

ZGŁOSZENIE
ZAINTERESOWANIA PRACAMI NAD PROJEKTEM - ZGŁOSZENIE ZMIANY DANYCH*
ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw
(numer z wykazu prac Rady Ministrów UD105).

A. OZNACZENIE PODMIOTU ZAINTERESOWANEGO PRACAMI NAD PROJEKTEM

1. Nazwa/imię i nazwisko** **European Smoking Tobacco Association, E.E.I.G (ESTA)**

2. Adres siedziby/adres miejsca zamieszkania**
Rond Point Schuman 9/1, 1040 Brussels, Belgium

3. Adres do korespondencji i adres e-mail

B. WSKAZANIE OSÓB UPRAWNIONYCH DO REPREZENTOWANIA PODMIOTU WYMIENIONEGO W CZĘŚCI A W PRACACH NAD PROJEKTEM

Lp.	Imię i nazwisko	Adres
1	Peter van der Mark, Secretary General	Rond Point Schuman 9/1, 1040 Brussels, Belgium
2		
3		
4		
5		

C. OPIS POSTULOWANEGO ROZWIĄZANIA PRAWNEGO, ZE WSKAZANIEM INTERESU BĘDĄCEGO PRZEDMIOTEM OCHRON

Pan Jarosław Neneman, Podsekretarz Stanu,
Pani Edyta Białas-Giejbatow, Dyrektor Departamentu Podatku Akcyzowego i Podatku od Gier
Ministerstwo Finansów
Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Bruksela, dn. 14 sierpnia 2024 r.

DOT.: Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym – wniosek ESTA do publicznej konsultacji

Szanowny Panie Podsekretarzu Stanu!
Szanowna Pani Dyrektor!

Stowarzyszenie Europejskie Stowarzyszenie Producentów Tytoniu (ESTA) docenia możliwość podzielenia się swoim stanowiskiem w sprawie nowelizacji ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw. W załączeniu pozwalamy sobie przedstawić je szczegółowo, zwłaszcza w zakresie rozważanej podwyżki akcyzy na wyroby tytoniowe. Nasze stanowisko można podsumować w sposób następujący:

- **„Jak wskazują doświadczenia innych państw członkowskich, podwyżki akcyzy oraz nierealistycznie wysokie jej poziomy tworzą rynek dla nielegalnych produktów tytoniowych” (przykładami są Francja, Islandia, czy Zjednoczone Królestwo).**
Przystępności cen wyrobów tytoniowych nie powinno się interpretować bez brania pod uwagę innych realiów ekonomicznych. Gdy model nie bierze w pełni pod uwagę ogólnego dochodu, jakim dysponują konsumenci, ci wyeliminowani z rynku szukają tańszych alternatyw, w tym pochodzących z nielegalnych źródeł – szczególnie, gdy utrzymuje się inflacja;
- **„Nielegalny obrót stanowi znacznie większy problem w tych krajach członkowskich, które nie dopuszczają do wystarczającego zróżnicowania opodatkowania papierosów i drobno krojonego tytoniu”.**
Ryzyko to rośnie jeszcze bardziej, gdy poziom opodatkowania drobno krojonego tytoniu zbliża się do poziomu opodatkowania papierosów. Istnienie zróżnicowania opodatkowania nie tylko uwzględnia cechy charakteryzujące te poszczególne kategorie produktów oraz ich konsumentów, ale też pozwala drobno krojonemu tytoniowi pełnić jego funkcję bufora między legalną a nielegalną sprzedażą papierosów¹. Zmniejszenie tego zróżnicowania podatkowego stworzy podatny grunt pod działalność nielegalnych handlarzy, osłabiając podstawę opodatkowania i narażając na ryzyko przychody rządów, jak i ich przewidywalność.
- **„Gdy konsumenci nadal palą wyroby tytoniowe, pozyskując je spoza legalnego łańcucha dostaw, żaden z celów zdrowia publicznego nie zostaje osiągnięty”.**

ESTA zwraca się z prośbą do przedstawicieli Ministerstwa o rozważenie przedyskutowania powyższych kwestii w sposób bardziej szczegółowy z podmiotami gospodarczymi produkującymi i dystrybuującymi w Polsce drobno krojony tytoń, aby możliwe było pełne zrozumienie profili ich działalności oraz powodów, dla których należy rozróżnić tytoń drobno krojony od innych wyrobów tytoniowych czy produktów nowatorskich.

Z góry dziękujemy za rozważenie naszego stanowiska, co – mamy nadzieję – pozwoli podjąć dalsze rozmowy.

Z wyrazami szacunku

¹ London Economics, Badanie dotyczące struktury akcyzy w Unii Europejskiej na drobno krojony tytoń, lipiec 2018 (), oraz London Economics, Wpływ stanu gospodarki na konsumpcję drobno krojonego tytoniu oraz na dochody z akcyzy, luty 2021, .

Peter van der Mark,
Sekretarz generalny

Stowarzyszenie Europejskie Stowarzyszenie Producentów Tytoniu (ESTA) reprezentuje interesy jego członków, których stanowią przede wszystkim mniejsze i średnie przedsiębiorstwa tytoniowe, produkujące oraz/lub dystrybuujące drobno krojony tytoń, tytoń fajkowy, tradycyjny europejski tytoń do żucia oraz tytoń do zażywania przez nos. Wiele z tych przedsiębiorstw to rodzinne biznesy, których prowadzenie przekazywane jest od wielu pokoleń. Niektóre z nich działają od ponad wieku. Ich zakłady nadal mieszczą się w tych samych lokalizacjach, w których zaczęły działać w nieco bardziej wiejskich regionach Europy. Tym samym ESTA reprezentuje przedsiębiorców branży tytoniowej, których wartości powiązane są z tradycyjnymi produktami i wieloletnim dziedzictwem kulturowym.

