



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.7.2008
KOM(2008) 459 endelig

2008/0150 (CNS)

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

**om ændring af direktiv 92/79/EØF, direktiv 92/80/EØF og direktiv 95/59/EF for så vidt
angår punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak**

(forelagt af Kommissionen)

(SEK(2008) 2266)

(SEK(2008) 2267)

BEGRUNDELSE

1) BAGGRUND FOR FORSLAGET

- **Begrundelse og formål**

I henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne¹ 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 cigaretter² 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 omsætningsafgift³. I betragtning af forarbejdede tobaksvarers egenskaber er det nødvendigt at lægge særlig vægt på sundhedspolitiske hensyn.

Dette forslag til direktiv indeholder en række vigtige ændringer af gældende fællesskabslovgivning med henblik på at modernisere og forenkle de nuværende regler, gøre dem mere gennemsigtige og på bedre vis integrere hensynet til folkesundheden. Desuden indeholder forslaget en tilnærmelse af punktafgifterne på finskåren røgtobak (rulletobak) i forhold til punktafgifterne på cigaretter.

De foreslåede ændringer er resultatet af en grundig gennemgang foretaget af Kommissionen. Konklusionerne af gennemgangen er beskrevet i den vedlagte rapport fra Kommissionen.

- **Den generelle baggrund**

Som nævnt ovenfor skal punktafgiftssatserne og -strukturen gennemgås hvert fjerde år, jf. artikel 4 i direktiv 92/79/EØF og direktiv 92/80/EØF.

I overensstemmelse med denne bestemmelse forelagde Kommissionen i 1995 sin *første rapport*⁴. I rapporten blev det bemærket, at der generelt var sket en mindre tilnærmelse, men det konkluderedes, at det var nødvendigt at foretage en grundigere analyse og høre de interesserede parter, inden der blev truffet en endelig beslutning om at ændre lovgivningen.

I henhold til *anden rapport*, som Kommissionen forelagde i maj 1998⁵, var det kun nødvendigt at foretage nogle få tekniske ændringer af den gældende fællesskabslovgivning, og rapporten konkluderede, at punktafgiftsstrukturen og -satserne kunne forblive uændrede. Rapporten blev ledsaget af et forslag til direktiv om ændring af den gældende tobakslovgivning med henblik på indførelse af de anbefalede tekniske ændringer. Forslaget blev vedtaget af Rådet den 29. juli 1999 i form af direktiv 1999/81/EF. I en erklæring indført i Rådets protokol anmodede et stort antal medlemsstater imidlertid Kommissionen om at overveje en mere gennemgribende revision af punktafgiftssatserne og -strukturen for tobaksvarer.

¹ EFT L 316 af 31.10.1992, s. 8. Senest ændret ved direktiv 2002/10/EF (EFT L 46 af 16.2.2002, s. 26).

² EFT L 316 af 31.10.1992, s. 10. Senest ændret ved direktiv 2002/10/EF (EFT L 46 af 16.2.2002, s. 26).

³ EFT L 291 af 6.12.1995, s. 40. Senest ændret ved direktiv 2002/10/EF (EFT L 46 af 16.2.2002, s. 26).

⁴ KOM(95) 285 endelig af 13.9.1995.

⁵ KOM(98) 320 endelig af 15.5.1998.

I marts 2001 forelagde Kommissionen sin *tredje rapport*⁶. Rapporten var ledsaget af et forslag til direktiv, der indeholdt betydelige ændringer. Med hensyn til cigaretter foreslog Kommissionen en fast minimumspunktafgift på 70 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter inden for den mest efterspurgte prisklasse, foruden den gældende 57 %-regel, for at sikre en større indbyrdes tilnærmelse af afgiftsniveauet i de forskellige medlemsstater. I henhold til Kommissionens forslag skulle der også indføres en beskatning af konkurrerende tobaksvarer såsom finskåren tobak svarende til beskatningen af cigaretter. Forslaget blev vedtaget af Rådet den 12. februar 2002 i form af direktiv 2002/10/EF. Rådet indvilgede dog kun i at indføre en fast minimumsafgift på 64 EUR, og minimumssatserne for finskåren tobak blev ikke tilnærmet minimumssatserne for cigaretter. I den forbindelse gav Kommissionen i Rådets protokol om direktiv 2002/10/EF efter opfordring fra en række medlemsstater udtryk for, *at den i sin næste rapport, jf. artikel 4 i direktiv 92/79/EØF og direktiv 92/80/EØF, ville fremlægge tilstrækkelige oplysninger med henblik på at foretage en samlet vurdering af muligheden for at bringe punktafgiftsstrukturen for finskåren røgtobak på linje med punktafgiftsstrukturen for cigaretter.*

Nærværende gennemgang er den fjerde i rækken, og igen indeholder den flere væsentlige ændringer af den gældende fællesskabslovgivning med henblik på at modernisere de nuværende regler og sikre lige konkurrencevilkår for virksomhederne. Desuden er beskyttelsen af folkesundheden en væsentlig faktor i denne gennemgang i betragtning af, at Det Europæiske Fællesskab den 30. juni 2005 blev part i WHO's rammekonvention om tobakskontrol, og at flere medlemsstater kræver en bedre sundhedsbeskyttelse og dermed højere europæiske minimumspunktafgifter for tobak. Endelig indeholder dette forslag i lyset af Kommissionens førnævnte udtalelse en tilnærmelse af punktafgifterne på finskåren røgtobak (rulletobak) i forhold til punktafgifterne på cigaretter.

