

PREDLOG »ZAKONA O SPREMEMBAH ZAKONA O TROŠARINAH« (ZTro; Uradni list RS, št. 97/10 - uradno prečiščeno besedilo, 48/12, 109/12 in 32/14) – (dvig trošarin na tobačne izdelke)

I. UVOD

1. Ocena stanja in razlogi za sprejetje zakona

Vsako leto na svetu zaradi bolezni povzročenih z rabo tobaka umre skoraj 6 milijonov ljudi.¹ Samo v Evropski uniji povzroči tobak 700 000 smrti letno.² V Sloveniji je tobak med dejavniki tveganja vodilni preprečljivi vzrok smrti in vodilni dejavnik tveganja za izgubljena zdrava leta življenja zaradi prezgodnje smrti in manjzmožnosti.³ Kajenju tobaka pripisujemo 19 % vseh smrti pri Slovencih, starih 30 let ali več, 27% pri moških in 11% pri ženskah. Vsako leto zaradi kajenja umre skoraj 3.600 kadilcev, od teh smrti je približno 900 prezgodnjih (pred 60. letom starosti).⁴

Kajenje namreč škoduje tako rekoč vsakemu organu v človeškem telesu in povzroča razvoj številnih bolezni in zdravstvenih težav pri kadilcih, predvsem številnih vrst raka, bolezni srca in ožilja ter bolezni dihal. Kajenje ima tudi škodljive učinke na reproduktivno zdravje žensk, zdravje še nerojenega otroka in dojenčka, vzročno pa je povezano tudi z impotenco, sivo mreno, nizko kostno gostoto, zlomi kolka in drugimi boleznimi in zdravstvenimi težavami ter splošno poslabšanim zdravstvenim stanjem, kar vpliva na povečano odsotnost kadilcev

¹ WHO. Tobacco Fact Sheet Tobacco N°339. Geneva: World Health Organization, 2011. Pridobljeno 14. 5. 2013 s spletne strani:

<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/index.html>

² EPHA Recommendations On tobacco taxation

³ World Health Organization. The European Health Report 2005: Public Health Action for healthier children and populations. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2005

⁴ World Health Organization. WHO global report: mortality attributable to tobacco. Geneva: World Health Organization, 2012

z dela in na povečane potrebe po zdravstvenih storitvah.⁵ Resne in nevarne posledice za zdravje, podobne škodljivim učinkom kajenja pri kadilcih, se lahko pojavijo tudi po dolgotrajni izpostavljenosti tobačnemu dimu. Posebej ranljiva skupina za škodljive učinke izpostavljenosti tobačnemu dimu za zdravje so dojenčki in otroci.^{6,7}

Med 15 do 64 let starimi prebivalci Slovenije kadi 24% vseh, več moških (27%) kot žensk (21%)⁸, po drugih podatkih kadi 23% prebivalcev starih od 25 do 64 let, prav tako več moških (25%) kot žensk (20%).⁹ V Sloveniji kadi tobačne izdelke znaten delež 15-letnikov, to je okoli 25%.¹⁰

Zavedati se moramo, da kajenje nima le negativnih učinkov na zdravje prebivalstva, temveč pomeni uporaba tobaka, kot je poudarila Svetovna zdravstvena organizacija ob Svetovnem dnevu brez tobaka maja 2014, precejšnjo ekonomsko škodo, predvsem zvišuje stroške zdravljenja zaradi obolenj, ki so posledice kajenja, znižuje produktivnost in dohodke zaradi bolezni in prezgodnjih smrti. Skupni stroški za zdravstvo v Evropi nanesejo letno 25.3 milijarde EUR, stroški izgube produktivnosti pa 8.3 milijarde EUR letno.¹¹

⁵ US Department of Health and Human Services. The Health Consequences of smoking: a report of the Surgeon General. Washington: Government Printing Office, 2004

⁶ U.S. Department of Health and Human Services. The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke: A Report of the Surgeon General. Washington D.C., Government Printing Office, 2006

⁷ State of California, Air Resources Board. Proposed Identification of environmental Tobacco Smoke As a Toxic Air Contaminant, Part B-Health Effects. California: Environmental Protection Agency, Office of Environmental Health Hazard Assessment, 2005

⁸ Inštitut za varovanje zdravja RS. 31. Januar-Dan brez cigarete: Sporočilo za javnost IVZ. Pridobljeno 20. 5. 2013 s spletne strani:

http://www.ivz.si/Mp.aspx?ni=76&pi=3&_3_id=1887&_3_PageIndex=2&_3_geoupId=225&_3_newsCategory=&_3_action=ShowNewsFull&pl=76-3.0

⁹ Inštitut za varovanje zdravja RS. Zdravje in vedenjski slog prebivalcev Slovenije – CINDI 2012 (neobjavljeno)

