



Bruxelles, den 12.1.2018
COM(2018) 17 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

om direktiv 2011/64/EU om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak

DA

DA

Indhold

1) Indledning.....	2
2) Baggrund	2
3) Spørgsmål og resultater	2
a) Harmonisering af afgiftsmæssig behandling af nye varekategorier såsom elektroniske cigaretter på EU-plan.....	3
b) Ulovlig handel med råtabak	4
c) Afgiftsbetinget substitution af cigaretter med billige cigarillos	5
d) Afgiftsbetinget substitution af cigaretter med finskåren tobak	5
e) Ulovlig handel med vandpibetobak.....	6
f) Minimumspunktafgift på cigaretter	6
4) Konklusion og det videre forløb.....	7

1) Indledning

Den 8. marts 2016 anmodede Økofinrådet Kommissionen om at foretage de nødvendige undersøgelser for at fremsætte et lovgivningsmæssigt forslag om revision af direktiv 2011/64/EU af 21. juli 2011 om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak¹.² Såfremt Kommissionen besluttede ikke at forelægge et forslag, anmodede Rådet om at blive informeret om årsagerne til denne afgørelse. I denne rapport fremlægges resultaterne og konklusionerne af en ekstern undersøgelse af dette emne og årsagerne til, hvorfor Kommissionen besluttede ikke at fremlægge et forslag om revision af direktiv 2011/64/EU på nuværende tidspunkt³.

2) Baggrund

Direktiv 2011/64/EU fastsætter harmoniserede regler på EU-plan om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak. Det indeholder navnlig definitioner og kategoriseringer af forskellige forarbejdede tobaksvarer, der er omfattet af direktivet, ud fra deres egenskaber. Punktafgiftsstrukturen for de forskellige produkttyper er også fastsat i dette direktiv. Direktivet blev udpeget til evaluering i henhold til Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering (REFIT)⁴. I 2014 blev en ekstern evaluering af dette direktiv færdiggjort, og den blev efterfulgt af en rapport fra Kommissionen, hvori resultaterne og konklusionerne af evalueringen i 2015 blev fremlagt⁵. Denne rapport blev behandlet af medlemsstaterne i Økofinrådet, og den 8. marts 2016 blev der vedtaget en række konklusioner om fremtidige indsatser på dette område. For at efterkomme Rådets anmodning i disse konklusioner iværksatte Kommissionen udarbejdelsen af en konsekvensanalyse og hyrede til dette formål en ekstern konsulent til at foretage en undersøgelse. Formålet med undersøgelsen var at bidrage til konsekvensanalysen med henblik på en eventuel revision af direktiv 2011/64/EU. De spørgsmål, der blev analyseret, var blandt de spørgsmål, der blev udpeget i evalueringen fra 2014.

3) Spørgsmål og resultater

¹ Rådets konklusioner om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak, 8. marts 2016.

<http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/03/08-ecofin-conclusions-structure-rates-manufactured-tobacco/>

² Rådets direktiv 2011/64/EU af 21. juni 2011 om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak

³ Den eksterne undersøgelse er offentliggjort på webstedet for Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion: https://ec.europa.eu/taxation_customs/publications/studies-made-commission_en.

⁴ Inden for rammerne af REFIT-programmet gennemgås hele EU-lovgivningen for at indkredse byrder, uoverensstemmelser, mangler eller ineffektive foranstaltninger og fremsætte de nødvendige forslag til opfølgning af konklusionerne af gennemgangen.

⁵ TAXUD/2012/DE/341, særkontrakt nr. 4 under FWC TAXUD/2012/CC116, "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".

COM(2015) 621 final "Rapport fra Kommissionen til Rådet om REFIT-evalueringen af direktiv 2011/64/EU og om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak".

Den eksterne undersøgelse vedrørende en eventuel revision af direktiv 2011/64/EU havde seks fokusområder. De vigtigste problemer, der blev analyseret, og resultaterne af den eksterne undersøgelse er sammenfattet nedenfor.

a) Harmonisering af afgiftsmæssig behandling af nye varekategorier såsom elektroniske cigaretter på EU-plan

E-cigaretter

E-cigaretter er i øjeblikket ikke omfattet af direktivet om punktafgifter på tobak. Medlemsstaterne kan anvende en national afgift for e-cigaretter, som de finder egnet i henhold til deres egne regler. I øjeblikket bliver e-cigaretter beskattet efter nationale regler i ni medlemsstater, og der rapporteres derudover om, at enkelte medlemsstater overvejer en sådan beskatning⁶. Disse forskellige afgiftsmæssige behandlinger kan fordreje det indre markeds funktion.

