



V Bruselu dne 16.7.2025
SWD(2025) 561 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE
SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Rady

**o struktuře a sazbách spotřební daně z tabáku, tabákových výrobků a výrobků
souvisejících s tabákovými výrobky
(přepracované znění)**

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

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů návrhu směrnice Rady o struktuře a sazbách spotřební daně z tabáku, tabákových výrobků a výrobků souvisejících s tabákovými výrobky
A. Potřeba opatření
V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?
<p>Iniciativa spočívající v revizi směrnice Rady 2011/64/EU o struktuře a sazbách spotřební daně z tabákových výrobků je součástí Evropského plánu boje proti rakovině.</p> <p>Problémem, kterým se zabývá toto posouzení dopadů, je skutečnost, že stávající směrnice již plně nedosahuje svých dvou souběžných cílů, a sice zajištění řádného fungování vnitřního trhu a vysokého stupně ochrany zdraví. Pokud jde o účinný příspěvek ke snížení spotřeby tabáku, pozbyly stávající minimální daňové sazby na síle. Současné rozdíly motivují k nelegálním přeshraničním tokům. Stávající oblast působnosti směrnice není přizpůsobena vývoji na trhu, nevztahuje se na nové výrobky, jako jsou tekuté náplně do elektronických cigaret, a není v ní výslovně stanoveno uplatňování spotřební daně na zahřívání tabákové výrobky. V neposlední řadě zůstává objem nezákonného obchodu s tabákovými výrobky značný a členské státy ho nadále považují za problematický.</p> <p>Hlavními příčinami tohoto problému jsou: i) relativní cenová dostupnost tabákových výrobků; ii) nevhodné minimální sazby EU; iii) rozdílné přístupy ke zdanění jak mezi výrobky, tak mezi členskými státy a iv) neúčinná kontrola celého dodavatelského řetězce tabákových výrobků ze strany členských států.</p>
Čeho by mělo být dosaženo?
<p>Cílem revize stávajících ustanovení směrnice je:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ aktualizovat minimální sazby EU s cílem zajistit řádné fungování vnitřního trhu a zároveň vysoký stupeň ochrany zdraví v souladu s cílem Evropského plánu boje proti rakovině, ▪ zajistit soudržné daňové zacházení s novými výrobky v EU (zejména s tekutými náplněmi do elektronických cigaret a zahříváními tabákovými výrobky, jakož i s novými moderními výrobky k orálnímu užití), ▪ začlenit surový tabák do systému pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním (EMCS) s cílem řešit nárůst nedovolené výroby cigaret v EU. <p>Navrhované možnosti politiky mají tyto hlavní cíle:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ zajistit řádné fungování vnitřního trhu, ▪ zajistit vysoký stupeň ochrany zdraví, ▪ bojovat proti podvodům a ochránit příjmy členských států. <p>Konkrétně tato iniciativa hodlá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ve střednědobém horizontu sblížit daňové sazby a režimy členských států¹, ▪ v krátkodobém horizontu odradit od daňově podmíněného nahrazování různých tabákových výrobků a jejich náhražek jinými tabákovými výrobky a náhražkami, ▪ zvýšit relativní cenové hladiny, a tím ovlivnit spotřební chování tak, aby se v souladu s cíli

¹ V tomto odstavci se krátkodobým obdobím rozumí období od provedení revidované směrnice až do přípravy prvního hodnocení (tj. do pěti let od data použitelnosti nového právního předpisu), zatímco střednědobé účinky bude možné změřit až přibližně patnáct let po provedení revidované směrnice.

Evropského plánu boje proti rakovině na rok 2040 snížila prevalence kouření,

- v krátkodobém horizontu zajistit právní jistotu pro všechny zúčastněné strany, pokud jde o definici produktů a daňovou klasifikaci,
- v krátkodobém horizontu zajistit účinnou správu spotřebních daní, včetně účinného prosazování, výběru daní, snižování podvodů a vyhýbání se daňovým povinnostem, a to rozšířením uplatňování ustanovení o přepravě a kontrole.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?