¹⁰ Koprivnikar H. Kajenje tobaka. V: Jeriček Klanšček H, Roškar S, Koprivnikar H, Pucelj V, Bajt M, Zupanič T (ed.). Spemembe v vedenjih, povezanih z zdravjem mladostnikov v Sloveniji v obdobju 2002-2010. Ljubljana: Inštitut za varovanje zdravja RS, 2012

¹¹ EPHA Recommendations On tobacco taxation

Zadnja objavljena ocena stroškov v povezavi s kajenjem v Evropski uniji kaže na to, da stroški zdravljenja bolezni, pripisljivih aktivnemu in pasivnemu kajenju, stroški izgube produktivnosti in stroški zaradi prezgodnje umrljivosti skupno znašajo 4.6% bruto domačega proizvoda 27 držav članic Evropske unije, v Sloveniji pa 5% njenega bruto domačega proizvoda.¹² V oceno niso bile vključene vse vrste morebitnih stroškov, povezanih s kajenjem, a že ocenjeni močno presegajo prilive iz tobačnih trošarin.

Neugodne spremembe v razširjenosti kajenja v zadnjih letih lahko predvsem pripišemo še vedno cenovno dostopnim tobačnim izdelkom v Sloveniji, dostopnosti cenejših izdelkov, ki omogočijo cenejšo obliko rabe tobaka, namesto, da bi spodbujali k opustitvi kajenja.¹³

Obdavčitev tobačnih izdelkov je pomemben način tobačne kontrole v skladu s kompetencami Evropske unije, ki močno vpliva na kvaliteto javnega zdravja. Cena odločilno vpliva na povpraševanje po tobačnih izdelkih,¹⁴ kar je ključni razlog, za predlog dviga trošarin na tobačne izdelke. Davki na tobačne izdelke sicer prinašajo sredstva v državne blagajne, zraven tega pa zvišanje cen tobaka odvrča uporabnike, kar pozitivno vpliva na javno zdravje. Po priporočilih Evropske zveze za javno zdravje, (European Public Health Alliance, v nadaljevanju EPHA) se naj Evropska Komisija in članice še naprej zavzemajo za zvišanje davka na tobak, še posebej, če je del sredstev namenjen podpori pri odvajanju od kajenja, vzgoji in preventivi. To bi zmanjšalo cenovno dostopnost tobaka kadilcem in potencialnim kadilcem, in povečalo priliv v blagajne držav članic. Odstotek dodatnih prihodkov bi lahko bil namenjen storitvam za odvajanje od kajenja in izobraževalne medijske kampanje, osredotočene na potrebe kadilcev z nižjimi dohodki. V povprečju je dvig tobačnega davka za 10%

¹² GHK, University of Exeter, Public Health Advocacy Institute. A study on liability and the health costs of smoking. DG Sanco 2008/C6/046, updated final report, April 2012. Pridobljeno 15. 5. 2013 s spletne strani: http://ec.europa.eu/health/tobacco/docs/tobacco_liability_final_en.pdf

¹³ Program omejevanja uporabe in zmanjševanja škodljivih posledic uporabe tobačnih izdelkov 2015-2016, delovni osnutek 22. 12. 2014

¹⁴ EPHA Recommendations On tobacco taxation

pomenil 4% zmanjšanja uporabe v državah z visokim prihodkom in približno 5% zmanjšanja uporabe v državah z nižjim in srednjim dohodkom.¹⁵

Raziskave kažejo, da so mladi in osebe z nizkimi dohodki bolj odzivni na povišanje cen tobačnih izdelkov, in sicer iz več razlogov. Kot prvo, je delež razpoložljivega dohodka, porabljenega za cigarete, med mladimi večji. Mladi se tudi ne zavedajo dolgoročnih zdravstvenih posledic kajenja in s tem povezanih stroškov, ampak se zavedajo le kratkoročnih stroškov, kot je cena tobačnih izdelkov. Mladi kadijo krajše časovno obdobje kot odrasli, zato so bolj odzivni na povišanje cen, kot dolgoletni kadilci.¹⁶

Na vprašanje izvedljivosti podražitve tobačnih izdelkov oziroma možnost dviga trošarin na le-te v Sloveniji, nam podaja odgovor spodnja slika (slika 1), ki prikazuje ceno za tisoč kosov cigaret (v letu 2012), v posameznih državah članicah Evropske Unije. Cenejše tobačne izdelke imajo le Estonija, Latvija, Litva, Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska, Romunija, Bolgarija, Ciper in Hrvaška, vse ostale države pa imajo cene cigaret višje kot Slovenija.¹⁷ Iz tega izhaja, da še vedno obstaja možnost podražitve cen tobačnih izdelkov oziroma zvišanje trošarin na tovrstne izdelke.