- **Gældende bestemmelser på det område, som forslaget vedrører**

De gældende bestemmelser er fastsat i direktiv 92/79/EØF, direktiv 92/80/EØF og direktiv 95/59/EF.

Bestemmelserne blev indført den 1. januar 1993 og er resultatet af forhandlinger, som startede i 1985 med hvidbogen om gennemførelse af det indre marked, hvor Kommissionen foreslog en fuld harmonisering af punktafgifterne på forarbejdet tobak. Rådet valgte imidlertid ikke at følge denne strategi, og harmoniseringen kom kun til at omfatte afgiftsstrukturen og minimumssatserne.

- **Overensstemmelse med andre EU-politikker og -mål**

Dette forslag er i tråd med EU's vigtigste politikker og mål.

I henhold til EF-traktatens artikel 152 skal der sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter. I betragtning af forarbejdede tobaksvarers egenskaber er der derfor lagt særlig vægt på forholdet mellem folkesundheden og produkternes endelige pris og gjort status over WHO's rammekonvention om tobakskontrol.

⁶ KOM(2001) 133 endelig af 14.3.2001.

Rygning er stadig den største enkeltårsag til såkaldte undgåelige dødsfald i Fællesskabet og en af hovedårsagerne til sygdom og død i EU med ca. 650 000 rygerelaterede dødsfald om året i Fællesskabet.

Beskatning er led i en overordnet forebyggelses- og oplysningsstrategi, som også omfatter andre efterspørgselsbegrænsende foranstaltninger såsom ikkeprismæssige foranstaltninger, beskyttelse mod passiv rygning og regulering af indholdet i tobak. Ifølge Verdensbanken er prisstigninger på tobaksvarer imidlertid det mest effektive enkeltstående indgreb til forebyggelse af rygning. En prisstigning på 10 % sænker forbruget med gennemsnitligt ca. 4 % blandt voksne i højindkomstlande. Hvad der er nok så vigtigt er, at højere priser formodes at have størst indvirkning på unge, som er mere følsomme over for prisstigninger end voksne.

Forslaget indeholder et forslag om at fastsætte en specifik minimumsafgift og en nedre afgiftsgrænse for alle cigaretter, der sælges i EU, hvilket vil gøre det muligt at tage sundhedsmæssige hensyn inden for alle cigarettekategorier. Minimumsreglerne skærpes med henblik på at bidrage til en nedbringelse af tobaksforbruget over de kommende fem år, navnlig ved at forhindre, at medlemsstaternes politikker for tobakskontrol undergraves af betydeligt lavere afgiftsniveauer i andre medlemsstater. Desuden sikrer forslaget medlemsstaterne større fleksibilitet til at anvende specifikke afgifter og lægge minimumspunktafgifter på cigaretter med henblik på at opnå sundhedsmål. Endelig bringes minimumsafgiftssatserne og afgiftsstrukturen for finskåren tobak til rulning af cigaretter på linje med afgiftssatserne og -strukturen for cigaretter for at modvirke substitution mellem cigaretter og finskåren tobak.

2) HØRING AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSE

• Høring af interesserede parter

Der fandt en bred høring sted forud for udarbejdelsen af denne rapport. På baggrund af et spørgeskema anmodede Kommissionens tjenestegrene medlemsstaternes skattemyndigheder om at tage stilling til en eventuel samlet revision af punktafgiftssatserne og -strukturen for tobaksvarer. Svarene blev anvendt som grundlag for efterfølgende bilaterale forhandlinger mellem de nationale myndigheder og Kommissionens berørte tjenestegrene. Desuden blev sammenslutninger og andre interessenter (inden for handel, sundhed osv.) opfordret til at fremsende positionspapirer i forbindelse med en offentlig internethøring.

Ud over den omfattende høring af interesserede parter blev positionspapirer og artikler taget i betragtning i konsekvensanalysen.

• Konsekvensanalyse

Kommissionens tjenestegrene foretog en konsekvensanalyse med fokus på mulige foranstaltninger, som kunne modernisere eller øge gennemsigtigheden i punktafgiftsstrukturen for tobaksvarer. Derudover blev der lagt særlig vægt på forholdet mellem folkesundheden og varernes endelige pris, hvor der blev gjort status over WHO's rammekonvention om tobakskontrol, og på mulighederne for at bringe punktafgiftsstrukturen og -satserne for finskåren røgtobak (rulletobak) på linje med punktafgifterne for cigaretter.

Med henblik på at undersøge, hvordan de forskellige mål for tobaksbeskatning kunne nås, har Kommissionen vurderet fire grundlæggende strategier.

Den første strategi består i **ikke at foretage sig yderligere** på fællesskabsplan (alternativet med ikke at ændre politikken). Denne strategi vil ikke løse problemet med fordrejninger af grænsehandelen og smugling, som i øjeblikket forekommer på tobaksmarkedet, og som har konsekvenser i forhold til indtjening og sundhedsbeskyttelse. Den vil ikke afhjælpe den ustabile afgiftssituation og de konkurrencefordrejninger, som i dag forårsages af konceptet om den mest efterspurgte prisklasse. Den vil heller ikke løse problemet med produktsubstitution og afgiftsrelaterede fordrejninger af konkurrencen mellem forskellige forarbejdede tobaksvarer. Dette var derfor ikke et alternativ, som Kommissionen valgte at følge.