Zjištěné problémy, zejména nekonzistentní daňové zacházení s různými výrobky a rostoucí nedovolená výroba tabákových výrobků v EU, ani jejich příčiny nemohou členské státy řešit izolovaně. Omezení stávajícího regulačního rámce negativně ovlivňují účinnost vnitrostátních politik v oblasti kontroly tabáku a v oblasti veřejného zdraví, což oslabuje cíle Evropského plánu boje proti rakovině. Revize směrnice je proto nezbytná. Žádná alternativní vnitrostátní, dvoustranná nebo jiná mezinárodní iniciativa by nezajistila stejnou úroveň účinnosti, pokud jde o řešení této otázky pro všechny zúčastněné strany na úrovni EU.

B. Řešení

Prostřednictvím kterých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?

Mezi oblasti politiky zkoumané v analýze dopadů patří 1) revize minimálních sazeb EU a některých kategorií tradičních tabákových výrobků; 2) rozšíření oblasti působnosti směrnice na nové výrobky a 3) rozšíření oblasti působnosti na surový tabák.

Možnosti *revize minimálních sazeb EU a některých kategorií tabákových výrobků* vycházejí ze závěrů Rady, v nichž se uvádí, že by měly zohledňovat různé hospodářské situace členských států. Tyto tři možnosti navrhuje omezené (možnost 1), mírné (možnost 2) a výrazné (možnost 3) zvýšení minimálních sazeb EU, částečně vyjádřené v paritách kupní síly (PPP), aby bylo možné lépe se přizpůsobit hospodářské realitě každého členského státu. Zároveň by minimální sazby spotřební daně měly zohledňovat vývoj průměrné inflace v EU na základě harmonizovaného indexu spotřebitelských cen (HISC), aby se zajistila stálost nastavení politiky v průběhu času. Možnosti 2 a 3 zahrnují postupné navyšování sazeb u doutníků, doutničků a ostatního tabáku ke kouření, které má ve střednědobém horizontu postupně setřít rozdíl vůči sazbě za cigarety, a přispět tak k cíli Evropského plánu boje proti rakovině.

Možnosti *rozšíření oblasti působnosti směrnice na nové výrobky* mají za cíl vytvořit rovné podmínky a podpořit řádné fungování vnitřního trhu. U zahříváných tabákových výrobků navrhuje možnost 1 mírnou minimální sazbu EU; možnost 2 pak vyšší minimální sazbu EU. U tekutých náplní do elektronických cigaret navrhuje možnost 1 nulovou minimální sazbu EU; možnost 2 pozitivní sazbu a možnost 3 různé sazby v závislosti na koncentraci nikotinu. U ostatních tabákových a souvisejících výrobků (včetně nových komerčních výrobků z nikotinu zaměřených na mladé lidi) navrhuje možnost 1 základní minimální sazby; možnost 2 omezené minimální sazby a možnost 3 vysoké a postupně se zvyšující sazby.

Možnosti *rozšíření oblasti působnosti na surový tabák* zařazují surový tabák do systému pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním (EMCS), aby bylo možné bojovat proti prudkému nárůstu nelegálních továren v EU. Možnost 1 navrhuje nulovou minimální sazbu EU; možnost 2 pozitivní sazbu sladěnou s minimální sazbou vybíranou z výrobků spadajících do kategorie „ostatní tabák ke kouření“.

Upřednostňovaná možnost kombinuje ambiciózní přístup k minimálním sazbám spotřební daně z tradičních tabákových výrobků a nových výrobků, aby bylo účinným způsobem dosaženo cílů stanovených pro revizi, je v souladu s širšími politickými cíli a zároveň vyvažuje vzniklé náklady a administrativní zátěž.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Veřejná konzultace potvrdila, že je důležité řešit rostoucí nahrazování cigaret jinými tabákovými výrobky (zejména jemně řezaným tabákem k ruční výrobě cigaret), a ještě více novými neregulovanými výrobky (např. tekutými náplněmi do elektronických cigaret a zahříváním tabákem). Navzdory tomu, že občané a respondenti z průmyslu nesouhlasí s myšlenkou zvýšeného zdanění řady výrobků, většina respondentů souhlasila s tím, že je třeba snížit rozdíl v úrovních zdanění mezi tradičními tabákovými výrobky. Nepodpořili však úplné vyrovnání sazeb mezi různými produkty. Akademičtí pracovníci, nevládní organizace, odborníci na veřejné zdraví a další kategorie respondentů se téměř všichni shodli na tom, že je třeba zvýšit zdanění a odstranit stávající rozdíly.

