



Bruselj, 21.12.2015
COM(2015) 621 final

POROČILO KOMISIJE SVETU

**o vrednotenju Direktive 2011/64/EU v okviru programa REFIT ter strukturi in stopnjah
trošarine, ki velja za tobačne izdelke**

KAZALO

1. UVOD	3
2. OZADJE.....	3
3. ZUNANJE VREDNOTENJE DIREKTIVE	4
3.1 Obseg vrednotenja.....	4
3.2 Metodologija	5
3.3 Rezultati vrednotenja.....	5
3.4 Povratne informacije zainteresiranih strani o vrednotenju.....	6
4. TEŽAVE, UGOTOVLJENE MED VREDNOTENJEM: OPREDELITVE POJMOV	7
4.1 Primernost sedanjih opredelitev pojmov.....	7
4.1.1 Subjektivni kriteriji	7
4.1.2 Razlike med carinskim in trošarinskim uvrščanjem	8
4.1.3 Najnižja trošarina	8
4.2 Neobstoj opredelitev	9
5. ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA VREDNOTENJA.....	10
5.1 Kakovost vrednotenja.....	10
5.2 Priporočila	11
6. ZAKLJUČKI IN NADALJNI UKREPI.....	13
PRILOGA I: TRENDI IN STATISTIČNI PODATKI	15
PRILOGA I.I – TEHTANE POVPREČNE CENE CIGARET	17
PRILOGA I.II – DAVČNA OBREMENITEV CIGARET	18
PRILOGA I.III – CIGARETE, SPROŠČENE V PROSTI PROMET	19
PRILOGA I.IV – ŠTEVILO ZAVOJČKOV CIGARET NA ODRASLO OSEBO.....	20
PRILOGA I.V – DROBNO REZANI TOBAK, SPROŠČEN V PROSTI PROMET	21
PRILOGA I.VI – KOLIČINA DROBNO REZANEGA TOBAKA NA ODRASLO OSEBO	22
PRILOGA I.VII – DAVČNI PRIHODKI	23
PRILOGA I.VIII – PRIHODKI OD TOBAČNIH IZDELKOV KOT DELEŽ SKUPNIH DAVČNIH PRIHODKOV	24

1. Uvod

V skladu z odstavkom 1 člena 19 Direktive [2011/64/EU](#)¹ (v nadaljnjem besedilu: Direktiva) mora Komisija vsaka štiri leta predložiti poročilo o stopnjah in strukturi trošarine, ki so določene v tej direktivi. Poročilo mora upoštevati pravilno delovanje notranjega trga, dejansko vrednost stopenj trošarine in širše cilje Pogodbe, pripravljeno pa mora biti predvsem na podlagi podatkov, ki jih predložijo države članice. To poročilo je eno iz vrste poročil² o primernosti predpisov EU o trošarinah, ki veljajo za tobačne izdelke, ki jih je Komisija predložila od leta 1992.

Poleg tega je bilo določeno, da bo Direktiva ovrednotena v okviru programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (v nadaljnjem besedilu: program REFIT), ki ga izvaja Komisija.³

To poročilo predstavlja rezultate in zaključke zunanjega vrednotenja Direktive s teh dveh vidikov. Poleg tega zagotavlja pregled razpoložljivih statističnih podatkov, ki so jih sporočile države članice v zvezi z gibanjem tehtane povprečne cene (TPC), sprostitev v promet, davčnih prihodkov in davčnih obremenitev, povezanih s tobačnimi izdelki, od začetka veljavnosti Direktive leta 2011.

Za razliko od prejšnjih poročil se to poročilo ne osredotoča na zvišanje najnižjih stopenj trošarine, določeno v Direktivi 2011/64/EU. Številna zvišanja najnižje skupne trošarine so začela veljati šele pred kratkim, saj so bila nekaterim državam članicam odobrena prehodna obdobja, nekatera postopna zvišanja pa bodo šele začela učinkovati⁴. Učinek teh ukrepov bo zato obravnavan v enem od prihodnjih poročil.

2. OZADJE

Direktiva 2011/64/EU določa predpise EU glede strukture in stopenj trošarine, ki velja za tobačne izdelke. Zlasti opredeljuje in razvršča različne vrste tobačnih izdelkov, ki jih Direktiva zajema, glede na njihove značilnosti. V Direktivi je opredeljena tudi struktura trošarine za različne vrste izdelkov. Namen Direktive je zagotoviti pravilno delovanje notranjega trga in hkrati visoke ravni varovanja zdravja.⁵ Pravilno delovanje notranjega trga temelji na pogoju, da obdavčenje porabe izdelkov tega sektorja v državah članicah ne izkrivlja

¹ [Direktiva Sveta 2011/64/EU](#) z dne 21. junija 2011 o strukturi in stopnjah trošarine, ki velja za tobačne izdelke.

²

COM(1995) 285.

COM(1998) 320.

COM(2001) 133.

COM(2008) 460.

Rezultat zadnjega poročila iz leta 2008 je bila Direktiva Sveta 2010/12/EU z dne 16. februarja 2010 o spremembi direktiv 92/79/EGS, 92/80/EGS in 95/59/ES glede strukture in stopnje trošarine, ki velja za predelani tobak, ter Direktive 2008/118/ES.

³ REFIT je program za pregled celotne zakonodaje EU, s katerim naj bi ugotovili bremena, nedoslednosti, vrzeli in neučinkovite ukrepe ter pripravili potrebne predloge za ukrepanje na podlagi ugotovitev pregleda.

⁴ Člen 10 in člen 14 Direktive 2011/64/EU.

⁵ Člen 26, člen 113 in člen 168 [Pogodbe o delovanju Evropske unije](#).

konkurence in ne ovira prostega pretoka teh izdelkov znotraj EU. V zvezi s tem bi morala Direktiva zagotoviti, da so tobačni izdelki pravilno obdavčeni v državi članici končne porabe.⁶ Ta vidik je pomemben, saj so v letu 2014 prihodki od trošarin za tobačne izdelke v nacionalne proračune držav članic prispevali skupno več kot 81 milijard EUR.

