

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om 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

KOM(2008) 459 endelig — 2008/0150 (CNS)

(2009/C 228/25)

Rådet for Den Europæiske Union besluttede den 11. september 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 93 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»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«

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede Martin CHREN til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 5. marts 2009.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 452. plenarforsamling den 24.-25. marts 2009, mødet den 25. marts, følgende udtalelse med 32 stemmer for og 2 imod:

1. Konklusioner

1.1 Skønt de første punktafgifter på tobak havde et rent skattepolitisk formål, ændres deres rolle i disse tider, og de bliver i stadig større grad et redskab for offentlige politikker på sundheds- og socialområdet. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg er tilfreds med, at Kommissionen i sine punktafgiftspolitikker ikke kun har set på de rent skattemæssige virkninger af tobaksprodukter. Denne nye politiske tilgang fokuserer især på at realisere de sundhedspolitiske mål, som indgår i rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning, der officielt blev vedtaget af EU i 2005 og derfor blev bindende for EU's fremtidige politikplanlægning.

1.2 Det bør imidlertid noteres, at andre politiske målsætninger for en revidering af tobaksafgifter, herunder den primære målsætning om et velfungerende indre marked som nævnt i artikel 4 i direktivet om tobakspunktafgifter ikke bør glemmes eller forkastes. EØSU mener således, at den hårdeste opgave for de politiske beslutningstagere på dette område er at opnå den optimale balance mellem forskellige økonomiske, sociale, sikkerhedsmæssige, økonomiske og skattepolitiske hensyn. Der skal tages højde for forskellige aspekter og forskellige værdier.

1.3 Kommissionens forslag om gradvist at bringe mindstesatserne for finskåren tobak på linje med satsen for cigaretter og stramme op på definitionen af cigaretter, cigarer og pibetobak for at undgå manipulering med tobaksproduktnavne, så den laveste punktafgift kan anvendes, er prisværdigt.

1.4 EØSU støtter Kommissionens tilgang, som giver medlemsstaterne større frihed til selv at træffe beslutninger i henhold til egne politiske mål, f.eks. fastlægge et bredere anvendelsesområde for den specifikke del af skattebyrden, der

opkræves for cigaretter, eller indføre mere generøse regler for fastsættelse af en nedre afgiftsgrænse for cigaretter.

1.5 EØSU henstiller, at den foreslåede minimumspunktafgift på 90 euro sænkes eller at fireårsperioden udvides til 8 år (1. januar 2018). I betragtning af forskellige traditioner og sociale forskelle mellem medlemsstaterne imellem bør det noteres, at i visse lande, især i dem, som kun for kort tid siden blev optaget i EU, kunne forhøjelsen af minimumspunktafgifterne fra 64 euro til 90 euro pr. 1 000 stk. cigaretter have en række negative konsekvenser. Visse af disse lande havde endnu ikke nået det niveau for minimumspunktafgifter, som kræves i de nuværende direktiver. Minimumspunktafgiften på 90 euro for alle detail-salgspriser udgør en stigning på 41 % over en periode på 4 år og er mindst 300 % højere end den forventede stigning på forbrugerpriser i EU. Der er en chance for, at et så vidtgående skridt i ubetydelig grad ville mindske forbruget, reducere en potentiel skatteindtægt, mindske forbrugernes købekraft, styrke smugleri og ulovlige aktiviteter samt øge inflationen.

1.6 Det skal noteres, at få af de foreslåede tiltag vil føre til en tættere harmonisering af skatter i EU. Det er højst sandsynligt, at de absolutte og relative forskelle mellem medlemsstaternes skatter ikke vil forsvinde med de foreslåede tiltag.

1.7 Den historiske baggrund for det proportionale krav er for eksempel harmoniseringen af punktafgifter i EU, skønt denne ikke har ført til nogen harmonisering tidligere og udmærket kan tænkes at få den modsatte effekt. Den foreslåede forhøjelse af minimumspunktafgiften fra 57 % til 63 % vil øge forskellene mellem punktafgifterne i absolutte tal og kan have en alvorlig inflationsmæssig effekt, som fremgår af Kommissionens konsekvensanalyserapport. I betragtning af denne proportionale minimumsafgifts problematiske virkninger bør ikke kun den foreslåede forhøjelse, men også baggrunden for hele dens eksistens analyseres seriøst igen og genovervejes.

1.8 At den mest efterspurgte prisklasse erstattes med vejede gennemsnitlige priser som benchmark for proportional minimumsafgift fører næppe til større gennemsnitlighed på markedet, dels bliver statens skatteindtægter hverken mere forudsigelige, dels bliver cigaretmarkedet ikke mere harmoniseret. Det rejser derfor spørgsmålet, om Kommissionens forslag ikke kan forenkles yderligere.

1.9 Spørgsmålet om, hvilken type beskatning af tobaksprodukter der er bedst, forbliver ubesvaret. Betonningen af proportional beskatning kan have en positiv virkning på bekæmpelsen af det sorte marked, men denne effekt afhænger af forskellige faktorer og er derfor ikke utvetydig. Præferencen for en rent specifik beskatning kan gøre det lettere at opnå højere skatteindtægter og føre til en højere minimumsbeskatningsgrænse, der kan bidrage til en opfyldelse af de sundhedspolitiske mål og en tilnærmelse af afgifterne i det indre marked.

1.10 Kravet om en obligatorisk minimumspunktafgiftsinciden (på henholdsvis 38 % og 42 %) for al finskåren tobak i stedet for den nuværende minimumsbeskatning, der enten er fastsat som en procentdel af detailsalgsprisen eller som en fastsat rate pr. kilo, vil føre til en obligatorisk værdipunktafgiftsstruktur og føre til en afskaffelse af den nuværende strukturfrihed for finskåren tobak, og kan derfor ikke anbefales.

1.11 Sammenkædningen af afgifter og sundhedspolitik er i stort omfang betinget af sammenkædningen af indtægter fra tobakspunktafgifter og aktiviteter med henblik på bekæmpelse af de negative konsekvenser af tobaksrygning. Når man ser på den samlede finansiering af sådanne aktiviteter i dag, står det imidlertid klart, at de fleste indtægter fra tobakspunktafgiften anvendes til aktiviteter og politikker uden nogen forbindelse til sådanne sundhedspolitiske mål. Det er derfor helt tydeligt, at skattemæssige mål fortsat er hovedformålet med punktafgifterne på tobaksprodukter.

