

Warszawa, 25 lipca 2023 r.

BEZTYTONIOWE WORECZKI NIKOTYNOWE JAKO ALTERNATYWA DLA TRADYCYJNYCH PAPIEROSÓW

Analiza Instytutu Staszica, poświęcona konieczności
uregulowania statusu prawnego wyrobu w Polsce

* * *

Poniższa analiza poświęcona jest charakterystyce beztytoniowych woreczków nikotynowych jako substytutu tradycyjnych wyrobów nikotynowych, wyrobów nowatorskich i płynu do papierosów elektronicznych. Uwzględniono w niej wnioski dotyczące uregulowania statusu prawnego beztytoniowych woreczków nikotynowych oraz objęcia tej kategorii wyrobów podatkiem akcyzowym.

* * *

Alternatywy dla papierosów

Sektor wyrobów tytoniowych w Polsce odnotowuje obecnie wzmożone tempo zmian. Jakkolwiek tradycyjne papierosy są wyrobem wciąż cieszącym się dużą popularnością, to rosnąca świadomość konsumentów na temat skutków ich zażywania wpływa na zmniejszony popyt na te wyroby. Palenie papierosów jest bowiem silnie skorelowane z chorobami płuc i układu krążenia, a społeczeństwo ma coraz większą świadomość, że szkodliwym czynnikiem związanym z paleniem tytoniu jest długotrwałe wdychanie dymu, który składa się z wielu niezidentyfikowanych związków chemicznych, w tym substancji toksycznych.

W związku z powyższą sytuacją na rynku pojawiają się nowe produkty, określane jako potencjalnie mniej szkodliwe dla zdrowia. Wśród nich znajdują się beztytoniowe woreczki nikotynowe, dostępne obecnie na rynkach wielu państw Unii Europejskiej, Europy i świata.

Pojawienie się nowej kategorii wyrobów – substytutów wyrobów tytoniowych, stawia przed nami nowe wyzwania legislacyjne. Obecnie obserwujemy zjawisko, gdzie to dystrybutorzy postulują o uregulowanie statusu prawnego oraz objęcie przedmiotowych wyrobów opodatkowaniem. W konsekwencji wyroby te przeznaczone byłyby wyłącznie dla dorosłych konsumentów, a na branżę producentów oraz dystrybutorów woreczków nikotynowych nałożony zostałby szeroko pojęty nadzór państwa. Kluczowe jest sprawne wprowadzenie kompleksowych regulacji prawnych oraz akcyzowych w tym zakresie, z jednoczesnym precyzyjnym oraz wystarczająco szerokim określeniem przedmiotu opodatkowania, aby uniknąć problemów z jakimi mierzyła się branża płynów do papierosów elektronicznych w ostatnich latach.

Czym są beztytoniowe woreczki nikotynowe?

Beztytoniowe woreczki nikotynowe stanowią substytuty wyrobów tytoniowych, które zażywa się doustnie. Wyrób ten zawiera nikotynę oraz szereg innych dodatków, w tym głównie włókien roślinnych (oraz inne składniki: gumę arabica, korektor pH, stabilizatory, słodzik). Poszczególne saszetki nikotynowe różnią się między sobą dodatkami aromatyzującymi oraz zawartością nikotyny. Wyroby te występują w postaci niewielkich woreczków, które umieszczane pod wargą uwalniają nikotynę, która następnie zostaje wchłonięta przez błonę śluzową w jamie ustnej. Dzięki temu użytkownicy saszetek odczuwają efekt analogiczny do uczucia towarzyszącego im po zażyciu tradycyjnego

papierosa, przy jednoczesnym braku wdychania dymu tytoniowego. Brak tradycyjnego spalania oraz konieczności użycia dodatkowych urządzeń sprawia, że saszetka może być zażywana w dowolnym miejscu i czasie, powodując zaspokojenie potrzeby skorzystania z nikotyny przez konsumenta.

