih potreb držav.

6.3.2 Povezava med davčno in zdravstveno politiko je v glavnem odvisna od povezovanja prihodkov od trošarin za tobak z dejavnostmi za odpravo negativnih posledic uživanja tobaka. Vendar je danes glede na celotna sredstva za financiranje takšnih dejavnosti dokaj jasno, da se večina prihodka od trošarin za tobak porabi za dejavnosti in ukrepe, ki sploh niso povezani s takšnimi cilji zdravstvene politike.

6.3.3 Zato je jasno, da so glavni cilji trošarin za tobačne izdelke še vedno proračunski. Vendar je doseganje davčnih ciljev v tem primeru oteženo zaradi obstoja javnega zdravstvenega zavarovanja. Če bi sheme zdravstvenega zavarovanja in še posebej premije za zdravstveno zavarovanje odražale tveganja, povezana s kajenjem, bi bili kadilci prisiljeni nositi stroške svoje razvade. To bi v glavnem izpolnilo večino protitobačnih in protikadilskih ciljev mednarodnih organizacij in držav.

6.3.4 V zvezi z davčnimi vidiki obdavčenja tobaka bi bilo treba opozoriti, da zvišanje trošarine lahko poveča proračunski

prihodek, ni pa nujno. Zaradi morebitnega porasta obsega tihotapljenja in nezakonite trgovine ter morebitnega povečanja priljubljenosti cenejših cigaret zvišanje trošarine morda ne bi povečalo proračunskega prihodka, temveč bi imelo celo nasprotni učinek. Po zvišanju trošarine, ki mu sledi rast nezakonitega trga, je lahko znižanje proračunskega prihodka zaradi rastočega nezakonitega trga celo večje kot njegovo zvišanje zaradi višje trošarine.

### 6.4 Cilji varnostne politike (nezakonita trgovina)

6.4.1 Davčne oblasti se morajo nenehno spopadati z utajo davkov. S tobačnimi proizvodi sta povezani v glavnem dve nezakoniti dejavnosti: ponarejanje in tihotapljenje.

6.4.2 Z vidika ekonomista zvišanje trošarine spodbudi tihotapljenje cigaret in nezakonito trgovino. Tihotapljenje je gospodarska dejavnost, ki jo narekujejo zakonitosti ponudbe in povpraševanja. Zvišanje trošarin poveča cenovno razliko med zakonitimi in tihotapljenimi cigaretami, kar povzroči povečanje povpraševanja po tihotapljenih cigaretah. To povečanje povpraševanja nato povzroči podražitev tihotapljenih cigaret, kar poveča donosnost tihotapljenja in s tem njegov razmah. To velja tako za nezakonito trgovino s cigaretami znotraj EU kot za tihotapljenje iz drugih držav. Cene in drugi dejavniki so še posebej v novih državah članicah ugodni za krepitev tihotapljenja iz tretjih držav: cene sosednjih držav na vzhodu postajajo razmeroma nizke, v novih državah članicah primanjkuje obmejnih patrolj in obseg dejavnosti sive ekonomije je v nekaterih primerih izjemen. Po podatkih javnomnenjske raziskave leta 2008 v Litvi <sup>(2)</sup> je 38,9 % vprašanih v celoti ali delno zagovarjalo tihotapljenje. Pri preučevanju vzrokov za razvoj nezakonitega trga je treba upoštevati obseg sive ekonomije ne le v EU, temveč tudi v morebitnih virih tihotapljenja – sosednjih državah.

6.4.3 To situacijo je mogoče opisati na primeru Litve. Litva je v okviru prizadevanj za usklajitev davčnega sistema z EU v obdobju 2002–2004 močno povečala trošarino za tobak (trošarinska obremenitev se je v obdobju 2001–2004 povečala za 121 %), kar je vodilo v močno podražitev cigaret. Zvišanje trošarin je preoblikovalo trg tobaka. Prodaja zakonitih cigaret je upadla, tihotapljenje in nezakonita trgovina pa sta zacvetela. Količina zaplenjenega tihotapljenega blaga se je v obdobju 2001–2004 povečala za skoraj 13-krat. Leta 2004 sta bila tržna deleža zakonite in nezakonite trgovine (po številu prodanih kosov) skoraj izenačena.

<sup>(1)</sup> Franks et al.: *Cigarette Prices, Smoking, and the Poor: Implications of Recent Trends*. V: *American Journal of Public Health*, oktober 2007, zvezek 97, št. 10.