Wniosek ESTA do publicznej konsultacji

Dochód, jakim dysponują konsumenci, już podlega znaczącym obciążeniom

Uzasadniając propozycję podniesienia akcyzy Ministerstwo Finansów twierdzi, że „istotnym impulsem do wprowadzenia podwyżek stawki akcyzy na wyroby tytoniowe i ich substytuty jest zwiększająca się z roku na rok siła nabywcza konsumentów” oraz sugeruje, że te podwyżki akcyzy „mają również zniwelować skutki inflacji jaka w najbliższych latach prowadziłaby stopniowo do relatywnego spadku cen używek w stosunku do cen innych wyrobów”.

Jednak od chwili przyjęcia w 2011 roku Dyrektywy Rady UE w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych ceny wyrobów tytoniowych w Polsce wzrosły o 67%, podczas gdy w tym samym okresie ceny wszystkich innych produktów i usług podniosły się o 48% (dla porównania, te same ceny wzrosły o „jedyne” 31% w pozostałych krajach UE). W istocie ceny tytoniu w Polsce rosną szybciej niż ceny wszystkich innych produktów. Co więcej, tylko między 2020 a 2023 rokiem ceny wszystkich produktów i usług w Polsce (w tym tytoniowych) wzrosły o 32%². To o 5 punktów procentowych więcej niż wynosi wzrost dochodu do dyspozycji w 1. kwartale³. Te dane przeczą pogładowi, że tytoń staje się stosunkowo tańszy, czy że jego „opłacalność” wręcz wrosła. **W rzeczywistości dochód konsumenta do dyspozycji spadł z powodu wysokiej inflacji. W tym kontekście znaczące podniesienie opodatkowania wyrobów tytoniowych nie tylko obniża ich opłacalność, ale dodatkowo obciąża dochód konsumentów do dyspozycji, zachęcając ich do sięgania po nielegalne wyroby tytoniowe.**

Powołując się na argument troski o dochód do dyspozycji konsumentów czy opłacalność wyrobów tytoniowych, kluczowym jest wzięcie pod uwagę pełnego obrazu sytuacji. Przykładowo, tradycyjnie zróżnicowanie opodatkowania drobno krojonego tytoniu (w porównaniu do papierosów) uzasadniane jest niższą zdolnością tej grupy produktów do generowania podatku. Biorąc pod uwagę, że konsumenci muszą dokonać oddzielnych i dodatkowych zakupów (np. zakupić papier, filtry do zwijania, lufki), zanim poświęcą czas na sporządzenie ostatecznego produktu, drobno krojony tytoń oferuje konsumentom niższą wartość dodaną. Niestety, żadne z tych uwarunkowań nie zostało uwzględnione w propozycji Ministerstwa, czy w dołączonych do niej dokumentach objaśniających jej zasadność.

Podwojenie opodatkowania wyrobów tytoniowych jedynie wesprze rozwój nielegalnego handlu

Rząd planuje podnieść stawki podatku akcyzowego na tytoń do palenia o blisko 120% przez okres zaledwie 3 lat. Oznacza to więcej niż podwojenie opodatkowania produktu, po który w oczywisty sposób sięgają konsumenci wyjątkowo dotknięci wzrostami cen. Jak w większości krajów członkowskich UE, tak i w Polsce w porównaniu z osobami niepalącymi, palacze są narażeni na nierówności społeczne i dotyczące dochodów, gdzie przewaga palaczy zwykle występuje w grupach ludzi o niższym poziomie wykształcenia, niezatrudnionych, czy mierzących się z poważnymi problemami z budżetem. Różnice społeczne występują również między palaczami, a konsumenci drobno krojonego tytoniu zwykle mierzą się z jeszcze większymi ograniczeniami, niż ci palący tradycyjne papierosy, tym samym są jeszcze bardziej dotknięci

² Eurostat – HICP – dane roczne (średni wskaźnik i współczynnik zmiany)

³ Eurostat – Podział dochodów przez kwantyle (górna wartość progowa).

wzrostami cen⁴. Z tego powodu, i choć popyt na tytoń jest ogólnie uważany za raczej nieelastyczny cenowo, ta elastyczność cenowa nie jest taka sama dla każdej kategorii produktów. **Tym samym jest prawdopodobnie podobne, iż podwyższenie podatku na tytoń drobno krojony zwiększy popyt na tanie i nielegalne alternatywne produkty, tak jak podobna podwyżka opodatkowania papierosów wyprodukowanych w fabrykach⁵.**

Z drugiej strony jest też jasne, że odpowiednie opodatkowanie drobno krojonego tytoniu może stanowić **bufor między legalną a nielegalną sprzedażą papierosów**, tym samym chroniąc dochody państw. Istnienie różnicowania podatkowego między papierosami a drobno krojonym tytoniem pozwala konsumentom palącym papierosy, którzy zostali wyeliminowani z rynku (do czego propozycja Pana Ministerstwa, polegająca na znacznym podwyższeniu opodatkowania papierosów, doprowadzi), nadal pozyskiwać wyroby tytoniowe z legalnego rynku, zamiast z nielegalnych źródeł. Propozycja, która nie tylko znacząco podwyższa opodatkowanie produktów tytoniowych, ale też zbliża poziom opodatkowania drobno krojonego tytoniu do poziomu opodatkowania papierosów, ignoruje ten kluczowy mechanizm rynkowy.