2. Indledning

2.1 I henhold til tobakspunktafgiftsdirektiverne er Europa-Kommissionen pålagt hvert fjerde år at gennemgå det indre markeds tilfredsstillende funktion, punktafgiftssatsernes realværdi og traktatens bredere målsætninger. EU-reglerne om tobak skal sikre det indre markeds tilfredsstillende funktion, samtidig med at de skal være i overensstemmelse med EU's målsætning om at bekæmpe tobaksrygning.

2.2 Nærværende gennemgang er den fjerde i rækken og indeholder flere væsentlige ændringer af den gældende fællesskabslovgivning med henblik på at modernisere de nuværende

regler og sikre lige konkurrencevilkår for virksomhederne. Reformen omfatter flere forslag:

2.3 Selv om punktafgifter primært er et instrument til at skabe indtægter på nationalt niveau, skal der ved fastlæggelsen af politikker på dette område tages hensyn til traktatens bredere målsætninger⁽¹⁾. 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 Verdenssundhedsorganisationen, WHO's rammekonvention om tobakskontrol, og at flere medlemsstater kræver en bedre sundhedsbeskyttelse og dermed højere europæiske minimumspunktafgifter for tobak.

2.4 Kommissionen foreslår, at der fastsættes 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 cigaretkategorier. 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 realisere sundhedspolitiske mål. 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.

3. Resumé af Kommissionens forslag

3.1 Den mest efterspurgte prisklasse skal erstattes med gennemsnitlig detailsalgspris som benchmark for den proportionale minimumsafgift. Kommissionen anfører, at anvendelse af den mest efterspurgte prisklasse som udgangspunkt for minimumssatser ikke er i tråd med målene for det indre marked, eftersom det medfører en opdeling af medlemsstaternes tobaksmarkeder.

3.2 Minimumspunktafgiften for cigaretter skal hæves i overensstemmelse med prisharmoniseringen på det indre marked og af sundhedshensyn. Det foreslås at hæve minimumspunktafgiften den 1. januar 2014 fra 64 euro til 90 euro pr. 1 000 stk. cigaretter og den proportionale minimumsafgift fra 57 % til 63 % af den 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. Lande med overgangsperioder til at nå det nuværende minimumsniveau for beskatning af cigaretter kan også bruge en overgangsperiode på 1 eller 2 år til også at opfylde disse nye højere krav.

⁽¹⁾ I henhold til EF-traktatens artikel 152 skal der sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Fællesskabets politikker og aktiviteter.

3.3 Anvendelse af minimumspunktafgiftskravet, der er opstillet i EU-direktivet, vil ikke kun gælde for cigaretter i den mest efterspurgt prisklasse (som fastlagt i dag), men for alle cigaretter solgt i landet. Ifølge Kommissionen vil det også fastsætte en nedre afgiftsgrænse for cigaretter, der sælges i EU, hvilket vil gøre det muligt at tage de fornødne hensyn til det indre marked og sundhedspolitikken inden for alle cigarettekategorier.

3.4 Medlemsstaterne skal have lov til at udvide spændet for specifikke punktafgifters andel af den samlede skattebyrde fra 5 % – 55 % til 10 % – 75 %, så punktafgiftsstrukturen bliver mere fleksibel.

3.5 Minimumsafgiftssatserne for finskåren tobak til rulning af cigaretter skal gradvist bringes på linje med afgiftssatsen for cigaretter. Det valgte beskatningsforhold mellem finskåren tobak og cigaretter er på 2:3. Minimumspunktafgiften for finskåren tobak bør således være 43 euro pr. kilo, og den proportionale minimumsafgift bør udgøre 38 % af den vejede gennemsnitspris. Anvendelsen af førnævnte 2:3-forhold på de foreslåede forhøjelser for cigaretter fra 1. januar 2014 vil medføre en forhøjelse af minimumsafgiftssatserne for finskåren tobak til 60 EUR og 42 %. Med dette forslag vil den nuværende valgfri anvendelse af enten en proportional sats eller en specifik minimumsskat for finskåren tobak også blive afskaffet, hvilket vil føre til en obligatorisk værdipunktafgiftsstruktur for denne type tobaksprodukt.

3.6 Der skal foretages en inflationskorrektur af minimumsafgifterne for cigarer, cigarillos og røgtobak. Det er nødvendigt at hensyn til inflationen i perioden 2003 til 2007, som ifølge oplysninger fra Eurostat om den årlige ændring i det harmoniserede forbrugerprisindeks har ligget på 8 %. Det foreslås at øge minimumsafgiften til 12 euro for cigarer og cigarillos og 22 euro for anden røgtobak.

3.7 Definitionen af cigaretter, cigarer og pibetobak skal ændres og strammes op, så man undgår manipulering med tobaksproduktnavne med henblik på at anvende den laveste punktafgift.

3.8 Kommissionen hævder, at der i forhold til det indre marked og ud fra et budget- og sundhedsmæssigt synspunkt er klare fordele ved specifikke afgifter og minimumsafgifter. Af den grund foreslår Kommissionen, at de medlemsstater, som lægger større vægt på specifikke punktafgifter eller på minimumsafgifter, skal sikres større fleksibilitet.

3.9 Kommissionen undersøger regelmæssigt medlemsstaternes punktafgiftsstruktur og -satser og bruger 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 samt en ny definition af de nødvendige statistiske data.

4. Forskellige holdninger til punktafgiftssatser

4.1 I de 150 år siden den første cigaret blev introduceret på markedet i London i 1861, har tobak og tobaksprodukter været genstand for omfattende lovbestemmelser og beskatning. Indførelsen af punktafgifter var en milepæl på dette område. Skønt hovedformålet med de første punktafgifter på tobak havde en rent skattemæssig karakter, ændres deres funktion i disse tider, og de bliver i stadig større grad et redskab for offentlige politikker på sundheds- og socialområdet.

4.2 Denne situation åbner op for en mængde etiske, økonomiske og andre spørgsmål. Et af de mest hyppige er spørgsmålet om den mest passende form for beskatning, især i forbindelse med EU's indre marked. Det rejser spørgsmålene om, hvordan indtægterne fra tobaksbeskatning skal bruges, og hvorvidt sundhedsmæssige og sociale mål bedst kan realiseres gennem skatopolitiske tiltag.

