



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.7.2008  
KOM(2008) 460 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om punktafgiftsstrukturen og -satserne for cigaretter og andre forarbejdede  
tobaksvarer**

{SEK(2008) 2266}

{SEK(2008) 2267}

## 1. INDLEDNING

I henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne<sup>1</sup> og artikel 4 i Rådets direktiv 92/80/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af afgifterne på andre former for forarbejdet tobak end cigaretter<sup>2</sup> er Europa-Kommissionen pålagt hvert fjerde år at gennemgå det indre markeds tilfredsstillende funktion, punktafgiftssatsernes realværdi og traktatens bredere målsætninger. Det er hensigten, at denne gennemgang skal omfatte de relevante bestemmelser i direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift<sup>3</sup>.

I betragtning af forarbejdede tobaksvarers egenskaber er det nødvendigt at lægge særlig vægt på sundhedsaspekterne. I henhold til EF-traktatens artikel 152 skal der sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter. I 2005 blev Det Europæiske Fællesskab part i Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om tobakskontrol. I artikel 6 i rammekonventionen anbefales afgiftspolitikker som bidrag til opfyldelse af sundhedsmål for nedbringelse af tobaksforbruget.

Der fandt en bred høring sted forud for udarbejdelsen af denne rapport. Under hensyntagen til resultatet af høringen har Kommissionens tjenestegrene foretaget en konsekvensanalyse.

## 2. PUNKTAFGIFTSSTRUKTUREN FOR CIGARETTER

I denne rapport undersøges en række mulige ændringer af den nuværende punktafgiftsstruktur for cigaretter. Nærmere bestemt undersøges det, om konceptet om den mest efterspurgte prisklasse kunne afskaffes som udgangspunkt for fastsættelse af minimumsregler. Desuden foretages der en grundig undersøgelse af, om medlemsstaterne kunne tildeles større fleksibilitet med hensyn til fastlæggelsen af forholdet mellem værdiafgifter og specifikke afgifter og til at fastsætte minimumspunktafgiftsniveauet for cigaretter.

### 2.1. Den mest efterspurgte prisklasse som udgangspunkt for fastsættelse af minimumsregler

I henhold til de nuværende bestemmelser er den mest efterspurgte prisklasse udgangspunkt for fastsættelse af minimumsafgifter for cigaretter. I dag skal punktafgiften på cigaretter udgøre mindst 57 % af detailsalgsprisen inklusive alle afgifter og være mindst 64 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter for cigaretter, der tilhører den mest efterspurgte prisklasse. Hvis der pr. 1. januar i et givet år er sket ændringer i forhold til prisklasserne, skal medlemsstaterne kontrollere, at minimumsreglerne fortsat overholdes.

Under høringen var konceptet om den mest efterspurgte prisklasse genstand for en del kritik:

---

<sup>1</sup> EFT L 316 af 31.10.1992, s. 8. Senest ændret ved direktiv 2000/10/EF (EFT L 46 af 16.2.2002, s. 26).

<sup>2</sup> EFT L 316 af 31.10.1992, s. 10. Senest ændret ved direktiv 2000/10/EF (EFT L 46 af 16.2.2002, s. 26).

<sup>3</sup> EFT L 291 af 6.12.1995, s. 40. Senest ændret ved direktiv 2000/10/EF (EFT L 46 af 16.2.2002, s. 26).

- Der er tale om et koncept, som blev indført for 30 år siden. Dengang var de nationale cigaretmarkeder typisk domineret af et enkelt mærke. Den mest efterspurgte prisklasses gennemsnitlige markedsandel er imidlertid kun ca. 35 % i dag.
- Der er en tendens til, at den mest efterspurgte prisklasse ændrer sig på grund af forandringer i forbrugsmønstrene, hvilket gør statens afgiftsindtægter ustabile.
- Konceptet fordrejer også priskonkurrencen mellem tobaksproducenterne. De dominerende tobaksproducenter kan forårsage en forhøjelse af deres konkurrenters afgiftsbyrde.
- I nogle medlemsstater er den mest efterspurgte prisklasse en billig prisklasse, mens den i andre medlemsstater er en dyr prisklasse. Det betyder, at konceptet om den mest efterspurgte prisklasse ikke kan sikre et ensartet minimumsafgiftsniveau i alle medlemsstater.
- Endelig kan det ud fra et sundhedsmæssigt synspunkt ikke forsvares at anvende den mest efterspurgte prisklasse som udgangspunkt for fastsættelse af minimumsafgifter. Alle cigaretter er uden undtagelse sundhedsskadelige, ikke kun dem inden for den mest efterspurgte prisklasse.

Kommissionen mener derfor ikke, at anvendelsen af den mest efterspurgte prisklasse som udgangspunkt for fastsættelse af minimumsafgifter er i tråd med målene for det indre marked. Desuden ville afskaffelsen af konceptet om den mest efterspurgte prisklasse i høj grad forenkle bestemmelserne, forbedre gennemsigtigheden og fremhæve sundhedsmålene.

Afskaffes konceptet om den mest efterspurgte prisklasse, kan to alternativer overvejes.

- Den specifikke minimumsafgift kunne finde anvendelse for alle cigaretter på markedet.
- Under hensyntagen til de beskatningsprincipper, der har været anvendt for cigaretter i de seneste 35 år, kunne konceptet om den mest efterspurgte prisklasse også erstattes af konceptet om den vejede gennemsnitspris.

## **2.2. En europæisk minimumsafgift for alle cigaretter**

Ud over at afhjælpe den ustabile afgiftssituation, som forårsages af konceptet om den mest efterspurgte prisklasse, ville en specifik minimumsafgift for alle cigaretter skabe en nedre afgiftsgrænse, og det er det bedste middel til at sikre en tilnærmelse af priserne og afgifterne på cigaretter i det indre marked. Det er endvidere det eneste alternativ, der ville sikre en minimumspris og et minimumsafgiftsniveau med henblik på tobakskontrol, og som sikrer sundhedsmæssige hensyn inden for alle cigaretkategorier.

## **2.3. En europæisk minimumsafgift i forhold til de vejede gennemsnitspriser**

Kommissionen har også vurderet konsekvensen af at anvende den nuværende 57 %-regel på alle cigaretter. Det fremgår klart af konsekvensanalysen, at denne regel ville forhøje punktafgifterne på billige og/eller dyre cigaretter. Skærpes 57 %-reglen, ville afgiften gradvis ændre sig og alene blive en værdiafgift. Det ville ikke være i tråd med målet om at sikre medlemsstaterne større fleksibilitet med hensyn til punktafgiftsstrukturen. Desuden ville anvendelsen af den nuværende 57 %-regel på alle cigaretter ikke bidrage til en reducere af

pris- og afgiftsforskellene på cigaretter i det indre marked og kan derfor ikke forsvares, hverken i forhold til det indre marked eller ud fra et sundhedsmæssigt synspunkt.