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Study on the measuring and reducing of administrative costs for economic operators and tax authorities and obtaining in parallel a higher level of compliance and security in imposing excise duties on tobacco products, TAXUD/2012/DE/341, Specific contract No4 under FWC, TAXUD/2012/CC116, Ramboll, Final Report, 29. 06. 2014



Slika 1: Cena za tisoč kosov cigaret v letu 2012

Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka in Svetovna zdravstvena organizacija (World Health Organization, v nadaljevanju SZO) se strinjajo, da je zvišanje cen in dajatev za tobačne izdelke pomemben instrument za zmanjšanje porabe tobaka, ki ustvarja prihodek za državne blagajne. Obstajajo tehtni dokazi, da zvišanje cen tobaka izboljša javno zdravje, saj omejuje število novih kadilcev, spodbuja prenehanje kajenja med kadilci in zmanjšanje porabe med rednimi kadilci. Povišanje cen in davkov za zmanjšanje povpraševanja po tobaku je v celoti v skladu s 6. členom Okvirne konvencije SZO o nadzoru nad

tobakom, ki zvišanje cen definira kot učinkovit in pomemben način za zmanjševanje porabe tobaka med različnimi segmenti populacije, zlasti pri mladih, in poziva k upoštevanju zdravstvenih ciljev pri implementaciji davčnih in cenovnih politik.¹⁸

2. Cilji, načela in poglobitve rešitve predloga zakona

2.1. Cilj

Osnovni cilj predloga zakona je zmanjševanje obsega kajenja (posledično tudi zmanjševanje pasivnega kajenja) ter preprečevanje začetka kajenja, s ciljem zmanjševanja obolevnosti in umrljivosti zaradi bolezni, povezanih s kajenjem, med prebivalci Republike Slovenije. Za povečanje učinkovitosti nadzora nad rabo tobaka v Sloveniji je pomembno nadaljnje redno in znatno zviševanje stopnje obdavčitve in cen cigaret ter primerljive in usklajene stopnje trošarin ter zvišanja trošarin za vse tobačne in sorodne izdelke.¹⁹

2.2. Načela

Predlagani zakon ne posega v načela veljavnega Zakona o trošarinah.

2.3. Poglobitve rešitve

EPHA priporoča prehod na načine obdavčitve, ki bi naredili uporabo cenejših tobačnih izdelkov manj privlačno. Potrebni so ukrepi za zmanjševanje razlik v ceni med najdražjimi in najcenejšimi tobačnimi izdelki, ter preprečitev prakse industrije, da znižane cene najcenejših blagovnih znamk subvencionira s profiti iz prodaje dražjih znamk.²⁰

¹⁸ EPHA Recommendations On tobacco taxation

¹⁹ Program omejevanja uporabe in zmanjševanja škodljivih posledic uporabe tobačnih izdelkov 2015-2016, delovni osnutek 22. 12. 2014

²⁰ EPHA Recommendations On tobacco taxation

Predlog zakona je v skladu z rešitvami *Direktive Sveta 2011/64/EU (z dne 21. 06. 2011) o strukturi in stopnjah trošarine, ki velja za tobačne izdelke.*

Trošarine so lahko specifične, ad valorem (po odstotku od vrednosti blaga)²¹ ali mešane. Specifična trošarina je odmerjena kot fiksni denarni znesek davka na količino, prostornino ali težo tobaka, med tem ko je trošarina ad valorem odmerjena kot odstotek meritve vrednosti produkta (trenutno tehtana povprečna cena tobaka). V povsem specifični strukturi trošarine, se uporablja enak mešani denarni znesek za vse tobačne produkte določene količine, prostornine, teže ne glede na njihovo pred-davčno ceno.²²

Ta struktura teži k odvrčanju potrošnje tobačnih izdelkov, ne glede na njihovo ceno, je relativno lahka za uporabo, prinaša večjo proračunsko stabilnost in oži razkorak med nizko in visoko cenovnimi tobačnimi znamkami. Določena denarna vrednost pa kljub vsemu nesorazmerno vpliva na nizko cenovne izdelke in ne sledi avtomatično inflaciji in mora biti redno regulirana. Nasprotno pa struktura ad valorem teži k nižjim cenam z večjim razkorakom med nizko in visoko cenovnimi znamkami, ampak zmanjšuje spodbude za (dražje) kvalitativne izboljšave. Med tem ko je struktura ad valorem v toku z inflacijo, jo je težavneje upravljati, saj morajo biti tako cene kot količine pod nadzorom. Združitev specifične in ad valorem komponente (kjer lahko relativna teža vsake variira po državah) omogoča raziskovanje najboljših elementov obeh in hkrati tudi čas za kompenzacijo individualnih slabosti ter simultano doseganje različnih ciljev.²³

²¹ Proporcionalna trošarina

²² Study on the measuring and reducing of administrative costs for economic operators and tax authorities and obtaining in parallel a higher level of compliance and security in imposing excise duties on tobacco products, TAXUD/2012/DE/341, Specific contract No4 under FWC, TAXUD/2012/CC116, Ramboll, Final Report, 29. 06. 2014

²³ Ibidem

S prvim členom predlaganega zakona se bo trošarina za cigarete zvišala s **106 eurov** na **119 eurov** za tisoč kosov, kar predlagatelj utemeljuje predvsem s prizadevanjem za vodenje politike, ki bo prispevala k javnemu zdravju.

