

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den TT.05.2008
SEK(2008) xxxx

ARBEITSDOKUMENT DES KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 92/79/EWG, der Richtlinie 92/80/EWG und der Richtlinie 95/59/EG hinsichtlich der Struktur und der Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren.

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Dieser Bericht bindet ausschließlich die an der Ausarbeitung beteiligten
Kommissionsdienststellen.

Zusammenfassung

Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Begleitdokument zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/79/EWG, der Richtlinie 92/80/EWG und der Richtlinie 95/59/EG hinsichtlich der Struktur und der Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren.

Die Folgenabschätzung der Dienststellen der Kommission konzentrierte sich auf potenzielle Maßnahmen, die die Struktur der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren modernisieren oder transparenter machen könnten. Zudem wurde unter Berücksichtigung des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums dem Zusammenhang zwischen der Gesundheit der Bevölkerung und dem Endpreis der Waren sowie den Optionen zur Annäherung der Struktur und der Sätze der Verbrauchsteuer auf Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten an die Verbrauchsteuern auf Zigaretten mehr Aufmerksamkeit geschenkt.

Diesem Bericht ging ein breit angelegter Konsultationsprozess voraus. Verbände und andere Beteiligte (Handel, Gesundheitswesen usw.) wurden aufgefordert, im Rahmen einer öffentlichen Web-Befragung Positionspapiere vorzulegen.

Um zu ermitteln, wie die verschiedenen Ziele der Tabakbesteuerung erreicht werden können, ging die Kommission von vier Grundansätzen aus.

Der erste Ansatz besteht darin, auf Gemeinschaftsebene **nicht weiter zu intervenieren** (Nichtänderungsoption). Dieser Ansatz kann das gegenwärtige Problem der Verzerrungen durch grenzüberschreitenden Einkauf und des Schmuggels auf dem Markt für Tabakwaren, durch das Einnahmen und Gesundheitsschutz beeinträchtigt werden, nicht lösen.

Er wird weder das Problem der schwankenden Steuereinnahmen und der Wettbewerbsverzerrungen, die derzeit durch das Konzept der gängigsten Preisklasse verursacht werden, noch das Problem der Substitution und der steuerlich bedingten Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen Tabakwaren beheben. Diese Option konnte daher von der Kommission nicht weiterverfolgt werden.

Der zweite Ansatz sieht vor, **lediglich die Struktur der Verbrauchsteuern für Zigaretten zu ändern**. Zur Lösung der derzeit durch das Konzept der gängigsten Preisklasse verursachten Probleme geht die Folgenabschätzung der Frage der Abschaffung des Konzepts der gängigsten Preisklasse als Bezugsgröße für die Mindestsätze nach. Derzeit müssen Verbrauchsteuern mindestens 57 % des Kleinverkaufspreises einschließlich Steuern und mindestens 64 EUR je 1000 Zigaretten der gängigsten Preisklasse betragen. Stattdessen untersuchte die Folgenabschätzung die folgenden beiden Alternativen: a) Anwendung der EU-Mindestbesteuerung von 57 % und 64 EUR auf alle Zigaretten und b) Anwendung der Mindestbesteuerung entsprechend den gewichteten Durchschnittspreisen. Gleichzeitig werden die Folgen der Gewährung von mehr Flexibilität für die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Struktur der Verbrauchsteuern auf nationaler Ebene abgeschätzt.

