



Bruxelles, den 21.12.2015
COM(2015) 621 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

**om Refit-evalueringen af direktiv 2011/64/EU og om punktafgiftsstrukturen og -satserne
for forarbejdet tobak**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	3
2. BAGGRUND	3
3. DEN EKSTERNE EVALUERING AF DIREKTIVET	4
3.1 Evalueringsens omfang	4
3.2 Metode	5
3.3 Evalueringsresultater	5
3.4 Interessenternes feedback på evalueringen	6
4. PROBLEMER, DER BLEV PÅVIST I FORBINDELSE MED EVALUERINGEN: DEFINITIONER	7
4.1 De nuværende definitioners funktion	8
4.1.1 Subjektive kriterier	8
4.1.2 Uoverensstemmelser mellem told og punktafgifter	8
4.1.3 Minimumspunktafgiften	9
4.2 Manglende definitioner	9
5. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER I FORBINDELSE MED EVALUERINGEN	10
5.1 Evalueringsens kvalitet	10
5.2 Anbefalinger	11
6. OPFØLGNING OG ENDELIGE KONKLUSIONER	13
BILAG I. TENDENSER OG STATISTIKKER	15
BILAG I.I – VEJET GENNEMSNITSPRIS FOR CIGARETTER	17
BILAG I.II – AFGIFTSNIVEAUET FOR CIGARETTER	18
BILAG I.III – FORBRUGET AF CIGARETTER	19
BILAG I.IV – CIGARETPAKKER PR. VOKSEN	20
BILAG I.V – FORBRUGET AF FINSKÅREN TOBAK	21
BILAG I.VI – FINSKÅREN TOBAK PR. VOKSEN	22
BILAG I.VII – AFGIFTSINDTÆGTER	23
BILAG I.VIII – TOBAKSINDTÆGTER I FORHOLD TIL DE SAMLEDE AFGIFTSINDTÆGTER	24

1. INDLEDNING

I henhold til artikel 19, stk. 1, i [direktiv 2011/64/EU](#)¹ skal Kommissionen hvert fjerde år forelægge en rapport om punktafgiftssatserne og -strukturen i dette direktiv. Der skal i denne rapport tages hensyn til et velfungerende indre marked, realværdien af punktafgiftssatserne og traktatens bredere målsætninger, og den skal navnlig baseres på oplysningerne fra medlemsstaterne. Den foreliggende rapport indgår i en række af rapporter² om, hvordan EU's regler om punktafgifter på forarbejdet tobak fungerer, som Kommissionen har forelagt siden 1992.

Direktivet er desuden blevet udvalgt til evaluering i forbindelse med Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering (Refit).³

I nærværende rapport fremlægges resultaterne og konklusionerne af en ekstern evaluering, hvor direktivet blev vurderet fra disse to synsvinkler. Den indeholder desuden en oversigt over de statistiske oplysninger, som medlemsstaterne har indberettet vedrørende udviklingen i den vejede gennemsnitspris, mængder, der er overgået til frit forbrug, afgiftsindtægter og afgiftsniveauet for forarbejdet tobak, siden direktivet trådte i kraft i 2011.

Den nuværende rapport fokuserer til forskel fra de foregående rapporter ikke på stigninger i de minimumspunktafgiftssatser, der er fastsat i direktiv 2011/64/EU. Mange stigninger i de samlede minimumspunktafgifter er først lige trådt i kraft. Der er indført overgangsperioder for nogle medlemsstater, og visse gradvise stigninger er endnu ikke trådt i kraft.⁴ Virkningen af disse foranstaltninger vil derfor blive behandlet i en senere rapport.

2. BAGGRUND

Direktiv 2011/64/EU fastsætter EU-bestemmelser om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak. Det definerer og klassificerer nærmere bestemt en række forskellige forarbejdede tobaksvarer, der er omfattet af direktivet, ud fra deres særlige kendetegn. Punktafgiftsstrukturen for de forskellige varer er også fastlagt i dette direktiv. Formålet med direktivet er både at sikre et velfungerende indre marked og at sikre et højt

¹ [Rådets direktiv 2011/64/EU](#) af 21. juni 2011 om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak.

²

KOM(1995) 285
KOM(1998) 320
KOM(2001) 133
KOM(2008) 460

Den sidstnævnte rapport fra 2008 dannede grundlag for Rådets direktiv 2010/12/EU af 16. februar 2010 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 samt direktiv 2008/118/EF.

³ Formålet med Refit-programmet er at gennemgå hele EU-lovgivningen – at indkredse byrder, uoverensstemmelser, mangler og ineffektive foranstaltninger og at fremsætte de nødvendige forslag til opfølgning af konklusionerne af gennemgangen.

⁴ Artikel 10 og artikel 14 direktiv 2011/64/EU.

sundhedsbeskyttelsesniveau.⁵ Et velfungerende indre marked forudsætter, at medlemsstaterne beskatter forbruget af varer i denne sektor på en sådan måde, at det ikke fordrejer konkurrencen og ikke hindrer den frie bevægelighed inden for EU. Direktivet bør i den sammenhæng sikre, at forarbejdede tobaksvarer beskattes korrekt i den medlemsstat, hvor det endelige forbrug finder sted.⁶ Dette er vigtigt, da indtægter fra punktafgifter på forarbejdet tobak samlet set bidrog med over 81 mia. EUR til medlemsstaternes nationale budgetter i 2014.

Kommissionen forpligtes i Refit-programmet til at sikre, at EU-lovgivningen er egnet til formålet og når sine mål med så få omkostninger og byrder som muligt.

3. DEN EKSTERNE EVALUERING AF DIREKTIVET

Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion (GD TAXUD) bad et konsortium oprettet af Rambøll Management Consulting A/S, The Evaluation Partnership og Europe Economics om at foretage en ekstern evaluering (i det følgende benævnt "evalueringen") for at vurdere, hvordan direktivet fungerer.

Det blev efter samråd med medlemsstaterne og i overensstemmelse med Refit-programmet aftalt, at formålet med evalueringen skulle være at pege på mulige forbedringer af lovgivningen med henblik på at nedbringe administrative omkostninger og byrder for både de nationale forvaltninger og erhvervslivet og med henblik på at opnå øget overensstemmelse og sikkerhed i forbindelse med opkrævning af punktafgifter på forarbejdet tobak. Evalueringen gik i gang i december 2012 og blev afsluttet i august 2014. En styringsgruppe, der bestod af medarbejdere fra alle relevante tjenestegrene i Kommissionen, førte tilsyn med evalueringens gennemførelse.

Det skal påpeges, at evalueringen blev afsluttet før den 19. maj 2015, hvor de nye retningslinjer for bedre regulering blev vedtaget⁷, og at det derfor ikke var muligt at tage hensyn til nogle af de obligatoriske elementer, der blev indført med disse retningslinjer. For det første tilkendegav interessenterne deres synspunkter i forbindelse med målrettede undersøgelser i stedet for en åben offentlig høring. For det andet blev der i overensstemmelse med Refit-programmets formål især fokuseret på spørgsmål vedrørende nyttevirkning og effektivitet.⁸

3.1 Evalueringens omfang

Den første del af evalueringen gik ud på at kortlægge de vigtigste karakteristika ved punktafgiftssystemer for forarbejdet tobak baseret på de to vigtigste direktiver, der vedrører

⁵ Artikel 26, artikel 113 og artikel 168 i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#).

⁶ Dog ikke i den situation, der er beskrevet i artikel 32 i direktiv 2008/118/EF.

⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm

⁸ Ifølge de nye retningslinjer for bedre regulering skal evalueringen af lovgivningen belyse dens nyttevirkning, effektivitet, relevans, sammenhæng og EU-merværdi.

punktafgifter på forarbejdet tobak.⁹ Evalueringen fokuserede herefter på at finde svar på de aftalte evalueringsspørgsmål. Evalueringsresultaterne er grupperet efter disse evalueringsspørgsmål, der angives i [punkt 3.3](#). Evalueringen gjorde det også klart, hvilke problemer der fremgik af disse resultater. Disse problemer beskrives i [afsnit 4](#) i denne rapport.

Evalueringen omfattede ikke minimumssatsernes indvirkning på sundhedsbeskyttelsen, eftersom mange stigninger i den samlede minimumspunktafgift først trådte i kraft for nylig, hvilket betyder, at der er brug for mere tid til at vurdere disse aspekter.¹⁰ Flere medlemsstater er desuden blevet indrømmet overgangsperioder frem til den 31. december 2017 for at nå op på minimumssatserne for cigaretter. For finskåren røgtobak vil den samlede minimumspunktafgift gradvis blive forhøjet i perioden indtil den 1. januar 2020.