Tak drastyczne podniesienie opodatkowania wyrobów tytoniowych sprawi, że w Polsce będą one droższe niż w 19 krajach członkowskich UE (oznaczać też będzie, że opodatkowanie drobno krojonego tytoniu w Polsce będzie ok. 50% wyższe niż obecna średnia we wszystkich sąsiadujących z nią krajach członkowskich UE), **ignorując realia dostępnego do dyspozycji polskich konsumentów dochodu**. Zgodnie z treścią notatki wyjaśniającej, proponowane rozwiązanie ma doprowadzić do osiągnięcia ceny detalicznej ok. 56 PLN za paczkę o wadze 50 g. To 58% maksymalnego dziennego dochodu do dyspozycji jednego kwartyla populacji (tego, który z największym prawdopodobieństwem pali drobno krojony tytoń) oraz ponad 8% ich tygodniowego dochodu do dyspozycji⁶. Wynikiem takiego rozwiązania będzie jedynie zmuszenie konsumentów do znalezienia tańszej alternatywy źródła pozyskiwania dla siebie wyrobów tytoniowych innymi kanałami, w tym - w większości - nielegalnymi. Na niektórych europejskich rynkach, jak Irlandia i Zjednoczone Królestwo, naniesienie na drobno krojony tytoń zaporowych cen nie tylko przyczyniło się do wzrostu nielegalnej sprzedaży papierosów, ale zapoczątkowało też nową formę nielegalnego handlu: nielegalnie ścinanego tytoniu.

Już w swoim rocznym raporcie za rok 2021 OLAF podkreślił, że *„w ciągu ostatnich kilku lat obserwuje się wzrost nielegalnej produkcji papierosów na obszarze UE: częściowo zastąpiła ona przemysł na zewnętrznych granicach Wspólnoty. Zjawisko to wpływa na większość krajów członkowskich, ale zwłaszcza na Belgię – znajdującą się blisko rynków o najwyższych cenach detalicznych (Francja i Zjednoczone Królestwo) – **oraz na Polskę**”*. Od tego czasu problem nie tylko nie został rozwiązany, ale sytuacja uległa wręcz pogorszeniu, a Komisja Europejska bardzo niedawno wskazała, że *„nielegalna produkcja papierosów na terenie UE, blisko rynków konsumenckich o wysokich kosztach, jest szybko eskalującym problemem”* i że *„około 60% papierosów pochodziło z nielegalnej produkcji w bloku, podczas gdy reszta pochodziła z*

4 Komisja Europejska, Special Eurobarometer 506, Nastawienie Europejczyków do wyrobów tytoniowych i elektronicznych papierosów, luty 2021, strona 28. Badanie to pokazuje, że drobno krojony tytoń jest bardziej „popularny” wśród palaczy, którzy regularnie mają problemy z „płaceniem rachunków”. Około 45% z nich używa drobno krojonego tytoniu, w porównaniu do 24%, którzy deklarują, że nie napotykają takich trudności.

5 London Economics, Wpływ stanu gospodarki na konsumpcję drobno krojonego tytoniu oraz na dochody z akcyzy, luty 2021, strona iii.

6 Eurostat – Podział dochodów przez kwantyle (górną wartość progową).

przemytu”⁷.

Kilka państw członkowskich popełniło już ten błąd w przeszłości, choćby Francja, która obecnie doświadcza efektu Laffera⁸, przyznając ostatnio, ⁹ że działanie to przyniosło efekt przeciwny do zamierzonego, zarówno pod względem finansowym, jak i z perspektywy zdrowia publicznego, ponieważ nieoficjalna i nieobjęta obowiązkiem opłacania cła sprzedaż wzrosła za bardzo (tj. oszacowano, że nielegalne papierosy stanowiły ok. 32% wszystkich konsumowanych papierosów, a te kupowane transgranicznie (cło opłacane zagranicą), odpowiadały za kolejne 7% konsumowanych papierosów. Łącznie stanowi to stratę rządu blisko 7,3 miliarda euro w rocznych przychodach kraju¹⁰). W ostatnim czasie przypadek Holandii pokazuje, jak negatywnie nagły i znaczny wzrost opodatkowania, szczególnie drobno krojonego tytoniu, wpływa na wpływy do budżetu. W kwietniu 2024 r. Holandia podniosła akcyzę na papierosy o 33% i o 60% na drobno krojony tytoń, gospodarując przy tym jedynie dodatkowymi wpływami z podatku akcyzowego na wyroby tytoniowe rządu ok. 300 milionów euro¹¹ (tym samym uwzględniając już konsumentów, którzy zaczęli korzystać z tańszych i potencjalnie nieopodatkowanych alternatyw). Rzeczywistość okazała się jednak jeszcze gorsza: przez okres zaledwie 3 miesięcy, od maja do lipca 2024 roku, rząd pobrał 71,2 miliona euro mniej niż miało to miejsce w tym samym okresie rok wcześniej¹².