Den anden strategi er et alternativ, der består i **kun at ændre punktafgiftsstrukturen for cigaretter**. Med henblik på at afhjælpe den ustabile afgiftssituation og de konkurrencefordrejninger, som i øjeblikket forårsages af konceptet om den mest efterspurgte prisklasse, foretages der i konsekvensanalysen en undersøgelse af betydningen af at afskaffe konceptet om den mest efterspurgte prisklasse som udgangspunkt for fastsættelse af minimumsregler. I stedet kunne de europæiske minimumsregler enten gælde alle cigaretter eller gælde i henhold til de vejede gennemsnitspriser. Samtidig vurderes betydningen af at sikre medlemsstaterne større fleksibilitet med hensyn til fastlæggelse af punktafgiftsstrukturen på nationalt plan.

Generelt ville denne strategi kun have en mindre indvirkning på tobaksmarkedet og medlemsstaternes indtægter. Hverken en 57 %-regel for alle cigaretter eller i forhold til de vejede gennemsnitspriser ville medføre øgede administrative omkostninger for interessenterne. Begge tiltag ville forenkle bestemmelserne i forhold til den nuværende situation. Det er imidlertid kun ved at indføre minimumsafgiften på 64 EUR for alle cigaretter, at der kan skabes en nedre afgiftsgrænse for alle cigaretter i EU. Det ville samtidig medføre en større reducere af afgifts- og prisforskellene mellem medlemsstaterne end de øvrige alternativer og i væsentlig grad integrere hensynet til folkesundheden. I forhold til det indre marked og ud fra et sundhedsmæssigt synspunkt prioriteres dette alternativ derfor. På den anden side vil indførelsen af 57 %-reglen for alle cigaretter for en række medlemsstater være ensbetydende med en påtvungen værdiafgift, hvilket ikke er i tråd med målet om at sikre medlemsstaterne større fleksibilitet med hensyn til fastlæggelsen af forholdet mellem specifikke afgifter og værdiafgifter. Indførelsen af 57 %-reglen i forhold til de vejede gennemsnitspriser er derfor det foretrukne alternativ.

Den anden strategi vil imidlertid ikke tage tilstrækkeligt højde for de sundhedsmæssige hensyn.

Den tredje strategi består i, foruden strukturen, at **ændre minimumspunktafgiftssatserne for cigaretter**. I konsekvensanalysen simuleredes stigninger i minimumspunktafgiftssatserne for cigaretter - de 57 % og/eller minimumsafgiften på 64 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter i underalternativerne. Igen er en stigning i den specifikke minimumsafgift den bedste metode til at opnå en tilnærmelse af afgifterne og priserne på cigaretter i EU til fordel for det indre marked og i forhold til tobakskontrol. En skærpelse af 57 %-reglen ville kræve en ændring af undtagelsen fra denne regel, som i øjeblikket er fastsat til en samlet punktafgift på 101 EUR. En ændring til 122 EUR ville 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, hvor afgifterne er højest.

I lyset af ovenstående har Kommissionen overvejet en række mulige forhøjelser.

En forhøjelse af den specifikke minimumsafgift til 90 EUR for alle cigaretter og en forhøjelse af værdiafgiften til 63 % af de vejede gennemsnitspriser ville medføre et muligt fald i efterspørgslen på gennemsnitligt 10 % i 22 medlemsstater. Desuden ville det bane vejen for yderligere forhøjelser af punktafgifterne på cigaretter, også i de medlemsstater, som allerede

har et højt afgiftsniveau. Med undtagelse af Bulgarien og Rumænien ville priserne ikke blive alt for høje sammenlignet med den lokale købekraft i medlemsstaterne.

Alt i alt synes denne strategi i forhold til cigaretter at være bedst egnet til at sikre et velfungerende indre marked og samtidig et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

Den fjerde strategi består i at **ændre punktafgiftsstrukturene og minimumspunktafgiftssatserne for andre produkter**, særligt finskåren tobak, med henblik på at undgå substitution mellem cigaretter og lavere beskattede tobaksvarer.

Betydelige forskelle i afgiftsniveauet for finskåren tobak blandt medlemsstaterne er årsag til smugling og grænsehandel mellem en række nabolande og giver anledning til fordrejninger i det indre marked. Endvidere medfører forskellen i afgiftsniveauet for cigaretter og finskåren tobak produktsubstitution. Der er kun begrænset belæg for store forskelle i minimumsafgiftssatserne for disse produkter på fællesskabsplan. Det gælder både i forhold til at sikre loyal konkurrence og i betragtning af begge produkters skadelige karakter ud fra et sundhedsmæssigt synspunkt. Derfor bør minimumsafgiftssatserne for finskåren tobak til rulning af cigaretter bringes på linje med afgiftssatsen for cigaretter.

Med hensyn til finskåren tobak kan medlemsstaterne vælge mellem at overholde en specifik afgift eller en værdiafgift. Eftersom den specifikke minimumsafgift er den mest effektive tilnærmelsesfaktor, bør der (foruden minimumsværdiafgiften) indføres en tvungen specifik minimumsafgift for alle medlemsstater, som det er tilfældet med cigaretter.

Under hensyntagen til de særlige forhold omkring finskåren tobak er det hensigtsmæssigt, at fastsætte minimumspunktafgiften for finskåren tobak til ca. to tredjedele af minimumspunktafgiften for cigaretter. For at overholde et afgiftsforhold på 2:3 mellem finskåren tobak og cigaretter bør den specifikke minimumsafgift fastsættes til 43 EUR pr. kg og den proportionale minimumsafgift fastsættes til 38 %.

