

Bryssel den 21.12.2015
COM(2015) 621 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

om utvärderingen inom ramen för Refit-programmet av direktiv 2011/64/EU och om punktskattestrukturen och punktskattesatserna för tobaksvaror

INNEHÅLL

1. INLEDNING	3
2. BAKGRUND	3
3. DEN EXTERNA UTVÄRDERINGEN AV DIREKTIVET	4
3.1 Utvärderingens omfattning.....	4
3.2 Metod	5
3.3 Utvärderingens resultat.....	5
3.4 Intressenternas återkoppling om utvärderingen.....	6
4. PROBLEM SOM HAR IDENTIFIERATS GENOM UTVÄRDERINGEN: DEFINITIONER	7
4.1 De nya definitionernas funktion.....	8
4.1.1 Subjektiva kriterier	8
4.1.2 Oförenligheter mellan tullavgifter och punktskatter	8
4.1.3 Minimipunktskatt	9
4.2 Avsaknaden av definitioner.....	9
5. UTVÄRDERINGENS SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	10
5.1 Utvärderingens kvalitet	10
5.2 Rekommendationer	11
6. UPPFÖLJNING OCH SLUTLIGA SLUTSATSER.....	13
BILAGA I. UTVECKLING OCH STATISTIK	16
BILAGA I.I – DET VÄGDA GENOMSNITTLIGA PRISET FÖR CIGARETTER.....	18
BILAGA I.II – SKATTEBELASTNINGEN FÖR CIGARETTER	19
BILAGA I.III – FRISLÄPPANDE FÖR KONSUMTION AV CIGARETTER.....	20
BILAGA I.IV – CIGARETTPAKET PER VUXEN	21
BILAGA I.V – FRISLÄPPANDE FÖR KONSUMTION AV FINSKUREN TOBAK.....	22
BILAGA I.VI – FINSKUREN TOBAK PER VUXEN.....	23
BILAGA I.VII – SKATTEINTÄKTER.....	24
BILAGA I.VIII – INTÄKTER FRÅN TOBAK AV DE TOTALA SKATTEINTÄKTERNA.....	25

1. INLEDNING

I enlighet med artikel 19.1 i [direktiv 2011/64/EU](#)¹ ska kommissionen vart fjärde år inkomma med en rapport om strukturen och skattesatserna för den punktskatt som fastställs i detta direktiv. I denna rapport ska en väl fungerande inre marknad, punktskatternas realvärde och fördragets vidare syften beaktas, och underlaget för rapporten ska i synnerhet utgöras av information som tillhandahållits av medlemsstaterna. Denna rapport ingår i en serie rapporter² som kommissionen har inkommit med sedan 1992 rörande gemenskapens bestämmelser när det gäller punktskatter för tobaksvaror.

Direktivet har dessutom valts ut för utvärdering inom ramen för kommissionens program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit).³

I denna rapport läggs resultaten och slutsatserna fram från en extern utvärdering där direktivet analyseras från dessa två vinklar. Rapporten tillhandahåller dessutom en översikt över den tillgängliga statistik som inrapporterats av medlemsstaterna rörande utvecklingen av det vägda genomsnittliga priset, frisläppanden för konsumtion, skatteintäkterna från och skattebelastningen för tobaksvaror sedan direktivet trädde i kraft 2011.

Till skillnad från i tidigare rapporter ligger fokus för denna rapport inte på de ökningarna av minimipunktskattesatserna som föreskrivs i direktiv 2011/64/EU. Många ökningarna av den totala minimipunktskattesatsen har inte trätt i kraft förrän nyligen. En del medlemsstater har beviljats övergångsperioder och vissa gradvisa ökningarna har ännu inte trätt i kraft.⁴ Inverkan av dessa åtgärder kommer därför att undersökas i en senare rapport.

2. BAKGRUND

I direktiv 2011/64/EU fastställs EU-bestämmelser om strukturen och skattesatserna för punktskatter som påläggs tobaksvaror. I synnerhet definieras och klassificeras olika tobaksvaror som omfattas av direktivet i enlighet med sina egenskaper. Även punktskatternas struktur för de olika produkttyperna fastställs i direktivet. Syftet med direktivet är att säkerställa både en väl fungerande inre marknad och samtidigt också en hög hälsoskyddsnivå.⁵ En väl fungerande inre marknad förutsätter att det sätt på vilket

¹ [Rådets direktiv 2011/64/EU](#) av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror

²

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

Den sista rapporten från 2008 ledde till rådets direktiv 2010/12/EU av den 16 februari 2010 om ändring av direktiven 92/79/EEG, 92/80/EEG och 95/59/EG när det gäller strukturer och skattesatser i fråga om punktbeskattning av tobaksvaror samt av direktiv 2008/118/EG.

³ Refit är ett program för översyn av EU:s hela lagstiftning – för att upptäcka problem, inkonsekvenser och luckor eller ineffektiva åtgärder och lägga fram de förslag som krävs för att följa upp resultaten av översynen.

⁴ Artiklarna 10 och 14 i direktiv 2011/64/EU.

⁵ Artiklarna 26, 113 och 168 i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt](#)

medlemsstaterna beskattar konsumtionen av produkter inom denna sektor varken snedvrider konkurrensen eller hindrar varornas fria rörelse inom EU. I detta sammanhang bör direktivet säkerställa att tobaksvaror beskattas på ett korrekt sätt i den medlemsstat där den slutgiltiga konsumtionen äger rum.⁶ Detta är viktigt mot bakgrund av att intäkterna från punktskatter på tobaksvaror bidrog med mer än 81 miljarder euro totalt till medlemsstaternas statsbudgetar under 2014.

Inom ramen för Refit-programmet åtar sig kommissionen att se till att EU:s lagstiftning är ändamålsenlig och uppnår sina mål åtminstone vad gäller kostnader och bördor.

3. DEN EXTERNA UTVÄRDERINGEN AV DIREKTIVET

För att utvärdera hur väl direktivet fungerar beställde generaldirektoratet för skatter och tullar (GD TAXUD) en extern utvärdering (nedan kallad utvärdering) av ett konsortium bildat av Ramboll Management Consulting AS, The Evaluation Partnership, och Europe Economics.

Efter samråd med medlemsstaterna och i linje med Refit-programmet beslutades att syftet med utvärderingen skulle vara att fastställa möjligheter att förbättra lagstiftningen för att minska de administrativa kostnaderna och bördorna både för nationella förvaltningar och ekonomiska aktörer och att öka efterlevnads- och säkerhetsnivåerna när det gäller att driva in punktskatter på tobaksvaror. Utvärderingen inleddes i december 2012 och avslutades i augusti 2014. En styrgrupp bestående av personal från alla kommissionens berörda avdelningar övervakade genomförandet av utvärderingen.

Det bör noteras att man, eftersom utvärderingen slutfördes före antagandet av de nya riktlinjerna för bättre lagstiftning den 19 maj 2015⁷, inte kunde ta hänsyn till en del av de obligatoriska moment som införs genom dessa riktlinjer. För det första samlades intressenternas åsikter in via riktade undersökningar i stället för genom ett öppet offentligt samråd. För det andra har fokus, i linje med Refit-programmet, huvudsakligen legat på frågor som har med verkningsfullhet och effektivitet att göra.⁸

3.1 Utvärderingens omfattning

Som ett första steg kartlades i utvärderingen de huvudsakliga särdragen hos punktskattesystemen för tobaksvaror med avseende på de två huvudsakliga direktiv som reglerar punktskatterna på tobaksvaror.⁹ Utvärderingen inriktades sedan på att tillhandahålla svar på de utvärderingsfrågor som man kommit överens om. Utvärderingens resultat har delats upp enligt dessa utvärderingsfrågor, som finns förtecknade i [punkt 3.3](#). I utvärderingen

⁶ Med undantag för den situation som beskrivs i artikel 32 i direktiv 2008/118/EG

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

⁸ I enlighet med de nya riktlinjerna för bättre lagstiftning måste man i en utvärdering bedöma verkningsfullhet, effektivitet, tillämplighet, samstämmighet, och mervärde på EU-nivå.

⁹ [Rådets direktiv 2011/64/EU](#) av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror, [Rådets direktiv 2008/118/EG](#) av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av [direktiv 92/12/EEG](#).

fastställdes också problem som identifierats genom dessa resultat och som diskuteras i [avsnitt 4](#) i denna rapport.