Pokud jde o nové výrobky, panovala široká shoda ohledně potřeby zvážit a harmonizovat zdanění nových výrobků, přičemž významnou výjimku tvořily odpovědi občanů týkající se elektronických cigaret (respondenty však byli především spotřebitelé elektronických cigaret). Většina respondentů se domnívala, že elektronické cigarety by měly být zdaněny nižší sazbou než tradiční tabákové výrobky.

Respondenti uznali význam boje proti nezákonnému obchodu s tabákovými výrobky a jejich nedovolené výrobě a vyzvali k posílení opatření na úrovni EU. Většina (s výraznou výjimkou zástupců průmyslu) byla pro zahrnutí surového tabáku mezi zboží, které má být sledováno prostřednictvím systému pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním (EMCS).

Jelikož po uvedeném posouzení dopadů nenásledoval legislativní návrh, byla v roce 2024 zadána studie, která měla provést aktualizaci s ohledem na vývoj na trhu a v oblasti regulace a související analýzu. Studie potvrzuje, že navrhované možnosti jsou i nadále ty nejrelevantnější a jejich odhadované dopady zůstávají přesné. Posouzení dopadů bylo aktualizováno v rozsahu nezbytném pro začlenění této nové analýzy a s cílem zohlednit v navrhovaných harmonizovaných minimálních sazbách EU inflaci, k níž došlo od roku 2022. V souladu s novými požadavky na zlepšování právní úpravy bylo toto posouzení rovněž doplněno o test konkurenceschopnosti a test malých a středních podniků, jež jsou k dispozici v příslušných přílohách tohoto posouzení.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Upřednostňovanou možností revize *minimálních sazeb EU a některých kategorií tabákových výrobků* je možnost 3, kterou je výrazné zvýšení minimálních sazeb s přechodným obdobím čtyř let pro doutníky, doutníčky, tabák do vodní dýmky a ostatní tabák ke kouření. Tato možnost je nejúčinnější při omezování spotřeby tabáku. Snížila by prevalenci kouření na 20,8 %, což je v souladu s dlouhodobým cílem Evropského plánu boje proti rakovině, kterým je beztabáková generace (v níž bude do roku 2040 užívat tabák méně než 5 % obyvatel). Tato možnost by rovněž mohla vést k výraznému zvýšení spotřební daně v téměř polovině členských států a v některých členských státech i k jejímu bezprecedentnímu nárůstu, zejména u výrobků s historicky nízkou úrovní zdanění, jako jsou doutníky a doutníčky, kvůli čemuž je obtížné odhadnout všechny dopady na trh (snížení prodeje, vysoké náklady hospodářských subjektů na dodržování předpisů). Přístup částečně založený na paritě kupní síly však zmírňuje nejextrémnější účinky a umožňuje vyšší ambice.

Upřednostňovanou možností *rozšíření oblasti působnosti směrnice* je zavedení nových kategorií spotřební daně pro každou z nových kategorií výrobků. Pokud jde o minimální sazby, upřednostňuje se u zahřívání tabákových výrobků možnost 2; u tekutých náplní do elektronických cigaret se upřednostňuje možnost 3, která kombinuje dvě paušální sazby, jednu pro výrobky s nízkým obsahem nikotinu a druhou

pro výrobky s vysokým obsahem nikotinu, a u ostatních tabákových výrobků a souvisejících výrobků se upřednostňuje možnost 3 s postupným zvyšováním stanovené minimální sazby během čtyř let na 143 EUR. Stanovení harmonizovaných definic, daňového zacházení a požadavků na přepravu a kontrolu nových výrobků by odstranilo mezeru v právní úpravě, odstranilo značnou rozdílnost způsobenou rozdílnými vnitrostátními režimy a zlepšilo fungování trhu s těmito výrobky. Pokud jde o navrhované sazby spotřební daně, zavedení vysokých minimálních sazeb EU by snížilo daňové rozdíly mezi novými výrobky a tradičními tabákovými výrobky, a tudíž i omezilo daňově podmíněné nahrazování.