3.2 Metode

Evalueringen foregik i tre faser med fokus på udformning, dataindsamling og analyse. I dataindsamlingsfasen blev der fremsendt spørgeskemaer til både medlemsstaterne og de erhvervsdrivende. 27 medlemsstater og 48 erhvervsdrivende besvarede spørgeskemaerne. Besvarelserne blev fulgt op af telefonopkald og personlige interviews. Der blev desuden gennemført casestudier i syv udvalgte medlemsstater.¹¹ Denne fase omfattede også skrivebordsundersøgelser og gennemgang af relevant litteratur. Der blev desuden foretaget en kvalitativ analyse af eksisterende regler, undersøgelser og økonomisk litteratur samt en analyse af de tilgængelige økonomiske data.

Kontrahenten benyttede besvarelserne af spørgeskemaerne til at afdække god praksis såvel som problemer. I den tredje fase analyserede og sammenlignede kontrahenten de forskellige svar og udarbejdede en liste over de problemer, som skattemyndigheder og erhvervsdrivende står over for. Til sidst blev der udarbejdet en række anbefalinger for at rette op på de konstaterede problemer.

3.3 Evalueringsresultater

3.3.1 I hvilket omfang sikrer den nuværende ordning for punktafgifter på tobaksvarer, at det indre marked fungerer tilfredsstillende, og at konkurrencen ikke fordrejes?

Det blev konstateret, at gennemførelsen af minimumspunktafgiften¹², den inkonsekvente behandling af e-cigaretter og visse forarbejdede tobaksvarer og den afgiftsbetingede

⁹ [Rådets direktiv 2011/64/EU](#) af 21. juni 2011 om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak, [Rådets direktiv 2008/118/EF](#) af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af [direktiv 92/12/EØF](#).

¹⁰ Artikel 10 og artikel 14 direktiv 2011/64/EU.

¹¹ Tyskland, Danmark, Finland, Grækenland, Polen, Rumænien og Det Forenede Kongerige.

¹² Artikel 7, stk. 4, og artikel 8, stk. 6, i direktiv 2011/64/EU.

substitution mellem og inden for varegrupper skaber fordrejninger på det indre marked. Selv om ikke-harmoniserede antitforegribelsesforanstaltninger også kan forstyrre det indre markeds funktion, mener skattemyndighederne ikke, at det er praktisk muligt eller ønskeligt at foretage en harmonisering på disse områder. Med disse undtagelser viste evalueringen, at den nuværende afgiftsstruktur og de nuværende afgiftssatser generelt sikrer neutrale konkurrencevilkår og fri prisfastsættelse på det indre marked.

De fravigelser og undtagelser, der tillades i det gældende direktiv om grænsehandel og ulovlig handel, har begrænsede virkninger. Der blev i øvrigt ikke fundet klare beviser for, at de ændringer i punktafgiftsniveauerne for tobak, der er trådt i kraft, har ført til ændringer i handelsmønstrene.

3.3.2 I hvilket omfang gennemføres den nuværende ordning for punktafgifter på tobaksvarer på en omkostningseffektiv måde?

De største negative virkninger for skattemyndighedernes og de erhvervsdrivendes omkostninger til administration og overholdelse af regler skyldes uoverensstemmelser mellem definitionerne vedrørende punktafgifter og den kombinerede nomenklatur (KN) for tarifiering af varer og retlig usikkerhed om behandlingen af visse varer (herunder retslige indsigelser). Selv om de omkostninger, som den retlige usikkerhed medfører, generelt er beskedne, da der ofte er tale om nicheprodukter, vurderes det, at de kan have stor betydning for virksomheden eller skattemyndigheden.

3.3.3 I hvilket omfang tilgodeser den nuværende ordning for punktafgifter på tobaksvarer medlemsstaternes budgetmål?

Definitionerne i artikel 2-5 i direktiv 2011/64/EU er generelt hensigtsmæssige i forhold til opkrævningen af punktafgifter. Definitionerne er til gengæld ikke optimale hvad angår tilsynet med omsætning og oplægning af forarbejdet tobak.

3.4 Interessenternes feedback på evalueringen

Den styringsgruppe, der førte tilsyn med evalueringen, opfordrede interessenterne til at give deres mening til kende om resultaterne på et møde, der blev afholdt i Bruxelles den 6. juni 2014. Opfordringen blev rettet til alle relevante interessenter, herunder medlemsstaternes myndigheder, de erhvervsdrivende og sundheds- og forbrugerorganisationer. Efter denne begivenhed modtog Kommissionen skriftlig feedback fra tre medlemsstater, 12 organisationer eller foreninger, der repræsenterer de erhvervsdrivende, og et netværk af ngo'er, der beskæftiger sig med folkesundheden i Europa.

Der fremkom meget forskellige bemærkninger. Der var generelt større opbakning til evalueringsresultaterne end til anbefalingerne. De fleste interessenter fandt, at der var behov for en nærmere analyse af anbefalingerne. Ud over at bakke op om nogle af resultaterne stillede interessenterne også en lang række spørgsmål om metoden og dataanvendelsen.

De var bl.a. bekymrede over, at nogle interessenter var overrepræsenteret, hvilket påvirkede det samlede datasæt. Nogle af dem havde besvaret spørgeskemaerne fra centralt hold, mens

andre havde bedt deres nationale filialer om at fremsende særskilte besvarelser. Den eksterne kontrahent tog hensyn til dette og foretog de nødvendige justeringer.

Der blev fremsat adskillige kritiske bemærkninger om beregningen af efterspørgselspriselasticiteten, vurderingerne af omfanget af den ulovlige handel og valget om at anvende Euromonitor-data. Den eksterne kontrahent sørgede for, at den endelige rapport indeholdt en passende præcisering af disse spørgsmål.

Nogle respondenter mente, at evalueringen også burde have fokuseret på de sundhedsmæssige aspekter af tobaksforbrug og beskatning. Dette blev imidlertid anset for forhastet, da det ville have betydet, at der skulle tages hensyn til virkningen af det nye [tobaksvaredirektiv](#) – direktiv 2014/40/EU¹³ – der skal gennemføres senest i maj 2016. Under alle omstændigheder var det nye tobaksvaredirektiv endnu ikke blevet vedtaget på det tidspunkt, hvor selve evalueringen fandt sted.

Ud over den feedback, der vedrørte evalueringens omfang og metode, blev der også modtaget feedback om anbefalingerne i forbindelse med evalueringen (se også [punkt 5.2](#)):

- Nogle respondenter mente, at anbefalingen om, at man burde overveje at afpasse minimumssatserne for cigarer/cigarillos efter de tilsvarende satser for cigaretter, ville få en uforholdsmæssig virkning.
- Andre var ikke overbevist om, at det ville løse de konstaterede problemer, hvis råtabak blev omfattet af bestemmelserne om oplægning og omsætning af forarbejdet tobak.
- Nogle fandt det u hensigtsmæssigt at anbefale at fjerne uoverensstemmelser mellem punktafgiftskategorier og KN-koder, fordi KN-koderne var udarbejdet til andre formål.
- Nogle respondenter mente, at e-cigaretter ikke burde omfattes af det nuværende direktivs anvendelsesområde, og at man i stedet burde overveje et særligt initiativ baseret på en harmoniseret tilgang til beskatningen af disse produkter.

4. PROBLEMER, DER BLEV PÅVIST I FORBINDELSE MED EVALUERINGEN: DEFINITIONER

Efter at direktiv 2011/64/EU var trådt i kraft, blev definitionerne af cigaretter, cigarillos, cigarer og røgtobak ændret, fordi de tidligere definitioner blev anset for at være mangelfulde. I forbindelse med evalueringen blev det undersøgt, hvordan de nye definitioner fungerer. Evalueringen afdækkede en række problemer, der bør undersøges nærmere. Disse problemer beskrives i de følgende punkter.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2014/40/EU](#) af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af [direktiv 2001/37/EF](#).

4.1 De nuværende definitioners funktion

4.1.1 Subjektive kriterier

De nuværende definitioner indeholder en række subjektive udtryk. Klassificeringen af varer til punktafgiftsformål kræver derfor en vis grad af subjektiv fortolkning. Interessenterne kritiserede den måde, som de nuværende definitioner fungerer på, og navnlig de subjektive elementer. Evalueringen afslørede følgende vanskeligheder:

- Den nuværende formulering af artikel 5 og navnlig udtryk som »*pakket med henblik på detailsalg*« og »*kan ryges uden yderligere industriel forarbejdning*« kan give anledning til retlig usikkerhed og resultere i, at medlemsstaterne behandler de samme varer forskelligt.
- Definitionerne af cigarer, cigarillos og røgtobak skaber ikke tilstrækkelig retssikkerhed med hensyn til klassificering. Den inkonsekvente behandling af forarbejdede tobaksvarer (navnlig "grænseprodukter") kan resultere i forskelle i medlemsstaternes skatteforhold. Dette kan forhindre det indre marked i at fungere tilfredsstillende. Halvdelen af medlemsstaterne har oplevet, at varer efter deres opfattelse benyttes for at tilsidesætte de nuværende definitioner og opnå en mere fordelagtig afgiftsmæssig behandling.¹⁴ En række erhvervsdrivende tilkendegav, at nogle af de mindre cigarer eller cigarillos, der pålægges en lavere punktafgift, burde sidestilles med cigaretter. Disse varer udgør efter deres opfattelse direkte substitutter for cigaretter.¹⁵
- Den vage formulering af definitionerne i direktivet og de manglende definitioner (se [punkt 4.2](#)) giver anledning til retlig usikkerhed. Det kan eksempelvis tage virksomhederne 2-8 timer at klassificere en vare, selv om der ikke foreligger særlig komplekse problemer.¹⁶ Hvis klassificeringen er problematisk, tager det endnu længere tid. Den retlige usikkerhed kan derfor have stor betydning for de enkelte virksomheder eller skattemyndighederne.