Minimiskattesatsernas inverkan på hälsoskyddet ingick inte i utvärderingen eftersom många ökningarna av den totala minimipunktskatten inte trädde i kraft förrän nyligen, vilket betyder att mer tid behövs för att bedöma dessa aspekter.¹⁰ Dessutom har flera medlemsstater beviljats övergångsperioder som varar till och med den 31 december 2017 för att uppnå minimiskattesatserna för cigaretter. För finskuren röktaobak kommer gradvisa ökningarna av den totala minimipunktskattesatsen att genomföras över en period som sträcker sig till den 1 januari 2020.

3.2 Metod

Utvärderingen genomfördes i tre steg: utformning, insamling av data och analys. Under datainsamlingsetappen skickades frågeformulär till både medlemsstaterna och ekonomiska aktörer. Tjugosju medlemsstater och fyrtioåtta ekonomiska aktörer besvarade frågeformulären. De mottagna svaren följdes upp via telefonsamtal och personintervjuer. Dessutom utfördes fallstudier i sju utvalda medlemsstater.¹¹ Även dokumentationsundersökning och litteraturgenomgång ingick i denna etapp. Dessutom utfördes även en kvalitativ analys av befintlig lagstiftning, studier och ekonomisk litteratur samt en analys av tillgängliga ekonomiska data.

På grundval av svaren på frågeformulären kartlade konsulten både god praxis och problem. I den tredje etappen analyserade och jämförde konsulten de olika svaren och utarbetade en förteckning över de problem som skatteförvaltningarna och de ekonomiska aktörerna står inför. Slutligen utarbetades en rad rekommendationer som skulle lösa de identifierade problemen.

3.3 Utvärderingens resultat

3.3.1 I vilken utsträckning säkerställs en väl fungerande inre marknad och undviks snedvridning av konkurrensen genom den nuvarande ordningen för punktskatt på tobaksvaror?

Det visade sig att genomförandet av en minimipunktskatt¹², den inkonsekventa behandlingen av e-cigaretter och vissa tillverkade tobaksvaror samt de skatterelaterade utbytena mellan och inom produktgrupper skapar snedvridningar på den inre marknaden. Även om icke-harmoniserade åtgärder för att motverka förhandslagring inför prishöjningar också kan påverka den inre marknads funktion negativt anser skatteförvaltningarna att en harmonisering på dessa områden varken är genomförbar eller önskvärd. Förutom dessa

¹⁰ Artiklarna 10 och 14 i direktiv 2011/64/EU.

¹¹ Tyskland, Danmark, Finland, Grekland, Polen, Rumänien och Storbritannien.

¹² Artiklarna 7.4 och 8.6 i direktiv 2011/64/EU

undantag framkom det i utvärderingen att den nuvarande strukturen och nivån på skattesatserna i allmänhet möjliggör neutrala konkurrensvillkor och en fri prissättning på den inre marknaden.

Inverkan på handeln och den illegala handeln över gränserna av de dispenser och undantag som tillåts enligt det nuvarande direktivet är begränsad. Dessutom framkom inga bevis för att någon av de förändringar i punktskattesatserna för tobak som har trätt i kraft skulle ha lett till förändringar i handelsmönstren.

3.3.2 I vilken utsträckning tillämpas de nuvarande ordningarna för punktskatter på tobaksprodukter på ett kostnadseffektivt sätt?

När det gäller administrativa kostnader och efterlevnadskostnader för skatteförvaltningar och ekonomiska aktörer orsakades de största negativa följderna av den bristande överensstämmelsen mellan punktskattedefinitionerna och klassificeringen i Kombinerade nomenklaturen (KN) för tulländamål samt av rättsosäkerheten rörande behandlingen av vissa produkter (inklusive bestridanden i domstol). Även om kostnaderna för denna rättsosäkerhet i allmänhet är låga eftersom det ofta rör sig om nischprodukter, anses inverkan på aktören eller skatteförvaltningen i fråga potentiellt vara betydande.

3.3.3 I vilken utsträckning säkerställer de nuvarande ordningarna för punktskatter på tobaksprodukter medlemsstaternas budgetmål?

I allmänhet är definitionerna i artiklarna 2–5 i direktiv 2011/64/EU effektiva för ett tillfredsställande uppbärande av punktskatter. I motsats till detta är definitionerna inte optimala för övervakning av rörligheten för och innehavet av tobaksvaror.

3.4 Intressenternas återkoppling om utvärderingen

Den styrgrupp som övervakade utvärderingen erbjöd intressenterna att framföra sina åsikter om resultaten vid ett möte som anordnades i Bryssel den 6 juni 2014. Detta erbjudande framfördes till alla berörda intressenter inklusive medlemsstaternas myndigheter, ekonomiska aktörer och hälso- och konsumentorganisationer. Efter detta evenemang mottog kommissionen skriftlig återkoppling från tre medlemsstater, tolv organisationer eller sammanslutningar som representerar ekonomiska aktörer och ett nätverk av icke-statliga organisationer som verkar inom folkhälsoområdet i Europa.

De kommentarer som mottogs var olikartade till sin natur. I allmänhet fanns det mer stöd för utvärderingens resultat än för rekommendationerna. Enligt de flesta intressenters åsikt behövde rekommendationerna analyseras ytterligare. Förutom att intressenterna stödde en del av resultaten ställde de många frågor rörande metoden och uppgifternas användning.

Det uttrycktes oro vad gäller överrepresentationen av vissa intressenter, som därmed påverkade den totala datamängden. En del hade samlat sina svar till frågeformulären, medan andra hade bett sina nationella filialer att svara separat. Den externa konsulten tog hänsyn till detta och gjorde lämpliga justeringar.

Flera kritiska kommentarer mottogs avseende uträkningen av priselasticitet i efterfrågan och antagandena om den olagliga handelns volym samt valet att använda data från Euromonitor. Den externa konsulten såg till att ett lämpligt klargörande av dessa frågor ingick i den slutgiltiga publikationen.

Vissa ansåg att utvärderingen även borde ha varit inriktad på tobakskonsumtionens hälsoaspekter och beskattning. Detta ansågs dock förhastat eftersom det skulle ha inneburit att man varit tvungen att ta hänsyn till följderna av det nya [direktivet om tobaksvaror](#), 2014/40/EU¹³, som ska genomföras senast i maj 2016. I vilket fall som helst hade det nya direktivet om tobaksvaror ännu inte antagits vid den tidpunkt då det huvudsakliga arbetet med utvärderingen pågick.

Förutom återkopplingen om utvärderingens omfattning och metod mottogs återkoppling rörande utvärderingens rekommendationer (se även [punkt 5.2](#)):

- Vissa svarande ansåg att rekommendationen att överväga en anpassning av minimiskattesatserna för cigarrer/cigariller till motsvarande skattesatser för cigaretter skulle ha en oproportionerlig effekt.
- Andra trodde inte att ett inbegripande av råtabak i tillämpningsområdet för bestämmelserna rörande innehav av och rörlighet för tobaksvaror skulle lösa de fastställda problemen.
- En del ansåg att det inte skulle vara lämpligt att rekommendera att den bristande överensstämmelsen mellan punktskattekategorierna och KN-numren undanröjs eftersom KN-numren hade utarbetats för andra ändamål.
- Vissa svarande ansåg att e-cigaretter inte skulle omfattas av det nuvarande direktivet utan att man skulle överväga ett separat initiativ för ett harmoniserat beskattningsförfarande avseende dessa produkter.

4. PROBLEM SOM HAR IDENTIFIERATS GENOM UTVÄRDERINGEN: DEFINITIONER

Efter ikraftträdandet av direktiv 2011/64/EU ändrades definitionerna av cigaretter, cigariller, cigarrer och röktabak på ett sätt som återspeglade farhågorna om brister i de tidigare definitionerna. I utvärderingen beaktades hur väl de nya definitionerna fungerade. Utvärderingen identifierade ett antal problem som krävde ytterligare analys. Dessa anges i följande punkter.

¹³ Europaparlamentets och rådets [direktiv 2014/40/EU](#) av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av [direktiv 2001/37/EG](#).