Et alternativ ville være at anvende 57 %-reglen på grundlag af de vejede gennemsnitspriser. Det har en række fordele i forhold til det indre marked og sundhedsmæssigt.

- Det ville være et neutralt tiltag i forhold til prisklasserne og sikre lige konkurrencevilkår for producenterne.
- Det ville sikre medlemsstaterne fleksibilitet til at fastlægge den afgiftsstruktur (særligt forholdet mellem værdiafgiften og den specifikke afgift), som bedst opfylder kravene på deres nationale marked.
- Det ville sikre et sammenligneligt udgangspunkt for fastsættelse af minimumspunktafgifter for cigaretter EU-medlemsstaterne imellem.
- Det ville være lettere at administrere end et system, der bygger på den mest efterspurgte prisklasse.

Nogle cigaretproducenter er fortalere for en fuldstændig afskaffelse af 57 %-reglen. Kommissionen mener imidlertid, at 57 %-reglen fortsat er en vigtig del af fællesskabsretten på tobaksbeskatningsområdet, eftersom det for en række medlemsstaters vedkommende kun er den proportionale minimumsafgift, der i øjeblikket forhindrer et fald i afgiftsniveauet.

Med henblik på at forenkle bestemmelserne, skabe lige konkurrencevilkår for producenterne, mindske opdelingen af tobaksmarkederne og fremhæve sundhedsmålene bør konceptet om den mest efterspurgte prisklasse derfor afskaffes som udgangspunkt for fastsættelse af minimumsafgifter og erstattes af konceptet om de vejede gennemsnitspriser kombineret med en specifik minimumsafgift for alle cigaretter.

Begrundelsen for at afskaffe konceptet om den mest efterspurgte prisklasse som udgangspunkt for fastsættelse af europæiske minimumsregler finder også anvendelse for bestemmelserne vedrørende målingen af de specifikke punktafgifters andel af det samlede afgiftsbeløb (artikel 16, stk. 2, i direktiv 95/59/EF). Igen bør udgangspunktet være de vejede gennemsnitspriser.

#### **2.4. Større fleksibilitet i fastlæggelsen af punktafgiftsstrukturene for cigaretter**

I henhold til de gældende fællesskabsbestemmelser skal punktafgiften på cigaretter omfatte en værdiafgift og en specifik afgift. Hvor stor vægt medlemsstaterne lægger på enten værdiafgiften eller den specifikke afgift afhænger af de politiske mål, der forfølges (se bilag 1, diagram 2). I dag må den specifikke punktafgift ikke udgøre mindre end 5 % eller over 55 % af det samlede afgiftsbeløb for cigaretter inden for den mest efterspurgte prisklasse (den proportionale punktafgift plus den specifikke punktafgift og moms).

Værdiafgifter øger de absolutte prisforskelle og fremmer dermed billigere cigaretmærker. Tidligere blev værdiafgifter anvendt med henblik på at tilgodese billigere lokale cigaretmærker frem for dyrere internationale mærker. I dag er værdiafgifter imidlertid kun attraktive for de medlemsstater, hvor der er stor risiko for udvikling af en monopollignende markedssituation.

Specifikke afgifter mindsker de relative prisforskelle og minimerer prissvingninger. Det betyder, at specifikke afgifter har en fordel ud fra en sundhedsmæssig betragtning. Der er også en række andre fordele ved specifikke afgifter. Forestiller man sig, at alle afgifter var specifikke afgifter, ville det medføre en reduktion af prisforskellene på EU-plan med 50 %. En større anvendelse af specifikke afgifter kan derfor føre til en yderligere tilnærmelse af detailsalgspriserne inden for EU. Eftersom specifikke afgifter er baseret på forbrugsmængder snarere end priser, er de endvidere mere stabile, lettere at budgettere og administrere og sikrer mere stabile afgiftsindtægter.

I forhold til det indre marked og ud fra et budget- og sundhedsmæssigt synspunkt er specifikke afgifter således forbundet med klare fordele, og de medlemsstater, som lægger størst vægt på specifikke punktafgifter, bør derfor sikres større fleksibilitet.

For at undgå en situation, hvor en medlemsstat udelukkende anvender specifik beskatning, og nabomedlemsstaten udelukkende anvender værdibeskatning, hvilket ville resultere i en grænseoverskridende strøm af dyre mærker fra den første til den anden medlemsstat og en strøm af billige mærker i den anden retning, er det imidlertid fortsat hensigtsmæssigt at fastholde en vis ensartethed i punktafgiftsstrukturene.

## **2.5.      Fleksibilitet til at anvende minimumspunktafgifter på cigaretter**

De fleste medlemsstater anvender også en minimumspunktafgift foruden værdiafgiften og den specifikke afgift. Det betyder, at prisen på den enkelte pakke cigaretter skal indeholde et minimumspunktafgiftsbeløb. Formålet med minimumsafgifter er at sikre medlemsstaterne et vist indtægtsniveau og sørge for, at cigaretter ikke sælges til priser, der ligger langt under det normale markedsniveau.

Medlemsstaterne kan opkræve en minimumspunktafgift, men den må ikke udgøre mere end 100 % af den samlede punktafgift inden for den mest efterspurgte prisklasse. Det betyder, at anvendelsen af minimumspunktafgifter i de lande, hvor den mest efterspurgte prisklasse er billige cigaretter, er forbundet med begrænsninger. I de seneste år er billige cigaretmærkers markedsandel steget kraftigt i de fleste medlemsstater, og det har enten medført lavere afgiftsindtægter eller en svækkelse af afgiftsstigningernes indvirkning på cigaretforbruget. Flere medlemsstater har derfor givet udtryk for, at de ønsker større fleksibilitet til at gribe ind over for billige cigaretmærker.

Der kunne således sikres større fleksibilitet i forhold til de nuværende EU-regler ved ikke længere at begrænse minimumsafgiftsniveauet til punktafgiften på den mest efterspurgte prisklasse, sådan som det i øjeblikket er tilfældet med andre former for forarbejdet tobak.

## **3.           MINIMUMSPUNKTAFGIFTSSATSERNE FOR CIGARETTER**

I denne rapport undersøges det også, om ændringer af den nuværende punktafgiftsstruktur for cigaretter kunne kombineres med en forhøjelse af minimumssatserne. I øjeblikket skal punktafgiften på cigaretter udgøre mindst 57 % af detailsalgsprisen inklusive alle afgifter og siden juli 2006 være mindst 64 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter for cigaretter, der tilhører den mest efterspurgte prisklasse. I tiltrædelsesakterne blev de nye medlemsstater, undtagen Malta og Cypern, i den forbindelse bevilget undtagelser og skal først anvende minimumspunktafgifterne med start inden for perioden 31. december 2006 til 31. december 2009.