4.3 Europa har i over 30 år forsøgt at harmonisere punktafgifterne for tobak. Målet med denne proces var at harmonisere skattestrukturen samt skattesatserne. EØSU går klart ind for harmonisering på dette område, men finder det beklageligt, at en reel konvergens aldrig har fundet sted. Nationale traditioner og langvarige historiske forskelle mellem de nationale skattesystemer er de vigtigste årsager til de vedvarende forskelle mellem bestemte medlemsstater.

4.4 Tre typer punktafgiftsstrukturer kan i dag anvendes for tobak og tobaksprodukter – en specifik afgift, en værdiafgift eller en blandet afgift. Medlemsstaterne er i dag forpligtet til at bruge den blandede struktur for cigaretter og kan selv vælge, hvilke af disse tre typer tobakspunktafgifter de skal anvende på andre tobaksprodukter.

4.4.1 Værdiafgiftssatsen er fastsat som en procentdel af detailsalgsprisen for det bestemte tobaksprodukt. Af skattemæssige grunde, i en situation med høj inflation, er værdiafgiftssatsen den mest effektive for staten, da skatteindtægterne automatisk stiger med hver forhøjelse af tobaksproduktets pris. Værdiafgiftssatsen kan imidlertid også afskrække producenterne fra at forbedre produkternes kvalitet, hvis det indebærer højere priser og dermed også højere skatter.

4.4.2 Den specifikke afgiftssats er fastsat som et fast beløb pr. kilo eller pr. stk. (hvad angår cigarer og cigarillos). Den specifikke afgiftssats er det mest effektive redskab til at mindske forbruget af tobaksprodukter. Der er imidlertid også ulemper herved. Tobaksproducenterne har ingen indflydelse på punktafgiften baseret på den specifikke sats, ligesom tobaksprodukternes kvalitet eller pris ikke påvirker statens skatteindtægter.

4.4.3 Den blandede struktur er en kombination af den specifikke afgift og værdiafgiften. Medlemsstaterne er forpligtet til at bruge en sådan afgiftssats i forbindelse med cigaretter. En minimumspunktafgift kan imidlertid også fastsættes – dens betydning vokser så med stigningen i værdiafgiftens andel af den samlede kombinerede skattesats.

4.4.4 Foruden punktafgifterne bliver tobaksprodukter i EU også beskattet med moms. Ifølge lovgivningen skal den grundlæggende momssats anvendes for alle tobaksprodukter i alle medlemsstater.

4.5 Alle beslægtede faktorer bør tages med i overvejelserne, når der skal træffes en beslutning om punktafgiftsstrukturen. Når der skal vælges mellem præferencen for den ene eller anden type beskatning, bør der tages hensyn til forbrugernes, regeringers og producenters holdninger. Der findes ikke nogen optimal skattestruktur for alle, da den optimale kombination af den specifikke afgift og værdiafgiftssats afhænger af de politiske mål for hvert enkelt land eller regering.

Table 1: Comparison of Specific and Ad Valorem Taxes on Tobacco Market Participants

Participant/Concern	Impact	Specific Tax	Ad Valorem Tax
Consumer: Quality and Variety	Provide an incentive for higher quality and greater variety of products	Yes (upgrading effect).	No.
	Effect of tax increase on price.	Higher prices (overshifting).	Lower prices (undershifting).
Government: Revenue and Administration	Maintain revenue value under high inflation.	No (should be adjusted by CPI).	Yes.
	Minimise evasion/avoidance and realise expected revenues.	Manufacturer can manipulate cigarette length or pack size to reduce tax payment.	May need to set minimum price to counter abusive transfer pricing.
	Administration and Enforcement.	Easy.	Must define the base for ad valorem in a way that minimises the industry's ability to avoid taxes.
Domestic Producer: Profits and Marketshare	Protect domestic brands against international brands.	No.	Yes (the higher the price, the higher the absolute amount of tax paid per unit since tax is a percentage of price).

Source: The World Bank, www.worldbank.org/tobacco/pdf/Taxes.pdf.

5. Forskellige holdninger til punktafgiftsgrundlaget

5.1 For at harmonisere EU's medlemsstaters skattepolitikker blev den såkaldte »Mest efterspurgte prisklasse« valgt som udregningsmekanisme for minimumsafgiften for tobaksprodukter.

5.2 Det er imidlertid usikkert, om den mest efterspurgte prisklasse er et effektivt redskab. Blandt de mest almindelige

forbehold mod at bruge den mest efterspurgte prisklasse kan nævnes:

— Der findes ingen sammenhængende eller harmoniserede regler for at definere den mest efterspurgte prisklasse, hvilket fører til større forskelle mellem medlemsstaterne imellem (jf. Figur 1 og Tabel 1).

- Siden situationen for 30 år siden, da den mest efterspurgte prisklasse blev indført, har markedssituationen ændret sig, og mangfoldigheden af produkter er øget betydeligt.
- De dominerende producenter har magten til at øge deres konkurrenters skattebyrde ved at ændre prisen på deres produkter med henblik på at ændre den mest efterspurgte prisklasse.
- Den mest efterspurgte prisklasses priser kan ændre sig fra år til år, hvilket komplicerer vurderingen af kommende skatteindtægter osv.