Ta jasna zależność między wyższym poziomem nielegalnego handlu (a tym samym utratą przychodów państwa) oraz brakiem zróżnicowania opodatkowania między drobno krojonym tytoniem a papierosami wyprodukowanymi w fabrykach, została najlepiej zobrazowana poniżej:

7 Komisja Europejska, DG TAXUD, Roczne sprawozdanie dot. opodatkowania, rok 2024, strona 108.

8 Pomimo znaczących podwyżek podatków, przychody państw maleją i, z powodu coraz niższej oficjalnej i opodatkowanej sprzedaży, znajdują się na poziomie niższym, niż początkowo prognozowano.

9 Oświadczenie Ministra Finansów Publicznych z czerwca 2024 roku: „Sądzę, że osiągnęliśmy już maksymalny poziom i nie chcę już więcej podnosić ceny paczki papierosów. Odrzuciłem wiele wniosków, by to zrobić. Zaczyna to przynosić skutek odwrotny od zamierzonego: jeśli za bardzo podnosimy podatki, widzimy wzrost przemytu. Z punktu widzenia zdrowia i finansów publicznych, nie jest to dobra rzecz”.

10 KPMG, nielegalna konsumpcja papierosów w Unii Europejskiej, Zjednoczonym Królestwie, Norwegii, Szwajcarii, Mołdawii i Ukrainie. wyniki z 2022 roku.

11 Accijnsmonitor.nl, Hoge, schoksgewijze accijnsverhogingen.

12 Accijnsmonitor.nl, Accijnsmonitor 2024.

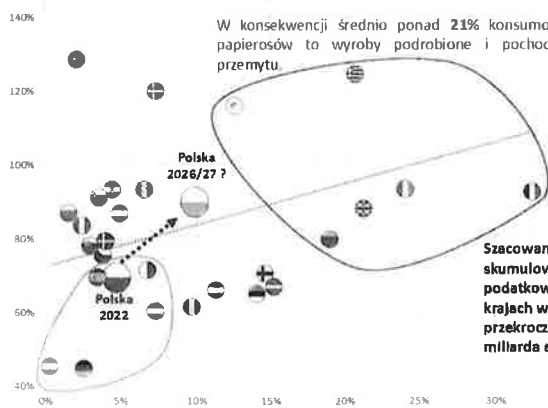
Zależność między niższym zróżnicowaniem podatkowym a wyższym udziałem nielegalnego obrotu Liczby z 2022 roku

Poniższy wykres prezentuje obecność oczywistej zależności pomiędzy wyższym zróżnicowaniem podatków między FCT oraz FMC (os Y) oraz niższym przenikaniem nielegalnego handlu.

W tych krajach opodatkowanie drobno krojonego tytoniu stanowiło średnio 58% opodatkowania papierosów w roku 2022. Większe zróżnicowanie opodatkowania sprawiło, że drobno krojony tytoni mógł pełnić swoją funkcję bufora, utrzymując udział tytoniowych podrobionych i pochodzących z przemytu produktów na poziomie średnio 3,6%.

Skumulowana luka podatkowa w tych 6 krajach w 2022 roku wynosiła niemal 1,1 miliard euro.

Obciążenie drobno krojonego tytoniu akcyzą jako procent obciążenia akcyzą papierosów produkowanych w fabrykach w roku 2022



W tych krajach opodatkowanie drobno krojonego tytoniu stanowiło średnio 98,8% opodatkowania papierosów w roku 2022. Ten brak zróżnicowania podatkowego nie umożliwił drobno krojnemu tytoniowi pełnienia jego funkcji bufora.

W konsekwencji średnio ponad 21% konsumowanych papierosów to wyroby podrobione i pochodzące z przemytu.

Szacowana skumulowana luka podatkowa w tych 6 krajach w 2022 roku przekroczyła 11,5 miliarda euro.

% produktów podrobionych i pochodzących z przemytu w całkowitej konsumpcji papierosów w roku 2022

Źródła:

Obciążenie akcyzą: opracowanie własne na podstawie danych o drobno krojonym tytoniu i papierosach wyprodukowanych w fabrykach, zgodnie z informacjami w „Tax in Europe V4 database” DG TAXUD Komisji Europejskiej” - [link](#).

Procent nielegalnie wyprodukowanych i przemycanych papierosów jako część całkowitej konsumpcji papierosów w krajach członkowskich UE, Zjednoczonym Królestwie i Szwajcarii: KPMG, nielegalna konsumpcja papierosów w Unii Europejskiej, Zjednoczonym Królestwie, Norwegii, Szwajcarii, Mołdawii i Ukrainie, wyniki z 2022 roku [link](#).

3. Stopniowe podnoszenie, zróżnicowanie opodatkowanie oraz przewidywalność stanowią kluczowe elementy udanego modelu opodatkowania wyrobów tytoniowych

Jak wyjaśniono powyżej, ESTA uważa, że proponowane zmiany w podatku akcyzowym powielają przykłady wadliwie opracowanych modeli opodatkowania wyrobów tytoniowych, podczas gdy inne modele okazały się bardziej skuteczne – zarówno w zapewnieniu przewidywalnych przychodów oraz zapobieganiu nielegalnemu obrotowi, jak i w osiąganiu kolejnych celów zdrowia publicznego. ESTA wierzy, że w interesie Polski leży utrzymanie wypróbowanego już, bardziej pragmatycznego podejścia do opodatkowania wyrobów tytoniowych, gdzie wzięto pod uwagę podstawowe zasady gospodarki stanowiące o skutecznym opodatkowaniu.