### 3.1. Generelle bemærkninger

En analyse af priserne og punktafgifterne for cigaretter i EU viser, at der stadig er betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. Med de seneste EU-udvidelser er afgifts- og detailsalgspisforskellene mellem medlemsstaterne rent faktisk blevet større. Det skyldes dog i en vis udstrækning de overgangsperioder, der er indført i henhold til tiltrædelsesakterne. Når alle nye medlemsstater opfylder minimumsreglen om 64 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter, vil prisforskellene reduceres, men cigaretter vil stadig være over fire gange så dyre i nogle medlemsstater i forhold til andre (se bilag 1, diagram 1 og 3).

### 3.2. Konsekvensen af forskelle i detailsalgsprisen inklusive afgifter for medlemsstaterne og det indre marked

De store forskelle i detailsalgsprisen inklusive afgifter mellem medlemsstaterne har skabt en situation med grænsehandel, der alene skyldes afgifter, og med smugling og bedrageri. Tobaksindustrien er særligt følsom over for disse aktiviteter.

Det fremgår af en undersøgelse<sup>4</sup> foretaget for Kommissionen på grundlag af en omfattende analyse af de indsamlede data, at den samlede markedsindtrængning af det forbrug, der ikke er afgiftsbelagt indenlands, i 2004 udgjorde ca. 13 % af tobaksmarkedet for EU-25, hvoraf lovlig grænsehandel tegnede sig for 4-5 %, og ulovlig handel tegnede sig for 8-9 %. På nogle hovedmarkeder med relativt høje punktafgifter som følge af et ønske om at opfylde visse sundhedsmål er indtrængningen oppe over 20 %. Modsat fastholder en række medlemsstater en lav afgiftssats og påfører dermed de andre medlemsstater eksterne omkostninger.

#### 3.2.1. Grænsehandel

Grænsehandel er fuldt legitim og udgør endda en af fordelene ved det indre marked, forudsat at varerne indkøbes af de pågældende til deres egen personlige brug. Grænsehandel kan dog udgøre et problem for medlemsstater med relativt høje afgifter.

Grænsehandelen med cigaretter er steget kraftigt i visse medlemsstater i forbindelse med, at de har indført store punktafgiftsstigninger, ofte i forbindelse med forfølgelsen af sundhedsmål.

Desuden er der en klar strøm af billige cigaretter fra visse nye medlemsstater ind i især de tilgrænsende EU-15-medlemsstater.

#### 3.2.2. Ulovlig handel

Ulovlig handel omfatter indsmugling af varer fra tredjelande (ofte falske cigaretter) og "smugling" inden for EU, hvor enkeltpersoner indkøber tobak i andre medlemsstater, angiveligt til egen brug, men i stedet sælger den uden at betale punktafgift i forbrugsmedlemsstaten. Indsmugling fra tredjelande består i omgåelse af toldkontrollen, hvor personer smugler varer ved brug af forskellige metoder (bl.a. ved at skjule varer eller give urigtige varebeskrivelser eller urigtige angivelser) fra tilstødende nabolande som Belarus, Rusland og Ukraine, hvor priserne og afgifterne er lave. En anden tendens, der er i vækst, er indsmugling af falske cigaretter fra oversøiske områder (f. eks Kina). Det er vanskeligt at give

---

<sup>4</sup> Study on the collection and interpretation of data concerning the release for consumption of cigarettes and fine-cut tobacco for the rolling of cigarettes, KPMG december 2005.

et skøn over omfanget af falske cigaretter, men det er sikkert, at markedsandelen af falske cigaretter er stigende i nogle lande.

Med henblik på at begrænse disse negative virkninger bør der på EU-plan være en nedre punktafgiftsgrænse på et niveau, der kan sikre en effektiv opfyldelse af målene for det indre marked. Derimod kræver indsmugling fra tredjelande og problemet med falske cigaretter en styrkelse af kontrollen ved de ydre grænser.

### 3.3. Sundhedsmål

Rygning er stadig den største enkeltårsag til såkaldte undgåelige dødsfald i Fællesskabet og en af hovedårsagerne til sygdom og død i EU. Beskatning er led i en overordnet forebyggelses- og oplysningsstrategi, som også omfatter andre efterspørgselsbegrænsende foranstaltninger såsom beskyttelse mod passiv rygning og regulering af indholdet i tobak. Ifølge Verdensbanken er prisstigninger på tobaksvarer den mest effektive enkeltstående foranstaltning til forebyggelse af rygning. En prisstigning på 10 % vil sænke forbruget med gennemsnitligt ca. 4 % blandt voksne i de medlemsstater, som er højindkomstlande. Hvad der er endnu vigtigere er, at højere priser formodes at have størst indvirkning på unge, som er mere følsomme over for prisstigninger end voksne.

I 2005 blev Det Europæiske Fællesskab part i Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om tobakskontrol. I artikel 6 i rammekonventionen anbefales afgiftspolitikker som bidrag til opfyldelse af sundhedsmål for nedbringelse af tobaksforbruget. Det officielle cigaretforbrug i EU faldt i løbet af perioden 2002-2006 med ca. 13 % (se bilag 3). I dette tal er der taget højde for grænsehandelen inden for EU, men tallet skal justeres i forhold til den ulovlige handel fra tredjelande, der er rettet mod EU. Det reelle fald i cigaretforbruget i EU kan derfor anslås til lige godt 10 %<sup>5</sup>.

Denne tendens skyldes hovedsageligt **EU-15**, hvor cigaretforbruget faldt med 16 %. I samme periode er punktafgifterne på cigaretter forhøjet med gennemsnitligt 33 %.

Til gengæld er forbruget i **EU-12** (ekskl. Rumænien) i gennemsnit kun faldet med 1 %. Fra tiltrædelsen og indtil udgangen af 2006 er der sket en gennemsnitlig forhøjelse af punktafgifterne på 34 %. Det forhold, at faldet i forbruget trods den betydelige forhøjelse af punktafgifterne er lille, kan muligvis forklares ved det lave afgiftsniveau inden tiltrædelsen.

For at udløse et lignende fald i forbruget i løbet af de kommende fem år ville det være hensigtsmæssigt at hæve punktafgifterne yderligere. Under hensyntagen til Verdensbankens beregnede priselasticitet på -0,43 vil det kræve en prisstigning på 25 % at opnå et fald i efterspørgslen på 10 %.