Konklusionen på undersøgelsen var, at de oplysninger, der er tilgængelige om e-cigaretter, var begrænsede, og at det derfor var vanskeligt at drage konklusioner om, hvordan markedet vil udvikle sig i fremtiden. Desuden er der meget forskellige holdninger til de sundhedsmæssige virkninger af e-cigaretter og dermed til den passende afgiftsmæssige behandling. Ud fra et sundhedsmæssigt perspektiv bør man derfor vedtage en forsigtig tilgang til en eventuel harmoniseret beskatning af e-cigaretter. Det hypotetiske tab af punktafgifter ved at erstatte traditionelle cigaretter med nye varekategorier, herunder e-cigaretter, skønnes at være mindre end 2,5 % (2 mia. EUR) af de samlede indtægter fra punktafgiften på cigaretter. En positiv afgiftssats kan bidrage med ca. 0,3-0,5 mia. EUR til medlemsstaternes budgetter, selv om det forventes at være vanskeligt at håndhæve. Man skal være særdeles varsom med at anvende disse tal, da virkningerne af reglerne i tobaksvaredirektivet, som trådte i kraft den 20. maj 2016, endnu er ukendte, især for så vidt angår mindre producenter⁷. Tobaksvaredirektivet omfatter en bredere vifte af produkter end direktiv 2011/64/EU, herunder røgfri tobak, urtebaserede rygeprodukter og navnlig e-cigaretter og de tilhørende genopfyldningsbeholdere. Tobaksvaredirektivet indførte bl.a. særlige krav vedrørende pakning, mærkning, sikkerhed, overvågning og indberetning vedrørende e-cigaretter.

Kommissionen støtter anbefalingen i den eksterne undersøgelse om at vedtage en trinvis tilgang, der indledningsvis samler nøjagtige data for at afhjælpe de manglende oplysninger. Det er vigtigt at indsamle centrale oplysninger og dokumentation for at forbedre politikudformningen. De data, der er tilgængelige på nuværende tidspunkt, understøtter ikke i tilstrækkelig grad et forslag til en harmoniseret tilgang vedrørende beskatning af e-cigaretter. Kommissionen forventer, at flere data bliver tilgængelige som følge af forpligtelserne i henhold til artikel 20 i tobaksvaredirektivet, og har derfor besluttet at revidere spørgsmålet i forbindelse med en REFIT-evaluering og den næste regelmæssige rapport om beskatning af tobak i 2019 i medfør af forpligtelsen i artikel 19 i direktiv 2011/64/EU. På det tidspunkt forventes der at være opnået en større viden om virkningerne af kravene i tobaksvaredirektivet på markedet for e-cigaretter.

⁶ Italien, Portugal, Rumænien, Slovenien, Letland, Ungarn, Finland, Grækenland og Kroatien

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF.

Heat-not-burn-tobaksvarer

Undersøgelsen viste, at heat-not-burn-tobaksvarer indtil 2016 kun blev forhandlet i stor skala i et begrænset antal medlemsstater. På nuværende tidspunkt har medlemsstaterne forskellige metoder til beskatning af disse produkter. Metoderne varierer fra beskatning med samme sats som røgtobak i henhold til det nuværende direktiv (Kroatien, Tyskland, Grækenland, Letland, Nederlandene, Slovakiet, Slovenien, Rumænien og Det Forenede Kongerige) til beskatning på et andet niveau på nationalt plan (Italien, Portugal og Ungarn). Disse forskellige afgiftsmæssige behandlinger kan potentielt fordreje det indre markeds funktion.

Desuden har mange medlemsstater ikke truffet afgørelse om en afgiftsordning, da varerne ikke sælges på deres markeder. Heat-not-burn-tobaksvarer anvendes på nuværende tidspunkt af mindre end en halv million mennesker i hele EU, og disse varer har i meget ringe grad erstattet traditionelle tobaksvarer.