Komisija si v okviru programa REFIT prizadeva za to, da bi zakonodaja EU ustrezala svojemu namenu in dosegala svoje cilje s čim nižjimi stroški in čim manjšimi bremenami.

3. ZUNANJE VREDNOTENJE DIREKTIVE

Za ovrednotenje učinkovitega delovanja Direktive je Generalni direktorat za obdavčenje in carinsko unijo (GD TAXUD) naročil zunanje vrednotenje (v nadaljnjem besedilu: vrednotenje) pri konzorciju, ki so ga ustanovile družbe Ramboll Management Consulting AS, The Evaluation Partnership in Europe Economics.

Po posvetovanju z državami članicami in v skladu s programom REFIT je bilo dogovorjeno, da bo cilj vrednotenja ugotoviti možnosti za izboljšanje zakonodaje, s čimer bi se zmanjšali upravni stroški in bremena za nacionalne uprave in gospodarske subjekte, ter zvišati raven skladnosti in varnosti pri pobiranju trošarin za tobačne izdelke. Vrednotenje se je začelo izvajati decembra 2012, dokončano pa je bilo avgusta 2014. Izvedbo vrednotenja je nadzorovala usmerjevalna skupina, ki so jo sestavljali uslužbenci vseh ustreznih služb Komisije.

Treba je opozoriti, da je bilo vrednotenje dokončano pred sprejetjem novih smernic za boljše pravno urejanje 19. maja 2015⁷, zato nekaterih obveznih elementov, ki so jih uvedle te smernice, ni bilo mogoče upoštevati. Prvič, vrednotenje je zbralo mnenja zainteresiranih strani s pomočjo ciljno usmerjenih anket in ne na podlagi odprtega javnega posvetovanja. Drugič, v skladu s cilji programa REFIT se je vrednotenje osredotočilo predvsem na vprašanja, povezana z uspešnostjo in učinkovitostjo⁸.

3.1 Obseg vrednotenja

Kot prvi korak je vrednotenje začrtalo bistvene značilnosti trošarinskih sistemov za tobačne izdelke s sklicevanjem na dve osnovni direktivi, ki urejata te trošarine⁹. Nato se je osredotočilo na zagotavljanje odgovorov na dogovorjena vprašanja vrednotenja. Ugotovitve vrednotenja so združene v sklope v skladu s temi vprašanji vrednotenja, ki so naštet v [odstavku 3.3](#). Med vrednotenjem so bile ugotovljene tudi težave, ki so obravnavane v [oddelku 4](#) tega poročila.

⁶ Razen v okoliščinah, kot so opisane v členu 32 Direktive 2008/118/ES.

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

⁸ V skladu z novimi smernicami za boljše pravno urejanje je treba pri vrednotenju oceniti uspešnost, učinkovitost, ustreznost, skladnost in dodano vrednost EU.

⁹ [Direktiva Sveta 2011/64/EU](#) z dne 21. junija 2011 o strukturi in stopnjah trošarine, ki velja za tobačne izdelke; [Direktiva Sveta 2008/118/ES](#) z dne 16. decembra 2008 o splošnem režimu za trošarino in o razveljavitvi [Direktive 92/12/EGS](#).

Vpliv najnižjih stopenj na varovanje zdravja ni bil zajet v vrednotenje, saj so številna zvišanja najnižje skupne trošarine začela veljati šele pred kratkim, zato bo za oceno tega vidika potrebnega več časa.¹⁰ Poleg tega so bila več državam članicam odobrena prehodna obdobja za doseganje najnižje trošarine za cigarete, ki bodo trajala do 31. decembra 2017. Najnižja skupna trošarina za drobno rezani tobak za kajenje se bo zviševala postopoma v obdobju do 1. januarja 2020.

3.2 Metodologija

Vrednotenje je bilo izvedeno v treh fazah: zasnova vrednotenja, zbiranje podatkov in analiza podatkov. V fazi zbiranja podatkov so bili tako državam članicam kot tudi gospodarskim subjektom poslani vprašalniki, ki jih je izpolnilo 27 držav članic in 48 gospodarskih subjektov. Prejetim izpolnjenim vprašalnikom so sledili telefonski klici in osebni intervjuji, v 7 izbranih državah članicah¹¹ pa so bile opravljene tudi študije primerov. Ta faza je zajemala tudi sekundarno raziskavo in pregled literature. Poleg tega sta bili izvedeni kvalitativna analiza obstoječe zakonodaje, študij in ekonomske literature ter analiza razpoložljivih ekonomskih podatkov.

Na podlagi izpolnjenih vprašalnikov so bili ugotovljeni tako primeri dobre prakse kot tudi težave. V tretji fazi je izvajalec preučil in primerjal različne odgovore na vprašalnik in pripravil seznam težav, s katerimi se srečujejo davčne uprave in gospodarski subjekti. Nazadnje je oblikoval vrsto priporočil za obravnavo ugotovljenih težav.

3.3 Rezultati vrednotenja

3.3.1 V kolikšni meri sedanja trošarinska ureditev za tobačne izdelke zagotavlja pravilno delovanje notranjega trga in preprečuje izkrivljanje konkurence?

Ugotovljeno je bilo, da izvajanje najnižje trošarine¹², nedosledna obravnava elektronskih cigaret in nekaterih tobačnih izdelkov ter davčno pogojeno nadomeščanje izdelkov z izdelki iz druge ali iste skupine povzročajo izkrivljanja na notranjem trgu. Čeprav lahko neusklajeni ukrepi proti kopičenju zalog trošarinskih izdelkov tik pred zvišanjem trošarine ravno tako negativno vplivajo na pravilno delovanje notranjega trga, davčne uprave menijo, da usklajevanje na teh področjih ni niti izvedljivo niti zaželeno. Poleg teh izjem je bilo med vrednotenjem ugotovljeno, da sedanja struktura trošarine in višina stopenj na splošno zagotavljata nevtralne konkurenčne pogoje in prosto določanje cen na notranjem trgu.