Na poparcie naszej opinii pozwalamy sobie dołączyć analizę zalet dwóch całkowicie odmiennych modeli opodatkowania wyrobów tytoniowych, w tym model z Niemiec (który odzwierciedla sposób, w jaki Polska dotąd podchodziła do zagadnienia opodatkowania wyrobów tytoniowych) oraz model z Francji (który obrazuje niektóre z kluczowych elementów przedstawionych w ustawie zaproponowanej przez Ministerstwo).

Załącznik: Porównanie modeli opodatkowania wyrobów tytoniowych z Niemiec i Francji

Komisja Europejska przygotowuje obecnie wniosek legislacyjny dotyczący zmiany dyrektywy 2011/64/UE w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych

(zwanej dalej „dyrektywą w sprawie akcyzy na wyroby tytoniowe”). Przy kilku okazjach Komisja zasugerowała, że wniosek ten będzie bardzo „ambitny”, wskazując na znaczny wzrost minimalnych stawek akcyzy i wynikające z tego potencjalne odejście od kluczowych zasad ustanowionych po raz pierwszy w dyrektywach w sprawie akcyzy na wyroby tytoniowe z 1992 roku i kontynuowanych w obecnej dyrektywie z 2011 roku (np. zróżnicowanie stawek w oparciu o cechy produktów i konsumentów).

W konkluzjach Rady z czerwca 2020 roku państwa członkowskie wezwały Komisję do przedstawienia wniosku w celu zapewnienia osiągnięcia określonych celów. Cele te można podsumować w następujący sposób:

1. **Zapewnienie właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.** Choć w przeszłości był to główny cel dyrektywy i jej podstawa prawna, z przygotowanego przez Komisję Planu Walki z Rakim jasno wynika, że będzie on miał mniejszy priorytet w następnej nowelizacji. Można założyć, że w ramach tego szerokiego celu niektóre państwa członkowskie będą realizować kilka celów szczegółowych, w tym:

- dalsze zbliżenie stawek i systemów podatkowych; oraz
- zapewnienie jasnych i zharmonizowanych kategorii i definicji w celu uwzględnienia niedawnych zmian na rynku i zapewnienia operatorom niezbędnej pewności prawnej.

2. **Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia,** co Komisja określa jako zmniejszenie rozpowszechnienia palenia.

3. **Zwalczanie nadużyć finansowych i ochrona dochodów państw członkowskich.** Celem jest zapewnienie skutecznego systemu poboru podatków i administracji podatkowej, a także systemu, który ogranicza oszustwa podatkowe i unikanie opodatkowania, a także przyczynia się do zmniejszenia rosnącego ryzyka nielegalnego handlu i nielegalnej produkcji.

W związku z tym udana nowelizacja dyrektywy w sprawie akcyzy na wyroby tytoniowe będzie musiała znaleźć odpowiedni kompromis między tymi różnymi i potencjalnie rozbieżnymi celami. Jednocześnie ujawni różnice między modelami akcyzy tytoniowej istniejącymi w UE, a w szczególności między dwoma biegunami, które są również dwoma największymi rynkami tytoniowymi: Francją i Niemcami.

I. Krótkie porównanie kluczowych cech obu modeli podatkowych

	Niemcy	Francja
Zakres akcyzy na wyroby tytoniowe	Zharmonizowane kategorie UE i nowe (krajowe) dla nowych produktów (e-liquidy i podgrzewany tytoń). Produkty tradycyjne i niszowe (do zucia i do nosa) zostały usunięte z powodu niewielkich ilości.	Zharmonizowane kategorie UE i nowe (krajowe) dla nowych produktów (podgrzewany tytoń). Podatki akcyzowe są również nakładane na tradycyjny tytoń do zucia i do nosa.
Struktura podatku akcyzowego	W przypadku papierosów fabrycznych i drobno krojonego tytoniu (najczęściej używanych wyrobów tytoniowych) podatek akcyzowy składa się ze stałej (ściśle określonej) kwoty i składnika ad valorem (uzależnionego od wartości) . W obu krajach podatkowi akcyzowemu towarzyszy minimalny podatek akcyzowy , który jest corocznie dostosowywany do wahań cen. W obu krajach kategoria „inny tytoń do palenia” podlega nizszym stawkom niż papierosy produkowane fabrycznie lub drobno krojony tytoń. Niedawno Niemcy wprowadzili specjalnie przygotowany system, aby odróżnić (pod względem stawek) tytoń do fajki wodnej od tradycyjnego tytoniu fajkowego.	
Poziomy podatku akcyzowego	Niemcy utrzymują bardzo wyraźną różnicę podatkową między papierosami produkowanymi fabrycznie a innymi wyrobami tytoniowymi . Ogólnie poziom akcyzy jest nieco niższy od średniej UE .	Francja opodatkowuje drobno krojony tytoń na prawie takim samym poziomie jak papierosy produkowane fabrycznie. Ogólnie rzecz biorąc, poziomy akcyzy należą do najwyższych w UE .
Dystrybucja i handel detaliczny	Wolny rynek	Handel detaliczny podlega monopolowi , ze stałymi marżami dla detalistów. Dystrybucja jest również niemal monopolem (z wyjątkiem niektórych produktów niszowych).
Uzasadnienie, w skrócie	Podwyżki podatku od wyrobów tytoniowych są na ogół regulame i umiarkowane , realizowane zgodnie z planem co 4-5 lat, w celu zachęcenia konsumentów do rzucenia palenia, przy jednoczesnym uniknięciu dezorganizacji rynku .	Podwyżki podatku od wyrobów tytoniowych są często bardzo gwałtowne i nagłe . Podatek akcyzowy służy do tego, aby produkty były zbyt kosztowne, zmuszając konsumentów do opuszczenia rynku .