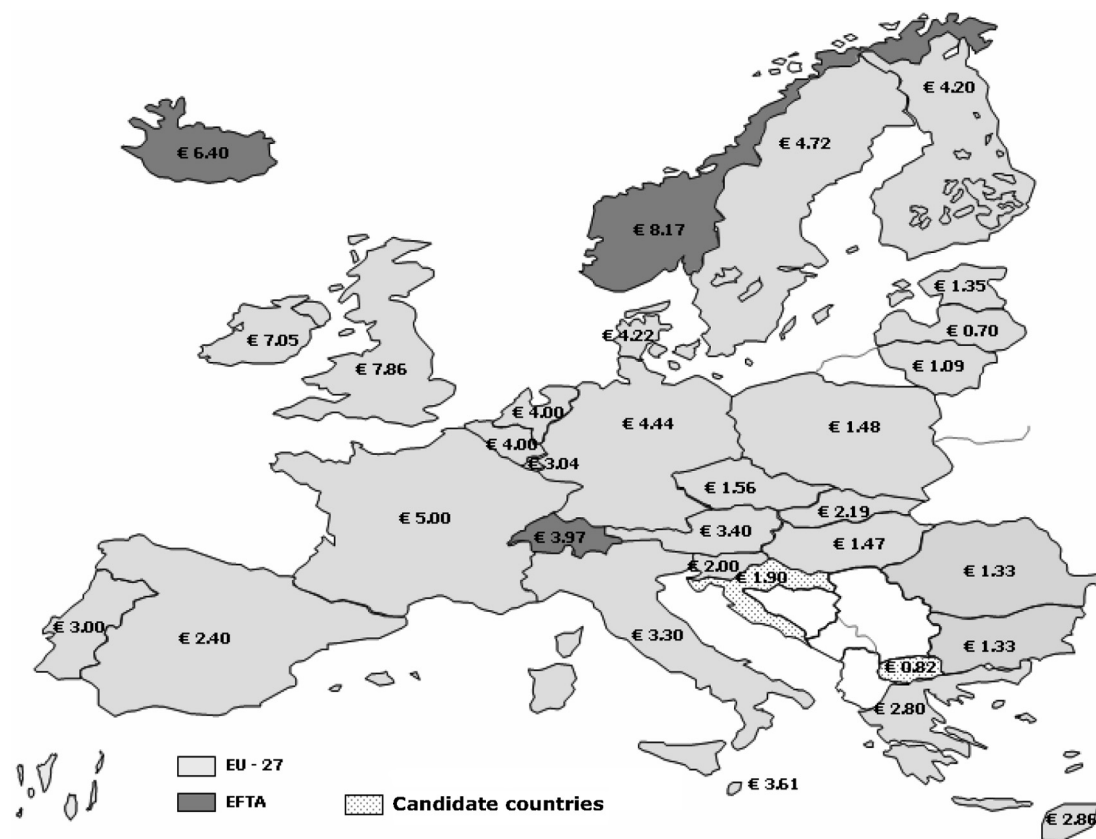
5.3 Af alle ovennævnte årsager foreslår Kommissionen at erstatte den mest efterspurgte prisklasse med en gennemsnitlig detailsalgspris som benchmark for en proportional minimums-afgift. Som følge af denne ændring vil minimumspunktafgifts-kravet, der er opstillet i EU-direktivet, ikke kun gælde for cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse (som fastlagt i dag), men til alle cigaretter solgt i landet. Den vejede gennemsnitspris for produktet udregnes ved at dividere antallet af og prisen på

solgte cigaretter med det samlede antal solgte cigaretter. Effekten af punktafgiftens størrelse kan derfor være dobbelt. Hvis forholdsvis dyre cigaretter er mere populære i et bestemt land, vil minimumspunktafgiften udregnet ved at bruge den vejede gennemsnitspris som benchmark være mindre end en minimumspunktafgift, der er udregnet ved at bruge den mest efterspurgte prisklasse. Og vice versa: Hvis relativt billigere cigaretter er mere populære, vil punktafgiften beregnet på grundlag af den vejede gennemsnitspris være større end en afgift, der er beregnet på grundlag af den mest efterspurgte prisklasse. Hvis de mest populære cigaretter ligger på mellemniveauet i priskategorien, vil punktafgiften være den samme med begge metoder.

5.4 For statens skatteplanlægning er både den mest efterspurgte prisklasse og den vejede gennemsnitspris temmelig komplicerede, da de ændrer sig fra år til år og er svære at forudsige. Så længe der ikke findes en klar og ensartet metode for at udregne den vejede gennemsnitspris, er der en fare for, at det bliver en anden kompliceret, ikke-gennemsigtig foranstaltning. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens forslag ikke kan forenkles yderligere, bliver således relevant.

Picture 1:

Different prices of the MPPC across Europe (as of January 1, 2008)



Source: <http://europa.eu> – Excise duty tables: Manufactured Tobacco

6. Mulige virkninger og politikker, der skal overvejes

6.1 Sundhedspolitiske mål

6.1.1 Verdenssundhedsorganisationen WHO offentliggjorde efter sine medlemslandes møde i 2003 rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning, som beskriver potentielle måder, hvorpå forbruget af tobaksprodukter kan nedbringes. Rammekonventionen blev officielt vedtaget af EU den 30. juni 2005, og Kommissionen indarbejdede den i den lovgivning, der skal gælde for alle medlemsstater.

6.1.2 EU-strategien for bekæmpelse af tobaksforbrug beskrives i Kommissionens dokument »Tobacco or Health in the European Union«. Her anses tobakspunktafgiften for at være det vigtigste redskab i kampen mod tobaksforbrug. Dokumentet fastslår klart og tydeligt, at de sundhedspolitiske mål bør gå forud for de skattepolitiske mål, hvad tobakspunktafgiften angår. Blandt andre foranstaltninger foreslår Kommissionen også at fjerne tobak for forbrugerprisindekset.

6.1.3 Kommissionen foreslår en gradvis, men skarp stigning i tobakspunktafgiftssatserne med vægten lagt på harmonisering af punktafgiftssatserne i medlemsstaterne. Hvad finskåren tobak angår, foreslås der en skarp stigning i beskatningen heraf, da håndrullede cigaretter i dag er ved at opnå en betydelig markedsandel. Kommissionen understreger, at medlemsstaterne bør lægge vægt på kontrollen af smugleri og andre ulovlige aktiviteter forbundet med tobaksprodukter.

6.1.4 Omkostningerne ved tobaksproduktion i EU anslås til ca. 100 mia. euro. Omkring 650 000 europæiske borgere

skønnes at dø hver år som følge af tobaksrygning, og ca. 13 millioner skønnes at lide af kroniske sygdomme forbundet med rygning.