4.1 De nya definitionernas funktion

4.1.1 Subjektiva kriterier

De nuvarande definitionerna innehåller ett antal subjektiva uttryck. Klassifikationen av produkter för punktskatteändamål kräver därför ett visst mått av subjektiva tolkningar. Intressenterna kritiserade hur de nuvarande definitionernas fungerar och i synnerhet de subjektiva inslagen. De svårigheter som anges nedan fastställdes genom utvärderingen.

- Den nuvarande formuleringen av artikel 5, i synnerhet uttryck som ”bjuds ut till detaljhandelsförsäljning” och ”går att röka utan ytterligare industriell beredning”, kan framkalla rättsosäkerhet och olika behandling av samma produkter i medlemsstaterna.
- Definitionerna av cigarrer, cigariller och röktnobak ger inte tillräcklig rättssäkerhet för klassificeringsändamål. Behandlingen av tobaksvaror saknar överensstämmelse (i synnerhet gränsfallsprodukter) och kan leda till olika skattesituationer i varje medlemsstat. Detta skulle kunna äventyra att den inre marknaden fungerar korrekt. Hälften av medlemsstaterna har erfarenhet av produkter som enligt deras uppfattning representerar ett försök att utnyttja de nuvarande definitionerna för att dra nytta av en mer gynnsam skattebehandling.¹⁴ Flera ekonomiska aktörer ansåg att en del mindre cigarrer eller cigariller som har förmånen av en lägre punktskattesats borde betraktas som cigaretter. Enligt deras åsikt är dessa produkter direkta ersättningar av cigaretter.¹⁵
- De vaga formuleringarna av definitionerna i direktivet eller avsaknaden av definitioner (se [punkt 4.2](#)) skapar rättsosäkerhet. Till exempel kan klassificeringen av en produkt som inte ens medför särskilt komplicerade problem ta mellan två och åtta arbetstimmar för aktörerna.¹⁶ Om klassificeringen medför problem krävs det ännu mer tid. Därför kan rättsosäkerhetens följder för enskilda aktörer eller skatteförvaltningar vara betydande.

4.1.2 Bristande överensstämmelse mellan tullavgifter och punktskatter

För närvarande finns det två olika system för klassificering av produkter för punktskatte- och tullavgiftsändamål. I synnerhet stämmer de definitioner som anges i artiklarna 2–5 i direktiv 2011/64/EU inte helt överens med det gällande klassificeringssystemet för tullavgiftsändamål. Denna brist på överensstämmelse leder till högre efterlevnadskostnader för både skatteförvaltningar och ekonomiska aktörer.¹⁷ I synnerhet mindre aktörer har rapporterat om problem på grund av olika definitioner för punktskatte- och tullavgiftsändamål, vilket kan leda till ökade efterlevnadskostnader eftersom dessa aktörer måste utföra liknande arbetsmoment två gånger inom ramen för de olika system som används av myndigheterna.

¹⁴ Se även s. 57 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

¹⁵ Se även s. 60 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

¹⁶ Se även s. 163 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

¹⁷ Se även s. 154 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

Generellt rapporterade 68 % av aktörerna att de skiljaktiga definitionerna leder till en stor ökning av de administrativa kostnaderna, medan 4 % ansåg att ökningen är mycket stor.¹⁸

4.1.3 Minimipunktskatt

Sedan 2011 har medlemsstaterna möjlighet att lägga på en minimipunktskatt på cigaretter. Syftet med införandet av minimipunktskatten var att tillhandahålla medlemsstaterna rambestämmelser till att kunna fastställa denna minimiskattesats på samma sätt. I utvärderingen framkom emellertid att artikel 8.6 är oklar och att tillämpningen i praktiken tycks skilja sig mellan olika medlemsstater. Utfrågningar av medlemsstaterna visar att det för närvarande används en rad olika tolkningar när minimipunktskatten fastställs.¹⁹

4.2 Avsaknaden av definitioner

För närvarande definieras i direktiv 2011/64/EU cigaretter, cigariller, cigarrer och röktoak.

Vissa odefinierade produkter skulle kunna omfattas av en av dessa kategorier (till exempel tobak för vattenpipor). Andra skulle kunna falla utanför direktivets tillämpningsområde (det senare gäller råtoak, vissa mellanliggande produkter och e-cigaretter). På marknaden i en del medlemsstater finns det även nya produkter med upphettad tobak som skapar olikheter i behandlingen.²⁰ Dessa s.k. ”heat-not-burn”-tobaksprodukter skiljer sig från e-cigaretter i det att de faktiskt innehåller tobak. I stället för att tobaken brinner äger en upphettningsprocess rum (i stället för en förbränningsprocess).

Vissa medlemsstater och ekonomiska aktörer ansåg att de nuvarande definitionerna inte längre är ändamålsenliga. Detta beror inte endast på marknadens utveckling, utan även på tvivel rörande huruvida de nuvarande definitionerna är tillräckligt effektiva för att förhindra olaglig handel.

Samtidigt som man erkänner att uppgiften att förhindra olaglig handel med punktskattebelagda produkter primärt faller inom medlemsstaternas behörighetsområde (i synnerhet när det gäller efterlevnad), anser kommissionen att EU-reglerna bör vara så effektiva som möjligt för att förhindra denna handel. EU har under senare år intensifierat sina insatser genom att underteckna [protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror](#) och anta direktivet om tobaksprodukter, som innehåller utförliga bestämmelser mot olaglig handel, samt det handlingsprogram som presenteras i kommissionens meddelande av den 6 juni 2013.²¹ Storleken på de tullavgifter som går förlorade på grund av olaglig handel

¹⁸ Se även s. 166 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

¹⁹ Se tabell 12 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

²⁰ ”Heat-not-burn”-produkterna ingick inte i utvärderingen. Inom [projektgruppen för tobak inom ramen för FISCALISprogrammet \(FPG 050\)](#) och under mötena för [Indirect Tax Expert Group \(ITEG\)](#) ägde de första diskussionerna rum rörande den skattemässiga behandlingen av dessa produkter.

²¹ [COM\(2013\) 324](#), Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Upptäppning av kampen mot cigarettsmuggling och andra former av olaglig handel med tobaksprodukter – en omfattande EU-strategi.

uppskattas i utvärderingen till omkring 11,1 miljarder euro per år.²² Enligt de uppskattningar som gjorts av den externa konsulten skulle en minskning av den olagliga handeln kunna leda till en potentiell återvinning av tullavgifter i storleksordningen 6,1 miljarder euro till 7,2 miljarder euro per år, efter en justering av den prisrelaterade minskningen av konsumtionsnivån (uppskattad på grundval av den genomsnittliga priselasticiteten på en given marknad).²³

Andra problem som identifierades var följande:

- Definitionerna tillåter varken en korrekt och fullständig användning av systemet för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor (EMCS) eller av de relevanta bestämmelserna om administrativt samarbete och informationsutbyte, som alla betraktas som nyckelinslag i kampen mot bedrägeri. Orsaken till detta är i synnerhet den begränsade omfattningen av direktiv 2011/64/EU, som gör att vissa produkter (såsom råtabak) undantas från tillämpningen. Flera medlemsstater angav att en ökande mängd råtabak avleds från lagliga till olagliga handelskretsar eller säljs direkt till slutkonsumenter.
- Den inkonsekventa behandlingen av ett antal produkter (t.ex. mellanliggande produkter, råtabak och biprodukter) i olika medlemsstater inverkar på medlemsstaternas myndigheters begränsade möjligheter att övervaka tobaksvaror.
- Den övergripande metod som definitionerna i artikel 5 ger uttryck för leder till en högre beskattning relativt sett av produkter med olika kännetecken, såsom pipetobak, jämfört med övriga produkter i denna kategori.
- Att undanta e-cigarettor från att beläggas med punktskatt kan få betydande långsiktiga följder för medlemsstaternas budgetar. Vissa medlemsstater har börjat ta ut en nationell skatt på dessa produkter. Detta kan så småningom äventyra att den inre marknaden fungerar korrekt om andra medlemsstater bestämmer sig för att göra likadant på ett icke samordnat sätt, vilket skulle leda till olika behandling inom EU.

5. UTVÄRDERINGENS SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

5.1 Utvärderingens kvalitet

Kommissionen har noggrant undersökt den externa utvärderingen och har även beaktat den återkoppling som erhållits från intressenterna. Det arbete som har utförts av utvärderingsgruppen ansågs leva upp till kommissionens utvärderingsstandarder.²⁴

²² Enligt uppskattningar gjorda av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) leder den olagliga handeln med cigaretter till årliga ekonomiska förluster på över 10 miljarder euro i medlemsstaternas och EU:s budgetar (se även COM(2013) 324).