<sup>(2)</sup> [http://www.freema.org/index.php/research/opinion\\_poll\\_public\\_perceptions\\_of\\_smuggling/4656](http://www.freema.org/index.php/research/opinion_poll_public_perceptions_of_smuggling/4656).



6.4.4 Pri ocenjevanju učinkovitosti trošarin je treba nujno upoštevati spremembe v celotni porabi cigaret (in sicer porabo zakonitih in nezakonitih cigaret). Mednarodne izkušnje nas učijo, da močno zvišanje davkov in posledično zvišanje cen običajno zmanjšata obseg zakonite prodaje in ne spremenita celotne porabe, razlog za to pa je rast nezakonitega trga. To se je zgodilo tudi v Litvi: ko so v obdobju 2001–2004 povečali trošarino, je bruto poraba upadla, vendar manj izrazito, kot je upadla zakonita prodaja cigaret.

6.4.5 Evropski komisar Laszlo Kovacs je septembra 2008 v Evropskem parlamentu priznal, da so visoke cene in razlike v davkih glavni razlogi za večji delež tihotapljenja, zlasti cigaret, iz nekaterih sosednjih držav v Evropsko unijo. Zato bi bilo nespametno sprejeti povečanje najnižje stopnje trošarine v celotni EU, ki bi ta problem še dodatno zaostri.

## 6.5 Cilji notranjega trga (uskladitev)

6.5.1 Kljub 30-letnem usklajevanju trošarine za tobak v Evropski uniji ostajajo velike razlike v obdavčenju tobačnih izdelkov v EU, tako glede davčne strukture kot glede davčne obremenitve.

6.5.2 Čeprav so nekatere države postavile zdravstveno politiko na prvo mesto, običaji in socialne razmere še vedno povzročajo velike razlike v skupnem obdavčenju tobaka. Razlika v prihodkih od trošarin v EU se razteza od 242 EUR za 1 000 cigaret v Združenem kraljestvu do 19 EUR za 1 000 cigaret v Latviji (podatki z dne 1. januarja 2007). To bi pravzaprav lahko bil glavni razlog za to, da je obseg nezakonite trgovine znotraj Evropske unije (po številu cigaret) dvakrat tolikšen kot tihotapljenje iz tretjih držav.

6.5.3 Treba je omeniti, da bo le peščica predlaganih ukrepov vodila v boljšo uskladitev davčnih stopenj v EU. Glede na predlagane ukrepe obstaja velika verjetnost, da absolutne in relativne razlike v obdavčenju posameznih držav članic ne bodo izginile.

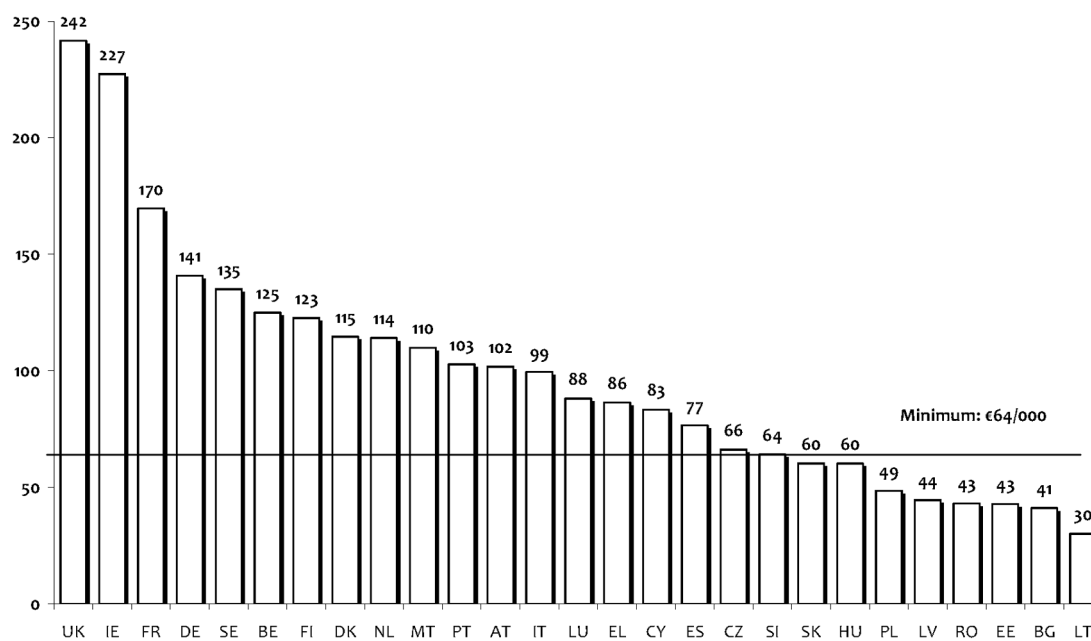
6.5.4 Na primer, zgodovinski razlog za proporcionalno zahtevo je uskladitev trošarin v EU, kar pa v preteklosti ni prispevalo k uskladitvi in lahko ima ravno nasprotno učinke. Vzemimo za primer Slovenijo in Italijo, kjer je stopnja trošarine za cigarete najboljše prodajane cenovnega razreda (NPCR) podobna in znaša okoli 58 %, toda prihodek od trošarin za NPCR je v Italiji 80 % višji kot v Sloveniji, in sicer 102,38 EUR v primerjavi s 57,60 EUR za 1 000 cigaret. Predlagano povečanje stopnje trošarin s 57 % na 63 % bi v absolutnem smislu dodatno povečalo trošarinska neskladja in bi lahko imelo resen inflacijski učinek, kot je razvidno iz poročila Komisije o oceni učinka. Glede na te sporne učinke najnižje proporcionalne zahteve, bi bilo treba ponovno podrobno analizirati in pretehtati ne le njeno predlagano povečanje, temveč tudi razloge za njen obstoj.