Anvendelsen af førnævnte 2:3-forhold på de foreslåede forhøjelser for cigaretter ville betyde, at minimumsafgiftssatserne for finskåren tobak blev forhøjet til 60 EUR og 42 % over en femårig periode.

3) FORSLAGETS RETLIGE ASPEKTER

• Resumé af forslaget

Kommissionen foreslår:

- *at afskaffe konceptet om den mest efterspurgte prisklasse som udgangspunkt for fastsættelse af europæiske minimumsregler for punktafgifter og for måling af specifikke punktafgifters andel af det samlede afgiftsbeløb*

At anvende den mest efterspurgte prisklasse som udgangspunkt for minimumssatser er ikke i tråd med målene for det indre marked, eftersom det medfører en opdeling af medlemsstaternes tobaksmarkeder. Endvidere ville en afskaffelse af princippet om den mest efterspurgte prisklasse i høj grad forenkle bestemmelserne, sikre lige konkurrencevilkår for producenterne og fremhæve sundhedsmålene. Det foreslås, at minimumsafgiften på 64 EUR i stedet finder anvendelse for alle cigaretter, hvilket ville gøre den nuværende situation mere gennemsigtig og etablere en nedre afgiftsgrænse for cigaretter, der sælges i EU, til fordel for

det indre marked og sikringen af sundhedsmæssige hensyn inden for alle cigarette kategorier. Samtidig foreslås det, at vejede minimumspriser bliver udgangspunkt for fastsættelsen af de øvrige minimumsregler. Det ville afhjælpe den ustabile afgiftssituation, som forårsages af konceptet om den mest efterspurgte prisklasse, og det ville sikre loyale og neutrale konkurrencevilkår for tobaksproducenterne.

Med samme begrundelse bør konceptet om den mest efterspurgte prisklasse ikke længere være udgangspunkt for målingen af specifikke punktafgifters andel af det samlede afgiftsbeløb (artikel 16, stk. 2, i direktiv 95/59/EF). Udgangspunktet bør i stedet være de vejede gennemsnitspriser.

- *gradvis at forhøje minimumsafgiften for cigaretter i henhold til målene for det indre marked og ud fra en sundhedsmæssig betragtning*

Der er behov for større konvergens med henblik på at sikre et velfungerende indre marked. Der er stadig væsentlige forskelle i afgiftsniveauet i de forskellige medlemsstater. For at nå dette mål er det nødvendigt at hæve minimumsafgiftsniveauet.

Cigaretforbruget i EU er i løbet af perioden 2002-2006 faldet med lige godt 10 %. I samme periode er punktafgiften på cigaretter hævet med gennemsnitligt ca. 33 %. 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 %. Ud fra et sundhedsmæssigt perspektiv vil en forhøjelse af minimumsafgiften til 90 EUR for alle cigaretter og en forhøjelse af værdiafgiften til 63 % i forhold til de veje gennemsnitspriser medføre et muligt fald i efterspørgslen på gennemsnitligt 10 % i 22 medlemsstater, især hvis resultaterne af de politikker, som medlemsstaterne fører på afgiftsområdet, fastholdes. Desuden ville det bane vejen for yderligere forhøjelser af punktafgifterne på cigaretter, også i de medlemsstater, som allerede har et højt afgiftsniveau.

Disse forhøjelser bør indføres gradvist over en femårig periode og være gennemført senest den 31. december 2013. Af hensyn til at de nuværende overgangsperioder, der er indført i henhold til tiltrædelsesakterne, endnu ikke er udløbet for en række medlemsstaters vedkommende, forlænges overgangsperioden for disse medlemsstater med et eller to år afhængig af den tilbageværende overgangsperiode.

- *at sikre medlemsstaterne større fleksibilitet til at anvende specifikke afgifter og opkræve minimumspunktafgifter på cigaretter*

Som det fremgår af Kommissionens rapport, er der i forhold til det indre marked og ud fra et budget- og sundhedsmæssigt synspunkt klare fordele ved specifikke afgifter og minimumsafgifter, og de medlemsstater, som lægger større vægt på specifikke punktafgifter eller på minimumsafgifter, kunne 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 afgiftsstrukturene. Det foreslås derfor at udvide spændet fra 5-55 % til 10-75 % af det samlede afgiftsbeløb.

Med hensyn til minimumspunktafgifterne sikres medlemsstaterne større fleksibilitet, eftersom minimumsafgiftsniveauet ikke længere begrænses i forhold til punktafgiften på den mest efterspurgte prisklasse, sådan som det i øjeblikket er tilfældet for andre tobaksvarer.

- *gradvis at bringe minimumsafgiftssatserne for finskåren tobak til rulning af cigaretter på linje med afgiftssatsen for cigaretter*

I lighed med afgiftsstrukturen for cigaretter foreslås det at indføre en tvungen nedre vægt- og værdiafgift for finskåren tobak. For at overholde afgiftsforholdet på 2:3 mellem finskåren tobak og cigaretter bør den specifikke minimumsafgift fastsættes til 43 EUR pr. kg og den proportionale minimumsafgift fastsættes til 38 %.