4.1.2 Uoverensstemmelser mellem told og punktafgifter

Der findes i øjeblikket to forskellige systemer til klassificering af varer til punktafgifts- og toldformål. Definitionerne i artikel 2-5 i direktiv 2011/64/EU stemmer f.eks. ikke fuldt overens med det tarifieringssystem, der anvendes på toldområdet. Uoverensstemmelserne gør det dyrere for både skattemyndighederne og de erhvervsdrivende at overholde reglerne.¹⁷ En række mindre virksomheder er stødt på problemer på grund af forskellige definitioner for punktafgifter og told, som kan gøre det dyrere at overholde reglerne, fordi disse virksomheder skal udføre de samme opgaver to gange i forbindelse med de forskellige systemer, der anvendes af myndighederne. Overordnet oplyste 68 % af de erhvervsdrivende, at de

¹⁴ Se også s. 57 i [evalueringen](#) af tobaksafgifterne.

¹⁵ Se også s. 60 i [evalueringen](#) af tobaksafgifterne.

¹⁶ Se også s. 163 i [evalueringen](#) af tobaksafgifterne.

¹⁷ Se også s. 154 i [evalueringen](#) af tobaksafgifterne.

divergerende definitioner har medført betydelige administrative omkostninger, og 4 % anser endda de dermed forbundne omkostninger for meget betydelige¹⁸.

4.1.3 Minimumspunktafgiften

Medlemsstaterne har siden 2011 haft mulighed for at opkræve en minimumspunktafgift på cigaretter. Minimumspunktafgiften blev indført for at fastsætte rammebestemmelser, som sikrer, at medlemsstaterne fastsætter dette minimumsbeløb på samme måde. Evalueringen viste imidlertid, at der hersker tvivl om artikel 8, stk. 6, og at der i praksis ser ud til at være forskel på, hvordan medlemsstaterne gennemfører denne bestemmelse. Interviews med medlemsstaterne viser, at der i øjeblikket anvendes forskellige fortolkninger i forbindelse med minimumspunktafgiftens fastsættelse.¹⁹

4.2 Manglende definitioner

Direktiv 2011/64/EU indeholder de definitioner af cigaretter, cigarillos, cigarer, og røgtobak, der gælder i øjeblikket.

Visse udefinerede varer vil kunne henføres til en af disse kategorier (f.eks. vandpibetobak), og andre falder uden for direktivets rammer (det sidste gælder generelt for råttobak, visse mellemprodukter og e-cigaretter). I nogle medlemsstater findes der også nye opvarmede tobaksvarer på markedet, som giver anledning i forskellig behandling.²⁰ Disse "heat-not-burn"-tobaksvarer adskiller sig fra e-cigaretter ved at indeholde tobak. Tobakken opvarmes imidlertid i stedet for at blive brændt af (der sker ingen forbrænding).

Nogle medlemsstater og erhvervsdrivende pegede på, at de nuværende definitioner ikke længere er egnede til formålet. Det skyldes ikke kun markedsudviklingen, men også usikkerhed om, hvorvidt de nuværende definitioner er tilstrækkeligt effektive til at forhindre ulovlig handel.

Selv om det først og fremmest påhviler medlemsstaterne at forhindre ulovlig handel med punktafgiftspligtige varer (navnlig med hensyn til håndhævelse), mener Kommissionen imidlertid, at EU-reglerne bør være så effektive som muligt for at bekæmpe denne handel. EU har i de seneste år intensiveret sin indsats ved at underskrive [protokollen til udryddelse af den ulovlige handel med tobaksvarer](#), vedtage tobaksvaredirektivet, der indeholder udtrykkelige bestemmelser om bekæmpelse af ulovlig handel, og fastsætte handlingsplanen i Kommissionens meddelelse af 6. juni 2013.²¹ Det skønnes i forbindelse med evalueringen, at den ulovlige handel resulterer i mistede toldindtægter svarende til ca. 11,1 mia. EUR

¹⁸ Se også s. 166 i [evalueringen](#) af tobaksafgifterne.

¹⁹ Se tabel 12 i [evalueringen](#) af tobaksafgifterne.

²⁰ "Heat-not-burn"-varer indgik ikke i evalueringen. Den afgiftsmæssige behandling af disse varer har været genstand for indledende drøftelser inden for [Fiscalis-projektgruppen vedrørende Tobak \(FPG 050\)](#) og på møder i [Ekspertgruppen vedrørende Indirekte Afgifter \(ITEG\)](#).

²¹ [COM\(2013\) 324](#), Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet med titlen Intensivering af kampen mod cigaretsmugling og andre former for ulovlig handel med tobaksvarer – En samlet EU-strategi.

årligt.²² Ifølge den eksterne kontrahents estimer kan en begrænsning af den ulovlige handel føre til inddrivelse af toldafgifter i størrelsesordenen 6,1-7,2 mia. EUR pr. år efter justering for prisbetinget nedgang i forbruget (vurderet på grundlag af den gennemsnitlige priselasticitet på et givet marked).²³

Der blev desuden påvist følgende problemer:

- Definitionerne sikrer ikke en korrekt og fuld udnyttelse af systemet til verifikation af punktafgiftspligtige varers omsætning (EMCS-systemet) eller af de relevante bestemmelser om administrativt samarbejde og udveksling af oplysninger, der alle betragtes som centrale elementer i bekæmpelsen af svig. Det hænger bl.a. sammen med, at direktiv 2011/64/EU har et begrænset anvendelsesområde og udelukker visse varer (f.eks. råtabak). Mange medlemsstater pegede på, at en stigende mængde råtabak blev omdirigeret fra lovlige til ulovlige handelskredsløb eller solgt direkte til de endelige forbrugere.
- Medlemsstaternes inkonsekvente behandling af en række varer (f.eks. mellemprodukter, råtabak og biprodukter) forringer medlemsstaternes myndigheds evne til at føre tilsyn med forarbejdet tobak.
- Den overordnede tilgang, som definitionerne i artikel 5 bygger på, fører til en relativt højere beskatning af varer som f.eks. vandpibetobak, der ikke har de samme kendetegn som de andre varer i denne kategori.
- Hvis e-cigaretter ikke henregnes til punktafgiftspligtige varer, kan det få store langsigtede budgetmæssige konsekvenser for medlemsstaterne. Nogle medlemsstater er begyndt at pålægge disse varer en national afgift. Det vil med tiden kunne forstyrre det indre markeds funktion, hvis andre medlemsstater beslutter at gøre det samme uden at koordinere deres indsats, hvilket vil resultere i uensartet behandling inden for EU.

5. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER I FORBINDELSE MED EVALUERINGEN

5.1 Evalueringsens kvalitet

Kommissionen har gennemgået den eksterne evaluering nøje og har også taget hensyn til den feedback, interessenterne er kommet med. Evalueringsgruppens arbejde blev anset for at være i overensstemmelse med Kommissionens evalueringsstandarder.²⁴ De vurderinger og

²² Ifølge beregninger foretaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) medfører ulovlig handel med cigaretter årlige finansielle tab på mere end 10 mia. EUR for EU's og medlemsstaternes budgetter (se også COM(2013) 324).

²³ Se også s. 46 i [evalueringen](#) af tobaksafgifterne.

²⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_en.pdf

konklusioner, der indgik i evalueringen, stammede direkte fra resultater, som var baseret på den indsamlede dokumentation. For at opnå solide resultater blev der anvendt flere forskellige dataindsamlingsmetoder, herunder sonderinger, interviews, skrivebordsundersøgelser og casestudier. Kommissionen og interessenterne anså som helhed dette metodemix for at være passende.

Kommissionen er imidlertid klar over, at det på grund af manglende data eller oplysninger var nødvendigt at opstille visse antagelser for at kunne svare på evalueringsspørgsmålene. Nogle resultater mangler oplysninger om omkostninger og fordele. Det gælder f.eks. for dobbelt klassificering af og tilsyn med af råtabak. Da evalueringen fokuserede på nyttevirkning og effektivitet, var det heller ikke muligt at komme nærmere ind på spørgsmål vedrørende relevans, sammenhæng og EU-merværdi. Evalueringen tager desuden ikke højde for de potentielle virkninger af det nye tobaksvaredirektiv – direktiv 2014/40/EU – der også forventes at påvirke tobaksforbruget.²⁵

5.2 Anbefalinger

Evalueringseksperterne fremsatte 16 anbefalinger, som skal forbedre den måde, reguleringen af punktafgifter på forarbejdet tobak, fungerer på, på grundlag af den indsamlede dokumentation.