Z istim členom se predlaga tudi povišanje trošarine za cigare, za cigarilose, za drobno rezani tobak in preostali tobak za kajenje. Obdavčitev teh tobačnih izdelkov se približa obdavčitvi cigaret, saj gre za primerljive zdravju škodljive izdelke.

3. Ocena finančnih posledic predloga zakona za državni proračun in druga javna finančna sredstva

Sredstva, ki jih bo država pridobila iz naslova povišanih trošarin na tobačne izdelke, se bodo stekala neposredno v državni proračun Republike Slovenije (v skladu s 3. členom Zakona o trošarinah (Uradni list RS, št. 97/10 - uradno prečiščeno besedilo, 48/12, 109/12 in 32/14) in tako pomenila dodaten priliv za državno blagajno.

4. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih in prilagojenost predlagane ureditve pravu Evropske unije

Predlog zakona je v celoti usklajen s pravom Evropske unije. *Direktiva Sveta 2011/64/EU (z dne 21. 06. 2011) o strukturi in stopnjah trošarine, ki velja za tobačne izdelke*, predstavlja splošna načela za harmonizacijo strukture in stopnje trošarin po katerih države članice obdavčijo proizvodni tobak. Odločbe Direktive Sveta 2011/64/EU na podlagi davčnih stopenj in strukture razlikujejo med cigareti, cigarami/cigarilosi, drobno rezanim tobakom za zvijanje cigaret in drugim tobakom za kajenje. Posebno pozornost namenjajo zadevi drobno rezanega tobaka za zvijanje cigaret, ki se v veliki meri uporablja kot nadomestek proizvedenih cigaret.²⁴

²⁴ Ibidem

Francija - študija primera:

Francija je na primer od zgodnjih devetdesetih let do 2005 znatno in redno zviševala davčne stopnje za tobačne izdelke, kar je potrojilo inflaciji prilagojene cene cigaret. Temu je sledil več kot 50% upad prodaje. Zdravstveni vpliv takšnega dramatičnega upada v porabi je bil očiten že samo po nekaj letih, saj je upadla smrtnost zaradi pljučnega raka pri mladih moških za 50%. Med leti 2005 in 2009 ni bilo sprememb, po letu 2010 pa Francija redno dviguje davke na tobačne izdelke.²⁵

II. BESEDILO ČLENOV

1.člen

V Zakonu o trošarinah (Uradni list RS, št. 97/10 - uradno prečiščeno besedilo, 48/12, 109/12 in 32/14) se v petem odstavku 51. člena prva alineja spremeni tako, da se glasi:

» -najmanj **60%**, od 1. julija 2015 pa najmanj **64%** tehtane povprečne drobnoprodajne cene enega zavojčka cigaret, sproščenih v porabo, in".

Druga alineja se spremeni tako, da se glasi:

» -najmanj **119** eurov za 1000 kosov cigaret iz razreda tehtane povprečne drobnoprodajne cene cigaret.«

Osmi odstavek se spremeni tako, da se glasi:

»(8) Trošarina se plačuje v višini:

²⁵ EPHA Recommendations On tobacco taxation

1. za cigare in cigarilose: 6% od drobnoprodajne cene, vendar najmanj **60 eurov** za 1000 kosov;
2. za drobno rezani tobak: 35% od drobnoprodajne cene in **60 eurov** za en kilogram, vendar najmanj **120 eurov** za en kilogram;
3. za drug tobak za kajenje: **60 eurov** za en kilogram.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu:

S spremembo petega odstavka 51. člena veljavnega zakona se predlaga povišanje trošarine za cigarete.

S spremembo osmega odstavka 51. člena veljavnega zakona se predlaga tudi povišanje trošarine za cigare, cigarilose, drobno rezani tobak in ostali tobak za kajenje. Obdavčitev tega se približa obdavčitvi cigaret, saj gre za primerljive zdravju škodljive izdelke.

Operacijo delno financira Evropska unija, in sicer iz Evropskega socialnega sklada. Javni razpis za izbor operacije se izvaja v okviru Operativnega programa razvoja človeških virov; razvojne prioritete "Institucionalna in administrativna usposobljenost"; prednostne usmeritve "Spodbujanje razvoja nevladnih organizacij, civilnega in socialnega dialoga"