Anvendelsen af førnævnte 2:3-forhold på de foreslåede forhøjelser for cigaretter ville medføre en forhøjelse af minimumsafgiftssatserne for finskåren tobak til 60 EUR og 42 %.

- *at foretage en inflationskorrektio n af minimumsafgifterne for andre tobaksvarer end cigaretter og finskåren tobak til rulning af cigaretter*

Det er nødvendigt at korrigere den specifikke punktafgift for cigarer og cigarillos og for anden røgtobak end finskåren tobak til rulning af cigaretter 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. Ved at anvende denne procentsats på den specifikke minimumspunktafgift og runde op bliver det 12 EUR for cigarer og cigarillos og 22 EUR for anden røgtobak.

- *at ændre den nuværende definition af cigaretter, cigarer og anden røgtobak*

- *ændring af definitionen af cigaretter*

En tobaksrulle betragtes i punktafgiftsøjemed som to cigaretter, hvis den uden filter og mundstykke har en længde over 9 cm, men højst 18 cm, som tre cigaretter, hvis den uden filter og mundstykke har en længde over 18 cm, men højst 27 cm, og så fremdeles. For at opnå en lavere punktafgift på cigaretter er der blevet markedsført nye produkter, som består af tobaksruller på 18 cm og separate filterrør. Tobaksrullerne skæres efterfølgende i tre stykker og sættes ind i filterrørene. Det betyder, at tre cigaretter beskattes som to. For at stoppe denne tendens bør en tobaksrulle betragtes som to cigaretter, hvis den uden filter og mundstykke har en længde over 9 cm, men højst 12 cm, som tre cigaretter, hvis den har en længde over 12 cm, men højst 15 cm, og så fremdeles.

- *ændring af definitionen af cigarer*

Flere medlemsstater og erhvervslivet har meddelt, at der er dukket nye produkter op, som markedsføres som cigarer - de har samme farve som en cigar eller cigarillo og er ikke hvide som cigaretter - men i forhold til deres funktion, smag og udformning må de betragtes som cigaretter. Det er derfor hensigtsmæssigt helt at fjerne den pågældende bestemmelse (artikel 3, stk. 3, i direktiv 95/59/EF) fra den nuværende definition af cigarer. En sådan ændring ville sikre en ensartet beskatning af disse produkter og begrænse anvendelsen af den lavere minimumssats til traditionelle cigarer og cigarillos.

- *ændring af definitionen af pibetobak*

Definitionen af røgtobak bør justeres, for at der bedre kan skelnes mellem pibetobak og finskåren tobak og undgås uhensigtsmæssig beskatning. Det foreslås at øge minimumssnitbredden for pibetobak fra 1 mm i dag til 1,5 mm.

- *tilsyn med bestemmelserne om tobaksbeskatning*

I henhold til artikel 4 i direktiv 92/79/EØF og direktiv 92/80/EØF gennemgår Kommissionen regelmæssigt punktafgiftsstrukturen og -satserne. For at kunne foretage denne gennemgang har Kommissionen imidlertid behov for oplysninger om mængden af og priserne på de tobaksvarer, der overgår til forbrug i medlemsstaterne. Med henblik på at sikre en effektiv og hensigtsmæssig indsamling af disse oplysninger fra alle medlemsstaterne foreslås det at indføre nye regler for fremsendelse af oplysninger om tobaksbeskatning samt en ny definition af de nødvendige statistiske data.

- **Retsgrundlag**

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93.

- **Subsidiaritetsprincippet**

Forslaget henhører under Fællesskabets og medlemsstaternes delte kompetence. Subsidiaritetsprincippet finder derfor anvendelse.

Selv om de nuværende europæiske minimumsregler begrænser forskellene i de nationale punktafgiftssatser for tobaksvarer, har de ikke været i stand til at forhindre, at der fortsat er betydelige forskelle trods medlemsstaternes øgede indsats for at nå sundhedsmål på området. Disse forskelle medfører omfattende grænsehandel og smugling, som skaber konkurrencefordrejninger på tobaksmarkedet, indebærer indtægtstab for de medlemsstater, som anvender relativt høje punktafgifter, og undergraver desuden de sundhedspolitiske målsætninger.

Det ville have skadelige konsekvenser, hvis EU ikke greb ind, eftersom samspillet mellem medlemsstaternes afgiftspolitikker ikke har reduceret forskellene. Kun en ændring af de gældende bestemmelser vil som forklaret ovenfor kunne afhjælpe den nuværende situation. En sådan ændring kan kun gennemføres af den fællesskabslovgiver, som står bag de direktiver, der skal ændres.

- **Proportionalitetsprincippet**

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet af følgende årsager.

Målene for denne revision kan bedst nås ved at ændre de nuværende direktiver som beskrevet ovenfor.

Forslaget består navnlig i at forhøje minimumssatserne med henblik på at sikre et velfungerende indre marked uden fiskale grænser og beskytte medlemsstaternes sundhedsmål. Under overholdelse af minimumsreglerne bevarer medlemsstaterne suveræniteten til at fastsætte punktafgiftssatser på de niveauer, som de finder passende i forhold til deres egen nationale situation. Tilsvarende sikrer dette forslag medlemsstaterne større fleksibilitet til at fastlægge punktafgiftsstrukturen og opkræve minimumspunktafgifter på cigaretter.

Forslaget er således begrænset til, hvad der er nødvendigt for at nå traktatens mål.