Tabel 1 – Anbefalinger i forbindelse med den eksterne evaluering²⁶

Nr.	Anbefaling
Anbefalinger vedrørende definitioner af punktafgiftspligtige tobaksvarer	
1	Yderligere undersøgelse af muligheden for at lade e-cigaretter være omfattet af punktafgifter på tobaksvarer.
2	Yderligere undersøgelse (under nøje hensyntagen til omkostninger og byrder) af muligheden for at lade råtabak være omfattet af tilsynet med punktafgiftspligtige tobaksvarer og/eller alternative løsninger for at sikre, at der føres systematisk tilsyn med logistikken for råtabak.
3	Artikel 4, stk. 1, litra a), bør bringes i overensstemmelse med de forklarende bemærkninger til position 2402 10 00 i den kombinerede nomenklatur (FB/KN).
4	Artikel 5, stk. 1, litra a) – "kan ryges uden yderligere industriel forarbejdning" – ændres for at mindske usikkerheden i forbindelse med behandlingen af delvis forarbejdet tobak, der udbydes med henblik på rygning (f.eks. til "uden yderligere forarbejdning i et afgiftsoplag").
5	I lyset af de særlige kendetegn ved vandpibetobak bør der udarbejdes en særlig afgiftskategori, som gør det muligt at opnå en passende afgiftsstruktur.
6	Artikel 5, stk. 1, litra b) – "pakket med henblik på detailsalg [...] og som kan ryges" – bør ændres, således at ordleddet "detail" udgår af definitionen, og KN-koden bør bringes i overensstemmelse hermed.
7	Yderligere undersøgelse af muligheden for at fastsætte en særlig KN-kode for ekspanderet tobak.

²⁵ Det bemærkes, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 20. maj 2016.

²⁶ Kilde: [Den endelige evalueringsrapport](#) med titlen "Study on the measuring and reducing of administrative costs for economic operators and tax authorities and obtaining in parallel a higher level of compliance and security in imposing excise duties on tobacco products".

Nr.	Anbefaling
8	For at undgå uoverensstemmelser og retlig usikkerhed i forbindelse med behandlingen bør det undersøges yderligere, om der kan tilføjes en supplerende afgiftskategori til direktivets anvendelsesområde. Denne kategori skal omfatte mellemprodukter, som det er nødvendigt at føre tilsyn med inden for rammerne af EMCS-systemet, og kan indeholde en direkte henvisning til de relevante KN-koder (f.eks. rekonstitueret tobak; tobaksaffald, der ikke er egnet til rygning, ekspanderet tobak mv.).
9	Det bør tilstræbes at fjerne uoverensstemmelser mellem KN-koder og punktafgiftskategorier med særlig vægt på at tarifere ikke-punktafgiftspligtige varer på samme måde som punktafgiftspligtige varer i KN og at henføre varer, der tariferes i den samme position, til forskellige punktafgiftskategorier.
10	Artikel 4, stk. 1 – "i betragtning af deres egenskaber og forbrugernes almindelige forventninger udelukkende er bestemt til at ryges" – bør ændres for at sikre klare regler og undgå retlig usikkerhed og dyre retstvister.
Anbefalinger vedrørende punktafgiftssatser og -struktur	
11	Det bør overvejes, om minimumspunktafgifterne på cigarer/cigarillos og cigaretter vil kunne ensrettes, for at fjerne incitamentet til at markedsføre "grænseprodukter" og forsøge at undgå betaling af den højere punktafgift.
12	Artikel 7, stk. 4, og artikel 8, stk. 6, bør ændres for at fjerne usikkerheden om de begrænsninger, der gælder for minimumspunktafgiften.
Anbefalinger vedrørende andre emner, der blev analyseret i forbindelse med denne evaluering	
13	Der bør indføres en rettelsesmeddelelse for det elektroniske administrative dokument (e-AD) for at gøre det muligt at rette mindre fejl. Det bør dog ikke være muligt at ændre væsentlige data, f.eks. vedrørende mængde, EPC-kode (koden for den punktafgiftspligtige vare) og KN-kode.
14	Det bør overvejes at integrere de nationale EMCS-systemer i forbindelse med markedsovervågning og med henblik på strafferetlig efterforskning.
15	Transitlande bør underrettes elektronisk om bevægelser, der finder sted på deres område.
16	Det bør overvejes at udvikle og anbefale et ensartet risikoanalyseredskab, der kan anvendes på EU-plan.

Kommissionen har undersøgt, hvor relevante de forskellige anbefalinger er, og mener, at følgende anbefalinger bør overvejes nærmere:

- Anbefaling 4, 6, 10 og 12 går ud på at udarbejde mere præcise definitioner for at begrænse den retlige usikkerhed, få medlemsstaterne til at anvende den samme tilgang og undgå forvriddning af det indre marked. Hvis disse anbefalinger følges, vil det påvirke arbejdsparametrene for andre anbefalinger. De kan derfor gives forrang.
- Formålet med anbefaling 3 og 9 er at forenkle den nuværende struktur ved at justere de kategorier eller definitioner af forarbejdet tobak, der forekommer i lovgivningen om punktafgifter, for at tage hensyn til den toldmæssige tarifiering og de tilsvarende forklarende bemærkninger til KN.
- Anbefaling 1, 2, 5 og 8 vedrører muligheden for at tilføje nye varekategorier for at gøre det lettere at sikre en passende ensartet beskatning af (nye) varer i det indre marked og gøre det muligt for medlemsstaterne at føre tilstrækkeligt tilsyn og tilstrækkelig kontrol.
- Anbefaling 11 har til formål at mindske unddragelse. Det bør i denne forbindelse tages i betragtning, at de undtagelser fra definitionen af cigarer og cigarillos, som Tyskland og

Ungarn blev indrømmet, udløb den 31. december 2014.²⁷ Det nuværende direktiv bemyndiger desuden medlemsstaterne til at bekæmpe unddragelse ved kun at forhøje punktafgiften på cigarer.

Det vurderes, at de øvrige anbefalinger enten falder uden for rammerne af en eventuel revision af Rådets direktiv 2011/64/EU eller kun er indirekte knyttet hertil. Det drejer sig om følgende anbefalinger:

- Anbefaling 7 og til dels anbefaling 6 og 9 vedrører toldmæssig tarifiering og de tilsvarende KN-koder. KN er baseret på nomenklaturen i det harmoniserede system (HS) med tilføjelse af underpositioner på fællesskabsplan. Det harmoniserede system forvaltes af Verdenstoldorganisationen (WCO). Disse anbefalinger er derfor ikke omfattet af anvendelsesområdet for Rådets direktiv 2011/64/EU. Der foreligger imidlertid den mulighed at anvende toldtarifieringssystemet som rettesnor for definitionerne af forarbejdede tobaksvarer med henblik på mindske den retlige usikkerhed. Derved vil der også kunne skabes potentielt omkostningsbesparende synergier, hvilket Kommissionens tjenestegrene vil foretage en vurdering af.
- Anbefaling 13-16 vedrører justeringer, der skal forbedre den generelle ordning for opkrævning af punktafgifter i medlemsstaterne. Disse anbefalinger må derfor anses for at være mere relevante for den sideløbende og igangværende evaluering af [Rådets direktiv 2008/118/EF af 16. december 2008 om den generelle ordning for punktafgifter og om ophævelse af direktiv 92/12/EØF](#). Evalueringen af dette direktiv blev påbegyndt i 2014 og forventes afsluttet i 2016.

6. OPFØLGNING OG ENDELIGE KONKLUSIONER

Opkrævningen af afgifter på forbrug af varer såsom punktafgifter på forarbejdet tobak bør hverken fordreje konkurrencen eller forhindre de frie varebevægelser inden for EU i et velfungerende indre marked. Evalueringen, der indgik i Refit-programmet, fokuserede på spørgsmål vedrørende effektivitet og nyttevirkning og den administrative byrde, der er forbundet med direktiv 2011/64/EU, med henblik på at sikre, at EU's lovgivning om punktafgifter på forarbejdet tobak når sine politiske mål med så få omkostninger som muligt.

Evalueringen viste samlet set, at den nuværende afgiftsstruktur og de nuværende afgiftssatser generelt sikrer neutrale konkurrencevilkår og fri prisfastsættelse på det indre marked. Evalueringsresultaterne viser samtidig, at der er opstået visse fordrejninger på det indre marked på grund af den uensartede anvendelse af minimumspunktafgiften²⁸, den inkonsekvente behandling af e-cigaretter og visse forarbejdede tobaksvarer og den afgiftsbetingede substitution mellem og inden for varegrupper.

²⁵ Artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/64/EU.

²⁸ Artikel 7, stk. 4, og artikel 8, stk. 6, i direktiv 2011/64/EU.