Opisywany wyrób różni się od tradycyjnych papierosów w szczególności faktem, iż w odniesieniu do beztytoniowych saszetek nikotynowych w aplikowaniu nikotyny do organizmu nie biorą udziału płuca, przez co nie są narażone na wchłanianie dymu i innych substancji ubocznych w nim zawartych. Jednakże, produkty te powinny być rozpatrywane w kategoriach alternatywy (substytutu) dla tradycyjnych papierosów bądź papierosów elektronicznych oraz używane wyłącznie przez dorosłych palaczy – konsumentów powyżej 18. roku życia.

Beztytoniowe saszetki nikotynowe obecnie sprzedawane są w Szwecji, Niemczech, Słowacji, Słowenii, Czechach, Danii oraz w innych państwach Unii Europejskiej. Mimo, iż rynek tych wyrobów jest wciąż w początkowej fazie rozwoju, już obecnie możemy zaobserwować wzmożony wzrost tej branży.

Określenie statusu prawnego woreczków nikotynowych – czy jest zasadne?

Unijne przepisy branżowe nie regulują statusu beztytoniowych woreczków nikotynowych.

Ponieważ wyroby te są powszechnie dostępne w wielu państwach Unii Europejskiej, część z nich wprowadziło do swoich systemów prawnych przepisy branżowe regulujące status woreczków nikotynowych. Analiza przepisów branżowych większości państw, które zdecydowały się na uregulowanie statusu woreczków nikotynowych, prowadzi do konkluzji, iż wyroby te nie mogą być sprzedawane lub w inny sposób udostępniane w działalności komercyjnej osobom poniżej 18. roku życia. W punktach sprzedaży musi widnieć jasny i widoczny komunikat, informujący o zakazie sprzedaży lub wręczenia beztytoniowych woreczków nikotynowych osobom niepełnoletnim. Podobnie jak wszystkie produkty zawierające tytoń oraz nikotynę, również woreczki nikotynowe nie powinny być stosowane przez kobiety w ciąży, niektórych pacjentów ze zdiagnozowanymi chorobami sercowo-naczyniowymi oraz konsumentów małoletnich.

Woreczki nikotynowe nie są produktem leczniczym

W myśl art. 2 pkt. 32 Prawa Farmaceutycznego, produktem leczniczym jest substancja lub mieszanina substancji, przedstawiana jako posiadająca właściwości zapobiegania

lub leczenia chorób występujących u ludzi lub zwierząt lub podawana w celu postawienia diagnozy lub w celu przywrócenia, poprawienia lub modyfikacji fizjologicznych funkcji organizmu poprzez działanie farmakologiczne, immunologiczne lub metaboliczne.

Woreczki nikotynowe nie mogą zostać zakwalifikowane do kategorii „produktów leczniczych” na gruncie ustawy Prawo Farmaceutyczne, bowiem nie spełniają żadnych przesłanek, od których spełnienia ustawa warunkuje przymiot zaliczenia do tej grupy. Nie ulega wątpliwości, że zadaniem produktu leczniczego, powinna być ochrona zdrowia i życia ludzkiego. Beztytoniowe saszetki nikotynowe zawierają zaś nikotynę, która wykazuje działanie uzależniające. Saszetki nikotynowe nie wykazują żadnych cech mogących wskazywać na ich lecznicze zastosowanie. Nie stanowią one substancji lub mieszaniny substancji wykazujących jakiejkolwiek właściwości zapobiegania lub leczenia chorób. Nie mogą być także stosowane jako substancje wykorzystywane w celu postawienia odpowiedniej diagnozy, przywrócenia, poprawienia lub modyfikacji fizjologicznych funkcji organizmu, poprzez działanie farmakologiczne, immunologiczne lub metaboliczne.