Verglichen mit der derzeitigen Situation würden beide Alternativen die Regelungen vereinfachen. Die Anwendung einer Mindestbesteuerung auf alle Zigaretten würde ebenso wenig wie die Anwendung einer Mindestbesteuerung auf gewichtete Durchschnittspreise eine

Erhöhung der Verwaltungskosten für die Beteiligten zur Folge haben. Auch würden beide Alternativen das Problem der schwankenden Steuereinnahmen und der Wettbewerbsverzerrungen lösen, das derzeit durch das Konzept der gängigsten Preisklasse verursacht wird. Jedoch würde nur die Anwendung des Mindestbetrags von 64 EUR auf alle Zigaretten eine Untergrenze für die Besteuerung aller in der EU verkauften Zigaretten festlegen. Dies würde darüber hinaus das Steuer- und Preisgefälle zwischen den Mitgliedstaaten stärker als die anderen Optionen reduzieren und gesundheitspolitischen Belangen spürbar Rechnung tragen. Im Interesse des Binnenmarktes und unter gesundheitlichen Aspekten erhält diese Option daher den Vorrang. Andererseits würde die Anwendung der 57 %-Regel auf alle Zigaretten für eine Reihe von Mitgliedstaaten eine obligatorische Ad-Valorem-Steuer zur Folge haben und nicht dem Ziel entsprechen, den Mitgliedstaaten bezüglich des Verhältnisses zwischen spezifischen und Ad-Valorem-Steuern mehr Spielraum einzuräumen. Deshalb wird die Anwendung der 57 %-Regel auf gewichtete Durchschnittspreise befürwortet.

Der zweite Ansatz berücksichtigt jedoch die gesundheitlichen Aspekte nicht ausreichend.

Der dritte Ansatz sieht zusätzlich zu Änderungen an der Struktur die **Erhöhung der Mindestsätze der Verbrauchsteuern auf Zigaretten** vor. Die Folgenabschätzung simulierte eine Reihe von Erhöhungen der Mindestsätze von Verbrauchsteuern auf Zigaretten, und zwar entweder der 57%-Regel und/oder des Mindestbetrags von 64 EUR je 1000 Zigaretten als Varianten dieser Option. Sie kam zu dem Schluss, dass eine Anhebung des Mindestbetrags von 64 EUR das beste Instrument sei, um im Interesse des Binnenmarkts und im Hinblick auf eine Eindämmung des Tabakkonsums eine Angleichung der Steuern und Preise für Zigaretten innerhalb der EU zu erreichen. Jedoch sollte eine Anhebung des Mindeststeuerbetrags mit einer Erhöhung der Mindestbesteuerung von 57 % kombiniert werden, was eine Aktualisierung der Ausweichklausel erforderlich machen würde, die derzeit bei 101 EUR liegt (wenn die Verbrauchsteuer mindestens 101 EUR auf die gängigste Preisklasse beträgt, müssen die Mitgliedstaaten das Erfordernis einer Mindestbesteuerung von 57 % nicht einhalten). Eine Aktualisierung auf 122 EUR würde mit den jüngsten Entwicklungen der Verbrauchsteuern auf Zigaretten im Binnenmarkt Schritt halten, die fünf Mitgliedstaaten mit den höchsten Steuersätzen erfassen und damit dieselben Auswirkungen haben wie im Jahr 2001.

In den letzten fünf Jahren ist der Zigarettenkonsum in der EU um mehr als 10 % zurückgegangen. Über denselben Zeitraum wurden die Verbrauchsteuern um mehr als 30 % angehoben. Um für die kommenden fünf Jahre einen ähnlichen Rückgang auszulösen, sind weitere Erhöhungen der Verbrauchsteuer wünschenswert. Unter Berücksichtigung der von der Weltbank vorgeschlagenen Preiselastizität von -0,43 wird eine Preiserhöhung von 25 % benötigt, um einen Rückgang der Nachfrage um 10 % zu erreichen. Eine Reduzierung um 10 % über einen Zeitraum von fünf Jahren würde auch im Einklang mit der vom Regionalbüro für Europa der Weltgesundheitsorganisation verabschiedeten „Europäischen Anti-Tabak-Strategie“ (ESTC) stehen, deren wichtigstes Ziel es ist, dass sich die Anzahl der Raucher um jährlich 2 % verringert.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission eine Reihe möglicher Steuererhöhungen geprüft.