„Model podatku od wyrobów tytoniowych [...] zapewnił stałe dochody z tego tytułu pomimo zmiany nawyków konsumpcyjnych i spadku sprzedaży konwencjonalnych wyrobów tytoniowych”

„W celu zapewnienia stabilnych dochodów z podatku od wyrobów tytoniowych w przyszłości, jego model ma być kontynuowany od 1 stycznia 2022 roku. Ten nowy model powinien umożliwić osiągnięcie dalszych celów:

- zapobieganie większej migracji konsumentów do wyrobów tytoniowych, które nie są opodatkowane w kraju lub są nielegalne (przemysł lub czarny rynek), zwłaszcza biorąc pod uwagę funkcję buforową drobno krojonego tytoniu poprzez specjalnie utworzoną różnicę podatkową i cenową w odniesieniu do papierosów;
- dbałość o sprawiedliwość podatkową;
- odpowiednie opodatkowanie segmentu niskich cen;
- stworzenie bezpieczeństwa planowania i przewidywalności przyszłych dochodów z podatku od wyrobów tytoniowych;
- osiągnięcie równowagi między celem stałych dochodów podatkowych a celami zdrowia publicznego.”

Niemieckie Ministerstwo Finansów, Memorandum wyjaśniające do projektu modernizacji ustawy o podatku od wyrobów tytoniowych, luty 2021



„Dobra polityka w zakresie zdrowia publicznego wymaga odstraszającej ceny za paczkę papierosów”
Bruno Le Maire, minister gospodarki, wrzesień 2019

„Jak widać, Francja stoi w obliczu zjawiska, które przybiera znaczne rozmiary. Handel tytoniem co roku ustanawia nowe rekordy w naszym kraju. W obliczu gwałtownego nasilenia tych działań handlowych nie możemy pozwolić, aby Francja została zalana nielegalnym tytoniem. Handel nie tylko przyspiesza, ale również ulega głębokim zmianom. Na przykład pojawiło się nowe zjawisko. W ubiegłym roku, po raz pierwszy we Francji, zlikwidowaliśmy cztery tajne wytwórnie tytoniu na naszym terytorium. Te tajne wytwórnie były w stanie wyprodukować od jednego do dwóch milionów podrobionych papierosów dziennie. To znak, że ten handel rośnie, a ryzyko staje się coraz większe.”

Gabriel Attal, minister ds. rachunków publicznych, czerwiec 2023

II.

II. Porównanie zalet obu modeli opodatkowania w zapewnianiu prawidłowego funkcjonowania rynku

Oczywiście celem każdego indywidualnego krajowego modelu podatkowego nie jest ujęcie szerszego funkcjonowania całego rynku wewnętrznego UE. W związku z tym cel ten nie może zostać osiągnięty przez pojedynczy kraj.

Natomiast odpowiednim celem na poziomie krajowym powinno być nieutrudnianie funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. Jednak w 2020 roku Francja odstąpiła od przepisów UE dotyczących zakupów transgranicznych dla osób fizycznych, łamiąc zasady rynku wewnętrznego. Francuski minister M. Dussopt przyznał przy tym, że „*zdajemy sobie sprawę z bardzo obraźliwego charakteru naszej propozycji w stosunku do stanowiska europejskiego, ale postrzegamy ją jako sposób na ożywienie debaty na temat ujednoczenia opodatkowania*”¹³. Obwinianie polityki krajów sąsiednich i odstępstwo od zasad rynku wewnętrznego w celu przesunięcia tematu wyżej w agendzie Komisji trudno nazwać dbałością o prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Wkrótce potem, w całkowitej sprzeczności, francuskie władze naciskały na¹⁴ Komisję Europejską, aby zaproponowała zmiany w dyrektywie horyzontalnej zezwalające na bezcłową sprzedaż wyrobów akcyzowych, w tym tytoniu, na terminalu kolejowym, ale tylko we Francji, dla pasażerów podróżujących do Wielkiej Brytanii.

a) Zapewnienie uczciwej konkurencji

Trzecia preambuła dyrektywy stanowi, że „*w odniesieniu do wyrobów tytoniowych osiągnięcie tego celu zakłada, że stosowanie w państwach członkowskich podatków wpływających na konsumpcję produktów w tym sektorze nie zakłóca warunków konkurencji i nie hamuje ich swobodnego przepływu w Unii*”.