Niewątpliwym prekursorem w zakresie wprowadzenia saszetek nikotynowych pozostaje Szwecja, która w czerwcu 2022 r. uchwaliła ustawę o wyrobach nikotynowych bez tytoniu. W ślad za nią, wiele państw członkowskich UE, uregulowało status beztytoniowych woreczków nikotynowych na poziomie krajowym (np. Słowacja, Czechy). Wprowadzone w tych państwach regulacje mają na celu ograniczenie zagrożeń zdrowotnych i niedogodności związanych z używaniem wyrobów nikotynowych. Państwa członkowskie zawarły w krajowych ustawach m.in. wytyczne dotyczące zgłaszania przedmiotowych wyrobów, wymogi dotyczące sprzedaży oraz obrotu, jak również szereg wymagań, które woreczki nikotynowe muszą spełniać. Regulacje te odnoszą się do zdefiniowania omawianych wyrobów, określenia wymogów dotyczących opakowań, obowiązków nakładanych na producentów, importerów lub dystrybutorów, czy maksymalnej zawartości nikotyny w przedmiotowych woreczkach nikotynowych. Tytułem przykładu można wskazać Słowację, w której na importera, producenta, lub dystrybutora beztytoniowych saszetek nikotynowych nałożony został obowiązek zapewnienia, aby woreczek z nikotyną bez tytoniu, nie zawierał nikotyny w ilości przekraczającej 20 mg.

Czas na regulacje w Polsce

Biorąc pod uwagę przedstawione powyżej wywody oraz praktyki legislacyjne innych państw członkowskich UE, niezbędne jest kompleksowe uregulowanie statusu prawnego woreczków nikotynowych oraz objęcie ich opodatkowaniem w Polsce, na zasadach analogicznych do rozwiązań wprowadzonych w innych państwach. W szczególności wskazać należy, iż również w Polsce saszetki nikotynowe powinny być rozpatrywane w kategoriach alternatywy dla tradycyjnych papierosów lub papierosów elektronicznych oraz brane pod uwagę wyłącznie przez dorosłych palaczy. Opakowania jednostkowe wyrobów nikotynowych bez tytoniu powinny być zaopatrzone w deklarację zawartości oraz tekst informujący o szkodliwym działaniu nikotyny (ostrzeżenie zdrowotne). W przypadku, gdy opakowanie nie będzie spełniało tychże wymogów, produkt nie powinien być udostępniany konsumentom na rynku. Co więcej, samo opakowanie saszetki z nikotyną nie powinno przypominać żywności, produktu kosmetycznego lub zabawki.

Wprowadzone regulacje powinny przewidywać ilość maksymalnych dawek nikotyny w opakowaniu jednostkowym, a uregulowaniem powinno zostać również objęte określenie maksymalnej zawartości nikotyny w beztynoniowym woreczku nikotynowym.

Pod rozwagę można poddać również klarowne wskazanie, iż do woreczków z nikotyną jako osobne substancje nie powinny być dodawane: a) witaminy, b) składniki mineralne, c) inne składniki, które sprawiają wrażenie, że są korzystne dla zdrowia lub stanowią zmniejszone ryzyko zdrowotne, d) substancje uzależniające, z wyjątkiem nikotyny i soli nikotynowych, e) kofeina, tauryna, f) składniki o właściwościach rakotwórczych, mutagennych lub szkodliwych dla rozrodczości, z wyjątkiem nikotyny i soli nikotynowych. Produkt powinien być zaopatrzony w wyraźne wskazanie, iż nie jest produktem właściwym dla kobiet w ciąży.

Jak wygląda status akcyzowy beztynoniowych woreczków nikotynowych w Unii Europejskiej?

Podatek akcyzowy jest podatkiem pośrednim, zharmonizowanym na poziomie Unii Europejskiej. Harmonizacja podatków pośrednich stanowi gwarancję istnienia jednolitego rynku w UE. Podatek ten został zharmonizowany na szczeblu UE Dyrektywą Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r.

W myśl art. 1 dyrektywy horyzontalnej *„dyrektywa ustanawia ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego nakładanego bezpośrednio lub pośrednio na konsumpcję następujących wyrobów (zwanym dalej wyrobami akcyzowymi): a) produkty energo tyczne*

i energia elektryczna objęte dyrektywą 2003/96/WE, b) alkohol i napoje alkoholowe objęte dyrektywami 92/83/EWG i 92/84/EWG, c) wyroby tytoniowe objęte dyrektywą 2011/64/UE.