Eine Anhebung auf 90 EUR für alle Zigaretten und auf 63 % auf die gewichteten Durchschnittspreise würde einen mutmaßlichen Rückgang der Nachfrage um durchschnittlich 10 % in 22 Mitgliedstaaten nach sich ziehen¹. Sie würde außerdem den Weg für weitere

¹ Außer DE, UK, IE, FR (und RO, das nicht in die Simulation eingeschlossen war).

Anhebungen der Verbrauchsteuern auf Zigaretten bahnen, und zwar auch in Mitgliedstaaten, die bereits ein hohes Steuerniveau haben. Außer in Bulgarien und Rumänien würden die Preise gemessen an der lokalen Kaufkraft in den Mitgliedstaaten nicht extrem teuer werden.

Alles in allem scheint dieser Ansatz in Bezug auf Zigaretten am besten geeignet zu sein, um ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes und gleichzeitig ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen.

Der vierte Ansatz sieht die **Änderung der Strukturen und der Mindestsätze der Verbrauchsteuern auf anderen Waren**, insbesondere Feinschnitttabak, vor, um zu vermeiden, dass statt Zigaretten weniger hoch besteuerte Tabakwaren konsumiert werden (Substitutionseffekt).

Die erheblichen Unterschiede, die bei der Besteuerung von Feinschnitttabak zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, fördern Schmuggel und grenzüberschreitende Einkäufe zwischen einer Reihe von Nachbarstaaten und führen zu Verzerrungen im Binnenmarkt. Außerdem führt die Kluft zwischen dem Steuerniveau für Zigaretten und Feinschnitttabak dazu, dass Raucher auf selbstgedrehte Zigaretten umsteigen. Zwischen 2002 und 2006 gingen die offiziell in den 27 Mitgliedstaaten der EU in den verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr übergeführten Zigarettenmengen um etwa 13 % zurück. Dagegen stieg die Menge des in den verbrauchsteuerlich freien Verkehr übergeführten Feinschnitttabaks um etwa 10 %. Es gibt kaum eine Rechtfertigung für die erheblichen Unterschiede bei den Mindestsätzen für diese Erzeugnisse innerhalb der Gemeinschaft, und zwar weder im Hinblick auf einen fairen Wettbewerb noch unter gesundheitlichen Aspekten, da beide Erzeugnisse schädlich sind. Daher sollten die Mindestsätze für Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten an den Mindestsatz für Zigaretten angepasst werden.

Für Feinschnitttabak können die Mitgliedstaaten wählen zwischen einem Mindestbetrag oder einem Ad-Valorem-Mindestsatz. Da jedoch der Mindestbetrag der bessere Annäherungsfaktor ist, sollte für alle Mitgliedstaaten (neben dem Ad-Valorem-Mindestsatz) ein obligatorischer Mindestbetrag für Zigaretten gelten.

Angesichts der besonderen Eigenschaften von Feinschnitttabak heißt es im vorherigen Bericht der Kommission, dass die Mindestverbrauchsteuer auf Feinschnitttabak auf ungefähr zwei Dritteln der Mindestinzidenz der Verbrauchsteuer auf Zigaretten festgesetzt werden könnte. Zur Einhaltung des Zweidrittelverhältnisses zwischen Feinschnitttabak und Zigaretten sollte der Mindestbetrag auf 43 EUR je Kilogramm und die proportionale Mindestbesteuerung auf 38 % festgesetzt werden.

Die Anwendung des vorgenannten Zweidrittelverhältnisses auf die vorgeschlagenen Erhöhungen für Zigaretten würde die Mindestsätze für Feinschnitttabak innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren auf 60 EUR und auf 42 % anheben. Wenn man von derselben Preiselastizität wie für Zigaretten ausgeht, würde eine Anhebung der Mindestbesteuerung auf 60 EUR und auf 42 % einen Rückgang der Nachfrage um 20 % in 19 Mitgliedstaaten nach sich ziehen.