Jeśli chodzi o uczciwą konkurencję, warto przeanalizować jedną różnicę między francuską a niemiecką polityką opodatkowania wyrobów tytoniowych: **stosowanie minimalnego progu podatkowego**. Na przykład w przypadku papierosów produkowanych fabrycznie, podatek minimalny („MED”) we Francji i Niemczech jest indeksowany do zmian cen, ale w inny sposób. We Francji to sam MED i określony składnik akcyzy są indeksowane do poziomu inflacji. Pomijając składnik ad valorem zarówno podatku akcyzowego, jak i VAT, może to skutkować podwójnym uderzeniem tylko w niektóre produkty (i ich konsumentów), bez wpływu na produkty „premium”. W Niemczech MED jest indeksowany do zmian cen w całej kategorii, uwzględniając również składnik VAT. **Celem jest utrzymanie skuteczności dolnego progu podatkowego bez zakłócania zróżnicowania cen w ramach kategorii.**

Kolejną kluczową różnicą jest **częstotliwość i zakres podwyżek podatków**. W Niemczech model podatkowy przewiduje regularne, ale umiarkowane stopniowe podwyżki, z myślą o tym, że przyczynią się one do ogólnego zmniejszenia przystępności cenowej wyrobów tytoniowych, przy jednoczesnych stałych wpływach z podatków. W modelu francuskim podejście jest zupełnie inne, ponieważ podwyżki podatków są zwykle ustalane z określonym przez rząd celem osiągnięcia określonej ceny detalicznej (którą producent zwykle może swobodnie ustalać)¹⁵. Zazwyczaj polega to na nagłym i znaczącym wzroście minimów, co czasami prowadzi do

¹³ Zgromadzenie Narodowe. Sprawozdanie z posiedzenia w dniu 8 lipca 2020 r., Dyskusja na temat poprawki nr 2468.

¹⁴ Wiceprzewodniczący Komisji Maroš Šefčovič i komisarz Paolo Gentiloni wskazali francuskiemu Zgromadzeniu Narodowemu w piśmie z 1 marca 2021 roku (), że Komisja nie zmieni dyrektywy, aby umożliwić Francji ustanowienie strefy wolnocłowej na terminalu kolejowym. W czerwcu 2021 roku rząd zgłosił poprawkę w tym zakresie, wskazując parlamentarzystom, że „*podczas rozmów między rządem, reprezentowanym w szczególności przez sekretarza stanu ds. europejskich, a Komisją Europejską osiągnięto porozumienie w sprawie utworzenia strefy wolnocłowej na terminalu Coquelles i tylko na nim*”. Francuska ustawa została przyjęta w lipcu 2021 roku, a następnie Komisja zaproponowała wprowadzenie niezbędnych zmian w dyrektywie, dostosowując ją do francuskiej ustawy, w grudniu 2021 roku ().

¹⁵ Dyrektywa Rady 2011/64/UE z dnia 21 czerwca 2011 roku w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych, artykuł 15, ust. 1.

D. ZAŁĄCZONE DOKUMENTY	
1	Wniosek ESTA do publicznej konsultacji
2	
3	
4	
5	
6	

¹⁶ W przypadku Francji i Niemiec analiza opiera się na publicznie dostępnych informacjach zebranych przez DG TAXUD (np. zysk z akcyzy, MED, WAP) i opublikowanych w bazie danych „Podatki w Europie (wer. 3)”, _____.

Uwaga: W całym niniejszym dokumencie „obciążenie podatkiem akcyzowym” odnosi się albo do zysku z podatku akcyzowego od średniej ceny ważonej (WAP), albo do minimalnej stawki podatku akcyzowego (MED), jeśli jest wyższa niż zysk. Ponieważ WAP jest obliczany i zgłaszany przez państwa członkowskie na podstawie wielkości i wartości sprzedaży z poprzedniego roku, nie może on uwzględniać wpływu wzrostu cen w przypadku kolejnych podwyżek podatków. Aby zapewnić dokładność analizy, „obciążenie podatkiem akcyzowym” jest zatem obliczane przy użyciu WAP z następnego roku.

¹⁷ Światowa Organizacja Zdrowia, Repozytorium danych Globalnego Obserwatorium Zdrowia, _____.

¹⁸ Mikrozenus - Rauchgewohnheiten nach Altersgruppen und Geschlecht, Statistisches Bundesamt 2021 (_____), i poprzednie wydania.

¹⁹ Baromètre de Santé publique France, Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire, BEH 26, grudzień 2022 (_____), i poprzednie wydania.

²⁰ Beauftragter der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen, Jahresbericht 2021 (strona 68), _____.

²¹ Observatoire Français des drogues et tendances addictives (Francuskie Obserwatorium ds. Narkotyków i Uzależnień) (OFDT), Rapports Escapad, _____, Résultats enquête 2022, _____.

²² Według KPMG, Illicit cigarette consumption in the EU, UK, Norway and Switzerland, 2021 (Nielegalna konsumpcja papierosów w UE, Wielkiej Brytanii, Norwegii i Szwajcarii, wyniki z 2021 roku) (_____), cło od około 35% konsumpcji papierosów nie jest opłacane w kraju. Wskazuje również, że około 42% podrabianych i przemycanych papierosów w UE jest konsumowanych we Francji.

²³ Assemblée Nationale, „Rapport d'Information, déposé en application de l'article 145 du règlement par la commission des finances, de l'économie Générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d'une mission d'information relative à l'évolution de la consommation de tabac et du rendement de la fiscalité applicable aux produits du tabac pendant le confinement et aux enseignements pouvant en être tirés”. 29 września 2021, _____.