6.5.5 Celo predlagano zvišanje najnižje trošarine za cigarete s 64 EUR na 90 EUR za 1 000 cigaret bi vodilo v uskladitev le, če države z višjo obdavčitvijo ne bodo dodatno zvišale davkov. Ob upoštevanju tega bi morda bilo dobro razmisliti o najvišji davčni stopnji, ki bi dopolnila obstoječo najnižjo davčno stopnjo.

6.5.6 Glede na to, da številne države članice do zdaj niso uspele uvesti niti najnižje stopnje v višini 64 EUR za 1 000 cigaret NPCR, bi bilo treba ponovno preučiti povečanje na 90 EUR in ga iz številnih razlogov bodisi znižati ali pa podaljšati rok za uvedbo višje stopnje do 1. januarja 2018.

Chart 2:

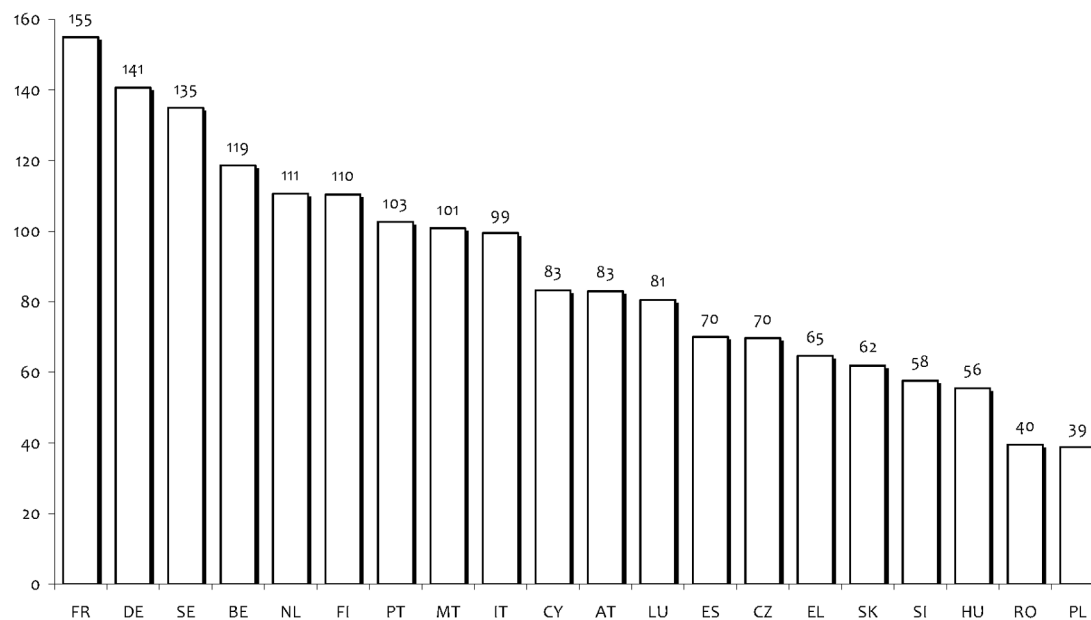
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 3:

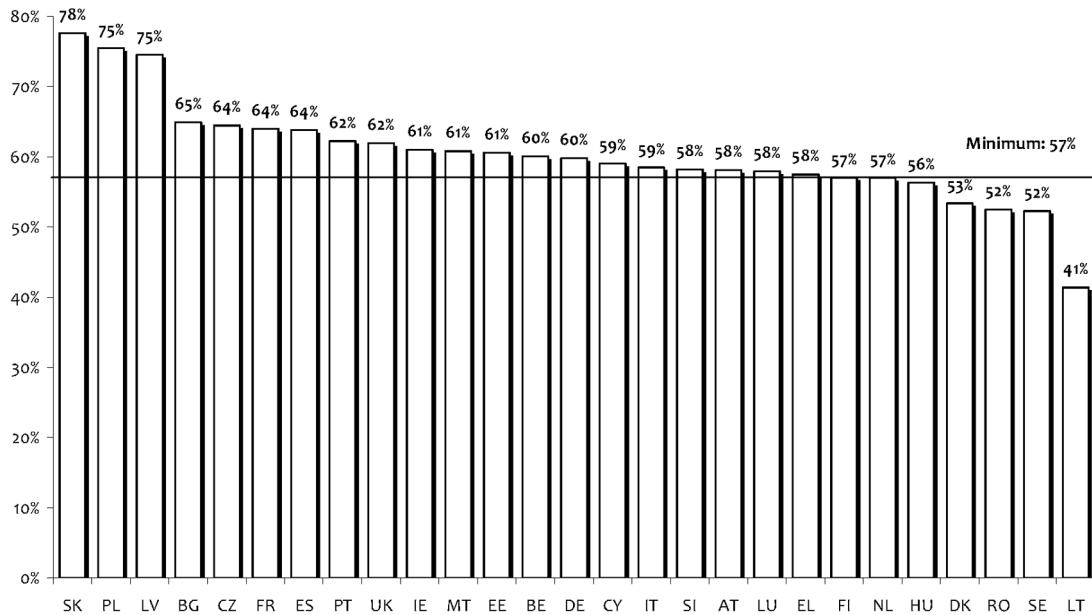
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 4:

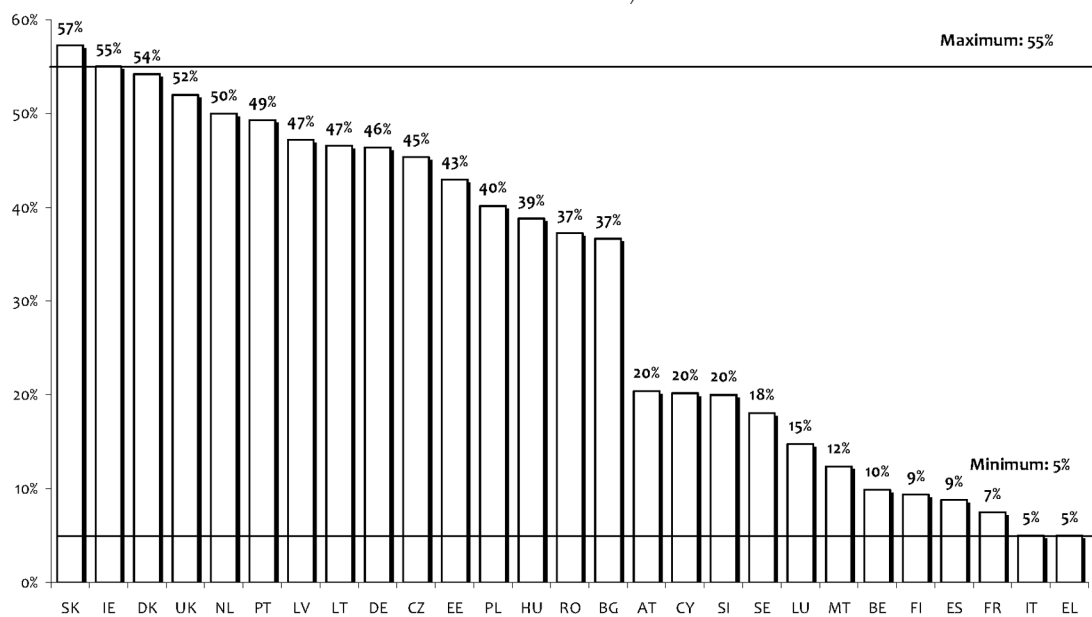
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 57 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 5:

Specific ratio in EU countries as of January 1, 2008 (percentage specific to total tax on MPPC; set to 5 – 55 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

V Bruslju, 25. marca 2009

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Mario SEPI