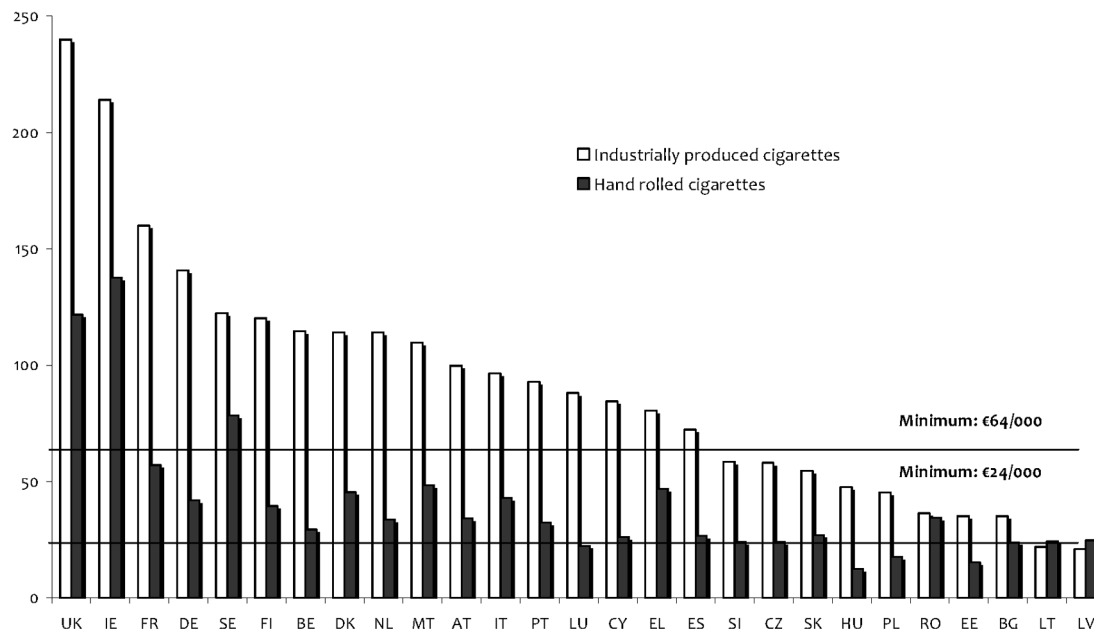
6.1.5 Et andet aspekt bør påpeges, når det gælder tobaksafgifter – nemlig forskellen i beskatning af cigaretter og røgtobak, som i stor udstrækning påvirker forbrugernes adfærd. Ifølge WHO-undersøgelser⁽¹⁾, der har set på dette spørgsmål, vil rygere, indtil alle tobaksprodukter beskattes ens, blot udskifte en type tobaksprodukt med en anden. WHO anbefaler derfor, at alle tobaksprodukter – cigaretter, tobak, cigarer og andre produkter – beskattes med tilsvarende afgiftssatser.

6.1.6 I tillæg til en afgiftsforhøjelse har visse lande også indført minimumspriser for cigaretter, da afgiftsstigningerne ikke altid førte til de ønskede prisstigninger, der kunne mindske tobaksforbruget. For øjeblikket har fire lande (Italien, Irland, Østrig og Frankrig; desuden tilbydes en valgmulighed i den portugisiske lovgivning) indført sådanne prisforvaltninger, og alle fire bliver af Kommissionen sagsøgt for dette ved EU-domstolen, da Kommissionen opfatter sådan lovgivning som en krænkelse af den prisfrihed, der er garanteret under EU's skattediriktiver og traktat. En anden fælles praksis blandt EU-landenes regeringer er tiltag for at regulere antallet af cigaretter i en cigaretpakke. Fra og med 1. maj 2006 har 17 lande i EU fastsat bestemmelser om minimumsantallet af cigaretter i en pakke. I de fleste af landene blev disse bestemmelser vedtaget inden for de seneste fem år. Vi ser således, at medlemsstaterne supplerer deres skatterammer med tiltag vedrørende pris og minimumsindhold i cigaretpakker som ekstrainstrumenter til at opnå den rette balance mellem skattepolitiske og folkesundhedspolitiske målsætninger. Denne gennemgang åbner mulighed for, at sådanne nationale tiltag nu kan reguleres på EU-niveau med henblik på fremskynde EU-harmonisering.

⁽¹⁾ World Health Organisation, Guidelines for Controlling and Monitoring The Tobacco Epidemic, 1998.

Chart 1:

Comparison of excise duty on cigarettes (min. EUR 64 per 1 000) and hand rolled cigarettes (fine cut, min. EUR 24 per 1 000 hand rolled cigarettes) as of 1 January 2007 ⁽¹⁾



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco – TIRSP 2007 for fine cut as per the EU Commission Impact Assessment, accompanying document to the Proposal for a Council Directive – SEC(2008) 2266.

6.2 Socialpolitiske mål

6.2.1 Kommissionen anslår, at en stigning på 25 % i cigaret-afgifter er nødvendig for at reducere cigaretforbruget med 10 % i de 22 medlemsstater på baggrund af erfaringerne fra tidligere år. Disse virkninger kan imidlertid variere i betragtning af de forskellige beskatningsniveauer i medlemsstaterne. Virkningerne i bestemte lande kan være forskellige, især når det gælder de nye medlemsstater.

6.2.2 Cigaretprisstigninger som følge af højere punktafgifter vil reducere forbrugernes købekraft. Denne virkning kan være kraftigere i de fattigere lande, især i visse af de nye EU-medlemsstater. Jævnført med de ældre EU-medlemsstater er levestandarden i visse central- og østeuropæiske lande fortsat lav og indbyggerne bruger en større del af deres indkomst på fødevarer. Selv om cigaretpriserne i de lande er meget lavere end i de gamle EU-medlemsstater, er såvel cigaretter som andre produkter ikke billigere, når man ser på købekraften. Desuden er det mere almindeligt, at en større del af indkomsten i lande med lavere levestandard bruges på alkohol og tobaksprodukter.

Højere priser vil således have en større indvirkning på forbrugerne i EU's nye medlemsstater sammenlignet med forbrugerne i EU-medlemsstater med højere levestandard.

6.2.3 Cigaretefterspørgslen er relativt uelastisk. Det betyder, at en stigning i cigaretpriserne ikke forårsager et større fald i forbruget. Forbrugerne kan derfor reagere på to måder, når cigaretpriserne stiger. Visse kan blive tvunget til at bruge færre penge på andre varer, så deres købekraft vil falde. Andre vil begynde at købe enten billige cigaretter og tobaksprodukter (en situation, der kaldes »downgrading») eller købe cigaretter fra ulovlige salgskanaler.

6.2.4 Ifølge medicinsk forskning forsvinder indkomstrelaterede forskelle ikke nødvendigvis, selv om rygningen måske generelt aftager som følge af de højere cigaretpriser. Faktisk viser forskning, offentliggjort i American Journal of Public Health, at forskellene i rygning mellem forskellige indkomstgrupper er vokset med den højere pris pr. cigaretpakke, hvor

⁽¹⁾ 1 piece of hand rolled cigarette = 0.75 g.

andelen af rygere med lave indkomster voksede. Forskningen konkluderer, at øgede cigaretpriser kan påtvinge fattige rygere en uforholdsmæssig stor byrde ⁽¹⁾.