I forhold til Refit fremgår det af evalueringen, at skattemyndighederne og de erhvervsdrivende pålægges unødvendige omkostninger til administration og overholdelse af regler. Disse omkostninger skyldes visse definitioner, der kan skabe retlig usikkerhed om behandlingen af specifikke varer. Det er desuden problematisk, at der anvendes forskellige definitioner af tobaksvarer på punktafgifts- og toldområdet, især for små og mellemstore virksomheder, da det medfører dobbeltposter og retlig usikkerhed.

Endelig har direktivet med visse undtagelser fungeret effektivt, og det har som helhed gjort det muligt at foretage en passende opkrævning af punktafgifter for langt de fleste forarbejdede tobaksvarer.

Kommissionen vil tage udgangspunkt i resultaterne af denne evaluering, når den beslutter, hvilke foranstaltninger der skal træffes efterfølgende, i samråd med medlemsstaternes eksperter.²⁹ Disse foranstaltninger kan også omfatte en revision af direktivet. En sådan revision vil kræve, at der gennemføres en offentlig høring og en konsekvensanalyse for at indsamle yderligere dokumentation, herunder, og hvor det er muligt, kvantificerede overslag vedrørende virkningerne og proportionaliteten af eventuelle løsninger på de konstaterede problemer.

Kommissionen vil ud over at tage hensyn til de specifikke anbefalinger, der blev fremsat i forbindelse med evalueringen, også på grundlag af evalueringsresultaterne undersøge, hvordan man bedst realiserer følgende mål:

- at nå frem til en fælles forståelse af minimumspunktafgiftens anvendelse
- at begrænse afgiftsbetinget substitution inden for og mellem varekategorier, hvor det er muligt
- at skabe klarhed med hensyn til ensartede definitioner og behandling af nye varer med henblik på at:
 - opnå en konsekvent behandling og klare regler om klassificering af punktafgiftspligtige varer inden for EU
 - gøre det muligt for medlemsstaterne at føre effektivt tilsyn med bevægelser og produktion
 - undgå unødvendige administrative omkostninger.

Kommissionen vil også tage behørigt hensyn til alle relevante anbefalinger fra Rådet eller Europa-Parlamentet, før den beslutter, hvad der skal ske herefter.

²⁹ Kommissionen har i første omgang drøftet anbefalingerne i [Fiscalis-projektgruppen vedrørende Tobak \(FPG 050\)](#) i 2015 og vil fortsætte med at tage hensyn til medlemsstaternes eksperters synspunkter og erfaringer i 2016. Der lægges særlig vægt på anbefaling 1 og 2 (tilføjelse af andre varer såsom råtabak og e-cigaretter til punktafgiftspligtige varer).

BILAG I. TENDENSER OG STATISTIKKER

Efter den seneste revision af lovgivningen om punktafgifter på tobak, der fandt sted i 2011, blev punktafgiftssatserne for forarbejdet tobak ændret. De gældende minimumssatser blev forhøjet. For finskåren røgtobak blev der også fastsat bestemmelser om fremtidige gradvise forhøjelser. Medlemsstaterne fik friere rammer for anvendelsen af det specifikke element i punktafgiften på cigaretter, i og med at båndet for det specifikke element blev udvidet fra 5-55 % til 7,5-76,5 % af det samlede afgiftsbeløb. Det blev desuden muligt at fastsætte en nedre afgiftsgrænse for cigaretter i form af en minimumspunktafgift.

Ifølge artikel 19, stk. 3, i direktiv 2011/64/EU og Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2011/480/EU³⁰ skal medlemsstaterne hvert år meddele Kommissionen oplysninger om:

- punktafgiftssatserne
- den vejede gennemsnitlige detailsalgspris
- afgiftsindtægterne
- de mængder forarbejdet tobak, der er overgået til frit forbrug.

De oplysninger, som medlemsstaterne indtil videre har fremlagt, gennemgås i det følgende.

Den vejede gennemsnitspris

Med ikrafttrædelsen af direktiv 2011/64/EU blev den mest efterspurgte prisklasse afskaffet og erstattet af den vejede gennemsnitspris. Efter indførelsen af den vejede gennemsnitspris blev grundlaget for beregning af minimumspunktafgiftssatser for cigaretter og finskåren røgtobak også ændret. Bilag I.I viser udviklingen i den vejede gennemsnitspris for cigaretter i de enkelte medlemsstater i perioden fra 2012 til 2015. Der gøres opmærksom på, at den vejede gennemsnitspris for 2012 eksempelvis er baseret på de gennemsnitlige priser for alle cigaretter, der overgik til frit forbrug i det foregående år. Gennemsnitsprisen for cigaretter, der overgik til frit forbrug, steg i alle medlemsstater (undtagen Malta) i perioden fra 2011 til 2014. Der kan være flere årsager til denne stigning, bl.a. at afgiften er steget, hvilket også kan påvirke prisen. Der kan også være forskellige motiver til at forhøje afgifterne: De kan forhøjes for at skaffe indtægter, af sundhedspolitiske årsager eller af hensyn til de europæiske minimumsafgifter.³¹

Afgiftsniveauet

Medlemsstaterne har siden indførelsen af den vejede gennemsnitspris skullet indberette deres afgiftsniveau angivet i procent af den vejede gennemsnitspris (baseret på den gennemsnitlige pris for de varer, der overgik til frit forbrug i det foregående år). Som det fremgår af bilag I.II, varierer afgiftsniveauet (inkl. moms) for cigaretter fra år til år i de enkelte medlemsstater. Hvis den vejede gennemsnitspris stiger, og satserne ikke ændres, falder afgiftsniveauet.

³⁰ Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2011/480/EU af 28. juli 2011 om de statistiske data om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak, som medlemsstaterne skal meddele i henhold til Rådets direktiv 92/79/EØF og 92/80/EØF.

³¹ Europe Economics har også analyseret udviklingen i de gennemsnitlige cigaretpriser baseret på de Euromonitor-data, der foreligger om medlemsstaterne for perioden fra 2007 og 2012. Resultatet ses i figur 35 i [evalueringen](#) af tobaksafgifter.

Tallene viser generelt, at afgiftsniveauet for cigaretter inden for EU i 2015 varierede fra lidt under 70 % i Luxembourg og Letland til 85 % i Det Forenede Kongerige. Dette tal viser imidlertid ikke afgiftsbeløbet³², da afgiftsniveauet udtrykkes som en procentdel af den vejede gennemsnitspris, der er forskellig fra medlemsstat til medlemsstat.³³

Forbrug og afgiftsindtægter

Mængden af cigaretter, der overgik til frit forbrug, faldt i de fleste medlemsstater, hvorimod mængden af finskåren tobak, der overgik til frit forbrug, varierede i perioden 2011-2014.³⁴ Nedgangen i den mængde cigaretter, der overgik til frit forbrug, kan skyldes flere forhold, f.eks. reklameforbud, anti-rygekampagner, forbud mod rygning på offentlige steder, tobaksafgifter og forbrug af andre tobaksvarer eller markedsføring af alternative produkter såsom e-cigaretter eller nikotinerstatningsterapi. Bilag I.IV og I.VI viser antallet af cigaretpakker eller gram finskåren tobak, der overgik til frit forbrug, i forhold til befolkningen i hver enkelt medlemsstat. Det fremgår ikke, hvor stor en procentdel der forbruges af rygerne i den pågældende medlemsstat, da forarbejdede tobaksvarer, der er overgået til forbrug i én medlemsstat, også kan forbruges af borgere i andre medlemsstater.³⁵

Indtægterne fra punktafgifter er højest i de medlemsstater, der har den største befolkning.³⁶ Der er forskel på, hvor stor en andel af de samlede afgiftsindtægter der udgøres af indtægter fra punktafgifter på forarbejdet tobak, i de enkelte medlemsstater.³⁷

³² Den fuldstændige liste over medlemsstaternes punktafgiftssatser kan ses her: [Excise Duty Tables for Manufactured Tobacco](#).