Katalog wyrobów, w stosunku do których znajduje zastosowanie dyrektywa horyzontalna jest katalogiem zamkniętym. Oznacza to, że wszelkie wyroby, które nie zostały wskazane w jej treści, nie są objęte zakresem jej zastosowania. Jednakże, państwa członkowskie mogą nakładać na wyroby akcyzowe inne podatki pośrednie pod warunkiem, że podatki te są zgodne z unijnymi przepisami podatkowymi dotyczącymi podatku akcyzowego lub podatku od wartości dodanej w zakresie określenia podstawy opodatkowania, obliczania podatku, wymagalności i monitorowania podatku, z wyłączeniem przepisów dotyczących zwolnień.

Na tej podstawie państwa członkowskie UE, takie jak Szwecja, Dania, Łotwa, Włochy, Estonia, Słowacja czy Węgry, objęły podatkiem akcyzowym, omawiane w niniejszym raporcie – beztytoniowe woreczki nikotynowe. Tytułem przykładu należy wskazać, iż jednym z pierwszych państw, które objęło beztytoniowe woreczki nikotynowe podatkiem akcyzowym była Szwecja. W państwie tym akcyza nałożona została na wszystkie produkty zawierające nikotynę. Tradycyjne wyroby tytoniowe oraz tytoń do podgrzewania objęte są akcyzą tytoniową i zwolnione z akcyzy nikotynowej. Podatek od innych produktów zawierających nikotynę w Szwecji wynosi 200 SEK za kg, tj. ok. 85 PLN. Na objęcie woreczeków nikotynowych opodatkowaniem zdecydowały się także Węgry, które dla produktu zawierającego nikotynę (który zastępuje palenie), ustaliły stawkę podatku akcyzowego w wysokości 23 600 HUF za kg, tj. ok. 294 PLN. Kolejnym krajem, który zdecydował się na obciążenie podatkiem akcyzowym wyrobów innych niż tytoniowe są Włochy. W państwie tym, na wyroby zawierające nikotynę – woreczki nikotynowe, nałożony został podatek konsumpcyjny w wysokości 22 EUR za kg.

Postulaty dotyczące systemu opodatkowania woreczeków nikotynowych w Polsce

Koncepcja opodatkowania beztytoniowych saszetek nikotynowych staje się zagadnieniem coraz bardziej istotnym głównie ze względu na pojawienie się na rynku substytutów wyrobów tytoniowych, ich dynamiczny rozwój oraz wzrost sprzedaży. W pierwszej kolejności wskazać należy, że opodatkowanie beztytoniowych woreczeków nikotynowych jest de facto równoznaczne z objęciem danej branży dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi oraz kosztami.

Nieuniknionym skutkiem powyższego, jest nałożenie na przedmiotowy sektor nadzoru państwa, co bez wątpienia prowadzi do uporządkowania branży, przy jednoczesnym zapewnieniu konsumentom możliwości nabywania wyrobów z legalnych źródeł, kontrolowanych przez sektor administracji państwowej. W odniesieniu do analizowanych woreczków nikotynowych, obserwujemy obecnie nieoczywiste na polskim rynku zjawisko. To bowiem branża substytutów wyrobów tytoniowych, jednogłośnie postuluje, aby przedmiotowe wyroby objęte zostały podatkiem akcyzowym.

Podkreślenia wymaga, iż brak harmonizacji na poziomie unijnym w zakresie struktury i stawek podatku akcyzowego nie jest równoznaczny z brakiem możliwości objęcia tych produktów opodatkowaniem akcyzą, jak również z całkowitą dowolnością krajowych regulacji akcyzowych wprowadzających tego rodzaju opodatkowanie. Polska jako członek Unii Europejskiej, powinna przyjąć koncepcję opodatkowania beztytoniowych saszetek nikotynowych zgodną z podstawowymi zasadami prawa unijnego, w tym rynku wewnętrznego, zasad proporcjonalności i niedyskryminacji.

Mając na uwadze tak zarysowane tło regulacyjne, w pierwszej kolejności należy stwierdzić, iż fundamentem skutecznego opodatkowania stosunkowo nowej na rynku kategorii wyrobów, jest precyzyjne określenie przedmiotu opodatkowania. Biorąc pod uwagę charakter wyrobu, jego cechy, oraz substytucyjność w stosunku do wyrobów tytoniowych, zasadnym wydaje się wprowadzenie beztytoniowych woreczków nikotynowych w reżim ustawy akcyzowej z dnia 6 grudnia 2008 r. Opodatkowaniu powinny podlegać zatem wszystkie wyroby nikotynowe dostarczające nikotynę do organizmu człowieka.