Učinek odstopanj in izjem, ki so dovoljeni v okviru veljavne direktive, na čezmejno nakupovanje in nezakonito trgovino je omejen. Prav tako ni nobenih jasnih dokazov za to, da

¹⁰ Člen 10 in člen 14 Direktive 2011/64/EU.

¹¹ Nemčija, Danska, Finska, Grčija, Poljska, Romunija in Združeno kraljestvo.

¹² Odstavek 4 člena 7 in odstavek 6 člena 8 Direktive 2011/64/EU.

je katera koli od sprememb stopenj trošarine za tobačne izdelke, ki so začele veljati, privedla do sprememb v trgovinskih tokovih.

3.3.2 V kolikšni meri se sedanja trošarinska ureditev za tobačne izdelke izvaja na stroškovno učinkovit način?

Z vidika upravnih stroškov in stroškov zagotavljanja skladnosti, ki nastajajo davčnim upravam in gospodarskim subjektom, imajo najbolj negativen učinek razlike med definicijami za trošarinske namene in uvrščanjem v kombinirano nomenklaturo (KN) za carinske namene ter pravna negotovost glede obravnave nekaterih izdelkov (vključno s sodnimi izpodbijanji). Čeprav so stroški pravne negotovosti razmeroma majhni, saj ta pogosto zadeva nišne izdelke, je učinek na gospodarski subjekt ali davčno upravo lahko znaten.

3.3.3 V kolikšni meri sedanja trošarinska ureditev za tobačne izdelke varuje proračunske cilje držav članic?

Na splošno so opredelitve pojmov iz členov 2 do 5 Direktive 2011/64/EU učinkovite in omogočajo ustrezno pobiranje trošarin, vendar niso optimalne za spremljanje gibanja in skladiščenja tobačnih izdelkov.

3.4 Povratne informacije zainteresiranih strani o vrednotenju

Usmerjevalna skupina, ki je nadzorovala izvedbo vrednotenja, je zainteresirane strani povabila, da svoja stališča o ugotovitvah vrednotenja izrazijo na srečanju, ki je potekalo 6. junija 2014 v Bruslju. Povabljene so bile vse zadevne zainteresirane strani, vključno z organi držav članic, gospodarskimi subjekti, združenji s področja varovanja zdravja in združenji za varstvo potrošnikov. Po srečanju je Komisija prejela pisne povratne informacije treh držav članic, 12 združenj oziroma zvez, ki zastopajo gospodarske subjekte, in ene mreže nevladnih organizacij, ki deluje v Evropi na področju javnega zdravja.

Prejete pripombe so bile raznolike. Na splošno so zainteresirane strani izrazile več podpore ugotovitvam vrednotenja kot priporočilom. Večina zainteresiranih strani tako meni, da je za pripravo priporočil potrebna dodatna analiza. Kljub izraženi podpori nekaterim ugotovitvam je Komisija prejela veliko vprašanj v zvezi z metodologijo in uporabo podatkov.

Izraženi so bili pomisleki glede prevelike zastopanosti nekaterih zainteresiranih strani ter njen vpliv na celoten nabor podatkov. Nekateri strani so izpolnjevanje vprašalnika centralizirale, druge pa so zaprosile nacionalne izpostave, da vprašalnik izpolnijo ločeno. Zunanji izvajalec vrednotenja je to upošteval in opravil ustrezne prilagoditve.

Več kritičnih pripomb se je nanašalo na izračun cenovne elastičnosti povpraševanja in predpostavko glede obsega nezakonite trgovine pa tudi na odločitve, da se uporabijo podatki Euromonitorja. Zunanji izvajalec je zagotovil, da bodo v končno poročilo vključena ustrezna pojasnila teh vprašanj.

Nekatere zainteresirane strani so menile, da bi se vrednotenje moralo osredotočiti tudi na zdravstvene vidike porabe tobačnih izdelkov in obdavčitve. Vendar pa bi bilo to prenačljeno, saj bi za vključitev teh vidikov morali upoštevati učinek nove [direktive o tobačnih izdelkih](#) (2014/40/EU)¹³, ki se mora začeti izvajati do maja 2016. V vsakem primeru nova direktiva o tobačnih izdelkih še ni bila sprejeta, ko je bil opravljen ključni del vrednotenja.

Poleg povratnih informacij o obsegu vrednotenja in uporabljeni metodologiji je Komisija prejela tudi pripombe v zvezi s priporočili vrednotenja (glej tudi [odstavek 5.2](#)):

- Nekaj pošiljateljv informacij je menilo, da bi priporočilo, naj se preveri možnost uskladitve najnižjih stopenj trošarine za cigare/cigarilose z najnižjimi stopnjami trošarine za cigarete, imelo nesorazmeren učinek.
- Drugi niso bili prepričani, da bi vključitev surovega tobaka na področje uporabe določb o skladiščenju in gibanju tobačnih izdelkov rešila ugotovljene težave.
- Nekateri so menili, da ne bi bilo primerno predlagati odprave razlik med kategorijami za trošarinske namene in oznakami KN, saj so bile oznake KN razvite za druge namene.
- Nekaj zainteresiranih strani je bilo mnenja, da se elektronske cigarete ne bi smele vključiti na področje uporabe veljavne direktive, temveč da bi bilo treba razmisliti o ločeni pobudi za usklajen pristop k obdavčitvi teh izdelkov.