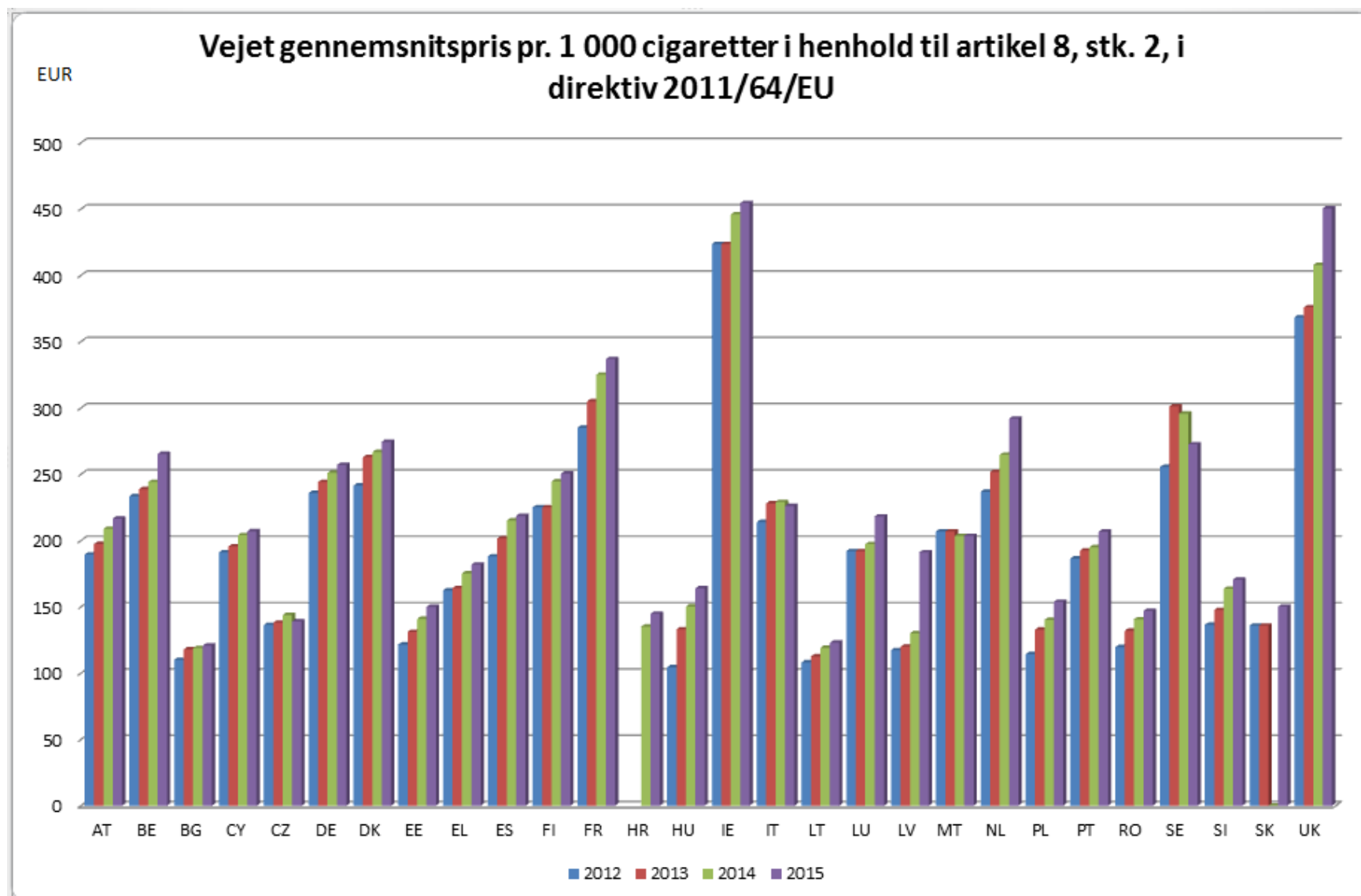
³³ Europe Economics' analyse af afgiftsbeløbet pr. cigaret (inkl. moms) ses i figur 23 i [evalueringen](#) af tobaksafgifter.

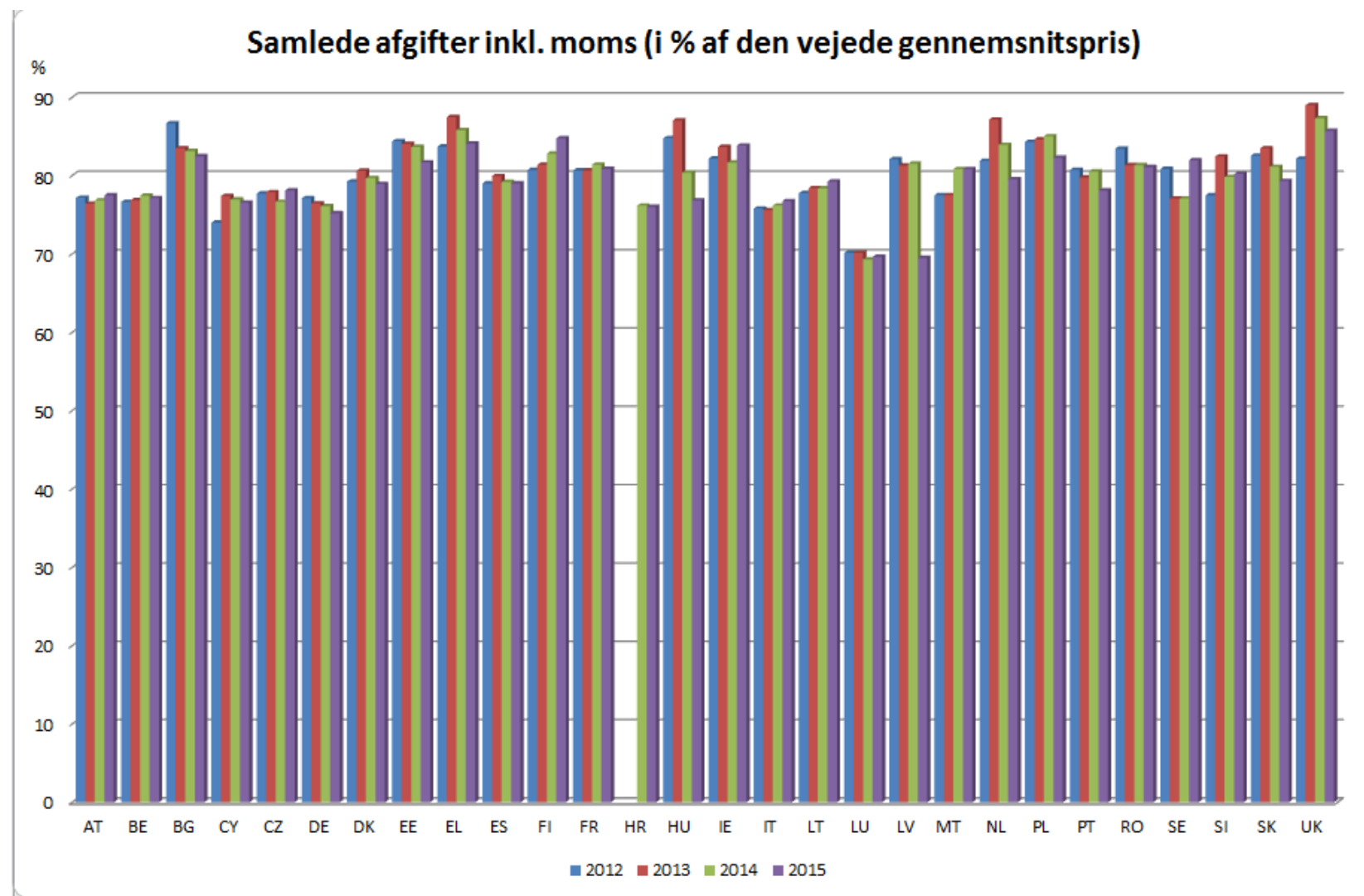
³⁴ Se bilag I.III og I.V.

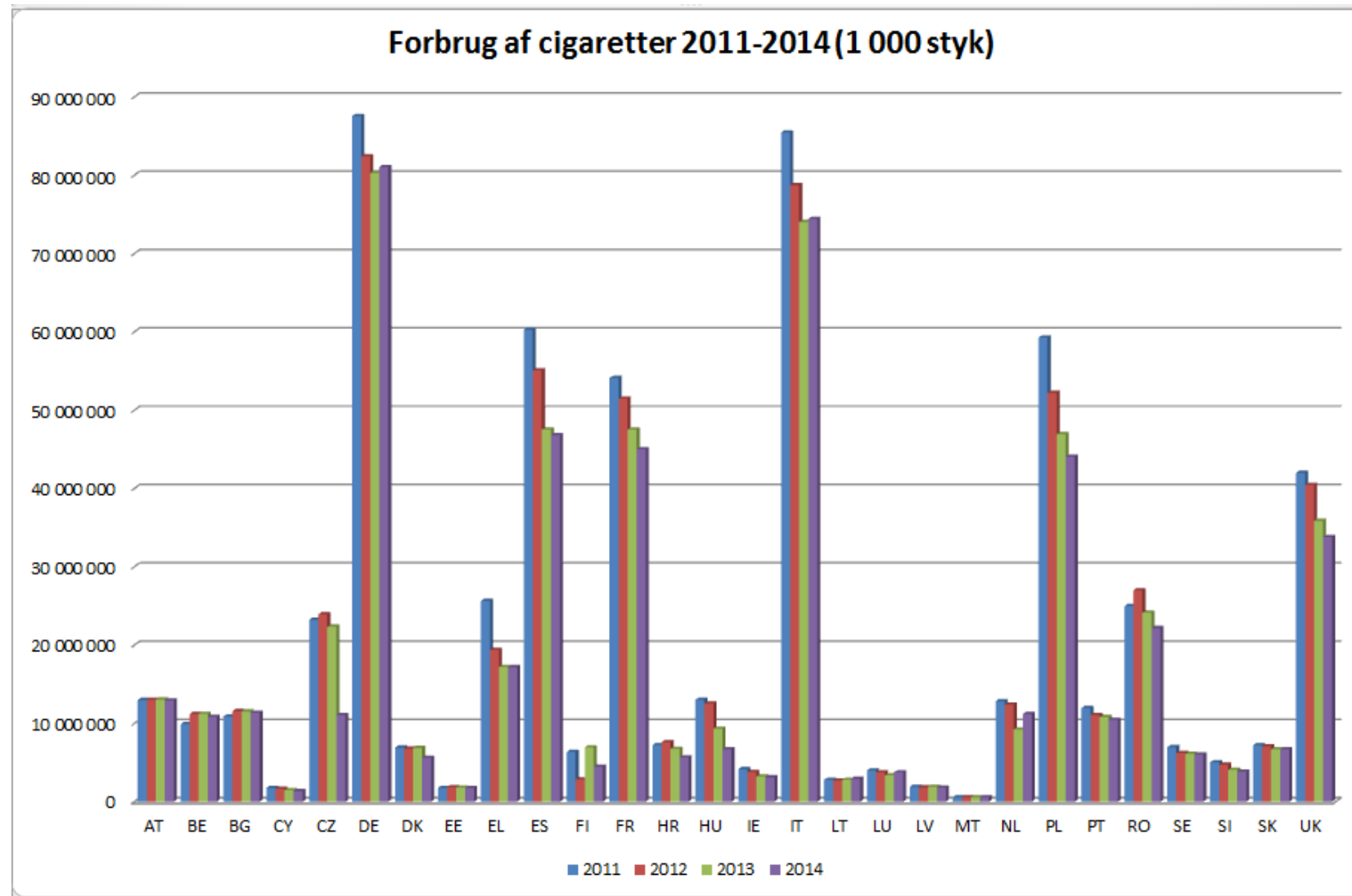
³⁵ Punktafgiften forfalder kun i den medlemsstat, hvor varerne er købt, hvis betingelserne i artikel 32 direktiv 2008/118/EF er opfyldt.