Minimumssatser giver medlemsstaterne et "sikkerhedsnet", idet de sørger for, at andre medlemsstater rent faktisk anvender punktafgifter, og at niveauerne er meningsfulde. De gør det derfor lettere for andre medlemsstater at føre en afgiftspolitik, der tager hensyn til sundhedsbeskyttelsen, uden at deres politik trues af at blive undergravet af andre medlemsstater og navnlig af grænsehandel og smugling. Med hensyn til tobaksbeskatning bør disse minimumssatser fastsættes på et niveau, der giver medlemsstaterne mulighed for at

---

<sup>5</sup> Tobaksindustrien anslår den samlede strøm fra tredjelande til ca. 3 %. Imidlertid bør kun stigningen mellem 2002 og 2006 i denne form for varestrøm tages i betragtning, og den var med stor sandsynlighed lavere end 3 %.

forfølge deres mål for tobakskontrol. For at opfylde denne målsætning bør de europæiske minimumsregler (som blev vedtaget i 2002) ikke kun fastholde den nuværende situation, men skærpes yderligere i løbet af de kommende fem år.

### **3.4. Større tilnærmelse af satserne - forhøjelse af minimumssatserne**

Af disse årsager ville en større tilnærmelse af afgiftsniveauerne i de forskellige medlemsstater bidrage til at begrænse fordrejninger i det indre marked og værne om sundhedsmålene.

#### *3.4.1. Minimumsafgiften på 64 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter*

Den nuværende europæiske minimumsafgift på 64 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter er ikke i stand til at sikre en tilnærmelse af detailsalgspriserne i de medlemslande, der har et højt afgiftsniveau, og dem, der har et lavt. Når indbyggerne i medlemsstaterne med en høj beskatning fristes til at foretage deres indkøb i medlemsstater, hvor beskatningen er lavere, undergraves det indre marked og målene for tobakskontrol. For at modvirke denne trussel er det derfor nødvendigt at skærpe de europæiske minimumsregler væsentligt. Ethvert forslag om afgiftsforhøjelser bør imidlertid tage højde for, at en række medlemsstater stadig er omfattet af overgangsperioder med hensyn til indførelsen af de nuværende minimumssatser.

#### *3.4.2. 57 %-reglen*

57 %-reglen er ikke blevet ændret, siden den blev indført i 1992. I de lande, som fører en sundhedsorienteret afgiftspolitik, udgør punktafgifterne i dag over 60 % af detailsalgsprisen inklusive afgifter. Når alle de nye medlemsstater med tiden opfylder minimumsreglen om 64 EUR, vil den samlede punktafgift i de fleste af disse lande også være over 60 %. Eftersom prisen uden afgift for cigaretter i høj udstrækning er forbundet med købekraften, ville en skærpelse af minimumsreglen ensrette afgiftsniveauet i den forbindelse. Med andre ord ville dette medføre en forhøjelse af punktafgifterne i de medlemsstater, hvor punktafgifterne på cigaretter er relativt lave i forhold til købekraften.

Som tidligere nævnt er 57 %-reglen ledsaget af en "undtagelsesbestemmelse" for medlemsstater med et højt afgiftsniveau<sup>6</sup>. Hensigten er at undgå en forhøjelse af punktafgifterne i de medlemsstater, hvor afgifterne allerede er høje, og således undgå en udvidelse af forskellen mellem de højest og de lavest beskattede medlemsstater. Hvis 57 %-reglen skal forblive meningsfuld, er det nødvendigt at ændre "undtagelsesbestemmelsen". I 2001 var niveauet i "undtagelsesbestemmelsen" fastsat til 101 EUR. I dag ville en ændring til 122 EUR være i tråd med den seneste udvikling i punktafgifterne på cigaretter i det indre marked og have samme virkning som i 2001, nemlig at dække de fem medlemsstater<sup>7</sup>, hvor afgifterne er højest.

Af hensyn til opnåelsen af målene for det indre marked og sundhedsmålene kunne begge minimumssatser forhøjes over de kommende fem år.

Den gennemsnitlige punktafgift i EU-27 vil være lige godt 90 EUR, når alle de nye medlemsstater er nået op på det nuværende minimumsniveau, og den gennemsnitlige afgiftsbyrde vil være ca. 63 %.

---

<sup>6</sup> Medlemsstater, som opkræver en punktafgift på mindst 101 EUR pr. 1000 stk. cigaretter på grundlag af den vejede gennemsnitlige detailsalgspris, er undtaget fra 57 %-reglen.

<sup>7</sup> Det Forenede Kongerige, Irland, Frankrig, Tyskland og Sverige.

I konsekvensanalysen konkluderes det, at ud fra et sundhedsmæssigt synspunkt vil en stigning til 90 EUR for alle cigaretter og til 63 % i forhold til de vejede gennemsnitpriser udløse et muligt fald i efterspørgslen på gennemsnitligt 10 % i 22 medlemsstater<sup>8</sup>. Desuden ville det bane vejen for yderligere forhøjelser af punktafgifterne på cigaretter, også i de medlemsstater, som allerede har et højt afgiftsniveau.

Hvad angår den lokale købekraft, er det kun i Bulgarien og Rumænien, at en øjeblikkelig stigning i priserne ville gøre priserne alt for høje sammenlignet med priserne på EU's hovedmarkeder. Der skal imidlertid tages højde for, at en række medlemsstater er omfattet af overgangsperioder frem til 2009 eller 2010.

### **3.5. Omkostninger til overholdelse af reglerne**

Der er to hovedårsager, som giver næring til forbrug af tobak, der ikke er beskattet nationalt: det forhold, at cigaretter er blevet dyrere på grund af kraftige afgiftsforhøjelser, og det forhold, at visse medlemsstater grænser op til tredjelande, hvortil der er let adgang, og hvor afgifterne er lave.

En yderligere tilnærmelse af punktafgifterne inden for EU og bedre koordinering af prisstigninger på cigaretter med henblik på tobakskontrol vil uden tvivl være med til at løse problemet med ulovlig handel inden for EU. Det vil nedbringe omkostningerne til overholdelse af reglerne inden for det indre marked, hvor der ikke længere er nogen grænsekontrol.

En række nye medlemsstater har imidlertid landgrænser til tredjelande, hvor afgiftsniveauet og detailsalgspriserne for tobaksvarer er lave i forhold til niveauet i EU. Det giver tilskyndelse til omfattende smugling fra tredjelande og undergraver det indre markeds funktion samt EU's og medlemsstaternes sundhedspolitik.

Smuglingen fra tredjelande er særlig omfattende i en række af de medlemsstater, som har landgrænser til tredjelande. For at bekæmpe smuglingen fra tredjelande holdes punktafgifterne ofte på et lavt niveau. Det resulterer i, at disse medlemsstater tiltrækker grænsehandel og ulovlig handel i forhold til andre medlemsstater og dermed påfører eksterne omkostninger i det indre marked.

Forhøjelser af punktafgifterne på cigaretter bør derfor kombineres med en øget bekæmpelse af den ulovlige handel fra tredjelande.