4. TEŽAVE, UGOTOVLJENE MED VREDNOTENJEM: OPREDELITVE POJMOV

Po začetku veljavnosti Direktive 2011/64/EU so bile opredelitve cigaret, cigariloso, cigar in tobaka za kajenje spremenjene, da bi se odpravili pomisleki glede pomanjkljivosti prejšnjih opredelitev. Med vrednotenjem je bila pregledana tudi primernost novih opredelitev. Pri tem so bile ugotovljene številne težave, ki jih je treba nadalje preučiti. Ugotovljene težave so navedene v naslednjih odstavkih.

4.1 Primernost sedanjih opredelitev pojmov

4.1.1 Subjektivni kriteriji

Sedanje opredelitve pojmov vsebujejo številne subjektivne izraze. Iz tega razloga uvrščanje izdelkov za trošarinske namene zahteva določeno mero subjektivne razlage. Zainteresirane strani so bile kritične glede primernosti sedanjih opredelitev, zlasti subjektivnih elementov. Med vrednotenjem so bile ugotovljene naslednje težave:

- Sedanje besedilo člena 5, zlasti izrazov, kot so „dan v drobno prodajo“ in „ga je mogoče kaditi brez nadaljnje industrijske obdelave“, lahko povzroči pravno

¹³ [Direktiva 2014/40/EU](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi [Direktive 2001/37/ES](#).

negotovost in različno obravnavo enakih izdelkov v državah članicah.

- Opredelitve cigar, cigariloso in tobaka za kajenje ne zagotavljajo zadostne pravne varnosti za namene uvrščanja. Nedosledna obravnavo tobačnih izdelkov (zlasti „mejnih“ izdelkov) lahko privede do različnih davčnih položajev v posameznih državah članicah. To bi lahko ogrozilo pravilno delovanje notranjega trga. Polovica držav članic ima izkušnje z izdelki, ki po njihovem mnenju pomenijo poskus zlorabe sedanjih opredelitev za pridobitev koristi ugodnejše davčne obravnave.¹⁴ Več gospodarskih subjektov je poročalo, da bi bilo treba nekatere manjše cigare ali cigarilose, ki so upravičeni do nižje stopnje trošarine, obravnavati kot cigarete. Po njihovem mnenju so ti izdelki namreč neposreden nadomestek cigaret¹⁵.
- Ohlapne opredelitve pojmov v Direktivi ali neobstoj opredelitev (glej [odstavek 4.2](#)) povzročajo pravno negotovost. Že uvrščanje izdelka, ki niti ne predstavlja posebej kompleksnih težav, lahko od gospodarskih subjektov zahteva od dve do osem ur dela.¹⁶ Če je uvrščanje težavno, je potrebnega še več časa. Zato je učinek pravne negotovosti na posamezne gospodarske subjekte ali davčne uprave lahko precejšen.

4.1.2 Razlike med carinskim in trošarinskim uvrščanjem

Trenutno obstajata dva različna sistema uvrščanja izdelkov za trošarinske in carinske namene. Zlasti opredelitve pojmov iz členov 2 do 5 Direktive 2011/64/EU niso popolnoma skladne s sistemom uvrščanja za carinske namene. Te razlike vodijo do višjih stroškov zagotavljanja skladnosti, tako za davčne uprave kot tudi za gospodarske subjekte.¹⁷ Zlasti manjši gospodarski subjeki so poročali o težavah zaradi različnih opredelitev za trošarinske in carinske namene, kar lahko povzroči višje stroške zagotavljanja skladnosti, saj morajo ti subjeki zaradi različnih sistemov, ki jih uporabljajo organi, podobne postopke opraviti dvakrat. Na splošno je 68 % subjektov poročalo, da različne opredelitve pojmov povzročajo veliko zvišanje upravnih stroškov, 4 % pa jih celo meni, da je to zvišanje zelo veliko.¹⁸

4.1.3 Najnižja trošarina

Države članice lahko od leta 2011 obračunavajo najnižjo trošarino za cigarete. Najnižja trošarina je bila uvedena zato, da bi državam članicam zagotovila okvirna pravila za določitev tega minimalnega zneska na enak način. Vendar je bilo med vrednotenjem ugotovljeno, da je odstavek 6 člena 8 nejasen in da se izvajanje najnižje trošarine v praksi med državami članicami razlikuje. Poizvedba pri državah članicah je pokazala, da se za določitev najnižje trošarine trenutno uporablja vrsta razlag.¹⁹

¹⁴ Glej tudi str. 57 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.

¹⁵ Glej tudi str. 60 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.

¹⁶ Glej tudi str. 163 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.

¹⁷ Glej tudi str. 154 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.

¹⁸ Glej tudi str. 166 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.

¹⁹ Glej razpredelnico 12 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.

4.2 Neobstoj opredelitev

Veljavna direktiva 2011/64/EU opredeljuje cigarete, cigarilose, cigare in tobak za kajenje.

Nekateri neopredeljeni izdelki bi se lahko uvrstili v eno od teh kategorij (na primer tobak za vodno pipo). Drugi morda ne spadajo na področje uporabe Direktive (kar velja za surovi tobak, nekaj vmesnih izdelkov in elektronske cigarete). Na trgu nekaterih držav članic se pojavljajo tudi novi ogrevani tobačni izdelki, ki se obravnavajo različno.²⁰ Ogrevani izdelki, ki ne zgorevajo, se razlikujejo od elektronskih cigaret, saj vsebujejo tobak. Vendar pri teh izdelkih tobak ne zgoreva, temveč se samo ogreva.

Nekatere države članice in gospodarski subjekti so poročali, da sedanje opredelitve ne ustrezajo več svojemu namenu. To ni le posledica razvoja na trgu, temveč tudi vprašanja, ali so sedanje opredelitve dovolj učinkovite za preprečevanje nezakonite trgovine.