Definicja powinna zostać określona syntetycznie i w sposób oczywisty precyzować, iż wyroby już objęte podatkiem akcyzowym, zawierające tytoń tj. papierosy, tytoń do palenia, cygara, cygaretki, czy wyroby nowatorskie, nie są objęte zakresem jej stosowania. **Definicja ta powinna przewidywać wyłączenia z zakresu jej zastosowania, w szczególności w odniesieniu do leków oraz produktów leczniczych, oraz w sposób oczywisty wskazywać, iż wyroby już objęte podatkiem akcyzowym (zawierające tytoń), tj. papierosy, tytoń do palenia, cygara, cygaretki, czy wyroby nowatorskie, nie są objęte zakresem jej zastosowania. W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych z definicji wyłączone powinny zostać również płyny do papierosów elektronicznych.**

Dywagacje na temat poprawnego zdefiniowania omawianych wyrobów, mają wielopłaszczyznowy charakter. W pierwszej kolejności należy odnieść się do stwierdzenia,

iż nowo powstała definicja legalna powinna być na tyle uniwersalna, by zakres przedmiotowy wyrobów objętych opodatkowaniem, obejmował również te kategorie wyrobów, które nie zostały jeszcze wprowadzone na rynek, a które również będą dostarczały nikotynę w innych formach bądź postaciach. **Dochodzimy w ten sposób, do stwierdzenia, że przedmiotowa definicja powinna zostać uregulowana zgodnie z zasadami prawidłowej legislacji, elastycznie, podatnie na dynamikę procesów prawnych, gospodarczych, społecznych lub politycznych. Konkludując, wskazać należy, iż niezwykle istotna jest również eliminacja ryzyka powstania szarej strefy w odniesieniu do beztytoniowych woreczków nikotynowych.**

W celu prawidłowego określenia wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, kluczową kwestią jest również ustalenie podstawy opodatkowania oraz stawki podatku. Opodatkowanie stosunkowo nowej na rynku kategorii wyrobów akcyzowych powinno odbywać się na jak najprostszyc do zastosowania zasadach. Określając stawkę podatku warto wziąć pod uwagę dotychczasową praktykę innych państw UE, które zdecydowały się na opodatkowanie woreczków nikotynowych. Co prawda możemy wyróżnić takie państwa jak np. Łotwa, w których podatek ten został określony na poziomie 120 euro za kilogram produktu. Jednakże większość państw wprowadziła opodatkowanie przedmiotowego wyrobu na poziomie równowartości kwoty 20-25 euro na kilogram produktu. Biorąc pod uwagę uwarunkowania krajowe oraz doświadczenia innych państw członkowskich, stwierdzić można, że maksymalna stawka podatku akcyzowego nie powinna przekroczyć 80 PLN za każdy kilogram.

Mając na względzie swobodny przepływ towarów w obrębie UE, zasadnym wydaje się postulat aby stawka ta nie była, przynajmniej w początkowej fazie, ustalona na wysokim poziomie. Stawka tego podatku powinna być ustalona kwoto oraz obliczana na podstawie masy wyrobu. Brak harmonizacji na poziomie prawa unijnego oznacza możliwość wyboru pomiędzy różnymi koncepcjami opodatkowania woreczków nikotynowych w Polsce.

Składy podatkowe i oznaczanie znakami akcyzy

Niezwykle istotne jest wdrożenie efektywnych mechanizmów nadzoru i kontroli nad właściwą, legalną produkcją oraz dystrybucją takich wyrobów na terytorium kraju.

Niewątpliwie sprawdzonym systemem kontroli i nadzoru nad legalnością produkcji i dystrybucji przedmiotowych wyrobów w Polsce są składy podatkowe. Podkreślenia wymaga, iż są one stosowane tak dla wyrobów zharmonizowanych, jak również dla

wyrobów niezharmonizowanych. W przypadku tych drugich unijne instytucje w postaci składu podatkowego i procedury zawieszenia poboru akcyzy stosowane są tylko na terytorium kraju, natomiast przy przemieszczaniu wewnątrzspółnotowym stosowana jest procedura papierowa.