- **Reguleringsmiddel/reguleringsform**

Foreslået reguleringsmiddel: Direktiv. På dette område, som allerede er reguleret af en række direktiver, bør medlemsstaterne fortsat sikres en betydelig grad af fleksibilitet som forklaret ovenfor. Andre midler end ændringsdirektiver ville derfor være uhensigtsmæssige.

4) BUDGETMÆSSIGE VIRKNINGER

Vedtagelsen af forslaget kunne teoretisk set få indvirkning på beregningen af momsindtægterne. Indvirkningen vil imidlertid være ubetydelig og under alle omstændigheder ikke være målbar.

Forslag til

RÅDETS DIREKTIV

om ændring af direktiv 92/79/EØF, direktiv 92/80/EØF og direktiv 95/59/EF for så vidt angår punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 93, under henvisning til forslag fra Kommissionen⁷,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet⁸,

under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁹, og ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 92/79/EØF af 19. oktober 1992 om indbyrdes tilnærmelse af cigaretafgifterne¹⁰ 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 cigaretter¹¹ skal der foretages en grundig gennemgang af punktafgiftssatserne og -strukturen for tobaksvarer. Denne gennemgang omfatter bestemmelser i Rådets direktiv 95/59/EF af 27. november 1995 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift¹².
- (2) Med henblik på at sikre et velfungerende indre marked og samtidig et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, jf. EF-traktatens artikel 152, og under hensyntagen til at Fællesskabet er part i Verdenssundhedsorganisationens rammekonvention om tobakskontrol, bør der foretages forskellige ændringer på området. Disse ændringer bør tage højde for situationen for hver af de forskellige tobaksvarer.
- (3) Med hensyn til cigaretter bør bestemmelserne forenkles for at skabe neutrale konkurrencevilkår for producenterne, reducere opdelingen af tobaksmarkederne og fremhæve sundhedsmålene. I den henseende bør konceptet om den mest efterspurgte

⁷ EUT C af , s. .

⁸ EUT C af , s. .

⁹ EUT C af , s. .

¹⁰ EFT L 316 af 31.10.1992, s. 8. Senest ændret ved direktiv 2003/117/EF (EUT L 333 af 20.12.2003, s. 49).

¹¹ EFT L 316 af 31.10.1992, s. 10. Senest ændret ved direktiv 2003/117/EF.

¹² EFT L 291 af 6.12.1995, s. 40. Senest ændret ved direktiv 2002/10/EF (EFT L 46 af 16.2.2002, s. 26).

prisklasse afskaffes; den prisrelaterede minimumsafgift bør i stedet fastsættes med udgangspunkt i den vejede gennemsnitlige detailsalgspris, og den specifikke minimumsafgift bør finde anvendelse for alle cigaretter. Af samme årsag bør den vejede gennemsnitlige detailsalgspris også anvendes som udgangspunkt for måling af specifikke punktafgifters andel af det samlede afgiftsbeløb.

- (4) Medlemsstaterne bør tildeles mere effektive midler til at lægge specifikke punktafgifter eller minimumspunktafgifter på cigaretter for at sikre, at der opkræves et minimumsafgiftsbeløb.
- (5) Med hensyn til finskåren tobak til rulning af cigaretter bør Fællesskabets minimumsafgifter udtrykkes på en sådan måde, at der opnås de samme virkninger som på cigaretområdet. I den henseende bør det sikres, at de nationale afgiftsniveauer både overholder en minimumsafgift, der er udtrykt som en procentdel af detailprisen, og en minimumsafgift, der er udtrykt som et fast beløb.
- (6) Ændringerne af pris- og punktafgiftsniveauerne er blevet analyseret, navnlig i forhold til cigaretter, som afgjort er den største kategori af tobaksvarer, og i forhold til finskåren tobak til rulning af cigaretter. Analysen viser, at der stadig er væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne, som kan forstyrre det indre markeds funktion. Større konvergens mellem afgiftsniveauerne i medlemsstaterne ville være med til at nedbringe omfanget af bedrageri og smugling inden for Fællesskabet.
- (7) Større konvergens ville også bidrage til at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau. Afgiftsniveauet er et vigtigt aspekt i forhold til prisen på tobaksvarer og påvirker følgelig forbrugernes rygevaner. Bedrageri og smugling undergraver de afgiftsregulerede prisniveauer for cigaretter og finskåren tobak til rulning af cigaretter og bringer derved målene for tobakskontrol i fare.
- (8) Med henblik på at opnå større konvergens og nedbringe forbruget bør Fællesskabets minimumsafgiftsniveauer for cigaretter og finskåren tobak til rulning af cigaretter forhøjes.
- (9) Inden indførelsen af en sådan forhøjelse er det nødvendigt, at der sker en tilnærmelse af minimumsafgiftsniveauerne for finskåren tobak til rulning af cigaretter i forhold til minimumsafgiftsniveauerne for cigaretter, så der tages større hensyn til graden af konkurrence mellem de to produkter, som afspejles i observerede forbrugsmønstre, samt deres lige store skadevirkning.
- (10) Af hensyn til en ensartet og rimelig beskatning bør definitionen af cigaretter, cigarer og cigarillos og anden røgtobak justeres, således at tobaksruller, som i forhold til deres længde kan betragtes som to eller flere cigaretter, i punktafgiftsøjemed behandles som to eller flere cigaretter, at en cigartype, som på mange punkter ligner en cigaret, i punktafgiftsøjemed behandles som en cigaret, og at røgtobak, som på mange punkter ligner finskåren tobak til rulning af cigaretter, i punktafgiftsøjemed behandles som finskåren tobak.
- (11) Med henblik på at undgå et fald i værdien af Fællesskabets minimumsafgiftsniveauer for cigarer, cigarillos og anden røgtobak end finskåren tobak til rulning af cigaretter er det nødvendigt at hæve de minimumsniveauer, der er udtrykt som et specifikt beløb.