³⁶ Se bilag I.VII.

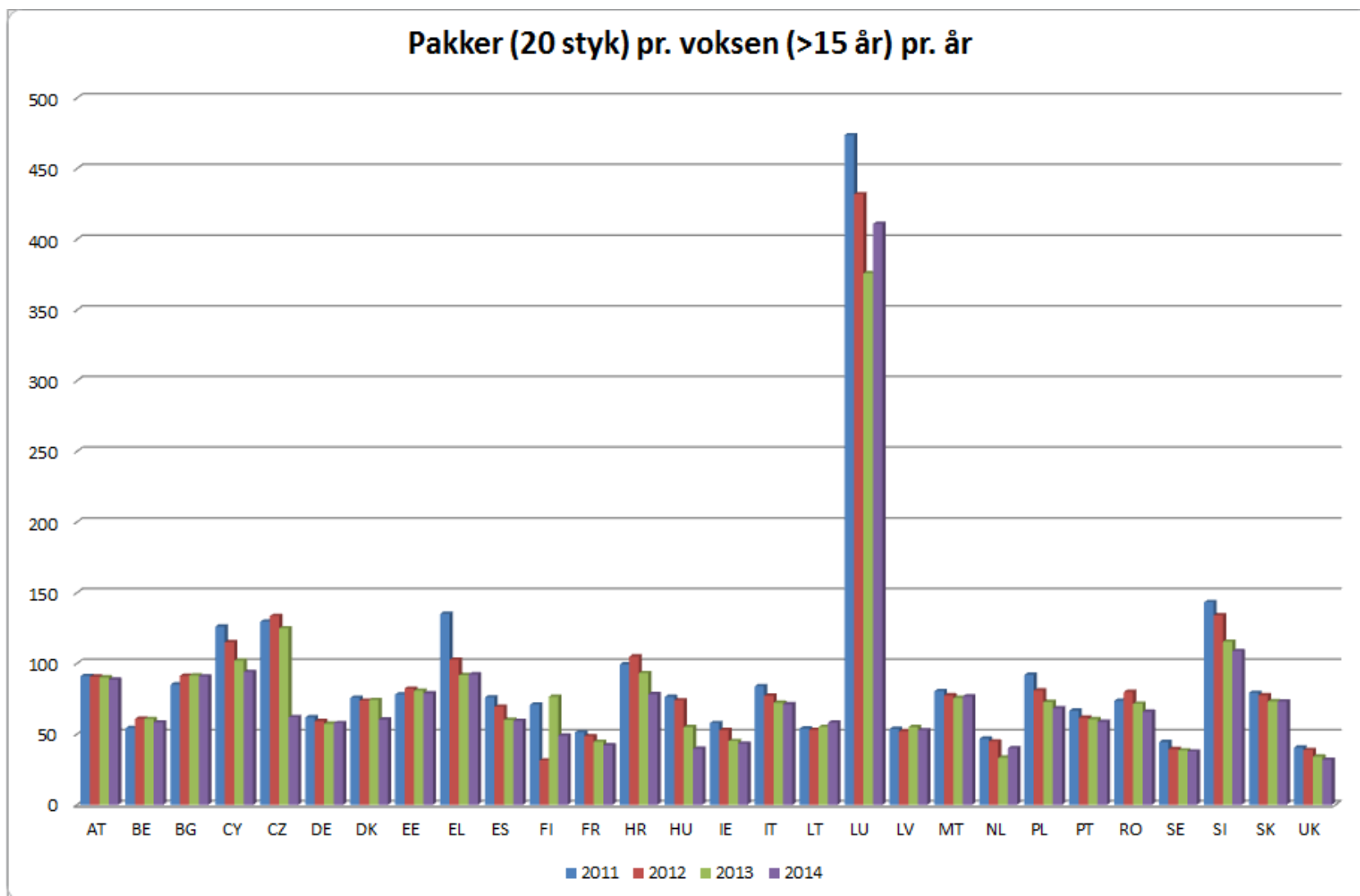
³⁷ Europe Economics har analyseret de data, som GD TAXUD har offentliggjort om indtægter fra afgifter på forbrug af forarbejdet tobak i perioden fra 2008 til 2012. Resultaterne af denne analyse findes i figur 3-11 i [evalueringen](#) af tobaksafgifter.