Čeprav je preprečevanje nezakonite trgovine s trošarinskimi izdelki predvsem odgovornost držav članic (zlasti z vidika preгона), Komisija kljub temu meni, da morajo biti predpisi EU kar najbolj učinkoviti v boju proti takšni trgovini. EU je v zadnjih letih okrepila prizadevanja na tem področju s podpisom [Protokola za odpravo nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki](#), sprejetjem direktive o tobačnih izdelkih, ki vsebuje izrecne določbe proti nezakoniti trgovini, in akcijskim načrtom, določenim v sporočilu Komisije z dne 6. junija 2013²¹. V vrednotenju je znesek dajatev, ki je vsako leto izgubljen zaradi nezakonite trgovine, ocenjen na 11,1 milijarde EUR.²² V skladu z ocenami zunanjega izvajalca bi omejitev nezakonite trgovine lahko povečala znesek pobranih dajatev za 6,1 do 7,2 milijarde EUR letno, in to ob upoštevanju zmanjšanja porabe zaradi cen (ocenjeno na podlagi povprečne elastičnosti cen danega trga).²³

Druge težave, ki so bile ugotovljene, so:

- Opredelitve ne omogočajo pravilne in celovite uporabe sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga (EMCS) ali ustreznih določb o upravnem sodelovanju in izmenjavi informacij, ki so ključni elementi v boju proti goljufijam. Do tega prihaja zlasti zaradi omejenega področja uporabe Direktive 2011/64/EU, iz katerega so nekateri izdelki (kot je surovi tobak) izključeni. Več držav članic je navedlo, da se

²⁰ Ogrevanih izdelkov, ki ne zgorevajo, vrednotenje ni zajelo. Prve razprave o davčni obravnavi teh tobačnih izdelkov so potekale v [projektini skupini Fiscalis za tobačne izdelke \(FPG 050\)](#) in na sestankih [strokovne skupine za posredno obdavčitev](#).

²¹ Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Okrepitev boja proti tihotapljenju cigaret in drugih oblik nedovoljene trgovine s tobačnimi izdelki – Celovita strategija EU ([COM\(2013\) 324](#)).

²² Po ocenah Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) povzroča nezakonita trgovina s cigaretami vsako leto finančne izgube v proračunih Evropske unije in njenih držav članic v višini več kot 10 milijard EUR (glej tudi [COM\(2013\) 324](#)).

²³ Glej tudi str. 46 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.

vedno večje količine surovega tobaka preusmerjajo iz zakonitih v nezakonite trgovinske tokove ali se prodajajo neposredno končnim potrošnikom.

- Tudi zaradi nedosledne obravnave številnih izdelkov (na primer vmesnih izdelkov, surovega tobaka in stranskih proizvodov) v različnih državah članicah imajo organi držav članic omejene možnosti za spremljanje tobačnih izdelkov.
- Opredelitve pojmov iz člena 5 poskušajo zajeti čim več izdelkov, kar vodi do sorazmerno višje obdavčitve izdelkov z drugačnimi značilnostmi, kot je tobak za vodno pipo, v primerjavi z ostalimi izdelki iz te kategorije.
- Izključitev elektronskih cigaret s področja trošarinskih izdelkov bi lahko imela znatne dolgoročne proračunske posledice za države članice. Nekatere države članice so za te izdelke začele obračunavati nacionalne davke. Če se tudi druge države članice brez medsebojnega usklajevanja odločijo za ta korak, bi to povzročilo različno obravnavo po EU, sčasoma pa bi lahko tudi ogrozilo pravilno delovanje notranjega trga.

5. ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA VREDNOTENJA

5.1 Kakovost vrednotenja

Komisija je podrobno preučila zunanje vrednotenje ter upoštevala povratne informacije zainteresiranih strani. Ugotovljeno je bilo, da je delo, ki ga je opravila skupina za vrednotenje, v skladu s standardi Komisije za vrednotenje.²⁴ Mnenja in zaključki vrednotenja izhajajo neposredno iz ugotovitev, ki temeljijo na zbranih dokazih. Da bi se zagotovila zanesljivost ugotovitev, je bilo pri vrednotenju uporabljenih več načinov zbiranja podatkov, vključno z vprašalniki, intervjuji, sekundarnimi raziskavami in študijami primerov. Na splošno Komisija in zainteresirane strani menijo, da je bila ta kombinacija različnih metodoloških pristopov zadostna.

Vendar pa se Komisija zaveda, da so bile v nekaterih primerih možne zgolj predpostavke, saj na nekatera vprašanja vrednotenja ni bilo mogoče odgovoriti zaradi pomanjkanja podatkov ali informacij. Nekatere ugotovitve ne vsebujejo informacij o stroških in koristih, na primer ugotovitve v zvezi z dvojnimi uvrščanjem in spremljanjem surovega tobaka. Poleg tega se je vrednotenje osredotočilo na uspešnost in učinkovitost, zato vprašanja glede ustreznosti, skladnosti in dodane vrednosti EU niso bila podrobno obravnavana. Vrednotenje prav tako ne zajema morebitnih učinkov nove direktive 2014/40/EU o tobačnih izdelkih, ki bo po pričakovanjih prav tako vplivala na porabo tobačnih izdelkov.²⁵

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

²⁵ Opomniti je treba, da morajo države članice zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev z navedeno direktivo, sprejeti do 20. maja 2016.

5.2 Priporočila

Na podlagi zbranih dokazov so izvajalci vrednotenja pripravili 16 priporočil za izboljšanje primernosti predpisov o trošarinah za tobačne izdelke.