Wprowadzenie składów podatkowych powinno nastąpić w odniesieniu do bezytoniowych woreczków nikotynowych jednocześnie z momentem objęcia tych wyrobów opodatkowaniem. Konstrukcja taka stanowiłaby swoisty mechanizm bezpieczeństwa, tak by nie doszło do równoległego funkcjonowania dwóch systemów opodatkowania. Bez wątplenia, kluczową kwestią jest zagwarantowanie zainteresowanym dystrybutorom oraz potencjalnym producentom odpowiedniego okresu *vacatio legis*. Optymalnym okresem, aby zainteresowane podmioty uzyskały stosowne zezwolenia oraz złożyły odpowiednie zabezpieczenia akcyzowe w odniesieniu do bezytoniowych woreczków nikotynowych jest okres 6 miesięcy.

Bezytoniowe woreczki nikotynowe, tak samo jak wyroby tytoniowe, powinny podlegać obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy. Nałożenie obowiązku oznaczania znakami akcyzy opakowań jednostkowych tych wyrobów, stanowi niejako gwarant skutecznej kontroli i nadzoru nad legalnością wszystkich wyrobów nikotynowych na rynku. Mając na uwadze doświadczenia przeszłości, należy wskazać, iż obowiązek ten z pewnością stanowi swego rodzaju uciążliwość dla dystrybutorów woreczków nikotynowych, jednakże jego wdrożenie umożliwiłoby kontrolę legalności wszystkich wyrobów, nie tylko przez organy administracji krajowej lecz również przez konsumentów.

Podsumowanie. Wnioski

Bezytoniowe woreczki nikotynowe są wyrobami stanowiącymi alternatywę dla tradycyjnych wyrobów tytoniowych, płynów do papierosów elektronicznych oraz wyrobów nowatorskich, w związku z czym zasadne jest uregulowanie ich statusu prawnego oraz objęcie tych wyrobów reżimem ustawy o podatku akcyzowym.

Niewątpliwie uzasadnionym jest postulat skorzystania z doświadczenia legislacyjnego innych państw członkowskich UE, w zakresie w jakim uregulowały one status prawny bezytoniowych woreczków nikotynowych. W tym celu należy wziąć pod uwagę regulacje wprowadzone np. w Czechach, Danii, Estonii, Słowacji czy Szwecji. Co istotne, analiza regulacji innych państw członkowskich UE, prowadzi do konkluzji, iż w również w Polsce sprzedaż saszetek nikotynowych powinna zostać ograniczona wyłącznie

do konsumentów powyżej 18. roku życia. Wprowadzone powinny zostać także regulacje ograniczające maksymalną zawartość nikotyny w tych wyrobach, jak również precyzujące wymogi w zakresie opakowań jednostkowych, w tym m.in. zamieszczania ostrzeżeń zdrowotnych oraz wskazania składników.

Dokonując określenia kluczowych elementów konstrukcji opodatkowania, niezbędne jest jednocześnie zapewnienie skutecznych i sprawdzonych mechanizmów nadzoru i kontroli, nad legalnością produkcji i dystrybucji takich wyrobów w Polsce. Mimo, iż unijne przepisy akcyzowe, nie traktują beztytoniowych woreczków nikotynowych jako wyrobu akcyzowego, część państw UE nałożyła na przedmiotowe wyroby podatek akcyzowy. Do państw tych należą m.in. np. Dania, Estonia, Szwecja, Węgry. W zdecydowanej większości państw, na wyroby te nałożony został podatek akcyzowy na zasadach analogicznych do tych, które dotyczą wyrobów tytoniowych, w tym należy wskazać m.in. na obowiązek produkcji w składzie podatkowych czy nakładania znaków akcyzy.

* *

Instytut Staszica to niezależny think-tank, zajmujący się kwestiami społecznymi w kontekście zrównoważonego rozwoju. W gronie współpracowników IS znajdują się publicyści, wykładowcy akademicy, eksperci. Prezesem Instytutu jest dr hab. Agnieszka Domańska.