- (12) Direktiv 92/79/EØF, direktiv 92/80/EØF og direktiv 95/59/EF bør derfor ændres i overensstemmelse hermed —

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

I direktiv 92/79/EØF foretages følgende ændringer:

1) Artikel 2 affattes således:

"Artikel 2

1. Medlemsstaterne drager omsorg for, at punktafgiften (specifik afgift og værdiafgift) på cigaretter udgør mindst 57 % af den vejede gennemsnitlige detailsalgspris på solgte cigaretter. Punktafgiften er mindst 64 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter uanset den vejede gennemsnitlige detailsalgspris.

Medlemsstater, som opkræver en punktafgift på mindst 101 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter på grundlag af den vejede gennemsnitlige detailsalgspris, er dog undtaget fra 57 %-reglen i første afsnit.

2. Fra 1. januar 2014 drager medlemsstaterne omsorg for, at punktafgiften (specifik afgift og værdiafgift) på cigaretter udgør mindst 63 % af den vejede gennemsnitlige detailsalgspris på solgte cigaretter. Punktafgiften er mindst 90 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter uanset den vejede gennemsnitlige detailsalgspris.

Medlemsstater, som opkræver en punktafgift på mindst 122 EUR pr. 1 000 stk. cigaretter på grundlag af den vejede gennemsnitlige detailsalgspris, er dog undtaget fra 63 %-reglen i første afsnit.

3. Den vejede gennemsnitlige detailsalgspris fastsættes pr. 1. januar hvert år i forhold til år n-1 på grundlag af den samlede overgang til forbrug og priserne inklusive moms.

4. Som undtagelse fra stk. 2 finder andet og tredje afsnit i dette stykke anvendelse.

Polen, Ungarn og Slovakiet bemyndiges til at lade de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme stk. 2 træde i kraft senest den 31. december 2014; de anvender disse foranstaltninger fra den 1. januar 2015.

Rumænien, Bulgarien, Litauen, Estland og Letland bemyndiges til at lade de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme stk. 2 træde i kraft senest den 31. december 2015; de anvender disse foranstaltninger fra den 1. januar 2016.

5. Medlemsstaterne forhøjer gradvis punktafgifterne med henblik på at efterkomme stk. 2 på de datoer, der er fastsat i henholdsvis stk. 2 og 4.

6. Kommissionen offentliggør en gang om året værdien af euroen i nationale valutaer, der skal anvendes på beløbene for den samlede minimumspunktafgift.

De valutakurser, der anvendes, er dem, der gælder den første arbejdsdag i oktober, og som offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*; de finder anvendelse fra den 1. januar i det følgende kalenderår."

2) Artikel 2a affattes således:

"Artikel 2a

1. Når der i den vejede gennemsnitlige detailsalgspris for cigaretter i en medlemsstat indtræffer en ændring, der bevirker, at punktafgiften falder til under det niveau, der er fastsat i henholdsvis stk. 1 og 2 i artikel 2, kan den pågældende medlemsstat undlade at tilpasse afgiften indtil senest den 1. januar i det andet år efter det år, hvor ændringen fandt sted.

2. Forhøjer en medlemsstat momssatsen for cigaretter, kan den nedsætte punktafgiften med op til et beløb, der udtrykt som en procentdel af den vejede gennemsnitlige detailsalgspris svarer til forhøjelsen af momssatsen, ligeledes udtrykt som en procentdel af den vejede gennemsnitlige detailsalgspris, også selv om en sådan tilpasning bevirker, at punktafgiften falder til under det niveau, der udtrykt som en procentdel af den vejede gennemsnitlige detailsalgspris er fastsat i henholdsvis stk. 1 og 2 i artikel 2.

Medlemsstaten forhøjer imidlertid afgiften igen, så den når op på mindst dette niveau senest den 1. januar i det andet år efter det år, hvor nedsættelsen fandt sted."

3) Artikel 4 affattes således:

"Artikel 4

1. Hvert fjerde år forelægger Kommissionen Rådet en rapport og eventuelt et forslag om de i dette direktiv fastsatte afgiftssatser og om punktafgiftsstrukturen, således som den er fastlagt i artikel 16 i Rådets direktiv 95/59/EF*.

I Kommissionens rapport indgår hensynet til et velfungerende indre marked, realværdien af punktafgiftssatserne og traktatens bredere målsætninger.

2. Medlemsstaterne tilsender Kommissionen al tilgængelig information med relevans for den rapport, der er nævnt i stk. 1.

3. Kommissionen udarbejder efter proceduren i artikel 24, stk. 2, i Rådets direktiv 92/12/EØF** en liste over statistiske data, der er nødvendige for udarbejdelsen af rapporten.

* EFT L 291 af 6.12.1995, s. 40.

** EFT L 76 af 23.3.1992, s. 1."

Artikel 2

I direktiv 92/80/EØF foretages følgende ændringer:

1) I artikel 3, stk. 1, tilføjes følgende ottende til elvte afsnit:

"Fra 1. januar 2010 anvender medlemsstaterne en punktafgift for finskåren tobak til rulning af cigaretter på mindst 38 % af detailsalgsprisen inklusive alle afgifter og mindst 43 EUR pr. kg.