²³ Se även s. 46 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

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

Bedömningarna och slutsatserna i utvärderingen härrör direkt från resultat som utgår från de insamlade uppgifterna. För att garantera resultatens validitet användes i utvärderingen flera datainsamlingsmetoder, inklusive frågeformulär, intervjuer, dokumentationsundersökning och fallstudier. Kommissionen och intressenterna ansåg generellt att denna metodologiska blandning var lämplig.

Kommissionen är dock medveten om att man var tvungen att göra vissa antaganden på grund av bristen på data eller information för att kunna besvara utvärderingsfrågorna. Vissa resultat saknar information om kostnader och nytta, till exempel när det gäller dubbel klassificering och kontroll av råtabak. Utvärderingens fokus har dessutom legat på verkningsfullhet och effektivitet, och frågor som rör tillämplighet, samstämmighet och mervärde på EU-nivå har inte behandlats i detalj. Slutligen fångar inte utvärderingen upp de potentiella följderna av det nya direktivet om tobaksvaror 2014/40/EU, som också förväntas ha en inverkan på tobakskonsumtionen.²⁵

5.2 Rekommendationer

På grundval av de insamlade uppgifterna lade utvärderarna fram 16 rekommendationer i avsikt att förbättra hur bestämmelserna rörande punktskatt på tobaksvaror fungerar.

Tabell 1 – Den externa utvärderingens rekommendationer²⁶

Nr	Rekommendation
Rekommendationer rörande definitioner av punktskattebelagda tobaksvaror	
1	Ytterligare analys av möjligheten att inkludera e-cigarett inom ramen för punktskatten på tobaksvaror.
2	Ytterligare analys (med noggrant övervägande av de kostnader och bördor detta medför) av möjligheten att råtabak ska ingå i kontrollen av punktskattebelagda tobaksvaror och/eller alternativa lösningar som säkerställer en systematisk övervakning av logistiken avseende råtabak.
3	Artikel 4.1 a bör anpassas till de förklarande anmärkningarna till Kombinerade nomenklaturen för 2402 10 00.
4	Artikel 5.1 a, ”går att röka utan ytterligare industriell beredning” bör revideras för att minska osäkerheten rörande behandlingen av delvis bearbetad tobak som saluförs i syfte att rökas (t.ex. ”utan ytterligare beredning i ett skatteupplag”).
5	Med tanke på de olika särdragen hos tobak för vattenpipor bör en särskild kategori utarbetas som tillåter att en lämplig skattesatsstruktur införs.
6	Artikel 5.1 b, ”som bjuds ut till detaljhandelsförsäljning och som går att röka” bör revideras genom att avlägsna ordet ”detaljhandel” från definitionen, och KN-numret bör därefter anpassas till detta.

²⁵ Man bör notera att medlemsstaterna måste sätta i kraft de lagar, föreskrifter och andra administrativa bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 20 maj 2016.

²⁶ Källa: [Slutlig utvärderingsrapport](#) ”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	Rekommendation
7	Ytterligare analys av möjligheten att ge expanderad tobak ett eget KN-nummer.
8	För att undanröja bristen på överensstämmelse och rättsosäkerheten i behandlingen, ytterligare analysera möjligheten att inbegripa en tillkommande skattekategori inom ramen för direktivets tillämpningsområde, som ska omfatta mellanliggande produkter för vilka det krävs kontroll enligt EMCS, kan denna kategori hänvisa direkt till tillämpliga KN-nummer (t.ex. rekonstituerad tobak, tobaksavfall som inte lämpar sig för rökning, expanderad tobak, osv.).
9	Man bör försöka undanröja bristen på överensstämmelse mellan KN-nummer och punktskatte kategorier, och då prioritera behovet av att låta icke-punktskattebelagda produkter dela samma KN-klassificering som punktskattebelagda produkter och av att kunna klassificera produkter inom samma tulltaxeklassificering i flera olika punktskatte kategorier.
10	Artikel 4.1, ”med tanke på sina egenskaper och konsumenternas normala förväntningar, uteslutande är avsedda att rökas som de är” bör ändras så att rättslig tydlighet garanteras och rättsosäkerhet och kostsamma tvister undanröjs.
Rekommendationer rörande skattesatser och punktskattens struktur	
11	Man bör överväga möjligheten att anpassa minimipunktskatten på cigarrer/cigariller till minimipunktskatten på cigaretter för att avlägsna motivationen att marknadsföra gränsfallsprodukter som kan innebära ett försök att kringgå betalningen av en högre punktskatt.
12	Man bör ändra artikel 7.4 och artikel 8.6 så att osäkerheten undanröjs i fråga om de begränsningar som införts för minimipunktskatten.
Rekommendationer rörande andra ämnen som analyserats inom ramen för utvärderingen	
13	Ett rättelsemeddelande för e-AD bör införas för att rätta smärre misstag. Det bör dock inte vara möjligt att ändra viktiga uppgifter såsom kvantiteten, PSK, KN-numret, osv.
14	Man bör överväga att integrera de nationella EMCS-systemen inom ramen för marknadsövervakningen och för att genomföra brottsutredningar.
15	Transitländer bör informeras på elektronisk väg om de rörelser som sker inom deras territorier.
16	Man bör överväga att utarbeta och rekommendera ett enhetligt riskanalysverktyg för användning på EU-nivå.

Kommissionen har undersökt tillämpligheten för var och en av dessa rekommendationer och anser att följande är värda att överväga ytterligare:

- Rekommendationerna 4, 6, 10 och 12 handlar om att skapa mer noggranna definitioner för att minska rättsosäkerheten samt undvika olika tillvägagångssätt i medlemsstaterna och en snedvridning av den inre marknaden. Att genomföra dessa rekommendationer skulle påverka arbetsparametrarna för övriga rekommendationer och kan prioriteras.
- Syftet med rekommendationerna 3 och 9 är att förenkla den befintliga strukturen genom att justera kategorierna eller definitionerna rörande tobaksvaror i lagstiftningen om punktskatter för att ta hänsyn till klassificeringen för tullavgiftsändamål och motsvarande förklarande anmärkningar till KN.
- Rekommendationerna 1, 2, 5 och 8 rör ett möjligt införande av nya produktkategorier för att underlätta en lämplig och likvärdig skattebehandling av (nya) produkter på den inre marknaden och göra det möjligt för medlemsstaterna att genomföra lämplig övervakning och lämpliga kontroller.
- Rekommendation 11 är tänkt att minska bedrägerierna. I detta sammanhang bör man beakta att de undantag från definitionerna av cigarrer och cigariller som beviljats Tyskland

och Ungern löpte ut den 31 december 2014.²⁷ Dessutom har medlemsstaterna enligt det nuvarande direktivet endast rätt att ta itu med bedrägerier genom att öka punktskatten på cigarrer.

De övriga rekommendationerna anses antingen falla utanför tillämpningsområdet för en möjlig ändring av rådets direktiv 2011/64/EU eller endast indirekt ha anknytning till detta direktiv. Dessa inbegriper följande:

- Rekommendationerna 7 och, delvis, 6 och 9 rör tullavgiftsklassificering och de motsvarande KN-numren. KN bygger på nomenklaturen i systemet för harmoniserad varubeskrivning och kodifiering med ytterligare underuppdelningar på gemenskapsnivå. Systemet för harmoniserad varubeskrivning och kodifiering förvaltas av Världstullorganisationen. Dessa rekommendationer faller därmed inte inom tillämpningsområdet för rådets direktiv 2011/64/EU. Det skulle dock kunna vara möjligt att använda tulltaxeklassificeringssystemet som grund för definitionerna av tobaksvaror för att minska rättsosäkerheten. Detta skulle också kunna ge upphov till kostnadsbesparande synergier, vilket kommer att bedömas av kommissionens avdelningar.
- Rekommendationerna 13–16 innehåller justeringar som syftar till att förbättra det allmänna systemet för uppbörd av punktskatter i medlemsstaterna. Följaktligen anses dessa rekommendationer vara mer relevanta för den parallella och pågående utvärderingen av [Rådets direktiv 2008/118/EG](#) av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av [direktiv 92/12/EEG](#). Processen för utvärdering av detta direktiv inleddes 2014 och förväntas slutföras senast 2016.

6. UPPFÖLJNING OCH SLUTLIGA SLUTSATSER

Att lägga på skatter på konsumtionen av produkter, såsom punktskatterna på tobaksvaror, bör varken snedvrider konkurrensen eller hindra den fria rörligheten av varor inom EU på en inre marknad som fungerar väl. Som en del av Refit-programmet har denna utvärdering i synnerhet undersökt de frågor rörande effektivitet, verkningsfullhet och administrativa bördor som direktiv 2011/64/EU ger upphov till, i syfte att säkerställa att EU:s lagstiftning om punktskatter på tobaksvaror uppnår de politiska målen till lägsta möjliga kostnad.

Sammantaget framgick det av utvärderingen att den befintliga strukturen och nivån avseende skattesatserna i allmänhet möjliggör neutrala konkurrensvillkor och en fri prissättning på den inre marknaden. Samtidigt visar utvärderingens resultat att det uppstår en del snedvridningar på den inre marknaden genom skillnader i minimipunktskattens tillämpning²⁸, bristen på överensstämmelse i behandlingen av e-cigarettor och vissa tillverkade tobaksvaror samt de skatterelaterade utbytena mellan och inom produktgrupperna.

²⁵ Artikel 4.2 i direktiv 2011/64/EU.

²⁸ Artiklarna 7.4 och 8.6 i direktiv 2011/64/EU

Inom ramen för Refit fastställs genom utvärderingen att det förekommer onödiga administrativa kostnader och efterlevnadskostnader för skatteförvaltningar och ekonomiska aktörer. Dessa kostnader är ett resultat av vissa definitioner som kan leda till rättsosäkerhet rörande behandlingen av särskilda produkter. Dessutom har man funnit att tillämpningen av olika definitioner av tobaksprodukter för punktskatte- och tullavgiftsändamål är problematisk, i synnerhet för små och medelstora företag eftersom detta innebär dubbla poster och rättsosäkerhet.

Slutligen har direktivet med vissa undantag visat sig vara effektivt och i allmänhet lämpligt för att möjliggöra en tillräcklig uppbörd av punktskatter vad gäller den stora majoriteten tillverkade tobaksvaror.

Mot bakgrund av utvärderingens resultat kommer kommissionen att överväga kommande steg i diskussioner med medlemsstaternas experter.²⁹ Dessa steg kan även inbegripa en översyn av direktivet. En sådan översyn skulle innebära att man genomförde ett offentligt samråd och en konsekvensbedömning för att samla in ytterligare uppgifter, inklusive kvantifierade uppskattningar när så är möjligt, rörande följderna och proportionaliteten av de möjliga lösningarna på de problem som identifierats.

Förutom att överväga de särskilda rekommendationerna i utvärderingen kommer kommissionen, mot bakgrund av utvärderingens resultat, även att undersöka hur man bäst ska uppnå följande mål:

- En enhetlig förståelse av tillämpningen av minimipunktskatten.
- En begränsning av de skatterelaterade utbytena mellan och inom produktkategorierna där så är möjligt.
- Klarhet vad gäller de harmoniserade definitionerna och behandlingen av nya produkter för att
 - stödja en konsekvent behandling och rättslig klarhet när det gäller klassificeringen av punktskattebelagda produkter inom EU,
 - möjliggöra för medlemsstaterna att på ett effektivt sätt övervaka rörligheten och tillverkningen, och
 - undvika onödiga administrativa kostnader.

När den beslutar om de följande stegen kommer kommissionen även att överväga alla relevanta rekommendationer som lämnats av rådet eller Europaparlamentet.

²⁹ Som ett första steg har kommissionen under 2015 diskuterat rekommendationerna inom [projektgruppen för tobak inom ramen för Fiscalisprogrammet \(FPG 050\)](#), och den kommer att fortsätta med detta under 2016 för att beakta medlemsstaternas experters åsikter och erfarenheter. Särskild tonvikt kommer att läggas vid rekommendationerna 1 och 2 (att övriga produkter såsom råtabak och e-cigarett bör falla inom ramen för varor som beläggs med punktskatt).

BILAGA I. UTVECKLING OCH STATISTIK

Efter den senaste ändringen år 2011 av lagstiftningen rörande punktskatter på tobak ändrades punktskattesatserna på tobaksvaror. De obligatoriska minimiskattesatserna höjdes. För finskuren rökto bak ingick även gradvisa ökningar i framtiden. Medlemsstaterna fick ett större spelrum vad gäller tillämpningen av det särskilda inslaget med punktskatten på cigaretter, och spännvidden för det särskilda inslaget ökades från 5–55 % till 7,5–76,5 % av den totala skattebelastningen. Dessutom infördes en möjlighet att upprätta en lägsta skattenivå för cigaretter genom att påföra en minimipunktskatt.

I enlighet med artikel 19.3 i direktiv 2011/64/EU och kommissionens genomförandebeslut 2011/480/EU³⁰ ska medlemsstaterna tillhandahålla kommissionen följande information på årsbasis:

- Punktskattesatser,
- det vägda genomsnittliga detaljhandelspriset,
- skatteintäkter, och
- frisläppande för konsumtion av tobaksvaror.

De uppgifter som har lämnats in av medlemsstaterna med avseende på detta har visat följande:

Det vägda genomsnittliga priset

I och med ikraftträdandet av direktiv 2011/64/EU avskaffades den mest efterfrågade prisklassen och ersattes av det vägda genomsnittliga priset. Efter införandet av det vägda genomsnittliga priset ändrades också grunden för beräkning av minimipunktskattesatserna för cigaretter och finskuren rökto bak. Av bilaga I.I framgår utvecklingen av det vägda genomsnittliga priset för cigaretter i varje medlemsstat från 2012 till 2015. Det bör till exempel noteras att det vägda genomsnittliga priset för 2012 bygger på det genomsnittliga priset för alla cigaretter som frisläpptes för konsumtion under det föregående året. I alla medlemsstater utom Malta ökade priset för cigaretter som frisläpptes för konsumtion under 2014 jämfört med 2011. Dessa ökningar kan bero på flera olika saker, inklusive en ökning av beskattningen, som också kan påverka priset. Drivkrafterna bakom skatteökningarna kan också vara olika: skatter kan ökas för att öka intäkterna, av hälsopolitiska skäl eller för att uppfylla de europeiska minimikraven³¹.

Skattebelastningen

Sedan det vägda genomsnittliga priset infördes måste varje medlemsstat rapportera sin skattebelastning som en procentsats av det vägda genomsnittliga priset (på grundval av genomsnittspriset för de produkter som frisläpptes för konsumtion under det föregående året).

³⁰ Kommissionens genomförandebeslut av den 28 juli 2011 om den förteckning över statistiska uppgifter om punktskattestrukturen och punktskattesatserna för tobaksvaror som medlemsstaterna ska tillhandahålla i enlighet med rådets direktiv 92/79/EEG och 92/80/EEG (2011/480/EU).

³¹ Europe Economics har även analyserat utvecklingen av det genomsnittliga priset på cigaretter i medlemsstaterna på grundval av tillgängliga data från Euromonitor mellan 2007 och 2012. Detta presenteras i figur 35 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

Som framgår av bilaga I.II varierar skattebelastningen (inklusive moms) på cigaretter i varje medlemsstat från ett år till ett annat. Om det vägda genomsnittliga priset ökar minskar skattebelastningen om skattesatsen förblir oförändrad. Totalt sett visar siffrorna att skattebelastningen på cigaretter i EU under 2015 varierade från strax under 70 % i Luxemburg och Lettland till 85 % i Storbritannien. Denna siffra visar dock inte skattebeloppet³², eftersom skattebelastningen uttrycks som en procentsats av det vägda genomsnittliga priset, som är olika i varje medlemsstat.³³

Frisläppande för konsumtion och skatteintäkter

Det antal cigaretter som frisläpps för konsumtion minskade i de flesta medlemsstater, medan mängden finskuren tobak som frisläpptes för konsumtion pendlade under perioden 2011–2014.³⁴ Nedgången i antalet cigaretter som frisläpps för konsumtion kan ha ägt rum av flera olika skäl, till exempel reklamförbud, anti-rökningskampanjer, rökförbud på offentliga platser, tobaksskatter och konsumtion av andra tobaksprodukter eller lanseringen av alternativa produkter på marknaden, såsom e-cigaretter eller nikotinersättande behandling. Av bilagorna I.IV och I.VI framgår antalet cigarettpaket och gram finskuren tobak som frisläpptes för konsumtion i förhållande till befolkningen i varje medlemsstat. Procentsatsen rökare i en medlemsstat framgår inte, eftersom tobaksvaror som frisläpps för konsumtion i en medlemsstat även kan konsumeras av medborgare i andra medlemsstater.³⁵

De högsta intäkterna från punktskatter motsvarar de medlemsstater som har störst befolkning.³⁶ Den andel av de totala skatteintäkterna som består av intäkter från punktskatt på tobaksvaror skiljer sig mellan medlemsstaterna.³⁷

³² Den fullständiga förteckningen över punktskattesatser i varje medlemsstat finns att tillgå i [punktskattetabellerna för tobaksvaror](#).

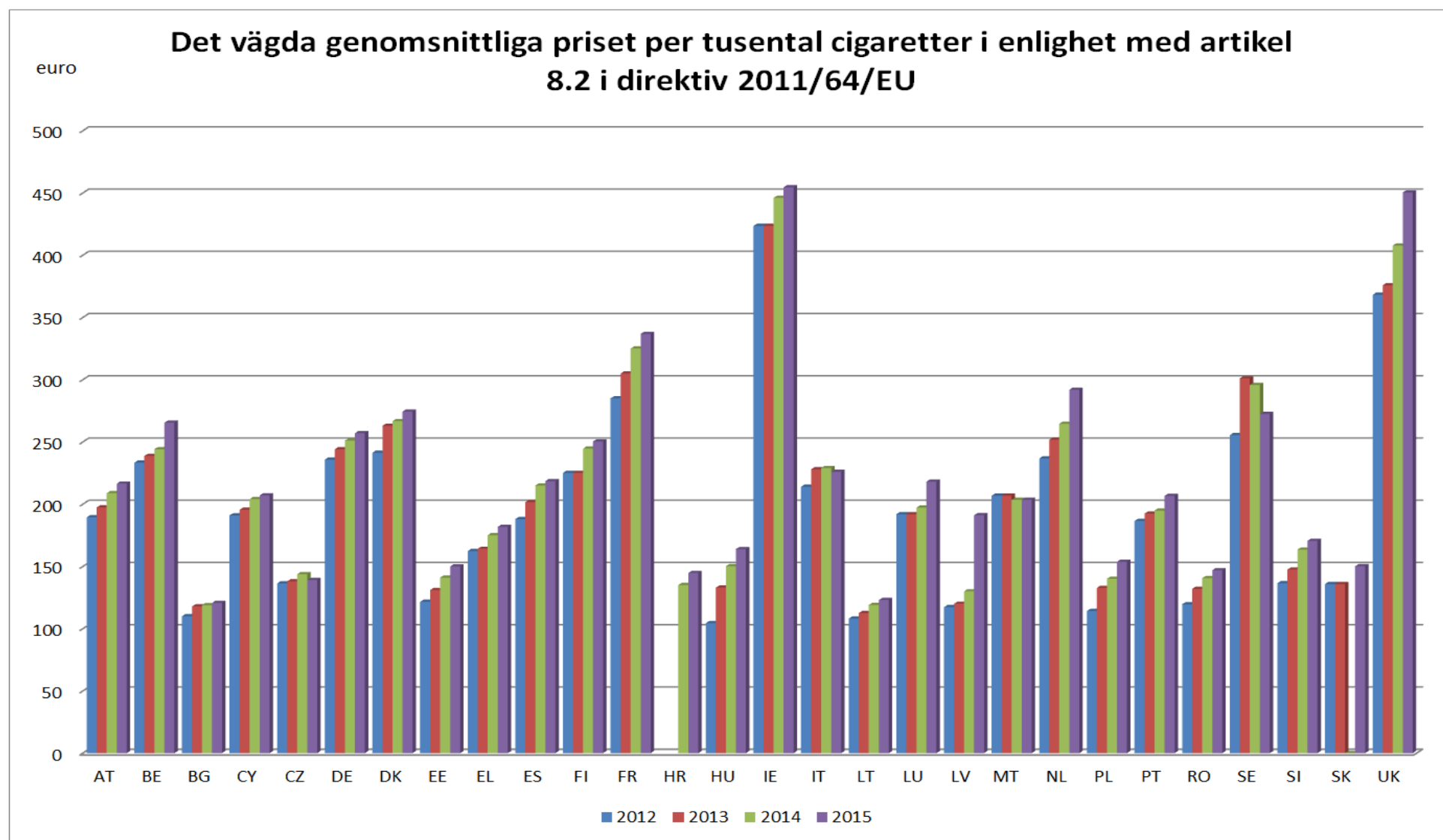
³³ Den analys som utfördes av Europe Economics av skatteavgiften per cigarett (inklusive moms) visas i figur 23 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

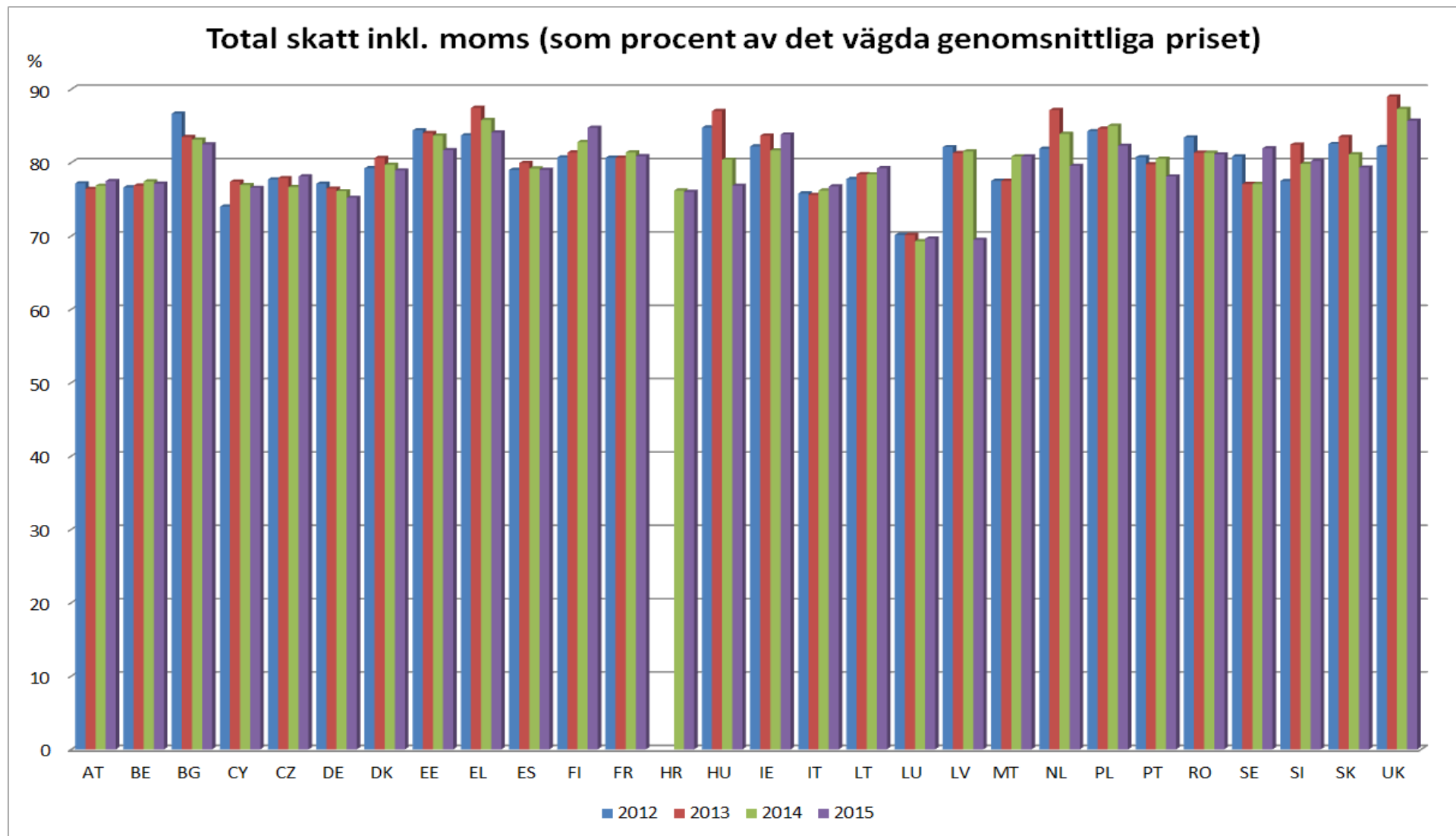
³⁴ Se bilagorna I.III och I.V.

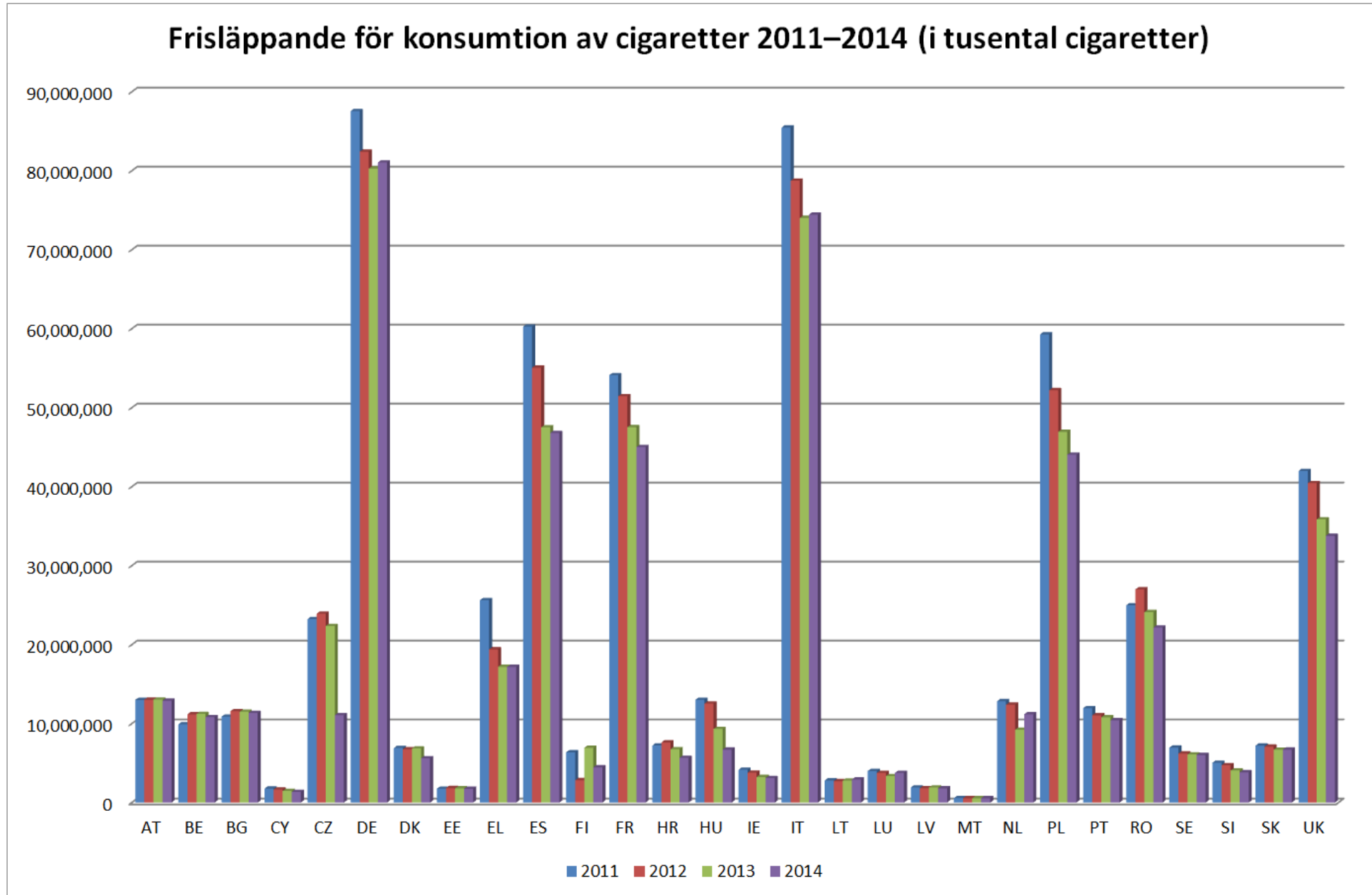
³⁵ Punktskatt ska endast betalas i den medlemsstat där varan inköpts om kraven i artikel 32 i direktiv 2008/118/EG uppfylls.

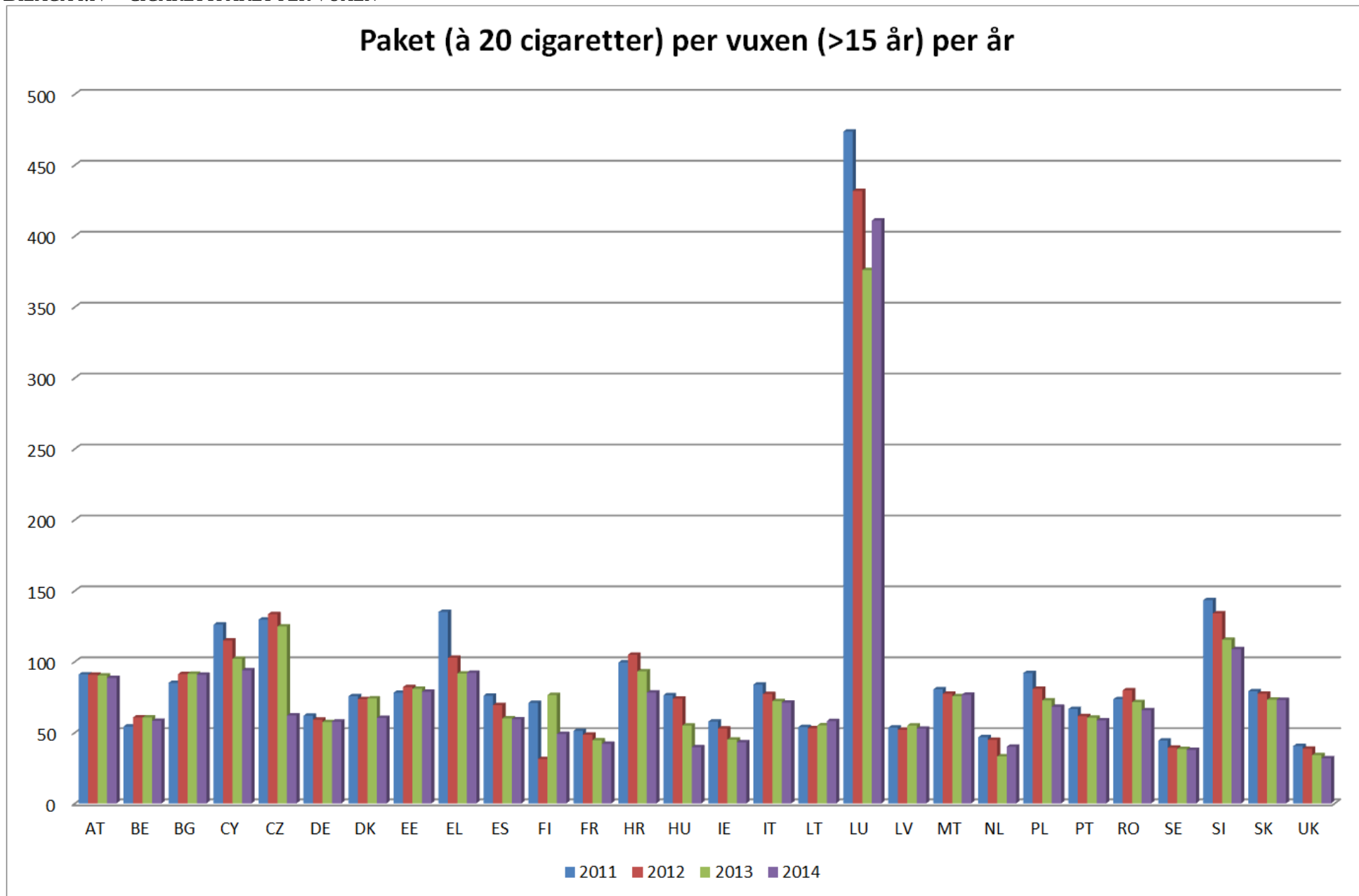
³⁶ Se bilaga I.VII.

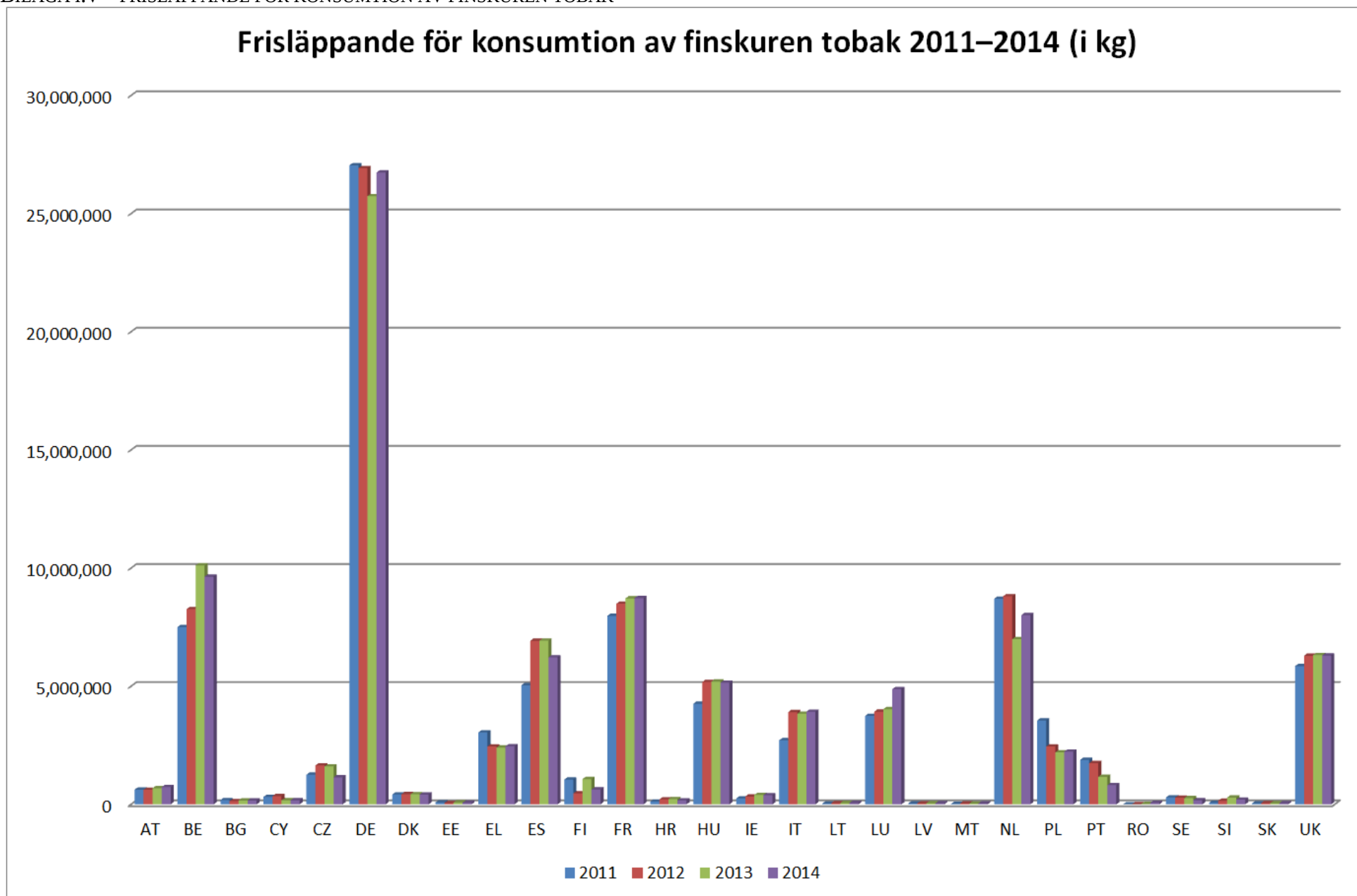
³⁷ Europe Economics har analyserat data som offentliggjorts av GD TAXUD rörande skatteintäkterna från konsumtionen av tobaksvaror mellan 2008 och 2012. Resultaten av denna analys kan återfinnas i figurerna 3–11 i [utvärderingen](#) av beskattningen av tobak.

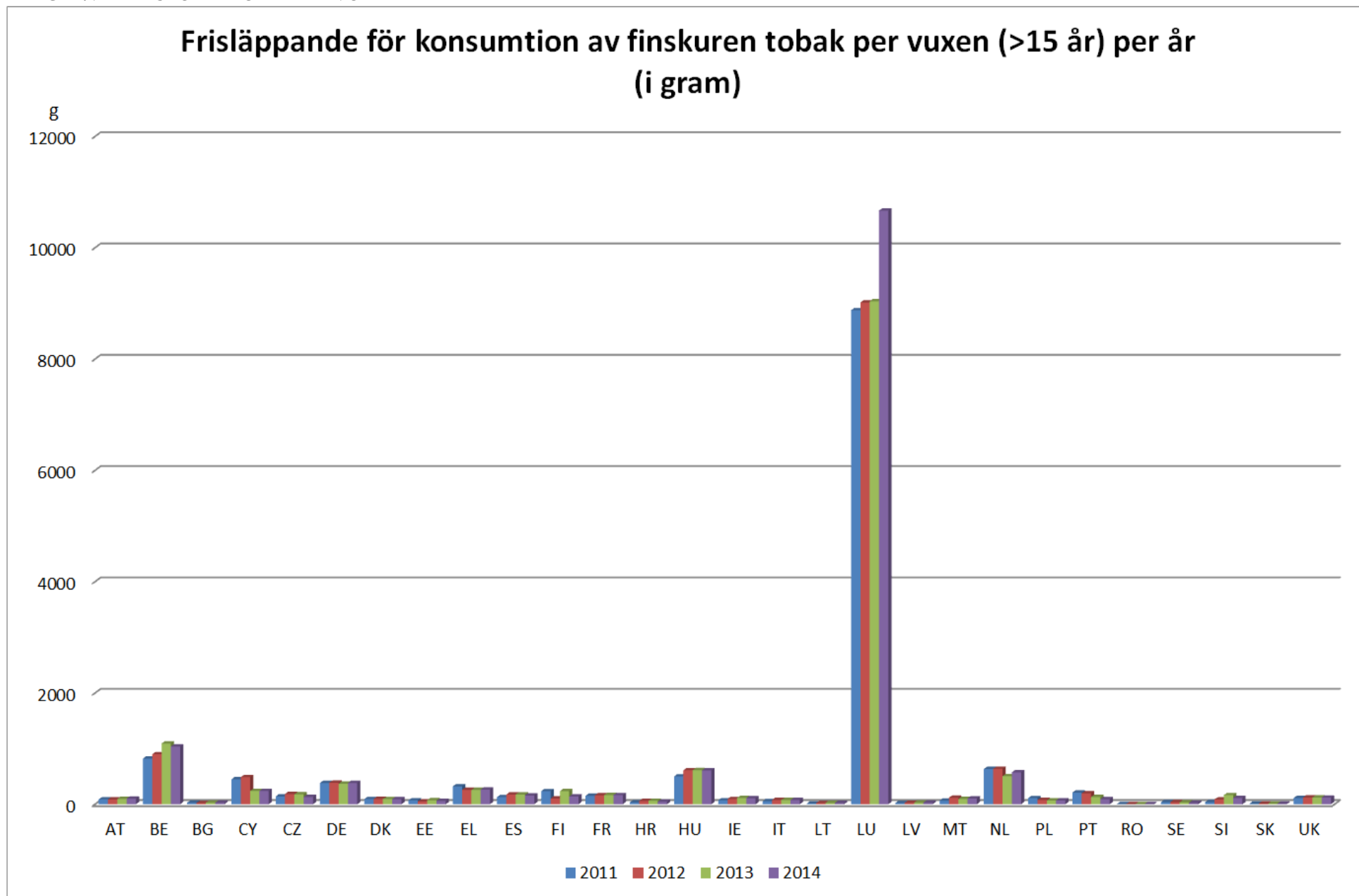












Skatteintäkter – tobaksvaror

Miljoner euro