Bekæmpelsen af den ulovlige handel er primært medlemsstaternes ansvar. Som undertegner af Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om tobakskontrol spiller Kommissionen imidlertid en aktiv rolle i de igangværende forhandlinger om udformningen af en protokol om ulovlig handel med tobaksvarer i overensstemmelse med artikel 15 i rammekonventionen. Formålet med protokollen er at udvikle internationalt bindende retsakter, der kan begrænse den ulovlige handel med tobaksvarer, og som alle de 152 lande, der har ratificeret rammekonventionen, vil blive opfordret til at tilslutte sig.

---

<sup>8</sup> Undtagen i medlemsstaterne med høj beskatning: Det Forenede Kongerige, Irland, Frankrig og Tyskland (Rumænien var ikke med i beregningen).

## **4. PUNKTAFGIFTSSTRUKTUREN OG MINIMUMSPUNKTAFGIFTSSATSERNE FOR FINSKÅREN TOBAK**

### **4.1. Generelle bemærkninger**

Markedet for finskåren tobak tegner sig for ca. 8 % af det samlede EU-marked for tobaksvarer. Finskåren tobak og cigaretter har forskellige egenskaber, men konkurrerer i sidste ende med hinanden som røgvarer.

De store forskelle i afgiftsniveauerne for finskåren tobak medlemsstaterne imellem tilskynder smugling og grænsehandel mellem en række nabolande. Endvidere medfører forskellen i afgiftsniveauet for cigaretter og finskåren tobak produktsubstitution. I perioden 2002-2006 faldt det vejede gennemsnitlige mængdeforbrug af cigaretter i EU-25<sup>9</sup> med ca. 13 %. Imidlertid steg mængdeforbruget af finskåren tobak i samme periode med ca. 10 % (se bilag 4).

Også ud fra en sundhedsmæssig betragtning er der kun begrænset belæg for store forskelle i afgiftsniveauet for disse produkter på fællesskabsplan, fordi de begge er lige skadelige.

### **4.2. Punktafgiftsstrukturen for finskåren tobak**

I dag kan medlemsstaterne frit fastlægge punktafgiftsstrukturen for finskåren røgtobak til rulning af cigaretter (specifik afgift eller værdiafgift eller en blanding).

Den offentlige høring gjorde det klart, at langt størsteparten af interesserne er modstander af enhver restriktion af den nuværende fleksibilitet i forhold til finskåren tobak. Eftersom målet er at sikre medlemsstaterne større fleksibilitet med hensyn til beskatning af cigaretter, ville det desuden ikke være hensigtsmæssigt samtidig at begrænse fleksibiliteten i forhold til finskåren tobak.

I betragtning af at de europæiske minimumsafgifter for cigaretter er fastsat ved hjælp af generelle minimumsregler, bør tilnærmelsen af beskatningen af cigaretter og finskåren tobak ske på grundlag af minimumssatser, hvor det bliver op til medlemsstaterne at fastlægge forholdet mellem værdiafgifter og specifikke afgifter.

Minimumsreglerne for cigaretter består af en tvungen minimumsværdiafgift og specifik minimumsafgift. Med hensyn til finskåren tobak skal medlemsstaterne derimod kun overholde enten en værdiafgift eller en specifik afgift. Det betyder, at i de medlemsstater, som anvender værdibeskatning for finskåren tobak, er der ingen specifik minimumsafgift, sådan som det er tilfældet med cigaretter. Resultatet er store afgifts- og prisforskelle på finskåren tobak i EU. Desuden er der i dag eksempler på, at afgiftsniveauet for håndrullede cigaretter er under 30 % af afgiftsniveauet for cigaretter (se bilag 2).

Indførelsen af en kombination af en proportional minimumsafgift og en specifik minimumsafgift for finskåren tobak ville derfor være en hensigtsmæssig måde at ensrette beskatningen af cigaretter og finskåren tobak på.

---

<sup>9</sup> Der er ingen tilgængelige oplysninger for Rumænien og Bulgarien.

### **4.3. Minimumssatserne for finskåren tobak**

I øjeblikket er minimumssatserne for finskåren tobak fastsat til 36 % af detailsalgsprisen inklusive alle afgifter eller 32 EUR pr. kg.

Med henblik på at fastholde det niveau, der blev etableret, dengang satserne første gang fastsattes i 1992, blev de specifikke minimumsbeløb inflationskorrigeret i forbindelse med gennemgangen i 1998 og 2001. En inflationskorrektur for perioden 2004-2007 ville medføre en stigning til 34 EUR. Som det fremgår af den forrige rapport, bør minimumssatserne for finskåren tobak fastsættes til ca. to tredjedele af minimumssatserne for cigaretter. Et sådant forhold ville give medlemsstaterne mulighed for at tage højde for forskellen mellem halvferdige og færdige produkter, forskelle i kostprisen mellem de to produkter og den relativt arbejdskraftintensive proces ved fremstilling af finskåren tobak.

For at opnå en minimumssats for finskåren tobak på mindst to tredjedele af minimumssatsen for cigaretter ville satsen skulle forhøjes med mere end inflationsraten. Det specifikke beløb skulle fastsættes til 43 EUR pr. kg i forhold til 64 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter. En minimumsværdiafgift på to tredjedele ville betyde en minimumsafgift på 38 % for finskåren tobak sammenlignet med 57 % for cigaretter. En sådan stigning ville især påvirke de nye medlemsstater, som stadig er omfattet af undtagelser fra de nuværende minimumssatser for cigaretter. Da disse medlemsstater imidlertid vil skulle forhøje deres punktafgifter på cigaretter ved udgangen af overgangsperioderne, er det sandsynligt, at de under alle omstændigheder samtidig vil forhøje punktafgiften på finskåren tobak. En koordineret tilgang ville således forhindre yderligere fordrejninger i det indre marked.

I konsekvensanalysen konkluderes det, at ud fra en sundhedsmæssig betragtning ville en forhøjelse af minimumssatserne for cigaretter til 90 EUR over de kommende år være nødvendig for at udløse et muligt fald i efterspørgslen på gennemsnitligt 10 %. Anvendes førnævnte forhold på 2/3, betyder det, at minimumssatserne for finskåren tobak ville stige til 60 EUR over de kommende år.

Det kunne udløse et fald i efterspørgslen på ca. 20 %, når der anvendes den samme priselasticitet som for cigaretter. Der tages her højde for, at cigaretforbruget i EU i perioden 2002-2006 faldt med ca. 13 %, mens forbruget af finskåren tobak i samme periode steg med ca. 10 %. Et fald på 20 % ville bringe finskåren tobak på linje med cigaretter.

### **5. PUNKTAFGIFTSSTRUKTUREN OG MINIMUMSPUNKTAFGIFTSSATSERNE FOR ANDRE FORMER FOR FORARBEJDET TOBAK END CIGARETTER OG FINSKÅREN TOBAK**

Ved andre former for forarbejdet tobak forstås i dette afsnit cigarer, cigarillos og anden røgtobak (hovedsageligt pibetobak). Dette marked udgør under 1 % af det samlede marked for forarbejdet tobak og er faldende. Det indre marked for anden røgtobak fungerer relativt godt, og der er ikke indberettet tilfælde af bedrageri eller smugling.