Fra den 1. januar 2014 anvender medlemsstaterne en punktafgift for finskåren tobak til rulning af cigaretter på mindst 42 % af detailsalgsprisen inklusive alle afgifter og mindst 60 EUR pr. kg.

Medlemsstaterne forhøjer gradvis punktafgifterne med henblik på at efterkomme de nye minimumsregler, der er fastsat i niende afsnit, den 1. januar 2014.

Fra den 1. januar 2010 skal punktafgiften udtrykt som en procentdel, som et beløb pr. kg eller for et givet antal styk mindst svarer til følgende:

- a) for cigarer og cigarillos: 5 % af detailsalgsprisen inklusive alle afgifter eller 12 EUR pr. 1 000 stk. eller pr. kg
- b) for anden røgtobak end finskåren tobak til rulning af cigaretter: 20 % af detailsalgsprisen inklusive alle afgifter eller 22 EUR pr. kg"

2) Artikel 4 affattes således:

"Artikel 4

1. Hvert fjerde år forelægger Kommissionen Rådet en rapport og eventuelt et forslag om de i dette direktiv fastsatte afgiftssatser.

I Kommissionens rapport indgår hensynet til et velfungerende indre marked, realværdien af punktafgiftssatserne og traktatens bredere målsætninger.

2. Medlemsstaterne tilsender Kommissionen al tilgængelig information af relevans for rapporten.

3. Kommissionen udarbejder efter proceduren i artikel 24, stk. 2, i Rådets direktiv 92/12/EØF* en liste over statistiske data, der er nødvendige for udarbejdelsen af rapporten.

* EFT L 76 af 23.3.1992, s. 1."

3) I artikel 5 affattes stk. 1 således:

"1. Kommissionen offentliggør en gang om året værdien af euroen i nationale valutaer, der skal anvendes på beløbene for punktafgiften.

De valutakurser, der anvendes, er dem, der gælder den første arbejdsdag i oktober, og som offentliggøres i *Den Europæiske Unions Tidende*; de finder anvendelse fra den 1. januar i det følgende kalenderår."

Artikel 3

I direktiv 95/59/EF foretages følgende ændringer:

1) Artikel 3 affattes således:

"Artikel 3

I dette direktiv forstås følgende ved cigarer eller cigarillos, hvis de kan og i betragtning af deres egenskaber og forbrugernes almindelige forventninger er bestemt til at ryges, som de er:

- a) tobaksruller, som er forsynet med et dæksblad af naturtobak
- b) tobaksruller, som er fyldt med en reven blanding og er forsynet med et dæksblad af normal cigarfarve af rekonstitueret tobak, der dækker produktet helt, eventuelt også filteret, men ikke mundstykket i tilfælde af cigarer med mundstykke, når deres stykvægt uden filter og mundstykke er mindst 2,3 g, og deres omkreds er 34 mm eller derover i mindst en tredjedel af deres længde."

2) I artikel 4 affattes stk. 2 således:

"2. I punktafgiftsøjemed betragtes en af de i stk. 1 omhandlede tobaksruller som to cigaretter, hvis den uden filter og mundstykke har en længde over 9 cm, men højst 12 cm, som tre cigaretter, hvis den uden filter og mundstykke har en længde over 12 cm, men højst 15 cm, og så fremdeles."

3) Artikel 6 affattes således:

- a) i første afsnit ændres "1 mm" til "1,5 mm"
- b) i andet afsnit ændres "1 mm" til "1,5 mm"

4) I artikel 7 affattes stk. 1 således:

"1. Produkter, som delvis består af andre stoffer end tobak, men som opfylder de øvrige kriterier i artikel 3, ligestilles med cigarer og cigarillos."

5) Artikel 16 affattes således:

"Artikel 16

1. Punktafgiftens specifikke element må ikke være under 10 % eller over 75 % af det samlede afgiftsbeløb, der fremkommer ved sammenlægning af følgende:

a) den specifikke punktafgift

b) den proportionale punktafgift og moms, der opkræves af den vejede gennemsnitlige detailsalgspris

Den vejede gennemsnitlige detailsalgspris fastsættes pr. 1. januar hvert år i forhold til år n-1 på grundlag af den samlede overgang til forbrug og priserne inklusive moms.

2. Som undtagelse fra stk. 1 kan en medlemsstat, når der i den vejede gennemsnitlige detailsalgspris for cigaretter indtræffer en ændring, der bevirker, at punktafgiftens specifikke element udtrykt som en procentdel af det samlede afgiftsbeløb falder til under 10 % eller stiger til over 75 % af det samlede afgiftsbeløb, undlade at tilpasse det specifikke punktafgiftsbeløb indtil senest den 1. januar i det andet år efter det år, hvor ændringen fandt sted.

3. Uanset artikel 8, stk. 1, kan hver medlemsstat holde toldafgifter uden for beregningsgrundlaget for den proportionale punktafgift for cigaretter.

4. Medlemsstaterne kan opkræve en minimumspunktafgift på cigaretter."

6) Artikel 17 udgår.

Artikel 4

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 2009. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og bestemmelser samt en sammenligningstabel over disse love og bestemmelserne og bestemmelserne i dette direktiv.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for denne henvisning fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 5

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 6

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles,

På Rådets vegne
Formand