6.2.5 Den foreslåede minimumspunktafgift på 90 euro for alle detailsalgspriser udgør en stigning på 41 % over en periode på 4 år og er mindst 300 % højere end den forventede stigning i forbrugerpriserne i EU. En så stor forhøjelse af punktafgiften vil øge inflationen. En skarp stigning i punktafgiften for cigaretter kan øge cigaretpriserne og derved bidrage til en stigning i forbrugerprisindekset. Når cigaretpriser udelukkes fra det harmoniserede forbrugerprisindeks (som foreslået i undersøgelsen »Tobacco or Health in the European Union«), vil denne virkning blive retligt fjernet, men kan dog fortsat have en konkret social virkning, da det vil medføre et forkert udregnet inflationsindeks, som kan påvirke løntilpasningen negativt.

6.3 Skattepolitiske mål

6.3.1 I betragtning af indtægterne fra tobakspunktafgiften og hvordan disse indtægter anvendes, står det klart, at i virkeligheden er det vigtigste mål med punktafgiften at finansiere de nationale regeringers almene budget.

6.3.2 Forbindelsen mellem skatter og sundhedspolitik er i stort omfang betinget af sammenkoblingen af indtægter fra tobakspunktafgifter og aktiviteter med henblik på bekæmpelse af de negative konsekvenser af tobaksforbrug. I betragtning af den samlede finansiering af sådanne aktiviteter i dag står det imidlertid klart, at de fleste indtægter fra tobakspunktafgifterne anvendes til aktiviteter og politikker uden nogen forbindelse til sådanne sundhedspolitiske mål.

6.3.3 Det er derfor helt tydeligt, at skattemæssige mål fortsat er hovedmålet med punktafgifterne på tobaksprodukter. Hvordan de skattepolitiske mål kan nås, kompliceres imidlertid af eksistensen af offentlig sygeforsikring. Hvis sygeforsikringsordningerne og især sygeforsikringspræmierne afspejler de risici, der er forbundet med rygning, så tvinges rygerne til at bære omkostningerne ved deres rygevaner. Det vil grundlæggende tilfredsstille hovedparten af internationale organisationers og nationale regeringers antitobaks- og antirygningekampagner.

6.3.4 Det bør noteres, når man overvejer de skattemæssige aspekter af tobaksaftgifter, at en forhøjelse af punktafgifterne

kan, men ikke nødvendigvis vil øge budgetindtægterne. Som følge af eventuelt øget smugleri og ulovlig handel samt fordi billigere cigaretter eventuelt bliver populære, vil en forhøjelse af punktafgifterne muligvis ikke øge budgetindtægterne, men have den modsatte effekt. Når punktafgifterne stiger, efterfulgt af en vækst i det ulovlige marked, kan et fald i budgetindtægterne som følge af det voksende ulovlige marked måske i realiteten blive større end den stigning, som de højere punktafgifter medfører.

6.4 Sikkerhedspolitiske mål (ulovlig handel)

6.4.1 Skattemyndighederne bekæmper løbende skatteunddragelse. De to vigtigste ulovlige aktiviteter i forbindelse med tobaksprodukter er varemærkeforfalskning og smugling.

6.4.2 Fra en økonomisk synsvinkel vil en forhøjelse af punktafgiften øge incitamentet for cigaretsmugleri og det ulovlige marked. Smugleri er en økonomisk aktivitet, som styres af efterspørgsel og forsyning. En forhøjelse af punktafgiften øger prisdifferensen mellem lovlige cigaretter og smuglercigaretter, og derfor stiger efterspørgslen efter smuglercigaretter. Når efterspørgslen efter cigaretterne stiger, stiger priserne på smuglercigaretter, hvilket gør smugleriet mere rentabelt og fører til øget smugleri. Det gælder for såvel den ulovlige cigarethandel inden for EU's grænser som for smugleriet fra andre lande. Især i de nye medlemsstater er pris og andre faktorer gode forudsætninger for en udvidelse af smugleriet fra landene uden for Fællesmarkedet: Priserne i nabolandene mod øst bliver forholdsvis billigere, de nye medlemsstater har færre grænsekontrolressurser, og somme tider er omfanget af ulovlige økonomiske aktiviteter betydeligt. Ifølge en opinionsundersøgelse udført i Litauen i 2008 ⁽²⁾ bliver smugleriet af helt op til 38,9 % af udsurgte anset for berettiget i en eller anden udstrækning. Når man undersøger betingelserne for udviklingen af et ulovligt marked, er det ikke kun vigtigt at overveje, hvor stor den sorte økonomi er i EU, men også den sorte økonomis størrelse i den potentielle kilde til smugleriet – nemlig nabolandene.

6.4.3 Ovennævnte situation kan beskrives med Litauen som eksempel. I et forsøg på at harmonisere skattesystemet med EU er tobakspunktafgiften blevet forhøjet markant mellem 2002 og 2004 i Litauen (mellem 2001 og 2004 steg punktafgiftsbyrden med 121 %). Det har ført til en dramatisk stigning i cigaretpriserne. Gennem forhøjelsen af punktafgifterne blev tobaksmarkedet ændret grundlæggende. Salget af lovlige cigaretter faldt, mens smugleriet og det ulovlige marked voksede i omfang. Mængden af beslaglagte smuglerprodukter steg næsten 13 gange mellem 2001 og 2004. I 2004 var det lovlige og det ulovlige markeds markedsandele (talt i solgte enheder) næsten lige store.

⁽¹⁾ Franks et al.: Cigarette Prices, Smoking, and the Poor: Implications of Recent Trends, published in the American Journal of Public Health, oktober 2007, Bd. 97, Nr. 10

⁽²⁾ http://www.freema.org/index.php/research/opinion_poll_public_perceptions_of_smuggling/4656.

6.4.4 Når man skal evaluere punktafgifternes effektivitet, er det afgørende at overveje ændringer af det samlede cigaretforbrug (dvs. både det lovlige og det ulovlige forbrug). De internationale erfaringer viser, at aggressiv beskatning og efterfølgende prisstigninger har en tendens til at sænke det lovlige fald snarere end at ændre det samlede forbrug, og denne virkning skyldes en udvidelse af det ulovlige marked. Det var også, hvad der skete i Litauen: Da punktafgifterne blev hævet i 2002-2004, faldt bruttoforbruget, men denne ændring var ikke så stor som faldet i det lovlige cigaretsalg.