Razpredelnica 1: Priporočila na podlagi zunanjega vrednotenja²⁶

Št.	Priporočilo
Priporočila v zvezi z opredelitvami trošarinskih tobačnih izdelkov	
1	Nadalje naj se preuči možnost vključitve elektronskih cigaret na področje uporabe trošarine za tobačne izdelke.
2	Ob natančnem upoštevanju stroškov in bremen naj se preuči možnost vključitve surovega tobaka na področje spremljanja trošarinskih tobačnih izdelkov in/ali alternativne rešitve za zagotovitev sistematičnega spremljanja logistike surovega tobaka.
3	Člen 4(1)(a) bi bilo treba uskladiti s pojasnjevalnimi opombami kombinirane nomenklature k tarifni številki 2402 10 00.
4	Besedilo člena 5(1)(a) „ga je mogoče kaditi brez nadaljnje industrijske obdelave“ naj se revidira tako, da se zmanjša negotovost v zvezi z obravnavo delno predelanega tobaka, ki se prodaja za kajenje (na primer: „brez nadaljnje obdelave v trošarinskem skladišču“).
5	Glede na drugačne značilnosti tobaka za vodno pipo bi bilo treba razviti ločeno davčno kategorijo, ki bi omogočala uporabo ustrezne strukture davčnih stopenj.
6	Besedilo člena 5(1)(b) „dan v drobno prodajo, ki se lahko kadi“ bi bilo treba revidirati tako, da bi se iz opredelitve pojma črtal izraz „drobno“, posledično pa bi bilo treba uskladiti tudi oznako KN.
7	Nadalje naj se preuči možnost, da bi se ekspanziran tobak uvrstil pod ločeno oznako KN.
8	Za odpravo neskladij in pravne negotovosti pri obravnavi naj se nadalje preuči možnost vključitve dodatne davčne kategorije na področje uporabe Direktive, ki bi zajela vmesne izdelke, ki jih je treba spremljati v okviru sistema za gibanje in nadzor trošarinskega blaga, pri čemer se ta kategorija lahko neposredno sklicuje na oznake KN, ki se uporabljajo (na primer rekonstituiran tobak, tobačni odpadki, neprimerni za kajenje, ekspanziran tobak itn.).
9	Odpravijo naj se razlike med oznakami KN in kategorijami za trošarinske namene, pri čemer naj se prednostno obravnavata potreba po tem, da se netrošarinski izdelki uvrstijo pod isto oznako KN kot trošarinski izdelki, ter potreba po morebitni uvrstitvi izdelkov izpod iste tarifne oznake v različne kategorije za trošarinske namene.
10	Besedilo člena 4(1) „glede na svoje lastnosti in običajna pričakovanja potrošnika namenjeni izključno za kajenje takšni, kot so“ je treba revidirati tako, da se zagotovi pravna jasnost in odpravi pravna negotovost ter preprečijo pravdni stroški.
Priporočila v zvezi s stopnjami in strukturo trošarine	
11	Preveri naj se možnost uskladitve najnižjih trošarin za cigare/cigarilose z najnižjimi trošarinami za cigarete, da se odpravi spodbuda za dajanje na trg „mejnih“ izdelkov z morebitnim namenom izogibanja plačilu višje trošarine.
12	Revidirata naj se člena 7(4) in 8(6), da se odpravi negotovost v zvezi z omejitvami, ki veljajo za najnižje trošarine.
Priporočila v zvezi z drugimi vprašanji, preučeni v okviru tega vrednotenja	
13	V sistem e-AD bi bilo treba uvesti sporočilo o popravku, da bi se lahko popravile manjše napake; pri tem pa ne bi smelo biti mogoče spreminjati bistvenih podatkov, kot so količina, oznaka

²⁶ Vir: [Končno poročilo o vrednotenju](#) z naslovom „Študija o merjenju in zmanjševanju upravnih stroškov gospodarskih subjektov in davčnih uprav ter zagotavljanju višje stopnje skladnosti in varnosti pri pobiranju trošarin od tobačnih izdelkov“.

Št.	Priporočilo
	trošarinskega izdelka, oznaka KN itn.
14	Razmisliti bi bilo treba o možnosti uporabe nacionalnih sistemov za gibanje in nadzor trošarinskega blaga na področju tržnega nadzora in za namene kazenskih preiskav.
15	Tranzitne države bi morale biti elektronsko obveščene o gibanju izdelkov na njihovem ozemlju.
16	Razmisliti bi bilo treba o oblikovanju in priporočitvi enotnega orodja za analizo tveganja, ki bi se uporabljalo na ravni EU.

Komisija je preučila ustreznost posameznih priporočil in meni, da je o naslednjih primerno nadalje razmisliti:

- Priporočila 4, 6, 10 in 12 predlagajo oblikovanje natančnejših opredelitev pojmov, da bi se zmanjšala pravna negotovost ter preprečili različni pristopi v državah članicah in izkrivljanje notranjega trga. Upoštevanje teh priporočil bi vplivalo na parametre dela pri drugih priporočilih, zato bi ta priporočila lahko bila obravnavana prednostno.
- Cilj priporočil 3 in 9 je poenostaviti sedanjo strukturo s prilagoditvijo kategorij ali opredelitev tobačnih izdelkov v trošarinski zakonodaji, da bi se upoštevalo uvrščanje za carinske namene in ustrezne pojasnjevalne opombe KN.
- Priporočila 1, 2, 5 in 8 zadevajo morebitno uvedbo novih kategorij izdelkov, da bi se olajšala ustrezna in enaka davčna obravnava (novih) izdelkov na notranjem trgu ter da bi se državam članicam omogočila zadostno spremljanje in nadzor.
- Priporočilo 11 je bilo oblikovano tako, da bi se omejilo izogibanje predpisom. V zvezi s tem je treba upoštevati, da so odstopanja od opredelitve cigar in cigarilosov, ki so bila odobrena Nemčiji in Madžarski, prenehala veljati 31. decembra 2014²⁷. Poleg tega veljavna direktiva državam članicam omogoča, da se same spoprimejo z izogibanjem predpisom in zvišajo trošarine samo za cigare.