Upřednostňovanou možností *rozšíření oblasti působnosti na surový tabák* je možnost 1, kterou je zavedení nové kategorie spotřební daně pro surový tabák s nulovou minimální sazbou. Tato možnost předpokládá použití systému EMCS na přeshraniční přepravu. V tomto smyslu by orgány členských států měly přístup ke snadno dostupnému nástroji IT, který umožňuje monitorování operací dodavatelského řetězce, a pomáhá tak odhalovat nesrovnalosti a možné trasy odklonu. Zavedením nulové sazby zůstává tento mechanismus přiměřený cíli řešit daňové úniky a podvody a zamezit dvojímu zdanění.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Upřednostňovaná možnost rozšíření oblasti působnosti na nové výrobky a surový tabák by hospodářským subjektům přinesla mírný nárůst administrativních nákladů, které mohou být vzhledem k potřebě zavést požadavky na přepravu a kontrolu vztahující se na zboží podléhající spotřební dani příležitostně výraznější pro malé a střední podniky (zejména v odvětví elektronických cigaret). Velké tabákové společnosti působící v segmentu nových výrobků jsou již na tato nová pravidla připraveny. Dodatečné administrativní náklady pro daňové orgány by byly rovněž mírné, neboť členské státy, které zavedly spotřební daně z nových výrobků a surového tabáku, již uplatňují podobná pravidla a kontrolní opatření jako u tradičních tabákových výrobků.

Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Harmonizované zacházení se zbožím podléhajícím spotřební dani a uplatňování požadavků na přepravu a kontrolu (EMCS) u nových výrobků by odstranilo překážky na trhu způsobené rozdílností pravidel a režimů členských států a vytvořilo by nové příležitosti pro hospodářské subjekty, včetně malých a středních podniků, k rozšíření jejich činnosti na jiné trhy. Relativně větší dopad by však toto opatření mělo na malé a střední podniky vzhledem k jejich menší schopnosti absorbovat nárůst nákladů. Na druhé stranu nutno dodat, že odvětví tabáku do značné míry dominují velké tabákové společnosti, takže negativní dopady na malé a střední podniky se očekávají pouze v odvětví elektronických cigaret a v mnohem menší míře v odvětví surového tabáku a v pododvětvích omezeného rozsahu (např. doutníky, dýmkový a lulkový tabák, bezdýmny tabák).

Zavedení požadavků na kontrolu surového tabáku na úrovni EU by snížilo dostupnost ilegálního tabáku a tabákových výrobků na trhu, takže právní subjekty by byly vystaveny nižšímu konkurenčnímu tlaku ze strany nezákonného hodnotového řetězce, což by mohlo částečně kompenzovat vzniklé dodatečné náklady. Celkově se neočekává, že by tyto náklady významně ovlivnily konkurenceschopnost tabáku pěstovaného v EU.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Zvýšení minimálních sazeb EU u tradičních tabákových výrobků povede k odhadovanému zvýšení ročních daňových příjmů ve všech členských státech EU o 14 miliard EUR.

Podle upřednostňované možnosti zvýší zavedení sazeb spotřební daně pro nové výrobky příjmy odhadem o 900 až 1 700 milionů EUR.

Zavedení harmonizované kategorie surového tabáku v právních předpisech EU v oblasti spotřební daně povede k odhadovanému snížení ušlých daňových příjmů o přibližně 1,3 miliardy EUR ročně.

Očekávají se jiné významné dopady?

Ne

Proporcionalita?

Návrh je přiměřený cílům a je nezbytný pro jejich dosažení, neboť řeší stávající omezení právního rámce na úrovni EU. Navrhované zvýšení minimálních sazeb EU přispívá ke splnění cílů Evropského plánu boje proti rakovině. Zároveň mají členské státy i nadále možnost upravit skutečné sazby spotřební daně a do určité míry daňovou strukturu podle svých vnitrostátních preferencí. Jasnější definice kategorií výrobků a rozšíření oblasti působnosti směrnice na nové výrobky a surový tabák podpoří účinné prosazování předpisů členskými státy a hladké fungování vnitřního trhu.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Aby měly trhy možnost přizpůsobit se a aby se mohly výsledky a dopady nových právních předpisů projevit, připraví Komise hodnocení nejdříve pět let po datu použitelnosti nové legislativy. Vzhledem k tomu, že revize směrnice je jedním z politických návrhů v rámci Evropského plánu boje proti rakovině, mohlo by být monitorování a hodnocení prováděno v souladu s ostatními prvky balíčku.