²⁴ We Francji, gdy władze odnoszą się do takiego „szarego rynku”, zwykle nie rozróżniają różnych rodzajów produktów, które nie są objęte cłem. Może to obejmować produkty nielegalne (np. nielegalnie wyprodukowane, przemycane, podrobione), ale także produkty, które zostały legalnie zakupione w innym państwie członkowskim UE i odsprzedane (nielegalnie). Produkty zakupione za granicą, ale wykorzystane do własnej konsumpcji, nie powinny być uważane za część „szarej strefy”.

²⁵ Mikrozenus - Rauchgewohnheiten nach Altersgruppen und Geschlecht, Statistisches Bundesamt & Baromètre de Santé publique France, Bulletin Epidémiologique Hebdomadaire, op.cit.

²⁶ Komisja Europejska, specjalne badanie Eurobarometru 506, Postawy Europejczyków wobec tytoniu i papierosów elektronicznych, Luty 2021 (_____), strona 28. Badanie to pokazuje, że drobno krojony tytoń jest bardziej „popularny” wśród palaczy, którzy regularnie mają problemy z „płaceniem rachunków”. Około 45% z nich używa drobno krojonego tytoniu, w porównaniu do 24%, którzy deklarują, że nie napotykają takich trudności.

²⁷ London Economics, Impact of the state of the economy on consumption of fine-cut tobacco (FCT) and excise revenues (Wpływ stanu gospodarki na konsumpcję drobno krojonego tytoniu (FCT) i przychody akcyzowe), Luty 2021, (_____) strona iii.

²⁸ Na podstawie Institut national de la statistique et des études économiques (Francuskie Krajowe Biuro Badań Statystycznych i Ekonomicznych) (INSEE), średni standard życia według decyli w 2020 roku, tabela 3, _____.

²⁹ Specjalne badanie Eurobarometru 506 na temat postaw Europejczyków wobec tytoniu i papierosów elektronicznych pokazuje (strony 20 i 28), że rozpowszechnienie palenia jest znacznie wyższe wśród osób, które „mają trudności z opłaceniem rachunków” oraz że osoby te są również bardziej skłonne do palenia drobno krojonego tytoniu.

³⁰ Na podstawie zbioru danych Inkar Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, veranschaulicht die Lebensbedingungen in Deutschland und Europa, _____.

³¹ Analiza oparta na wielkości sprzedaży w tym samym okresie, udostępniona publicznie przez właściwe organy w Belgii, Luksemburgu i Hiszpanii. W przypadku Hiszpanii analiza koncentrowała się na regionach graniczących (tj. Barcelona, Girona, Guipúzcoa, Huesca, Lleida i Navarra).

³² Poniższa analiza opiera się na porównaniu, dla każdego kraju, dochodów zebranych z podatków nałożonych na konsumpcję tytoniu i tych samych dochodów, które były prognozowane przy przyjmowaniu ustaw budżetowych. We Francji zebrane przychody są oparte na następującym dokumencie: „Les Comptes de la Sécurité Sociale” (publikowanym corocznie). Prognozowane dochody opierają się na dokumencie „Évaluation des voies et moyens (évaluation des recettes, tome I)” dołączanym corocznie do ustawy budżetowej. W Niemczech zarówno prognozowane, jak i rzeczywiste przychody są wskazane w dokumencie „Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 60. Allgemeine Finanzverwaltung”.

³³ Raport EMPACT, w belgijskich mediach, kwiecień 2022, _____.

7		
8		
E. Niniejsze zgłoszenie dotyczy uzupełnienia braków formalnych/zmiany danych** zgłoszenia dokonanego dnia <p style="text-align: center;">(podać datę z części F poprzedniego zgłoszenia)</p>		
F. OSOBA SKŁADAJĄCA ZGŁOSZENIE		
	Imię i nazwisko	Data
	Peter van der Mark	22 August 2024
G. KLAUZULA ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA SKŁADANIE FAŁSZYWYCH ZEZNAŃ Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia <p style="text-align: right;">(podpis)</p>		

* Jeżeli zgłoszenie nie jest składane w trybie art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, treść: "- Zgłoszenie zmiany danych" skreśla się.

** Niepotrzebne skreślić.

Pouczenie:

1. Jeżeli zgłoszenie ma na celu uwzględnienie zmian zaistniałych po dacie wniesienia urzędowego formularza zgłoszenia (art. 7 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa) lub uzupełnienie braków formalnych poprzedniego zgłoszenia (§ 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 sierpnia 2011 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych oraz projektami założeń projektów ustaw, w nowym urzędowym formularzu zgłoszenia należy wypełnić wszystkie rubryki, powtarzając również dane, które zachowały swoją aktualność.

2. Część B formularza wypełnia się w przypadku zgłoszenia dotyczącego jednostki organizacyjnej oraz w sytuacji, gdy osoba fizyczna, która zgłasza zainteresowanie pracami nad projektem założeń projektu ustawy lub projektem aktu normatywnego, nie będzie uczestniczyła osobiście w tych pracach.

3. W części D formularza, stosownie do okoliczności, uwzględnia się dokumenty, o których mowa w art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, a także pełnomocnictwa do wniesienia zgłoszenia lub do reprezentowania podmiotu w pracach nad projektem aktu normatywnego lub projektu założeń projektu ustawy.

4. Część E formularza wypełnia się w przypadku uzupełnienia braków formalnych lub

zmiany danych dotyczących wniesionego zgłoszenia.