I en række medlemsstater er der imidlertid dukket nye produkter op, der beskattes som cigarer eller pibetobak, men som markedsføres som og er i direkte konkurrence med cigaretter eller finskåren tobak. Med henblik på at undgå afgiftsrelaterede konkurrencefordrejninger bør definitionerne af de forskellige kategorier af andre forarbejdede tobaksvarer præciseres.

Desuden er det nødvendigt at korrigere den specifikke punktafgift for cigarer og cigarillos og for anden røgtobak i forhold til inflationen i perioden 2003 til 2007. På grundlag af

oplysninger fra Eurostat om den årlige ændring i det harmoniserede forbrugerprisindeks (HICP) mellem 2003 og 2007 kan inflationstakten anslås til ca. 2 % om året eller 8 % over hele perioden.

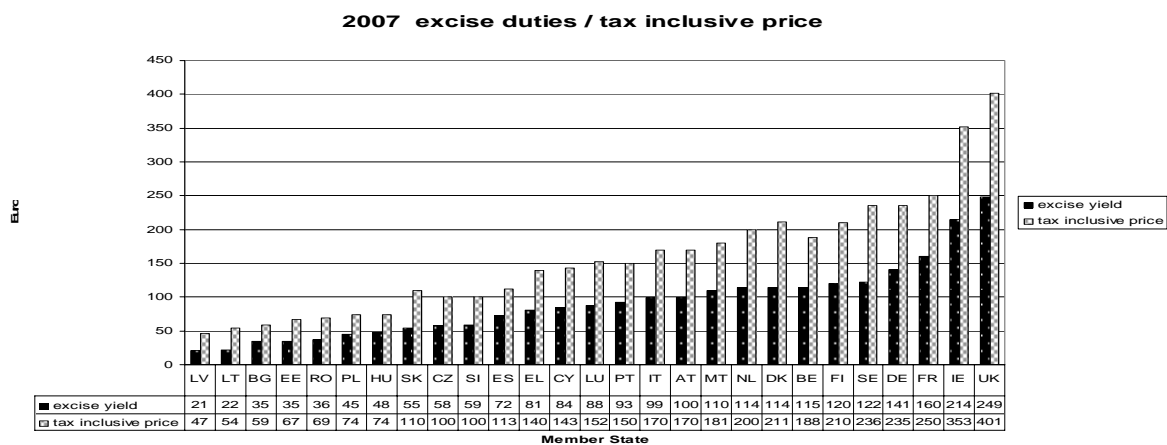
## 7. KONKLUSIONER

Gennemgangen af punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdede tobaksvarer leder til den konklusion, at det er nødvendigt at foretage en række vigtige ændringer af den gældende lovgivning:

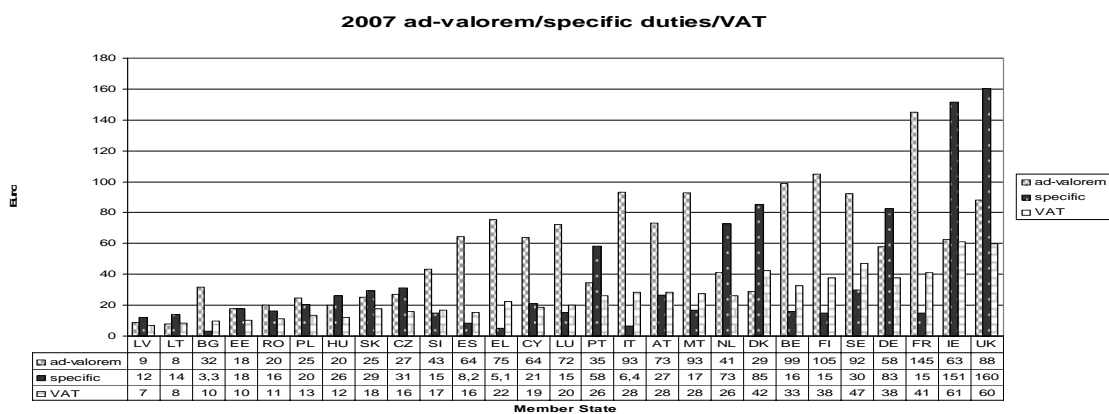
- Med henblik på at øge gennemsigtigheden i bestemmelserne og skabe lige konkurrencevilkår for hele tobaksindustrien bør konceptet om den mest efterspurgte prisklasse afskaffes som udgangspunkt for fastsættelse af europæiske minimumsafgifter og erstattes af konceptet om de vejede gennemsnitpriser. For at fremhæve sundhedsmålene bør dette kombineres med indførelsen af en specifik minimumsafgift for alle cigaretter. De vejede gennemsnitpriser bør også være udgangspunkt for målingen af de specifikke punktafgifters andel af det samlede afgiftsbeløb (artikel 16, stk. 2, i direktiv 95/59/EF).
- Medlemsstaterne bør sikres større fleksibilitet med hensyn til fastlæggelse af punktafgiftsstrukturen for cigaretter.
- Indførelsen af en kombination af en proportional minimumsafgift og en specifik minimumsafgift for finskåren tobak ville være en hensigtsmæssig måde at ensrette beskatningen af cigaretter og finskåren tobak på.
- Med hensyn til cigaretter og ud fra en sundhedsmæssig betragtning ville en forhøjelse af minimumsafgifterne over de næste fem år til 90 EUR for alle cigaretter og til 63 % i forhold til de vejede gennemsnitpriser udløse et muligt fald i efterspørgslen på 10 %. Endvidere ville det reducere afgifts- og prisforskellene i det indre marked.
- Minimumssatserne for finskåren tobak bør fastsættes til to tredjedele af satsen for cigaretter og forhøjes, når punktafgifterne på cigaretter forhøjes.
- Foranstaltninger med henblik på en indbyrdes tilnærmelse af punktafgifterne på cigaretter i det indre marked bør kombineres med en styrket bekæmpelse af ulovlig handel, særligt fra tredjelande.
- Endelig bør de nuværende definitioner af cigarer og pibetobak ændres for at fjerne afgiftsrelaterede fordrejninger, og minimumssatserne bør inflationskorrigeres.