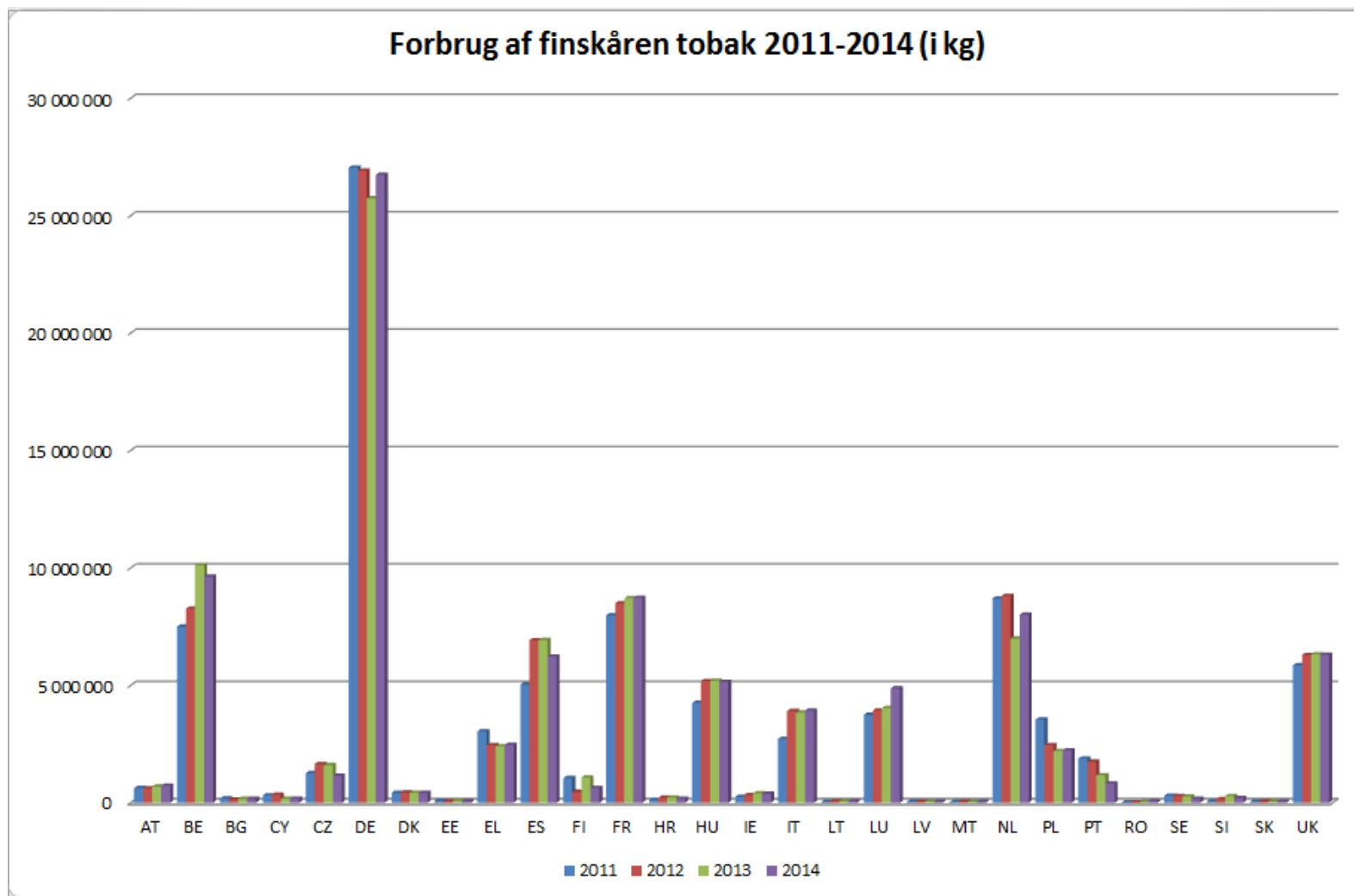


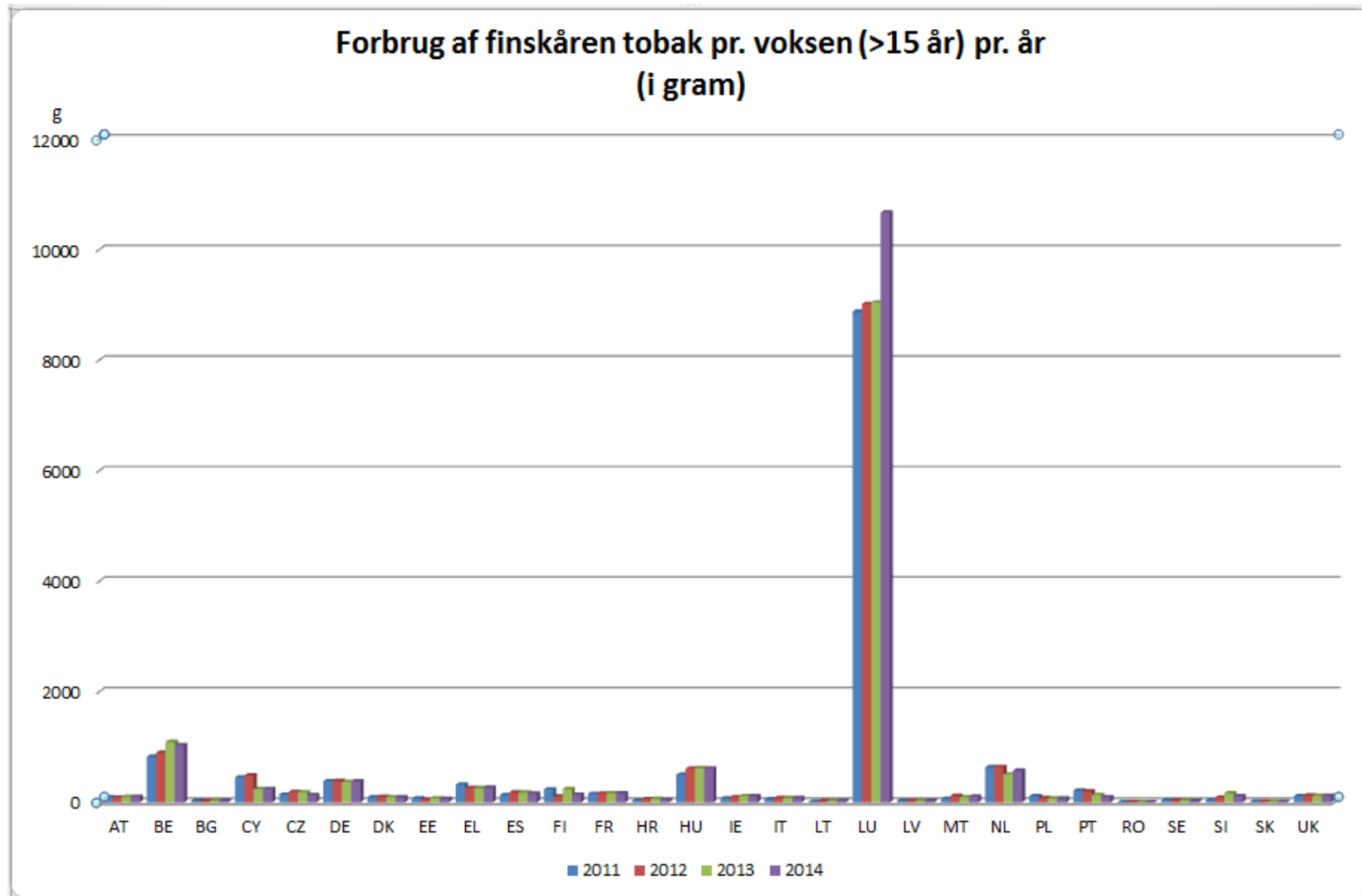


BILAG I.IV – CIGARETPAKKER PR. VOKSEN

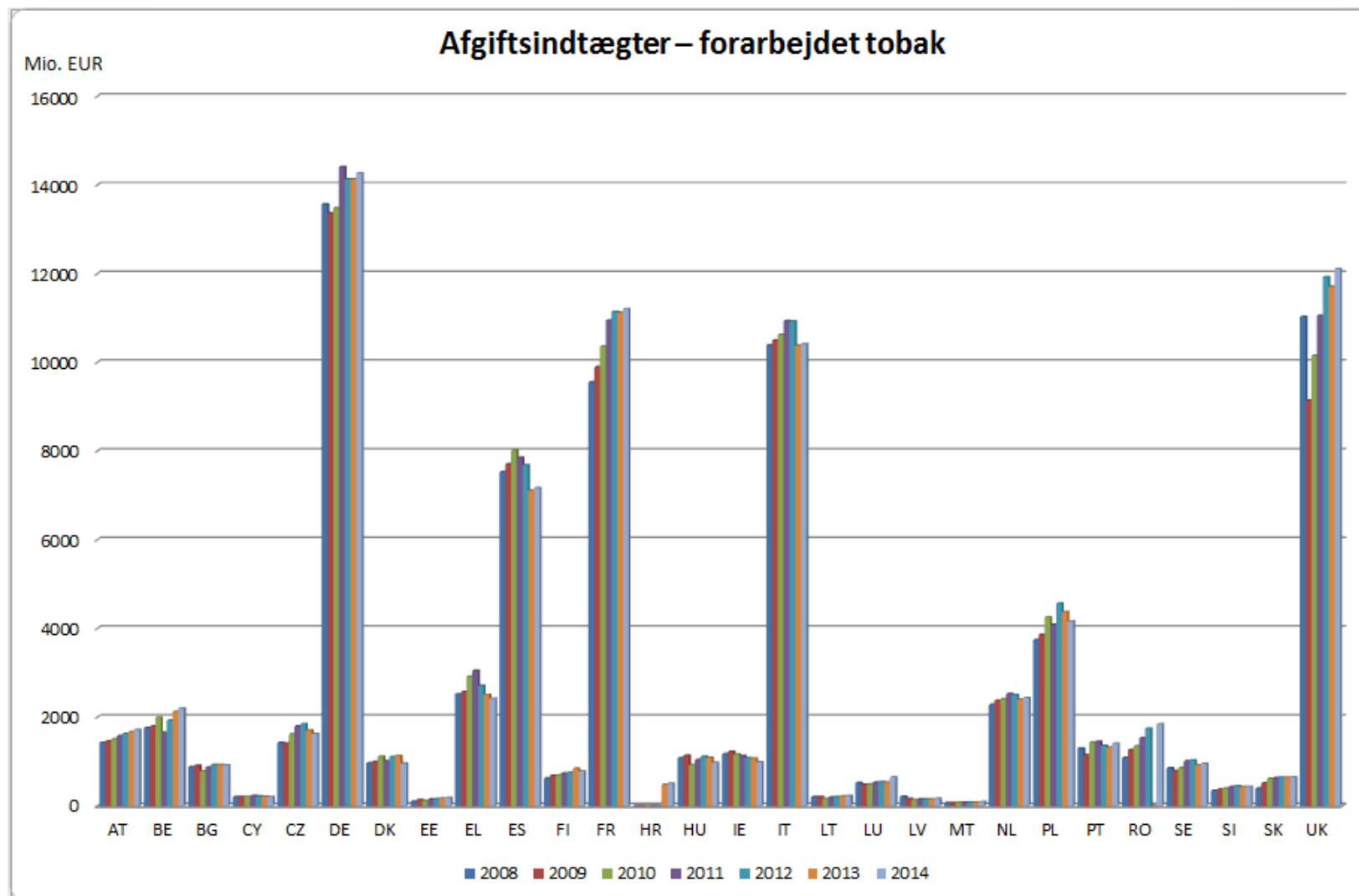


BILAG I.V – FORBRUGET AF FINSKÅREN TOBAK





BILAG I.VII – AFGIFTSINDTÆGTER



BILAG I.VIII – TOBAKSINDTÆGTER I FORHOLD TIL DE SAMLEDE AFGIFTSINDTÆGTER