Da det er et nyt marked i udvikling, mener Kommissionen, at det bliver meget vanskeligt på nuværende tidspunkt at udarbejde en harmoniseret præcis definition, der både omfatter disse produkter i deres nuværende form og i deres efterfølgende udvikling. Nogle af disse produkter er allerede, om end indirekte, omfattet af direktivet, fordi de indeholder tobak. Kommissionen mener, at disse produkter eventuelt kan beskattes med samme sats som røgtobak i henhold til direktivet. Også her har Kommissionen besluttet at revidere dette spørgsmål i forbindelse med den næste REFIT-evaluering og rapport om beskatning af tobaksvarer i henhold til artikel 19 i direktiv 2011/64/EU.

b) Ulovlig handel med råtabak

Råtabak falder i øjeblikket ikke ind under anvendelsesområdet for punktafgiftspligtige varer i henhold til direktiv 2011/64/EU. En af konklusionerne i forbindelse med evalueringen i 2014 var, at råtabak blev omdirigeret til det ulovlige kredsløb. Dette skyldes, at omdirigering af råtabak til det ulovlige kredsløb, kan være nemmere sammenlignet med forarbejdede tobaksvarer, fordi kontrolværktøjerne såsom Systemet til Verifikation af Punktafgiftspligtige Varers Omsætning (EMCS) ikke anvendes til overvågning af omdirigering af råtabak. Ulovlig handel med råtabak anslås til ca. 10 000 ton pr. år, ca. 1 % af EU's marked for råtabak. Hvis der blev fremstillet cigaretter af denne mængde råtabak, kunne det betyde en afgiftsunddragelse på mellem 1 og 2 mia. EUR, svarende til 1,6-2,7 % af de løbende indtægter fra cigaretter.

Hvis punktafgiftspligtige varer også omfattede råtabak, ville det forbedre kontrollen, men det ville også pålægge lovlydige erhvervsdrivende administrations -og efterlevelseshomkostninger. Disse omkostninger er høje i forhold til produktionsværdien, ca. 35 % af markedsprisen for råtabak i EU. Sammenlignet med det samlede EU-marked for råtabak ville disse omkostninger udgøre ca. 8 % af værdien. Dette vil svække konkurrenceevnen for tobak dyrket i EU i forhold til importeret tobak. De reguleringsmæssige omkostninger omfatter udarbejdelse og indhentning af tilladelse til at drive et afgiftsoplag samt at indføre og flytte varer i henhold til EMCS-systemet. Dette ville være til fordel for avlerne og de virksomheder, der foretager den første forarbejdning, som befinder sig uden for EU. De vil i givet fald ikke skulle afholde disse omkostninger, men vil stadig kunne eksportere (rå)tabak til EU. Den skat, der undrages, og som eventuelt kan inddrives som følge af EMCS-kontrollen, vil sandsynligvis ikke

opvejer de administrative omkostninger og efterlevelsedomkostninger, der pålægges erhvervsdrivende, og i mindre omfang de offentlige myndigheder.

Kommissionen støtter derfor anbefalingen i den eksterne undersøgelse, hvori det konkluderes, at det vil være uforholdsmæssigt at udvide anvendelsesområdet af punktafgiftspligtige varer til at omfatte råtabak, og at det er muligt at opnå tilsvarende fordele til lavere omkostninger gennem en fælles lovgivningsmæssig ramme for avlerne og de virksomheder, som foretager den første forarbejdning, som befinder sig i EU. Nogle medlemsstater har allerede indført nationale rammebestemmelser, som pålægger de erhvervsdrivende at registrere og føre fortegnelser over beholdninger og strømme af råtabak.

c) Afgiftsbetinget substitution af cigaretter med billige cigarillos

Den mindste punktafgiftssats, der gælder for kategorien "cigarer og cigarillos", er lavere end for cigaretter. Cigarillos, der ligger på grænsen, har egenskaber, der minder om cigaretter, men de kan sælges til en lavere pris, fordi de er klassificeret som cigarillos og har fordel af en mere favorabel afgiftsmæssig behandling. Sådanne produkter, der ligger på grænsen, kan medføre lavere indtægter, fordrejning af konkurrencen og underminering af politikker om kontrol med tobak.

Undersøgelsen konkluderede imidlertid, at afgiftsbetinget substitution af cigaretter med cigarillos, der ligger på grænsen, faldt betydeligt som følge af ikrafttrædelsen den 1. januar 2015 af en revideret definition af kategorien "cigarer og cigarillos" i direktivet og medlemsstaternes efterfølgende tilpasning af afgiftsstrukturene⁸.