6.4.5 Den kendsgerning, at de store pris- og afgiftsforskelle faktisk er en af hovedårsagerne bag det omfattende smugleri, især af cigaretter, fra visse nabolande ind i EU, blev vedgået af EU-kommissionsmedlem Laszlo Kovacs i Europa-Parlamentet i september 2008. Det ville derfor være uklogt at vedtage beslutninger og stigninger i EU's minimumspunktafgiftskrav, som vil gøre dette problem endnu større.

6.5 Mål for det indre marked (harmonisering)

6.5.1 Trods tredive års harmonisering af tobakspunktafgifterne i EU er forskellene i beskatningen af tobaksprodukter i EU – i betragtning af både skattestruktur og den samlede skattebyrde – fortsat store.

6.5.2 Mens visse lande vælger sundhedspolitikken som deres førsteprioritet, er traditioner og den sociale situation fortsat årsag til store afvigelser inden for den samlede tobaksbeskatning. Forskellen i indtægterne fra punktafgifter på tværs af EU spænder fra 242 euro pr. 1 000 cigaretter i Storbritannien til 19 euro pr. 1 000 cigaretter i Letland (oplysninger pr. 1. januar 2007). Det kan muligvis være hovedårsagen til, at den ulovlige handel inden for EU (hvad angår cigaretvolumen) anslås at være dobbelt så stor som smugleriet fra andre lande.

6.5.3 Det skal noteres, at få af de foreslåede tiltag vil føre til en tættere harmonisering af skatter i EU. Det er højst sandsynligt, at de absolutte og relative forskelle mellem medlemsstaternes beskatningsniveauer ikke vil forsvinde givet de foreslåede tiltag.

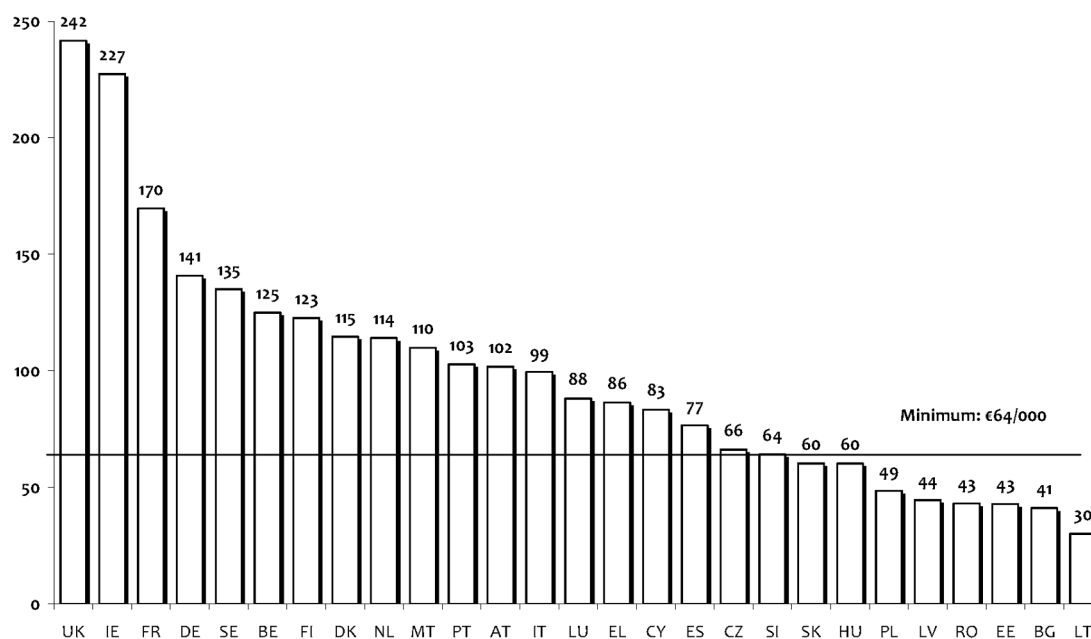
6.5.4 For eksempel er den historiske baggrund for den proportionale afgift harmonisering af punktafgifter i EU, skønt denne ikke har ført til nogen harmonisering tidligere og udmærket kan tænkes at have den modsatte effekt. Slovenien og Italien har for eksempel den samme punktafgiftsincidens på den mest efterspurgte prisklasse på ca. 58 %, men indtægterne fra punktafgifter på den mest efterspurgte prisklasse for Italien er 80 % højere end for Slovenien, 102,38 euro mod 57,6 euro pr. 1 000 cigaretter. Den foreslåede forhøjelse af punktafgiftsincidensen fra 57 % til 63 % vil øge forskellene mellem punktafgifterne i absolutte tal og kan have en alvorlig inflationsmæssig effekt, som fremgår af Kommissionens konsekvensanalyserapport. I betragtning af de problematiske virkninger af denne proportionale minimumsafgift bør ikke kun den foreslåede forhøjelse, men baggrunden for selve dens eksistens analyseres seriøst igen og tages op til ny overvejelse.

6.5.5 Selv den foreslåede forhøjelse af minimumspunktafgiften på cigaretter fra 64 euro til 90 euro pr. 1 000 styk vil kun føre til harmonisering, hvis landene med højere skatter ikke hæver afgifterne yderligere. Fra dette synspunkt kan det være interessant at overveje et afgiftsloft, som supplerer den eksisterende minimumsafgiftssats.

6.5.6 I lyset af den kendsgerning, at adskillige medlemsstater indtil nu ikke har været i stand til at justere minimumssatsen på 64 euro pr. 1 000 cigaretter, selv for den mest efterspurgte prisklasse, bør den foreslåede forhøjelse til 90 euro undersøges igen og af mange årsager enten reduceres, eller også bør der fastlægges en længere periode for at overholde stigningen per 1. januar 2018.