Druga priporočila bodisi ne spadajo na področje uporabe morebitne revizije Direktive Sveta 2011/64/EU bodisi so z njo le posredno povezana. Gre za naslednje:

- Priporočilo 7 ter deloma priporočili 6 in 9 se nanašajo na carinsko uvrščanje blaga in ustrezne oznake KN. KN temelji na nomenklaturi harmoniziranega sistema (HS), ki vključuje pododdelke Skupnosti. Harmoniziran sistem upravlja Svetovna carinska organizacija (WCO), zato ta priporočila ne spadajo na področje uporabe Direktive Sveta 2011/64/EU. Vendar bi bilo morda mogoče sistem carinskega uvrščanja blaga uporabljati kot predlogo za opredelitve pojmov tobačnih izdelkov, da bi se zmanjšala pravna negotovost. Tako bi se lahko morda tudi znižali stroški, kar bodo ocenile službe Komisije.
- Priporočila 13 do 16 zajemajo prilagoditve, ki so namenjene izboljšanju splošnega sistema pobiranja trošarin v državah članicah. Zato so ta priporočila ustrežnejša za vzporedno

²⁷ Odstavek 2 člena 4 Direktive 2011/64/EU.

tekoče vrednotenje [Direktive Sveta 2008/118/ES](#) z dne 16. decembra 2008 o splošnem režimu za trošarino in o razveljavitvi [Direktive 92/12/EGS](#). Vrednotenje te direktive se je začelo leta 2014, končano pa naj bi bilo do leta 2016.

6. ZAKLJUČKI IN NADALJNI UKREPI

Obračunavanje davkov na potrošnjo izdelkov, na primer trošarin za tobačne izdelke, ne sme izkrivljati konkurence ali ovirati prostega pretoka blaga znotraj EU na pravilno delujočem notranjem trgu. Kot del programa REFIT je to vrednotenje zlasti preučilo vprašanja učinkovitosti, uspešnosti in upravnega bremena, ki se zastavljajo v povezavi z Direktivo 2011/64/EU, pri čemer je bil namen zagotoviti, da zakonodaja EU na področju trošarin za tobačne izdelke dosega svoje politične cilje s kar najmanjšimi stroški.

Med vrednotenjem je bilo ugotovljeno, da sedanja struktura trošarine in višina stopenj na splošno zagotavljata nevtralne konkurenčne pogoje in prosto določanje cen na notranjem trgu. Hkrati pa ugotovitve vrednotenja kažejo, da različna uporaba najnižje trošarine²⁸, nedosledna obravnava elektronskih cigaret in nekaterih tobačnih izdelkov ter davčno pogojeno nadomeščanje izdelkov z izdelki iz druge ali iste skupine povzročajo nekatera izkrivljanja na notranjem trgu.

V okviru programa REFIT je vrednotenje ugotovilo nepotrebne upravne stroške in stroške zagotavljanja skladnosti, ki nastajajo davčnim upravam in gospodarskim subjektom. Ti stroški nastanejo zaradi nekaterih opredelitev pojmov, ki lahko vodijo do pravne negotovosti v zvezi z obravnavo določenih izdelkov. Poleg tega se je uporaba različnih opredelitev tobačnih izdelkov za trošarinske in carinske namene izkazala kot problematična, zlasti za mala in srednja podjetja, saj pomeni dvojne postopke in pravno negotovost.

Direktiva se je z nekaj izjemami izkazala za učinkovito in na splošno primerno za zagotavljanje ustreznega pobiranja trošarin za veliko večino tobačnih izdelkov.

Glede na ugotovitve vrednotenja bo Komisija v dialogu s strokovnjaki iz držav članic razmislila o nadaljnjih korakih.²⁹ Ti bodo morda vključevali tudi revizijo Direktive. Takšna revizija bi zajemala izvedbo javnega posvetovanja in ocene učinka za zbiranje dodatnih dokazil, vključno s količinsko opredeljenimi ocenami učinkov in sorazmernosti morebitnih rešitev za ugotovljene težave, če je to mogoče.

Poleg premisleka o določenih priporočilih iz vrednotenja bo Komisija glede na ugotovitve vrednotenja preučila tudi, kako bi lahko najbolje dosegli naslednje cilje:

²⁸ Odstavek 4 člena 7 in odstavek 6 člena 8 Direktive 2011/64/EU.

²⁹ Kot prvi korak je Komisija v letu 2015 v okviru [projektne skupine Fiscalis za tobačne izdelke \(FPG 050\)](#) razpravljala o prejetih priporočilih; to bo nadaljevala tudi v letu 2016, da bi upoštevala mnenja in izkušnje strokovnjakov iz držav članic. Posebna pozornost je namenjena priporočiloma 1 in 2 (vključitev drugih izdelkov, kot so surovi tobak in elektronske cigarete, med trošarinsko blago).

- enotno razumevanje uporabe najnižje trošarine;
- omejitev davčno pogojenega nadomeščanja izdelkov z izdelki iz druge ali iste kategorije, kjer je to mogoče;
- zagotavljanje jasnosti glede usklajenih opredelitev in obravnave novih izdelkov, da bi:
 - podprli enotno obravnavo in pravno jasnost glede uvrščanja trošarinskih izdelkov znotraj EU;
 - državam članicam omogočili učinkovito spremljanje gibanja in proizvodnje trošarinskih izdelkov ter
 - se izognili nepotrebnim upravnim stroškom.

Pri odločanju o naslednjih korakih bo Komisija upoštevala tudi vsa ustrezna priporočila Sveta in Evropskega parlamenta.