# BILAG 1: Data for 2007 om cigaretter (den mest efterspurgte prisklasse)

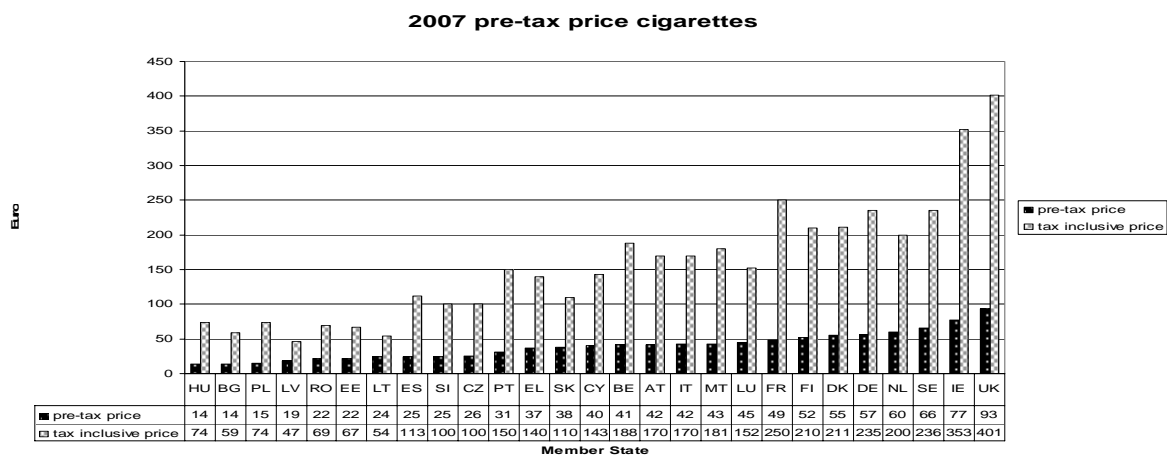
## Diagram 1



## Diagram 2

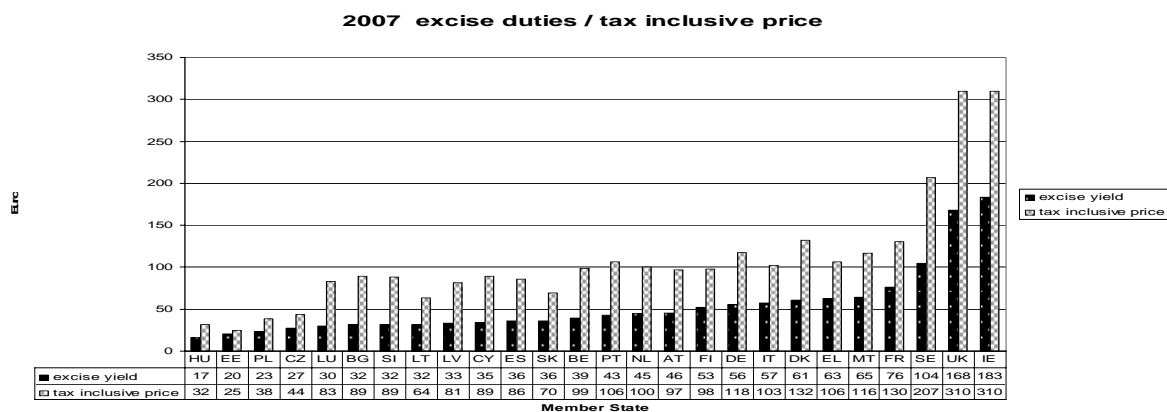


## Diagram 3

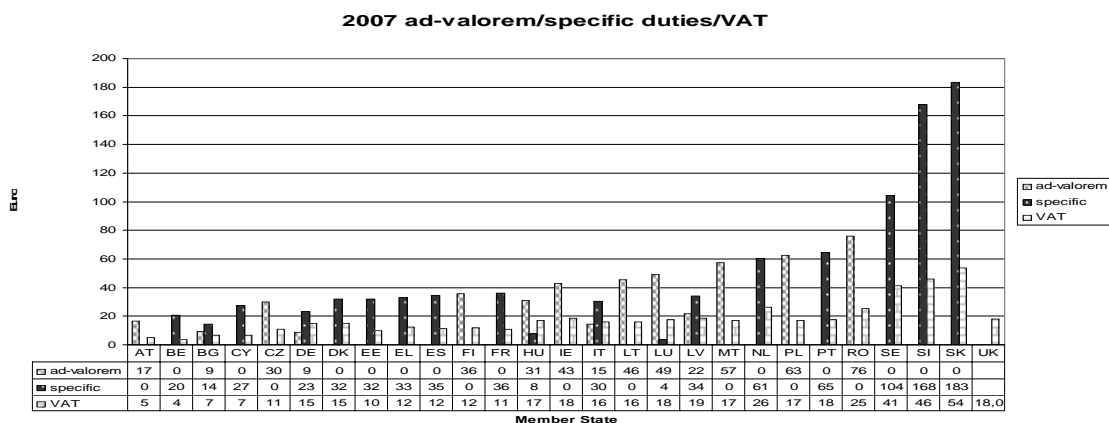


## BILAG 2: Data for 2007 om finskåren tobak (den mest efterspurgte prisklasse)

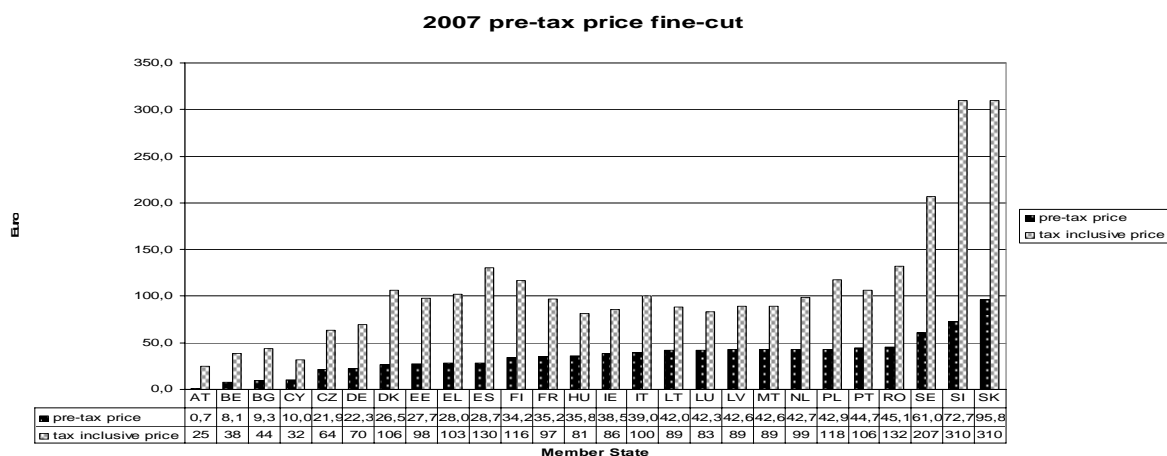
### Diagram 1



### Diagram 2



### Diagram 3



**BILAG 3: Cigaretforbruget 2002-2006****Cigaretforbruget - 2002-2006 (1 000 stk.)**

<b>EU-27</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2002-06</b>
<b>AU</b>	15.358.733	15.062.233	14.463.704	13.280.238	13.883.290	-10 %
<b>BE</b>	14.314.440	14.286.561	13.634.112	13.384.484	13.705.663	-4 %
<b>CY</b>	2.017.325	1.985.432	1.655.603	1.921.873	1.888.343	-6 %
<b>CZ</b>	19.096.775	25.613.577	22.459.838	26.231.340	28.262.528	48 %
<b>DK</b>	7.156.722	7.872.682	8.177.705	7.762.472	8.215.985	15 %
<b>EE</b>	2.294.900	2.239.173	2.189.850	2.421.679	2.277.728	-1 %
<b>FI</b>	4.923.954	4.798.725	4.929.521	5.078.000	4.986.000	1 %
<b>FR</b>	80.529.400	69.647.800	54.924.400	54.810.412	55.772.177	-31 %
<b>DE</b>	145.152.720	132.603.170	111.716.210	95.826.690	93.465.500	-36 %
<b>EL</b>	31.987.518	32.369.492	35.185.190	34.408.444	33.383.128	4 %
<b>HU</b>	18.319.609	19.435.456	13.853.849	14.184.287	15.810.596	-14 %
<b>IE</b>	7.015.555	6.294.855	5.330.593	5.419.638	5.857.276	-17 %
<b>IT</b>	105.215.836	101.581.626	98.846.737	92.822.302	93.807.356	-11 %
<b>LV</b>	3.787.340	3.994.500	5.062.364	4.197.236	4.753.872	26 %
<b>LT</b>	4.979.270	3.666.203	2.957.084	3.721.841	5.216.700	5 %
<b>LU</b>	5.780.790	5.610.803	6.374.169	5.309.000	4.745.000	-18 %
<b>MT</b>	596.247	576.900	565.376	589.151	578.686	-3 %
<b>NL</b>	17.024.215	17.080.472	14.999.591	13.654.000	13.963.000	-18 %
<b>PL</b>	82.047.368	80.244.262	75.283.084	87.553.826	79.769.525	-3 %
<b>PT</b>	17.924.867	19.623.143	18.069.016	17.134.790	18.963.003	6 %
<b>SK</b>	4.989.533	2.997.609	4.564.499	9.410.743	4.786.986	-4 %
<b>SI</b>	4.794.979	4.611.836	4.487.482	4.556.764	4.947.442	3 %
<b>ES</b>	90.615.611	92.333.287	93.261.002	92.699.536	91.834.325	1 %
<b>SE</b>	7.656.792	7.482.187	7.281.953	6.859.511	7.674.016	0 %
<b>UK</b>	56.088.000	53.952.287	52.620.073	50.503.000	49.011.000	-13 %
<b>BG</b>	22.612.855	26.245.083	23.043.814	20.596.677	14.836.821	-34 %
<b>RO</b>	na	na	na	36.490.906	32.452.729	-11 %