Kommissionen støtter derfor anbefalingen i den eksterne undersøgelse om, at der kun er ringe begrundelse for yderligere tiltag på dette område på EU-plan. Direktivet giver desuden medlemsstaterne mulighed for at udvikle en afgiftsstruktur, der reducerer incitamentet for billige cigarillos, der konkurrerer med cigaretter. Medlemsstaterne kan f.eks. indføre eller forhøje særlige afgifter eller en minimumspunktafgift for denne produktkategori.

d) Afgiftsbetinget substitution af cigaretter med finskåren tobak

Minimumssatsen for punktafgiften, der gælder for finskåren røgtobak, er lavere end for cigaretter. Forskellen i afgiftsniveauet kan virke som incitament til substitution af cigaretter med finskåren tobak, hvilket medfører tab af indtægter og underminering af politikker om kontrol med tobak. Som anført i betragtningerne til direktiv 2011/64/EU er det ønskeligt at mindske forskellen mellem minimumssatsen for finskåren tobak og de minimumsniveauer, der pålægges cigaretter, idet der tages hensyn til konkurrencen, og at begge produkter er lige skadelige. Finskåren tobak er i vid udstrækning en erstatning for cigaretter og udgør på nuværende tidspunkt næsten 20 % af det samlede tobaksforbrug. I direktivet er der fortsat planer om en gradvis stigning af finskåren tobak i 2018 og 2020 for at reducere

⁸ Se også undtagelsen for Tyskland og Ungarn frem til den 31. december 2014 i artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/64/EU.

den overordnede forskel mellem minimumssatserne og satserne for cigaretter. Markedet for finskåren tobak i EU voksede løbende fra 2006 til 2012, hvorefter det stabiliserede sig mellem 2013 og 2016 som følge af en tilpasning af afgiftspolitikker og mætning af markedet. I undersøgelsen overvejes forskellige scenarier, der kan mindske incitamentet til substitution. Der er stor forskel på virkningerne, der afhænger af scenarie og medlemsstat. På grund af den store andel af SMV'er på markedet for finskåren tobak, vil en reduktion forholdsmæssigt have en større virkning for SMV'er i forhold til store tobaksvirksomheder.

De fleste medlemsstater beskatter allerede finskåren tobak et godt stykke over den generelle minimumssats. En ændring af minimumssatsen vil derfor i denne forbindelse have ringe virkning, navnlig fordi den afgiftssats, der anvendes på finskåren tobak og cigaretter, allerede er blevet tilpasset. Hvis medlemsstaterne "fastkoblede" afgiftsbehandlingen af finskåren tobak til cigaretter, kunne der muligvis forventes en større virkning. Det bør i denne forbindelse bemærkes, at direktivet ikke forhindrer medlemsstaterne i at tilpasse satserne for finskåren tobak og cigaretter og heller ikke i at "fastkoble" satserne for disse varekategorier. Direktivet indeholder ingen bestemmelser vedrørende disse punkter, og medlemsstaterne kan således frit træffe passende foranstaltninger for at imødegå substitution af cigaretter med finskåren tobak. Kommissionen af den opfattelse, at yderligere tiltag på EU-plan ikke vil have nogen åbenbar merværdi, på baggrund af den frihed direktivet giver medlemsstaterne og den synlige stabilisering af markedet.

e) Ulovlig handel med vandpibetobak

Vandpibetobak er på nuværende tidspunkt klassificeret som "anden røgtobak" i direktiv 2011/64/EU. Det lader til, at vandpibetobak i høj grad har været genstand for ulovlig handel. Der er ikke mange oplysninger om vandpibetobak, men det ser dog ud til, at størstedelen af disse produkter bliver importeret. Det samlede forbrug i EU anslås til at være på 5 000 ton pr. år, og det skønnes, at der ikke er betalt told på to tredjedele af forbruget. Selv om vandpibetobak forholdsmæssigt set er vigtigt, er det fortsat et nicheprodukt i absolutte tal sammenlignet med andre produkter. En særlig varekategori ville gøre det muligt for medlemsstaterne at beskatte vandpibetobak med en anden sats end den, der anvendes for "anden røgtobak". En særlig kategori for vandpibetobak og en tilpasset lavere sats kan være nyttig med henblik på at fjerne incitamentet for ulovlig handel, men mere fordelagtige satser kan virke som incitament til at udvikle flere produkter, der ligger på grænsen. I overensstemmelse med den eksterne undersøgelse er Kommissionen af den opfattelse, at de tilgængelige oplysninger er for begrænsede og upålidelige til at begrunde en større afgiftsreform såsom indførelsen af en særlig kategori for vandpibetobak på nuværende tidspunkt.

