

Brüssel, den 10.2.2020
SWD(2020) 33 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

der

Richtlinie

**2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der
Verbrauchssteuern auf Tabakwaren**

{SWD(2020) 32 final}

ZUSAMMENFASSUNG

In der Richtlinie 2011/64/EU des Rates¹ (im Folgenden die „Richtlinie“) sind die EU-Vorschriften für die Besteuerung von Tabakwaren und insbesondere die Struktur und die Mindeststeuersätze festgelegt. Die Richtlinie soll das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und gleichzeitig ein hohes Gesundheitsschutzniveau gewährleisten und zur Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuerhinterziehung und rechtswidrigem grenzüberschreitendem Einkauf beitragen.

Im Zuge der vorliegenden Evaluierung wird die Leistung der Richtlinie 2011/64/EU anhand der Bewertungskriterien der Leitlinien der Kommission für eine bessere Rechtsetzung² bewertet.

Grundsätzlich hat die Richtlinie ihre Aufgabe erfüllt, was die Vorhersehbarkeit und die Stabilität der Steuereinnahmen der Mitgliedstaaten angeht. Außerdem bot sie den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität bei der Umsetzung ihrer nationalen finanzpolitischen Strategien in Bezug auf herkömmliche Tabakwaren. Die Steuereinnahmen aus der Verbrauchsteuer auf Tabakwaren in der EU beliefen sich 2017 auf 82,3 Mrd. EUR. Aufgrund der Entwicklung und Vermarktung neuartiger Produkte (elektronische Zigaretten, erhitzte Tabakerzeugnisse und neue suchterzeugende nikotin- oder cannabishaltige Erzeugnisse) stößt der bestehende Rechtsrahmen jedoch an seine Grenzen. Der derzeitige Geltungsbereich und die geltenden Bestimmungen der Richtlinie sind nicht für den Umgang mit diesen Marktentwicklungen geeignet.

Die Evaluierung zeigt, dass sich die Richtlinie nur mäßig auf die öffentliche Gesundheit ausgewirkt hat. Die Richtlinie hat mit der Anhebung der EU-Mindeststeuersätze für Zigaretten und Feinschnitttabak einen ersten Impuls gegeben; tatsächlich waren aber nur wenige Mitgliedstaaten mit sehr niedrigen Steuersätzen betroffen. In jedem Fall wirkt dieser Impuls nicht länger nach. Die Tabakbesteuerung gilt als das wirksamste Instrument zur Verringerung des Konsums und der Verbreitung von Tabak. Die hohen Raucherzahlen in der EU – 26 % der Erwachsenen in der EU und 29 % der jungen Europäerinnen und Europäer zwischen 15 und 24 Jahren rauchen – geben nach wie vor Anlass zu großer Sorge. In den USA und Australien rauchen derzeit weniger als 15 % der Erwachsenen.³

Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten ausreichend Freiheit und Flexibilität, sodass sie auf nationaler Ebene ehrgeizigere Strategien im Bereich der öffentlichen Gesundheit mit höheren Steuersätzen verfolgen können. Die erheblichen Unterschiede bei den Steuern (und damit den Preisen) zwischen den Mitgliedstaaten könnten diesen Strategien jedoch dort entgegenstehen, wo grenzüberschreitende Einkäufe weit verbreitet sind, weil die Preisunterschiede einen ausreichenden wirtschaftlichen Anreiz bieten, um auf der anderen Seite der Grenze einzukaufen. Die Durchschnittspreise für eine Packung Zigaretten in den Mitgliedstaaten reichen von 2,57 EUR bis 11,37 EUR. Dadurch haben die Menschen – auch junge Erwachsene – leichter Zugang zu günstigeren Tabakerzeugnissen, wodurch die gesundheitspolitischen Maßnahmen im Verbrauchsland letztlich an Effizienz einbüßen. Insgesamt erscheint die Verwirklichung des Ziels der „Konvergenz“ der Richtlinie durch die Festlegung von EU-weiten Mindeststeuersätzen grundsätzlich problematisch. Die fehlende Steuerkonvergenz in der EU ist für einige Mitgliedstaaten Anlass zu großer Besorgnis, sowohl aufgrund entgangener Steuereinnahmen als auch wegen der Unterminierung ihrer Gesundheitspolitik. Die aggregierten Nettoauswirkungen

¹ [Richtlinie 2011/64/EU](#) des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren. Die Richtlinie trat am 1. Januar 2011 in Kraft.

² [Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung](#).

³ [Centers for Disease Control and Prevention](#) und [Australian bureau of statistics](#).

wirtschaftlich bedingter grenzüberschreitender Ströme in der EU werden auf rund 2,3 Mrd. EUR an entgangenen Steuereinnahmen geschätzt.⁴

Der Umfang des illegalen Handels mit Zigaretten und Feinschnitttabak ist nach wie vor eine Herausforderung im Hinblick auf Durchsetzung, Einnahmeverluste und Auswirkungen auf die Verbreitung von Tabak. Die Evaluierung zeigt, dass der Umfang dieses Phänomens in den letzten Jahren leicht zurückgegangen ist, jedoch auf hohem Niveau bleibt (rund 8 % des tatsächlichen Verbrauchs, was einem potenziellen Verlust von Verbrauchsteuereinnahmen in Höhe von 7,5 Mrd. EUR entspricht). Dies verlangt nach einer stärkeren Durchsetzungspolitik und Steuerregelungen mit Schutzmaßnahmen zur Durchsetzung. Die Evaluierung bestätigt außerdem, dass aufgrund der zunehmenden illegalen Herstellung von Zigaretten in der EU ein harmonisierter Ansatz für die Überwachung der Ströme von Rohtabak in die und innerhalb der Union erforderlich ist.

Schließlich wird in der Evaluierung auf die mangelnde Kohärenz zwischen der Richtlinie und anderen EU-Politikbereichen und die notwendige Entwicklung von Synergien hingewiesen. Es bedarf eines umfassenderen und ganzheitlichen Ansatzes, der alle Aspekte der Eindämmung des Tabakkonsums – öffentliche Gesundheit, Besteuerung, Bekämpfung des illegalen Handels und Umweltbelange – berücksichtigt. Mehr Kohärenz ist auch mit Blick auf die EU-Agenda zur Krebsbekämpfung erforderlich.

⁴ D. h. die Preisunterschiede sind so hoch, dass nicht nur der Einkauf durch Touristen oder Reisende zum privaten Verbrauch gefördert wird, sondern dass auch beim illegalen Weiterverkauf oder bei Reisen zum alleinigen Zweck des Zigarettenkaufs ein wirtschaftlicher Gewinn sicher ist.