PRILOGA I: TRENDI IN STATISTIČNI PODATKI

Po zadnji reviziji zakonodaje o trošarinah za tobačne izdelke leta 2011 so bile stopnje trošarine za tobačne izdelke spremenjene. Pri tem so se najnižje zahtevane stopnje zvišale. Vključeno je bilo tudi prihodnje postopno zvišanje trošarine za drobno rezani tobak za kajenje. Državam članicam je bila omogočena večja prilagodljivost glede uporabe specifične komponente trošarine za cigarete, saj je bil obseg specifične komponente razširjen s 5–55 % na 7,5–76,5 % celotne davčne obremenitve. Poleg tega je bila predstavljena možnost uvedbe spodnje meje obdavčitve cigaret z obračunavanjem najnižje trošarine.

V skladu z odstavkom 3 člena 19 Direktive 2011/64/EU in Izvedbenim Sklepom Komisije 2011/480/EU³⁰ morajo države članice vsako leto Komisiji predložiti podatke o:

- trošarinskih stopnjah;
- tehtanih povprečnih maloprodajnih cenah (TPC);
- skupnih zneskih pobranih trošarin in
- količinah tobačnih izdelkov, sproščenih v prosti promet.

V nadaljnjem besedilu so predstavljeni podatki, ki so jih do zdaj predložile države članice.

Tehtana povprečna cena

Z začetkom veljavnosti Direktive 2011/64/EU je bil koncept najbolje prodajanega cenovnega razreda (NPCR) ukinjen, zamenjal pa ga je koncept tehtane povprečne maloprodajne cene (TPC). Po uvedbi TPC se je spremenila tudi osnova za izračun najnižjih stopenj trošarine za cigarete in drobno rezani tobak za kajenje. Priloga I.I prikazuje razvoj TPC za cigarete v posamezni državi članici od leta 2012 do 2015. Treba je opozoriti, da TPC, na primer za leto 2012, temelji na povprečnih cenah vseh cigaret, sproščenih v prosti promet v prejšnjem letu. V vseh državah članicah razen na Malti se je povprečna cena cigaret, sproščenih v prosti promet v letu 2014, zvišala v primerjavi z letom 2011. Za to zvišanje je možnih več razlogov, vključno s povečanjem obdavčitve, ki lahko ravno tako vpliva na ceno. Tudi razlogi za zvišanje davkov so lahko različni: za povečanje prihodkov, iz razlogov zdravstvene politike ali za zagotavljanje skladnosti z evropskimi minimalnimi zahtevami.³¹

Davčna obremenitev

Odkar je bila uvedena TPC, morajo države članice svojo davčno obremenitev sporočati kot odstotek TPC (na podlagi povprečne cene izdelkov, sproščenih v prosti promet v prejšnjem letu). Kot je razvidno iz Priloge I.II, davčna obremenitev (vključno z DDV) cigaret v vsaki državi članici iz leta v leto niha. Če se TPC zviša, se davčna obremenitev zniža, če ostanejo stopnje nespremenjene. Na splošno je iz podatkov razvidno, da se je davčna obremenitev cigaret v EU v letu 2015 gibala od malo pod 70 % v Luksemburgu in Latviji do 85 % v

³⁰ Izvedbeni sklep Komisije z dne 28. julija 2011 o seznamu statističnih podatkov o strukturi trošarin in trošarinskih stopenj za predelani tobak, ki jih morajo predložiti države članice v skladu z direktivama Sveta 92/79/EGS in 92/80/EGS (2011/480/EU).

³¹ Družba Europe Economics je na podlagi razpoložljivih podatkov Euromonitorja preučila tudi razvoj povprečnih cen cigaret v državah članicah med letoma 2007 in 2012, ki je razviden iz diagrama 35 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.

Združenem kraljestvu. Vendar na podlagi tega podatka ni mogoče sklepati o znesku obdavčitve³², saj je davčna obremenitev izražena v odstotkih TPC, ki pa je v vsaki državi članici drugačna.³³

Sprostitev v prosti promet in davčni prihodki

V obdobju med letoma 2011 in 2014 se je količina cigaret, sproščenih v prosti promet, v večini držav članic zmanjšala, količina drobno rezanega tobaka, sproščenega v prosti promet, pa je v istem obdobju nihala³⁴. Do zmanjšanja količine cigaret, sproščenih v prosti promet, je lahko prišlo iz več razlogov, na primer zaradi prepovedi oglaševanja, kampanj proti kajenju, prepovedi kajenja na javnih mestih, davkov na tobačne izdelke in porabe drugih tobačnih izdelkov ali pojava nadomestnih izdelkov na trgu, kot so elektronske cigarete ali nikotinska nadomestna terapija. Prilogi I.IV in I.VI prikazujeta število zavojčkov cigaret in gramov drobno rezanega tobaka, ki so bili sproščeni v prosti promet, na prebivalca v posamezni državi članici. Na podlagi tega podatka ni mogoče sklepati o odstotku kadilcev v posamezni državi članici, saj lahko tobačne izdelke, ki so sproščeni v prosti promet v eni državi članici, porabijo državljani druge države članice.³⁵

Najvišje zneske prihodkov od trošarine imajo tiste države članice, ki imajo največje število prebivalcev.³⁶ Kolikšen del skupnih davčnih prihodkov predstavljajo trošarine za tobačne izdelke, je odvisno od države članice.³⁷

³² Celoten seznam trošarinskih stopenj v vsaki državi članici je na voljo v [preglednicah trošarin za tobačne izdelke](#).

³³ Rezultati analize družbe Europe Economics glede zneska davka na cigareto (vključno z DDV) so prikazani v diagramu 23 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.

³⁴ Glej priloge I.III in I.V.

³⁵ Trošarina se plača samo v državi članici nakupa, če so izpolnjene zahteve člena 32 Direktive 2008/118/ES.

³⁶ Glej Prilogo I.VII.

³⁷ Družba Europe Economics je preučila podatke, ki jih je objavil GD TAXUD o prihodkih od davkov od porabe tobačnih izdelkov med letoma 2008 in 2012. Rezultati te analize so razvidni iz diagramov 3 do 11 [vrednotenja](#) o obdavčitvi tobačnih izdelkov.