f) Minimumspunktafgift på cigaretter

Direktivet giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte en "afgiftsfri bundgrænse", også kaldet en minimumspunktafgift, såfremt den overordnede blandede struktur bliver overholdt. Direktivet indeholder ikke en specifik metode til beregning af denne minimumspunktafgift. Alligevel gav både erhvervsdrivende, der er forpligtede til at betale punktafgiften, og skattemyndighederne i undersøgelsen udtryk for, at minimumspunktafgiften fungerer godt. Medlemsstaterne værdsætter marginen for

anvendelsen af bestemmelserne i direktivet, fordi den giver øget fleksibilitet med hensyn til at nå målsætningerne for minimumspunktafgiften. Samtidig kan det i lyset af de forskellige tekniske udtryk, der anvendes i direktivet, som kan føre til forvirring ved beregningen af minimumspunktafgiften, være nødvendigt at præcisere yderligere, så medlemsstaterne kan anvende denne bestemmelse om billige cigaretter på en mere effektiv måde.

4) Konklusion og det videre forløb

I denne rapport har Kommissionen redegjort for, hvorfor der i 2017 ikke vil blive fremsat nogen forslag om at revidere eller ændre direktiv 2011/64/EU. De vigtigste årsager er, at der mangler oplysninger, der understøtter et forslag om harmoniseret beskatning af e-cigaretter, og at nogle af de spørgsmål, der blev identificeret i evalueringen af 2014, efterfølgende er blevet løst på nationalt plan eller er blevet imødekommet. Spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt at foreslå en harmoniseret særlig kategori for e-cigaretter og "heat-not-burn"-tobaksvarer, bliver behandlet igen i forbindelse med den næste REFIT-evaluering og rapporten om direktivet, der skal udarbejdes i 2019.

REFIT-evalueringen dækker de resterende spørgsmål, som den eksterne undersøgelse ikke kunne besvare, herunder e-cigaretter og heat-not-burn-tobaksvarer. Det forventes, at bl.a. indberetningspligten i henhold til artikel 20 i tobaksvaredirektivet vil gøre flere oplysninger tilgængelige. Kommissionen vil derfor fortsat overvåge udviklingen inden for e-cigaretter og heat-not-burn-tobaksvarer.

Sluttelig mener Kommissionen, at de minimumssatser, der i henhold til dette direktiv finder anvendelse, ligeledes bør revideres sideløbende med REFIT-evalueringen. I henhold til artikel 19, stk. 1, i direktiv 2011/64/EU skal Kommissionen hvert fjerde år forelægge en rapport om punktafgiftssatsen og -strukturen, der er fastlagt i dette direktiv. Den sidste rapport blev forelagt i 2015, og den næste rapport skal forelægges i 2019. I den seneste evaluering, der blev afsluttet i 2014, blev minimumssatserne ikke undersøgt, fordi nogle af de igangværende overgangsperioder endnu ikke var afsluttet, og ikke alle forhøjelser var trådt i kraft. På nuværende tidspunkt har næsten alle medlemsstater, med undtagelse af Bulgarien, Ungarn og Rumænien, nået de generelle minimumssatser. I 2019, når den næste rapport og eventuelle revision skal fremlægges, er der gået næsten ti år efter godkendelsen af de nuværende minimumssatser, og der er ikke foretaget nogen korrektion for virkningerne af inflationen. I et bilag til Rådets konklusioner af 8. marts 2016 støttede fem medlemsstater den konklusion, at arbejdet på en fremtidig revision af minimumssatserne skal påbegyndes hurtigst muligt⁹. I betragtning af tobaksvarers meget skadelige virkninger på sundheden bør der desuden tages højde for, at artikel 168 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde kræver et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, og at EU er part i rammekonventionen om tobakskontrol (FCTC). Derfor mener Kommissionen nu, at undersøgelsen af behovet for at øge minimumssatserne bør finde sted sideløbende med REFIT-evalueringen. Kommissionen vil derfor påbegynde evalueringen af minimumssatserne i 2018.

⁹ Østrig, Irland, Finland, Frankrig og Sverige.