<b>I alt EU-15</b>	<b>606.745.153</b>	<b>580.599.323</b>	<b>539.813.976</b>	<b>508.952.517</b>	<b>509.266.719</b>	<b>-16 %</b>
<b>I alt UE-12 (ekskl. RO)</b>	<b>165.536.201</b>	<b>171.610.031</b>	<b>156.122.843</b>	<b>175.385.417</b>	<b>163.129.227</b>	<b>-1 %</b>
<b>I alt EU-27 (ekskl. RO)</b>	<b>772.281.353</b>	<b>752.209.353</b>	<b>695.936.819</b>	<b>684.337.934</b>	<b>672.395.947</b>	<b>-13 %</b>

**BILAG 4: Forbruget af finskåren tobak 2002-2006****Forbruget af finskåren tobak - 2002-2006 (kg)**

<b>EU-27</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2002-06</b>
AU	259.000	272.000	298.000	396.000	422.900	63 %
BE	8.417.000	8.327.000	8.429.000	8.180.707	9.425.583	12 %
CY	62.000	97.000	152.000	170.518	192.799	211 %
CZ*	629.400	650.400	190.300	423.300	481.957	-23 %
DK	902.200	855.200	675.300	577.000	552.000	-39 %
EE	8.000	8.000	10.000	12.680	10.680	34 %
FI	949.000	931.000	880.000	883.000	796.000	-16 %
FR	5.720.900	5.980.000	6.969.500	7.008.800	7.107.073	24 %
DE**	14.441.300	14.834.100	15.400.000	14.700.900	18.747.400	30 %
EL	800.700	819.000	964.000	1.038.884	1.247.809	56 %
HU	757.701	1.159.668	1.027.501	895.180	739.374	-2 %
IE	135.568	111.904	112.320	95.972	107.264	-21 %
IT	285.520	324.510	463.255	593.460	677.589	137 %
LV	6.700	7.500	8.200	14.000	18.500	176 %
LT	na	57.151	14.306	11.500	12.718	na
LU	3.194.000	2.983.000	3.006.000	2.970.423	2.845.418	-11 %
MT	19.060	19.850	27.170	30.850	27.290	43 %
NL	13.130.839	12.943.061	12.087.666	10.970.000	10.811.000	-18 %
PL	1.060.000	1.727.000	2.583.000	828.000	496.000	-53 %
PT	302.830	287.370	326.450	391.470	358.480	18 %
SK	33.527	19.837	24.000	13.000	26.000	-22 %
SI	30.445	28.392	26.642	16.040	19.120	-37 %
ES	1.275.416	1.785.347	2.254.601	2.684.910	2.612.660	105 %
SE	886.000	825.000	909.000	966.000	800.000	-10 %
UK	2.864.039	2.893.447	3.052.281	3.189.180	3.453.780	21 %
BG	500	700	1.300	2.000	8.300	1560 %
RO	na	na	na	na	na	na
<b>I alt EU-15</b>	<b>53.564.312</b>	<b>54.171.938</b>	<b>55.827.374</b>	<b>54.646.706</b>	<b>59.964.956</b>	<b>12 %</b>
<b>I alt EU-12 (ekskl. LT, RO)</b>	<b>2.607.333</b>	<b>3.718.347</b>	<b>4.050.113</b>	<b>2.405.568</b>	<b>2.020.020</b>	<b>-23 %</b>
<b>I alt EU-27 (ekskl. LT, RO)</b>	<b>56.171.645</b>	<b>57.890.285</b>	<b>59.877.486</b>	<b>57.052.274</b>	<b>61.984.976</b>	<b>10 %</b>

DE\*\*: eksklusive portionerede tobaksstave.

BE, CY, FI, ET, EL, LV, LU, LT, BG, SE: inklusive anden røgtobak.

CZ\*: Fra juli 2005 angiver tallene den samlede mængde af anden røgtobak og finskåren tobak under ét.