Chart 2:

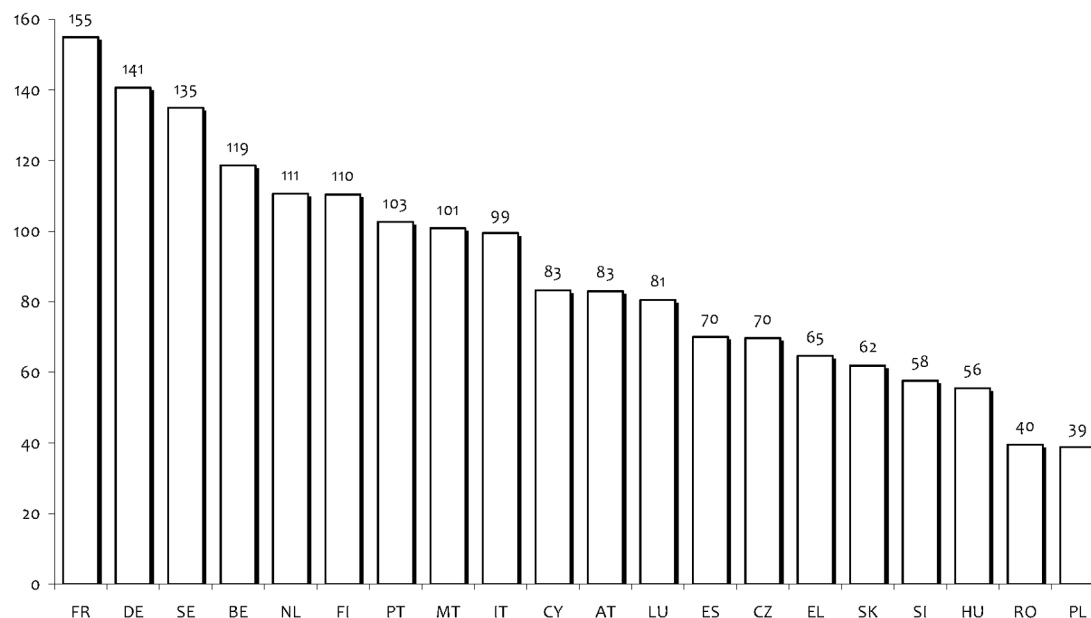
Excise tax yield in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 3:

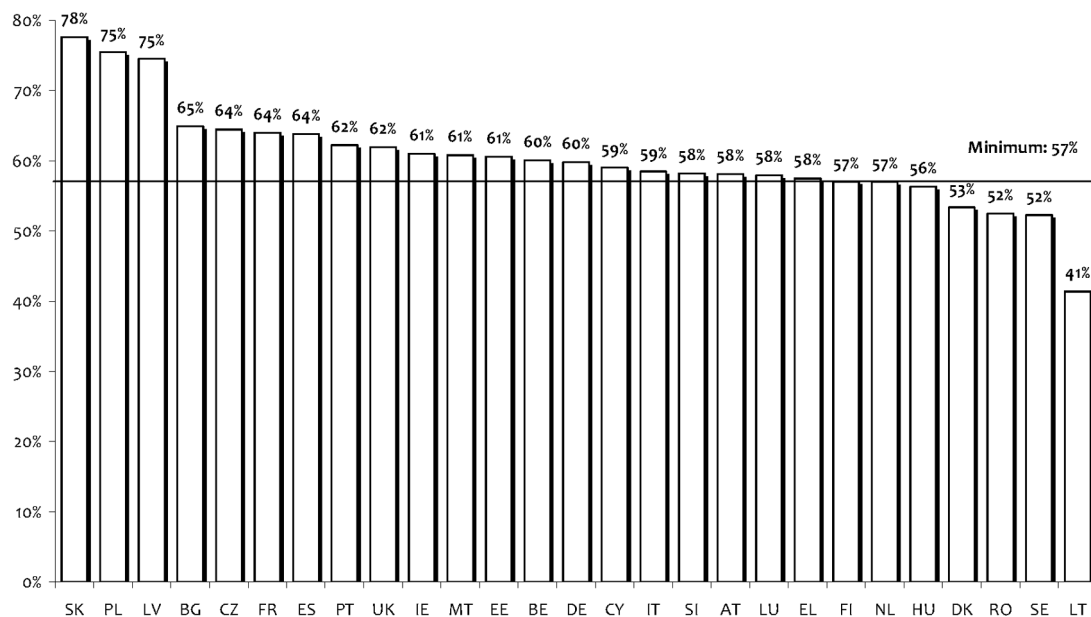
Minimum Excise Tax in EU countries as of January 1, 2008 (EUR per 1 000 cigarettes)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 4:

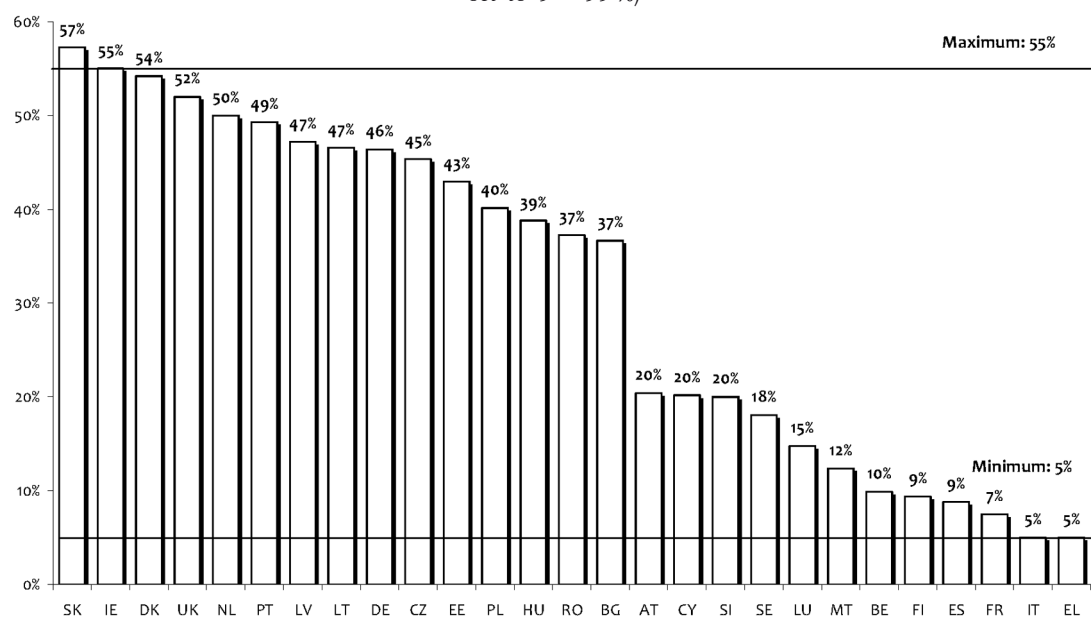
Total excise tax in EU countries as of January 1, 2008 (percentage of the MPPC, minimum set to 5 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Chart 5:

Specific ratio in EU countries as of January 1, 2008 (percentage specific to total tax on MPPC; set to 5 – 55 %)



Source: Excise Duty Tables – Part III – Manufactured Tobacco

Bruxelles, den 25. marts 2009

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg