



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION FÜR STEUERN UND ZOLLUNION
Indirekte Steuern und Steuerverwaltung
Verbrauchssteuern und Steuern in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Energie

Konsultationspapier

zu der Struktur und den Sätzen der Verbrauchsteuer auf Zigaretten und andere Tabakwaren

Hinweis

Dieses Papier ist als Grundlage für die laufende Konsultation aller Gruppen gedacht, die an der verbrauchsteuerlichen Behandlung von Zigaretten und anderen Tabakwaren interessiert sind.

Einzigster Zweck der Konsultation ist es, eine Rückmeldung zu den Verbrauchsteuerproblemen in diesen Bereichen und zu Optionen für die Änderung der geltenden Bestimmungen in den Richtlinien über die Verbrauchsteuer auf Tabak zu erhalten. Die Beiträge der Beteiligten können der Kommission dabei helfen, ihre Überlegungen zu dem Thema weiterzuentwickeln.

Der Inhalt dieses Dokuments spiegelt nicht unbedingt die Ansicht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften wider.

Stellungnahmen zu diesem Papier werden spätestens bis zum **1. Juni 2007** erbeten.

Sie können schriftlich an folgende Adresse:
Europäische Kommission
Generaldirektion Steuern und Zollunion
Referat Verbrauchssteuern und Steuern in den Bereichen Verkehr, Umwelt und Energie

B-1049 Brüssel
Belgien

oder per E-Mail an taxud-excise-tobacco@ec.europa.eu geschickt werden.

Sollten Sie aus irgendeinem Grund wünschen, dass Ihre Stellungnahme vertraulich behandelt wird, weisen Sie bitte deutlich darauf hin. Ansonsten gehen wir davon aus, dass Sie gegen eine eventuelle Veröffentlichung auf unserer Website keine Einwände haben.

Zusammenfassung

Die Europäische Kommission hat eine Konsultation eröffnet und dazu unter anderem Unternehmen, die an der Herstellung und dem Vertrieb von Tabakwaren beteiligt sind, staatliche Stellen, Gesundheitseinrichtungen, nichtstaatliche Organisationen und andere Einrichtungen, die Verbraucher und sonstige Beteiligte vertreten, gebeten, sich zur Überprüfung und möglichen Änderung der Struktur und der Sätze der Verbrauchsteuern auf Zigaretten und andere Tabakwaren zu äußern. Ziel dieser Konsultation ist es, eine Rückmeldung zu den Verbrauchsteuerproblemen in diesen Bereichen und zu Optionen für die Änderung der geltenden Bestimmungen in den Richtlinien über die Verbrauchsteuer auf Tabak zu erhalten.

Es geht um folgende Kernfragen:

1) Besteuerung von Zigaretten

1.1 Die Dienststellen der Kommission werfen die Frage auf, ob die gängigste Preisklasse den Zielen des Binnenmarktes noch entspricht und daher als Bezugspunkt für die Festlegung der Mindestanforderungen gerechtfertigt ist. Die betroffenen Gruppen werden um ihre Stellungnahme zur Abschaffung der gängigsten Preisklasse und dazu gebeten, ob die EU-Mindestanforderungen entweder für alle Zigaretten gelten oder gemäß den gewichteten Durchschnittspreisen festgelegt werden sollten.

1.2 Inwieweit soll Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Struktur der Verbrauchsteuer und der Erhebung einer Mindestverbrauchsteuer auf Zigaretten größere Flexibilität gewährt werden?

1.3 Soll die derzeit geltende Mindestinzidenz für Zigaretten (64 EUR/1000 Zigaretten) angesichts dessen, dass sie erst im Juli 2006 in Kraft trat und den 10 neuen Mitgliedstaaten (einigen davon bis Ende 2009) Übergangszeiträume gewährt wurden, angehoben werden? Sollen andererseits eine Anhebung der Ad-valorem-Mindeststeuer von 57 % mit den Zielen des Binnenmarktes und gesundheitlichen Zielen im Einklang?

1.4 Wie können die gegenwärtigen Vorschriften dahingehend verändert werden, dass gesundheitliche Ziele besser erreicht werden ?

2) Besteuerung anderer Tabakwaren

2.1 Soll die Struktur der Verbrauchsteuern auf Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten an die Struktur der Verbrauchsteuern auf Zigaretten angeglichen werden? Falls ja, wie?

2.2 Wie können die Mindestsätze für Feinschnitttabak angesichts der Besonderheiten des Feinschnitttabaks allmählich an die Sätze für Zigaretten angeglichen werden?

2.3 Sollen die Mindestsätze für andere Tabakwaren als Zigaretten inflationsbereinigt werden?

2.4 Wie können die geltenden Definitionen für Zigarren und Rauchtobak geändert werden, um einen Missbrauch zu vermeiden?

2.5 Wie können die gegenwärtigen Vorschriften dahingehend verändert werden, dass gesundheitliche Ziele besser erreicht werden?

1. EINLEITUNG

1.1. Kontext

Gemäß Artikel 4 der Richtlinie 92/79/EWG des Rates und der Richtlinie 92/80/EWG ist die Kommission gehalten, alle vier Jahre das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, den realen Wert der Verbrauchsteuern und allgemein die Ziele des Vertrags zu prüfen. Obwohl es sich bei der Verbrauchsteuer hauptsächlich um ein Instrument zur Einnahmenerzielung auf nationaler Ebene handelt, muss die Politik in diesem Bereich allgemein die Ziele des Vertrags berücksichtigen. Angesichts der Merkmale von Tabakwaren werden in diesem Dokument gesundheitspolitischen Erwägungen unter Berücksichtigung der Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 2002 zur Prävention des Rauchens und für Maßnahmen zur gezielteren Eindämmung des Tabakkonsums sowie des unter der Schirmherrschaft der Weltgesundheitsorganisation ausgehandelten Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Ferner sollten auch Fragen der Vereinfachung und Transparenz der Struktur der Verbrauchsteuern auf Tabak sowie Optionen zur Angleichung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Feinschnitttabak an die Struktur der Verbrauchsteuern auf Zigaretten vorrangig behandelt werden.

Diesem Diskussionspapier ging eine umfassende Vorabkonsultation voraus. Die Dienststellen der Kommission haben die Steuerbehörden der Mitgliedstaaten gebeten, sich zu einer möglichen globalen Überprüfung der Sätze und Strukturen der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren auf der Grundlage eines Fragebogens zu äußern. Die Antworten wurden als Grundlage für spätere bilaterale Diskussionen zwischen den einzelstaatlichen Verwaltungen und den zuständigen Kommissionsstellen herangezogen. Verbände und sonstige Beteiligte (Handel, Gesundheitssektor usw.) wurden ebenfalls eingeladen, vorläufige Positionspapiere einzureichen, und erhielten die Möglichkeit, die Themen in bilateralen Sitzungen zu erörtern. Zur Vorbereitung dieses Konsultationspapiers wurde schließlich eine Studie durchgeführt, um die Notwendigkeit der Anpassung der Struktur der Verbrauchsteuern zu beurteilen¹.

1.2. Ziel

Im vorliegenden Dokument werden die bei der verbrauchsteuerlichen Behandlung von Tabakwaren festgestellten wesentlichen Probleme, mögliche Lösungen, denkbare Änderungen zur Verbesserung des derzeitigen Systems sowie gesundheitspolitische Überlegungen aufgeführt. Die Meinungen der Beteiligten werden erbeten, um der Kommission fundierte Stellungnahmen zu diesem Thema zukommen zu lassen und ihr dabei zu helfen, die Arbeit voranzubringen.

1.3. Zielgruppe der Konsultation

Dieses Dokument wird unter anderem für staatliche Stellen, an der Herstellung und dem Vertrieb von Tabakwaren beteiligte Unternehmen, Organisationen im Gesundheitsbereich, nichtstaatliche Organisationen und weitere Stellen interessant sein, die Verbraucher und sonstige Beteiligte vertreten.

¹ Studie zur Sammlung und Interpretation von Daten über die Abfertigung von Zigaretten und Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten zum verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr; KPMG Dezember 2005.

2. HINTERGRUND: DIE GEMEINSCHAFTSREGELUNGEN FÜR VERBRAUCHSTEUERN

2.1. Allgemeines

Die derzeit geltenden Regelungen wurden am 1. Januar 1993 eingeführt. Sie sind das Ergebnis der 1985 mit dem Weißbuch über die Vollendung des Binnenmarkts begonnenen Beratungen, bei denen die Kommission die vollständige Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren vorschlug. Der Rat schloss sich diesem Vorhaben jedoch nicht an, und die Harmonisierung erstreckte sich nur auf die Steuerstrukturen und die Mindestsätze². Für Zigaretten und andere Tabakwaren gelten gesonderte Gemeinschaftsvorschriften.

2.2. Verbrauchsteuern auf Zigaretten

Nach den derzeit geltenden Gemeinschaftsvorschriften müssen auf Zigaretten erhobene Verbrauchsteuern eine proportionale Komponente (berechnet auf der Grundlage des Kleinverkaufshöchstpreises) und eine spezifische Komponente (auf jede Produkteinheit erhoben) beinhalten. Diese beiden Komponenten müssen zusammen mindestens 57 % des Kleinverkaufspreises (nachfolgend: KVP) einschließlich sämtlicher Steuern für Zigaretten der gängigsten Preisklasse betragen; im Folgenden wird dies als „57 %-Vorschrift“ bezeichnet. Die 57 %-Vorschrift hat jedoch die Verfestigung der erheblichen Unterschiede bei den Sätzen und den KVP'en nicht verhindern können. Da deutlich wurde, dass die Anwendung eines Mindestprozentsatzes allein nicht zu einer größeren Annäherung führen würde, wurde mit der Richtlinie 2002/10/EG ein zusätzlicher Mindestbetrag von *64 EUR je 1000 Zigaretten der gängigsten Preisklasse* (60 EUR bis Juli 2006) eingeführt.

Außerdem darf die spezifische Komponente der Verbrauchsteuer nicht weniger als 5 % und höchstens 55 % der gesamten Steuerlast betragen, die sich aus der Summe der proportionalen Verbrauchsteuer, der spezifischen Verbrauchsteuer und der auf die gängigste Preisklasse erhobenen MwSt ergibt. Sobald diese beiden Komponenten auf der Grundlage der gängigsten Preisklasse festgelegt wurden, gelten sie für Zigaretten aller Preisklassen.

Es gibt jedoch eine Reihe von *Ausnahmen, abweichenden Vorschriften und Übergangszeiträumen*:

- Erstens gilt das Erfordernis einer Mindestinzidenz in Höhe von 57 % nicht für Mitgliedstaaten, in denen für Zigaretten der gängigsten Preisklasse die Verbrauchsteuer mindestens 101 EUR je 1000 Zigaretten beträgt. Diese Ausweichklausel ist nötig, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten mit höheren Steuersätzen die Verbrauchsteuer nicht ständig anheben müssen, um der 57 %-Vorschrift zu genügen (bisher SE und DK).
- Zweitens wurden für Bulgarien, die Tschechische Republik, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien in der jeweiligen Beitrittsakte

² Richtlinie 95/59/EG des Rates vom 27. November 1995 über die anderen Verbrauchsteuern auf Tabakwaren als die Umsatzsteuer (ABl. L 291 vom 6.12.95, S. 40) und Richtlinie 92/79/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten (ABl. L 316 vom 31.10.92, S. 8), beide zuletzt geändert durch Richtlinie 2002/10/EG vom 12. Februar 2002 sowie die Richtlinie 92/80/EWG vom 19. Oktober 1992 zur Annäherung der Verbrauchsteuern auf andere Tabakwaren als Zigaretten (ABl. L 316 vom 31.10.92, S. 10), zuletzt geändert durch Richtlinie 2002/10/EG vom 12. Februar 2002.

abweichende Vorschriften festgelegt, um die Anwendung der Mindestverbrauchsteuern auf bestimmte Tabakwaren für Zeiträume zwischen dem 31. Dezember 2006 und dem 31. Dezember 2009 aufzuschieben.

- Schließlich darf Frankreich bis zum 31. Dezember 2009 für in Korsika zum verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr abgefertigte Zigaretten niedrigere Verbrauchsteuersätze anwenden, und Portugal darf niedrigere Verbrauchsteuersätze auf Zigaretten anwenden, die von kleinen Erzeugern hergestellt und in den weit abgelegenen Regionen der Azoren und Madeiras zum verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr abgefertigt werden.

2.3. Verbrauchsteuern auf andere Tabakwaren als Zigaretten

Die derzeit geltenden Gemeinschaftsvorschriften beziehen sich auf Zigarren und Zigarillos, Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten und anderen Rauchtobak. Artikel 3 der Richtlinie 92/80/EWG legt die Mindestsätze der Verbrauchsteuer für diese Waren fest. Die Mitgliedstaaten können eine nach dem KVP berechnete rein proportionale Verbrauchsteuer, eine rein spezifische Verbrauchsteuer oder eine Kombination von beidem anwenden.

Seit dem 1. Juli 2004 gelten folgende *Mindestsätze*:

- Zigarren und Zigarillos: 5 % des KVP einschließlich sämtlicher Steuern beziehungsweise 11 EUR je 1000 Stück oder je Kilogramm;
- Feinschnitttrauchtobak für selbstgedrehte Zigaretten: 36 % des KVP einschließlich sämtlicher Steuern beziehungsweise 32 EUR je Kilogramm;
- anderer Rauchtobak: 20 % des KVP einschließlich sämtlicher Steuern beziehungsweise 20 EUR je Kilogramm.

Auch hier gibt es eine Reihe von *abweichenden Vorschriften und Übergangszeiträumen*:

- Erstens wurde der Tschechischen Republik in ihrer Beitrittsakte ein Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2006 gewährt, um die Anwendung der Mindestverbrauchsteuern auf andere Tabakwaren als Zigaretten aufzuschieben, und Estland ein Übergangszeitraum bis zum 31. Dezember 2009, um die Anwendung der Mindestverbrauchsteuern auf Rauchtobak aufzuschieben.
- Zweitens darf die Französische Republik bis zum 31. Dezember 2009 niedrigere Verbrauchsteuersätze auf andere Tabakwaren als Zigaretten anwenden, die in Korsika zum verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr abgefertigt werden.

2.4. Beförderung von Tabakwaren im Binnenmarkt

Steuerpflichtige Waren werden zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Steueraussetzung befördert. Unternehmen, die Waren gemäß solchen Regelungen befördern wollen, müssen in dem Mitgliedstaat, in dem sie sich niedergelassen haben, die Genehmigung erhalten, und der Sendung muss ein Verwaltungsdokument beigelegt werden. In Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Binnenmarkts haben Privatpersonen größere Freiheit, versteuerte Waren zum Eigenverbrauch in dem Mitgliedstaat ihrer Wahl zu kaufen und sie in einen anderen Mitgliedstaat zu befördern, ohne diese erneut versteuern zu müssen.

Im Rahmen der oben genannten Übergangszeiträume, die in der jeweiligen Beitrittsakte enthalten sind, erhielten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, für Waren, die aus den genannten neuen Mitgliedstaaten in ihr Hoheitsgebiet verbracht werden, dieselben mengenmäßigen Beschränkungen beizubehalten, die für Einfuhren aus Drittländern gelten. Elf Mitgliedstaaten machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Diese Beschränkungen gelten nicht für Tabakwaren, die von Korsika oder den abgelegenen Regionen der Azoren und Madeiras eingeführt werden.

3. ALLGEMEINE ZIELE DES VERTRAGS

Gemäß Artikel 4 der Richtlinie 92/79/EWG des Rates wird in dem Bericht der Kommission und bei der Prüfung durch den Rat dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts und allgemein den Zielen des Vertrags Rechnung getragen. In Artikel 152 des Vertrags heißt es, dass bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sichergestellt wird. Es heißt ferner, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung gerichtet ist. Angesichts der Merkmale von Tabakwaren muss daher den gesundheitlichen Aspekten und dem Zusammenhang zwischen der Gesundheit der Bevölkerung und dem Endpreis der Waren besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Rauchen ist nach wie vor die Hauptursache vermeidbarer Todesfälle in der Gemeinschaft und einer der Hauptgründe für Krankheit und Sterblichkeit in der EU. Trotz der bereits erzielten erheblichen Fortschritte ist die Zahl der Raucher immer noch hoch – etwa ein Drittel der Bevölkerung der Gemeinschaft –, und die gesundheitlichen Auswirkungen sind mit etwa 650.000 durch Rauchen verursachte Todesfälle pro Jahr in der Gemeinschaft ebenso bedeutsam. Fast die Hälfte dieser Todesfälle betrifft Menschen zwischen 35 und 69 Jahren – deutlich unter der durchschnittlichen Lebenserwartung. Rauchen beeinträchtigt auch die Gesundheit von Nichtrauchern, vor allem in anfälligen Gruppen, die verstärkt Schutzmaßnahmen fordern.

Die Besteuerung ist Bestandteil einer allgemeinen Strategie zur Prävention und Abschreckung, die zur Verringerung der Nachfrage auch andere als preisbezogene Maßnahmen, den Schutz vor Passivrauchen, Regelungen bezüglich der Inhaltsstoffe usw., beinhaltet. Laut der Weltbank sind jedoch Preiserhöhungen für Tabakwaren die wirksamste Einzelmaßnahme zur Verhinderung des Rauchens. Ein Preisanstieg von 10 % führt in Ländern mit hohem Einkommen bei den Erwachsenen im Durchschnitt zu einem Konsumrückgang um etwa 4 %. Wichtig ist, dass sich höhere Preise vor allem auf junge Menschen am stärksten auswirken dürften, die auf Preiserhöhungen sensibler reagieren als ältere Menschen. Außerdem sind Preissteigerungen ein wirksames politisches Instrument, um Menschen, insbesondere Jugendliche, davon abzuhalten, mit dem Rauchen anzufangen, das Aufhören mit dem Rauchen zu fördern, die Zahl ehemaliger Raucher, die wieder zu rauchen angefangen haben, zu verringern und langfristig den durchschnittlichen Zigarettenkonsum derjenigen, die nach wie vor rauchen, zu senken.

In den letzten Jahren haben viele Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene umfassende Strategien zur Bekämpfung des Tabakkonsums entwickelt und umgesetzt. Mehrere Mitgliedstaaten haben die Steuern auf Tabak als Schlüsselmaßnahme einer umfassenden Strategie zur Bekämpfung des Tabakkonsums erhöht.

Auf Gemeinschaftsebene wird in Artikel 7 der Empfehlung des Rates vom 2. Dezember 2002 zur Prävention des Rauchens und für Maßnahmen zur gezielteren Eindämmung des Tabakkonsums (2003/54/EG) den Mitgliedstaaten empfohlen, geeignete preisbezogene Maßnahmen für Tabakwaren zu treffen und umzusetzen, um vom Tabakkonsum abzuschrecken. Darüber hinaus hat die Kommission umfangreiche Vorschriften zu der Herstellung, der Bezeichnung und dem Verkauf von Tabakwaren (Richtlinie 2001/37/EG) sowie zum Verbot grenzüberschreitender Tabakwerbung entwickelt (Richtlinie 2003/33/EG). Diese Maßnahmen werden durch andere Initiativen, wie Präventionskampagnen, ergänzt.

In jüngster Zeit sind diese gesundheitspolitischen Erwägungen wichtiger geworden. In seiner Entscheidung vom 2. Juni 2004 hat der Rat das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs gebilligt. In Artikel 6 des Übereinkommens heißt es, *„die Vertragsparteien erkennen an, dass preisbezogene und steuerliche Maßnahmen ein wirksames und wichtiges Mittel zur Verminderung des Tabakkonsums in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, insbesondere bei jungen Menschen sind.“* „... soll jede Vertragspartei ... Maßnahmen beschließen oder gegebenenfalls aufrechterhalten; hierzu kann Folgendes gehören: die Umsetzung einer Steuer- und gegebenenfalls einer Preispolitik für Tabakerzeugnisse, um zur Erreichung der Gesundheitsziele beizutragen, die auf eine Verminderung des Tabakkonsums abzielen, ...“.

Durch eine Steuerpolitik kann der Tabakkonsum entweder durch Anhebung des globalen Steuersatzes und folglich der KVP'e oder durch Festsetzung von Mindeststeuern oder spezifischeren Steuern zur Bewältigung des Problems billigerer Zigarettenkategorien reduziert werden. Diese Bereiche werden im Einzelnen in den folgenden Kapiteln erörtert.

4. STRUKTUR DER VERBRAUCHSTEUERN AUF ZIGARETTEN

4.1. Die gängigste Preisklasse als Bezugspunkt für die Mindestanforderungen

Die Verbrauchsteuern der Mitgliedstaaten müssen zwei Anforderungen erfüllen: die 57 %-Vorschrift und ein Mindestbetrag von 64 EUR je 1000 Zigaretten der gängigsten Preisklasse laut den am 1. Januar jedes Jahr in dem Mitgliedstaat festgelegten Zahlen. Ändert sich am 1. Januar eines bestimmten Jahres die Preisklasse, müssen die Mitgliedstaaten darauf achten, dass die 57 %-Vorschrift und die Mindestverbrauchsteuer von 64 EUR eingehalten werden. Mit anderen Worten ist die gängigste Preisklasse die Grundlage für die Festlegung dieser Mindestanforderungen.

Während des Konsultationsprozesses war die gängigste Preisklasse Gegenstand häufiger Kritik:

- Die gängigste Preisklasse variiert je nach Änderungen bei den Steuerkomponenten, der Preisstruktur, externen Komponenten usw. Folglich ist das staatliche Steueraufkommen instabil, da Änderungen der gängigsten Preisklasse eine Änderung der Steuersätze nach sich ziehen können. Da die gängigste Preisklasse nicht dem Einfluss der Regierung unterliegt, ist eine Steuerplanung schwierig.
- Die Beziehung zwischen den Verbrauchsteuersätzen und der gängigsten Preisklasse verzerrt auch den Preiswettbewerb zwischen den Tabakwarenherstellern. Marktbeherrschende Tabakwarenhersteller können die Steuerlast ihrer Mitbewerber

erhöhen, indem sie die Preise ihrer Marken strategisch verschieben, um eine andere gängigste Preisklasse zu schaffen.

- Das Konzept der gängigsten Preisklasse wurde vor 30 Jahren eingeführt. Damals wurden die nationalen Zigarettenmärkte im Normalfall von einer Marke dominiert, die eindeutig ‚am gängigsten‘ war. Derzeit beträgt der durchschnittliche Marktanteil der gängigsten Preisklasse jedoch etwa 35 %. Außerdem ist heute das internationale Marktumfeld sehr dynamisch, und es gibt viele verschiedene Marken bei unterschiedlichen Preispunkten. Preisänderungen sind an der Tagesordnung.
- In einigen Mitgliedstaaten gehört die gängigste Preisklasse zur Niedrigpreisklasse, während sie in anderen Mitgliedstaaten zur Hochpreisklasse gehört. Folglich kann die gängigste Preisklasse keinen einheitlichen Mindestsatz in allen Mitgliedstaaten gewährleisten.
- Die Verbrauchsteuerrichtlinie sieht keine Bestimmungen für die Berechnung der gängigsten Preisklasse vor. Dies führt dazu, dass die Mitgliedstaaten die gängigste Preisklasse unterschiedlich berechnen, wodurch die derzeit geltenden Vorschriften noch komplizierter und unklarer werden.

Demzufolge werfen die Dienststellen der Kommission die Frage auf, ob die gängigste Preisklasse noch den Zielen des Binnenmarkts entspricht, da sie eine Aufteilung der Tabakmärkte der Mitgliedstaaten mit sich bringt und ob sie noch als Bezugspunkt für die Festlegung der Mindestanforderungen gerechtfertigt ist. Darüber hinaus würden durch die Abschaffung der gängigsten Preisklasse die Regelungen erheblich vereinfacht und größere Transparenz geschaffen. Als Alternative könnten die Mindestanforderungen der EU entweder für alle Zigaretten gelten (siehe unten 4.2) oder die Mindestsätze der EU könnten entsprechend den gewichteten Durchschnittspreisen festgelegt werden (siehe unten 4.3).

Die betroffenen Gruppen werden gebeten, sich zur Abschaffung der gängigsten Preisklasse zu äußern.

4.2. EU-Mindestanforderungen für alle Zigaretten

Die Anwendung von EU-Mindeststeuern auf alle Zigaretten hätte zur Folge, dass die Verbrauchsteuern auf alle Marken zwei Anforderungen genügen müssten: der 57 %-Vorschrift und dem Mindestbetrag von 64 EUR je 1000 Zigaretten.

4.2.1. Mindeststeuer von 64 EUR je 1000 Zigaretten

Eine Beibehaltung der derzeitigen Mindestinzidenz von 64 EUR hätte geringe Auswirkungen auf die Marktpreise. In den meisten Mitgliedstaaten sind heute die Verbrauchsteuern auf alle Marken bereits höher als 64 EUR je 1000 Zigaretten. In den anderen Mitgliedstaaten, in denen dies nicht der Fall ist, müssten die Verbrauchsteuern für Marken, die billiger sind als die gängigste Preisklasse, nur dann angehoben werden, wenn es keine Mindestverbrauchsteuer in Höhe der Steuer für die gängigste Preisklasse gibt.

4.2.2. Die 57 %-Vorschrift

Die 57 % Vorschrift hat gewisse Vorteile. Angesichts dessen, dass sich die Preise vor Steuern hauptsächlich auf die Kaufkraft in den Mitgliedstaaten beziehen, gewährleistet sie in allen Mitgliedstaaten eine Mindeststeuerinzidenz in Abhängigkeit von der Kaufkraft. Während des Konsultationsprozesses schienen die meisten Mitgliedstaaten die 57 %-Vorschrift für Zigaretten zu befürworten. Andere Mitgliedstaaten befürchteten jedoch, dass diese Vorschrift das Steuergefälle innerhalb der EU noch vergrößern könnte, wenn Mitgliedstaaten mit hohen Verbrauchsteuern ihre Steuern bis zur 57 %-Inzidenz weiter anheben müssten. Da es eines der Ziele der Kommission ist, eine größere Annäherung der Verbrauchsteuern auf Zigaretten herbeizuführen, ist folglich eine Ausweichklausel erforderlich, die gewährleistet, dass die Mitgliedstaaten mit höheren Steuersätzen ihre Verbrauchsteuer nicht ständig anheben müssen, um der 57 %-Vorschrift zu genügen. Daher könnte die Ausnahme in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 92/79/EWG beibehalten werden (jedoch ohne Bezug zur gängigsten Preisklasse); sie lautet wie folgt:

„Das Erfordernis einer Mindestinzidenz in Höhe von 57 % gilt nicht für Mitgliedstaaten, in denen für Zigaretten die globale Mindestverbrauchsteuer 101 EUR je 1000 Zigaretten beträgt.“

Würde die derzeit geltende Mindestinzidenz von 57 % beibehalten, wäre die Auswirkung auf die Marktpreise gering. Derzeit kommen die am meisten betroffenen Mitgliedstaaten in den Genuss der in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 92/79/EWG vorgesehenen Ausnahme. Anderen Mitgliedstaaten, die geringfügige Änderungen vornehmen müssten, könnte ein Übergangszeitraum gewährt werden.

Es gibt dennoch Argumente für die Abschaffung der 57 %-Vorschrift. Durch eine Beibehaltung würde beispielsweise eine EU-Anforderung an die Steuerhöhe zu einer nationalen Anforderung, wodurch de facto ein Ad-valorem-Mindestsatz eingeführt würde.

Die Anwendung der oben erwähnten EU-Mindeststeuern von 57% und 64 EUR auf alle Zigaretten würde die bestehende Sachlage vereinfachen, sie transparenter machen, einen steuerlichen „Sockelbetrag“ für alle in der EU verkauften Zigaretten festlegen und langfristig eine Annäherung fördern. Sie würde das durch die gängigste Preisklasse verursachte Problem der schwankenden Steuereinnahmen lösen und für Tabakwarenhersteller ein gerechtes und neutrales Wettbewerbsumfeld schaffen und die Festsetzung von Mindeststeuern in einer Höhe ermöglichen, mit der gesundheitlichen Belangen für alle Zigarettenkategorien wirksam Rechnung getragen werden kann (Anlage F enthält eine Simulation der Auswirkungen dieser Option auf das Steuerniveau in den Mitgliedstaaten).

Die betroffenen Gruppen werden gebeten, sich zur obigen Analyse zu äußern.

4.3. EU-Mindeststeuern auf gewichtete Durchschnittspreise

Eine Alternative ist, EU-Mindeststeuern auf gewichtete Durchschnittspreise festzusetzen. Der gewichtete Durchschnittspreis könnte auf der Grundlage früherer Daten oder auf der Grundlage der am 1. Januar geltenden Preise berechnet werden (wie dies derzeit bei der Berechnung der gängigsten Preisklasse der Fall ist). Die angepassten Verbrauchsteuersätze

würden dann auf alle Zigarettenkategorien Anwendung finden. Zu beachten ist, dass die gängigste Preisklasse und der gewichtete durchschnittliche KVP in den meisten Fällen in dieselbe Preisspanne fallen. Gelegentlich bestehen jedoch erhebliche Unterschiede.

Würde die durchschnittliche Verbrauchsteuer bei 64 EUR für alle Preisklassen festgesetzt, wäre die Auswirkung minimal. Nur ein paar Länder wären geringfügig davon betroffen. Bei Anwendung der 57 %-Vorschrift auf die gewichteten Durchschnittspreise wären nur zwei Mitgliedstaaten betroffen (Dänemark und Schweden, die auf den ersten Blick betroffen sind, kämen in den Genuss der Ausnahme nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 92/79/EWG, da ihr durchschnittlicher Verbrauchssteuersatz 106 EUR beziehungsweise 102 EUR beträgt.) Es ergäbe sich jedoch eine andere Sachlage, wenn der derzeit geltende Prozentsatz von 57 % auf 60 % erhöht würde, um die oben genannten gesundheitlichen Ziele zu erreichen.

Gewichtete Durchschnittspreise hätten den Vorteil, dass sie einen vergleichbaren Eckwert in Bezug auf die Mindestanforderungen sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen für Hersteller bieten würden. Der Nachteil gewichteter Durchschnittspreise liegt jedoch darin, dass sie komplexer und weniger stabil sind als einfache Mindestanforderungen für alle Zigaretten (Anlage G enthält eine Simulation der Auswirkungen dieser Option auf das Steuerniveau in den Mitgliedstaaten).

Interessierte Gruppen werden daher um ihre Meinung gebeten.

4.4. Mindestinzidenz einschließlich Mehrwertsteuer

Derzeit muss eine Mindestverbrauchsteuer in Höhe von 57 % und 64 EUR auf Zigaretten der gängigsten Preisklasse erhoben werden. Der Betrag, der sich aus der Anwendung der 57 %-Vorschrift und des Mindestfordernisses der 64 EUR ergibt, schließt die Mehrwertsteuer nicht ein. Eine Alternative bestünde darin, Mehrwertsteuer und Verbrauchsteuer in das Minimum einzubeziehen. Wie im vorigen Bericht der Kommission³ ausgeführt, hat ein solches Konzept seine Grenzen und würde nicht alle Probleme lösen. Einerseits hätte die Einführung einer Ad-valorem-Steuer einschließlich MwSt einige eigenartige Auswirkungen. Einige Mitgliedstaaten, in denen die Steuersätze bereits hoch sind, müssten ihre Verbrauchsteuern noch weiter anheben, während andere Mitgliedstaaten mit niedrigen Verbrauchsteuern ihre Steuersätze nicht ändern müssten. Auf der anderen Seite würde die Einführung einer spezifischen Steuerinzidenz einschließlich MwSt diejenigen Mitgliedstaaten, in denen die Preise vor Steuern niedrig und die Verbrauchsteuern relativ hoch sind, verpflichten, ihre Verbrauchsteuern noch weiter anzuheben, während andere Mitgliedstaaten, in denen die Preise vor Steuern hoch und die Verbrauchsteuern relativ niedrig sind, ihre Steuersätze unverändert lassen könnten. Die Dienststellen der Kommission sind daher nicht überzeugt, dass eine Einbeziehung der MwSt in die Mindestinzidenz eine Annäherung der Steuersätze innerhalb der EU fördern würde.

³ Studie zur Sammlung und Interpretation von Daten über die Abfertigung von Zigaretten und Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten zum verbrauchsteuerrechtlichen freien Verkehr; KPMG Dezember 2005.

³ Dies umfasst sogenannte „Sticks“, die gemäß dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Fall C-197/04 (10. November 2005) nicht mehr als Feinschnitttabak besteuert werden dürfen. Aber auch ohne diese „Sticks“ ist ein eindeutiger Aufwärtstrend im Konsum von Feinschnitttabak festzustellen.

³ C-495/04, A. C. Smits-Koolhoven v. Staatssecretaris van Financien, 30. März 2006.

Die betreffenden Gruppen werden gebeten, sich zur obigen Analyse zu äußern.

4.5. Höchstbetrag der spezifischen Komponente der Verbrauchsteuer und spezifische Steuern im Vergleich zu Ad-valorem-Steuern

Derzeit darf die spezifische Komponente der Verbrauchsteuer nicht weniger als 5 % und höchstens 55 % der gesamten Steuerlast betragen, die sich aus der Summe der proportionalen Verbrauchsteuer, der spezifischen Verbrauchsteuer und der auf diese Zigaretten erhobenen Umsatzsteuer ergibt. Dieses Verhältnis wurde in der Richtlinie 72/464/EWG festgelegt und sollte die Vielfalt der Steuerstrukturen verringern. In jüngerer Zeit haben mehrere Mitgliedstaaten um mehr Flexibilität gebeten, um die relative Bedeutung beider Verbrauchsteuerkomponenten unter Berücksichtigung der Merkmale ihres nationalen Zigarettenmarktes frei festlegen zu können.

Die Wahl zwischen Ad-valorem- und spezifischen Verbrauchsteuern hängt von dem verfolgten politischen Ziel ab. Durch Ad-valorem-Verbrauchsteuern erhöht sich das absolute Preisgefälle, und folglich werden billigere Zigarettenmarken gefördert. Durch spezifische Verbrauchsteuern verringert sich das relative Preisgefälle, und folglich werden die teuren Marken gefördert. In der Vergangenheit haben Mitgliedstaaten in denen Tabak angebaut wird Ad-valorem-Steuern befürwortet, um billigeren nationalen Marken gegenüber teuren internationalen Marken einen Steuervorteil zu verschaffen. Heute werden die meisten europäischen Märkte jedoch fast ausschließlich von internationalen Marken beherrscht.

Unter gesundheitlichen Aspekten sind billige und teure Zigaretten als gleichermaßen schädlich anzusehen. Ad-valorem-Steuern führen jedoch zu einer größeren Preisvielfalt und somit zu einer größeren Verfügbarkeit relativ billiger Zigaretten, wodurch die preispolitischen Ziele untergraben werden können. Während die spezifische Komponente dazu beiträgt, die Schwankungen der Preise vor Steuern so gering wie möglich zu halten, werden diese Unterschiede durch die Ad-valorem-Komponente beibehalten. Eine Ad-valorem-Steuer würde die Aufteilung der Märkte durch die Hersteller mit dem Ziel begünstigen, verschiedene Produkte für spezifische Zielgruppen, wie beispielsweise junge Menschen, anbieten zu können. Wenn die Steuern angehoben werden, können Raucher auf billigere Marken umsteigen. Ohne eine hohe spezifische Komponente können die Hersteller weiterhin billige Zigaretten vermarkten, indem sie einfach kostengünstige Produkte anbieten. Eine nachhaltige auf die öffentliche Gesundheit abgestellte Steuerpolitik würde eine hohe spezifische Komponente befürworten, um zu vermeiden, dass Billigzigaretten, die für junge Menschen am attraktivsten sind, auf den Markt kommen oder dort bleiben.

Spezifische Steuern haben eine Reihe anderer Vorteile. Ein Szenario, bei dem alle Verbrauchsteuern spezifische Verbrauchsteuern sind, würde eine Verringerung der Preisunterschiede auf EU-Ebene um 50 % mit sich bringen. Setzt man stärker auf spezifische Steuern, kann dies folglich zu einer weiteren Annäherung der KVP'e führen. Außerdem sind spezifische Steuern, da sie sich auf den Konsum und nicht auf die Preise stützen, stabiler, leichter zu prognostizieren, und sie fördern stabile Steuereinnahmen. Schließlich sind spezifische Steuern auf Mengen leichter festzusetzen als Ad-valorem-Steuern, da letztere eine Überwachung der KVP'e erfordern.

Als Fazit ist festzuhalten, dass unter binnenmarktpolitischen, haushälterischen sowie gesundheitspolitischen Aspekten spezifische Steuern deutliche Vorteile haben, und den Mitgliedstaaten, die stärker auf spezifische Verbrauchsteuern setzen, größere Flexibilität gewährt werden könnte. Angesichts dessen, dass die EU-Mindestsätze durch die globalen

Mindestanforderungen bestimmt werden, erhebt sich die Frage, ob die 55 %-Beschränkung nicht abgeschafft und es den Mitgliedstaaten überlassen werden sollte, entweder eine Ad-valorem- oder eine spezifische Steuer beziehungsweise eine Kombination aus beiden zu erheben, solange die EU-Mindestanforderungen erfüllt werden. Unter gesundheitlichen Aspekten könnte eine ausreichende spezifische Steuer entweder durch eine Mindestverbrauchsteuer oder eine Anhebung der 5-% Mindestvorschrift gewährleistet werden.

Die betroffenen Gruppen werden gebeten, sich zur obigen Analyse zu äußern.

4.6. Mindestverbrauchsteuern auf Billig- und Niedrigpreiszigaretten

Der Marktanteil von Billigzigaretten schnellte in den meisten Mitgliedstaaten im Zeitraum 2002-2004 in die Höhe und führte zu geringeren Steuereinnahmen und/oder zu einer Abschwächung der negativen Auswirkungen der Steuererhöhung auf den Zigarettenkonsum. Billigzigaretten unterhöhlen ferner die gesundheitspolitischen Ziele der Mitgliedstaaten. Maßnahmen zur Tabakbekämpfung wie das umfassende Tabakwerbeverbot der EU haben die Tabakwarenhersteller dazu veranlasst, den Preiswettbewerb zur Differenzierung ihrer Produkte zu nutzen. Die Diversifizierung und Einführung billiger Zigaretten ist nur eine derartige Vertriebsstrategie. Einige Mitgliedstaaten haben berichtet, dass sie mehr Flexibilität begrüßen würden, um das Problem billiger Zigaretten lösen und insbesondere den Preiskriegen zwischen den Herstellern standhalten zu können.

Derzeit können die Mitgliedstaaten nach Artikel 16 Absatz 5 der Richtlinie 95/59/EG auf Zigaretten eine Mindestverbrauchsteuer erheben, sofern dies nicht dazu führt, dass deren gesamte Steuerbelastung 100 v. H. der gesamten Steuerbelastung auf Zigaretten der gängigsten Preisklasse übersteigt. Dies bedeutet, dass jedes den Verbrauchern zum Kauf angebotene Päckchen Zigaretten mindestens mit einer Mindestverbrauchsteuer belegt sein muss. Diese Bestimmung soll gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten Einnahmen in einer bestimmten Höhe erzielen und dass Zigaretten nicht zu einem Preis verkauft werden, der weit unter dem normalen Marktniveau liegt. Bislang wenden 18 Mitgliedstaaten eine Mindestverbrauchsteuer an. Nach den derzeit geltenden EU-Anforderungen ist die Mindestverbrauchsteuer auf 100 % der Verbrauchsteuer der gängigsten Preisklasse beschränkt. In Ländern, in denen die gängigste Preisklasse im Niedrigpreissektor angesiedelt ist, entfaltet die Mindestverbrauchsteuer nur begrenzte Wirkung. Bei dieser Sachlage können gesundheitspolitische Ziele nur mittels einer allgemeinen Erhöhung der Verbrauchsteuern verfolgt werden. Demzufolge könnten die geltenden EU-Anforderungen mehr Flexibilität einräumen, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, gleichzeitig haushaltsrechtliche und gesundheitspolitische Ziele besser zu verfolgen, beispielsweise durch die Festsetzung von Mindeststeuern auf einer angemessenen Höhe oder die Festlegung von Mindeststeuern gemäß den gewichteten Durchschnittspreisen.

Vor kurzem haben einige Mitgliedstaaten Mindestpreise unter dem Aspekt des Gesundheitsschutzes eingeführt. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des EuGH vertreten die Dienststellen der Kommission die Auffassung, dass Mindestpreise unverhältnismäßig sind, da die gesundheitspolitischen Ziele durch eine Steuererhöhung oder eine Änderung der Steuerstruktur in angemessener Weise erreicht werden können, wodurch der Grundsatz der freien Preisfestlegung gewährleistet ist.

Die Kommission bittet die interessierten Gruppen darzulegen, welche Maßnahmen in Erwägung gezogen werden sollten.

5. MINDESTVERBRAUCHSTEUERN AUF ZIGARETTEN

5.1. Allgemeines

Eine Analyse der Preise und Verbrauchsteuern auf Zigaretten in der EU ergibt, dass zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Unterschiede bestehen. 1992 führte die EU eine Mindestinzidenz der Verbrauchsteuer in Höhe von 57 % des KVP's der gängigsten Preisklasse ein. 2002 führte sie eine zusätzliche Mindestverbrauchsteuer von 64 EUR je 1000 Zigaretten der gängigsten Preisklasse ein. Trotz all dieser Anstrengungen ist die Harmonisierung der Verbrauchsteuern auf Tabak bis heute nicht weiter vorangekommen. Mit der jüngsten Erweiterung der EU sind die Unterschiede bei den Steuern und KVP'en zwischen den Mitgliedstaaten sogar noch größer geworden. So sind beispielsweise Zigaretten der gängigsten Preisklasse (inklusive sämtlicher Steuern) im Vereinigten Königreich beinahe siebenmal so teuer wie in Lettland.

5.2. Gründe für die KVP-Unterschiede

Die Unterschiede im KVP ergeben sich aus den Unterschieden bei den Großhandelspreisen und den Handelsspannen des Einzelhandels, den Verbrauchsteuersätzen, der Struktur der Verbrauchsteuern und den MwSt-Sätzen auf Tabakwaren.

5.2.1. Unterschiede bei den Großhandelspreisen und den Handelsspannen des Einzelhandels

Die durchschnittlichen Preise vor Steuern zwischen den Mitgliedstaaten bewegen sich zwischen 15 EUR und 75 EUR je 1000 Zigaretten, also in einer Spanne vom Einfachen bis zum Fünffachen. Die Unterschiede bei den Preisen vor Steuern sind vor allem Ergebnis der unterschiedlichen Gewinnmargen im Großhandel und der Handelsspannen im Einzelhandel. Es wurden mehrere Ansätze gewählt, um die Beziehung zwischen den Preisen vor Steuern und den Verbrauchsteuerstrukturen und -sätzen zu bewerten. Es scheint keine direkte Beziehung zwischen der spezifischen oder Ad-valorem-Komponente und dem Preis vor Steuern zu bestehen. Andererseits ist klar, dass der Zigarettenpreis vor Steuern weitgehend mit der Kaufkraft in den jeweiligen Mitgliedstaaten zusammenhängt.

5.2.2. Unterschiede bei den Verbrauchsteuersätzen

Die Mindestinzidenz der Verbrauchsteuer in Höhe von 57 % der gängigsten Preisklasse hat zu einer Verfestigung der bestehenden Preisunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten geführt. Die Anwendung einer Mindestinzidenz von 57 % auf die Preise vor Steuern (die, wie ausgeführt, zwischen den Mitgliedstaaten bereits in einer Spanne vom Einfachen bis zum Fünffachen schwanken), führt dazu, dass die Unterschiede bei den Preisen einschließlich Steuern zwischen den Mitgliedstaaten in einer Spanne vom Einfachen bis zum Siebenfachen schwanken. Darüber hinaus reicht der Mindestbetrag von 64 EUR je 1000 Zigaretten nicht aus, um die KVP'e zwischen den Mitgliedstaaten mit hohen und niedrigen Steuern einander anzunähern. Wenn jedoch alle neuen Mitgliedstaaten den Mindestbetrag von 64 EUR je 1000 Zigaretten erreichen, wird der Unterschied zwischen den Preisen ohne Steuern in den Mitgliedstaaten wahrscheinlich auf eine Spanne vom Einfachen bis zum Vierfachen zurückgehen.

Die große Variabilität der Verbrauchsteuersätze der einzelnen Mitgliedstaaten ist zum Teil auch Ausdruck der unterschiedlichen einzelstaatlichen Politik zur Bekämpfung des

Tabakkonsums. Während einige Mitgliedstaaten auf eine Tabakbesteuerung bewusst dazu einsetzen, um die Preise im Sinne eines gesundheitsbewussten Verhaltens beträchtlich zu erhöhen, sind andere gerade erst dabei, dies zu tun, oder sie verhalten sich sehr zögerlich.

5.2.3. *Unterschiede bei der Struktur der Verbrauchsteuern*

Die bloße Tatsache, dass es keine feste Beziehung zwischen der spezifischen und der Ad-valorem-Komponente gibt, führt unabhängig von den unterschiedlichen Sätzen oder Großhandelspreisen zu Unterschieden beim KVP zwischen den Mitgliedstaaten. Je mehr Ad-valorem-Steuern angewendet werden, desto größer werden die Unterschiede bei den Preisen vor Steuern und den Verbrauchsteuersätzen.

5.2.4. *Unterschiedliche Mehrwertsteuer auf Tabakwaren*

Da Verbrauchsteuern in die MwSt-Grundlage einbezogen werden, gibt es ein Wechselspiel zwischen den Verbrauchsteuersätzen und der MwSt. Die Unterschiede bei den MwSt-Sätzen in der EU bewegen sich zwischen 15 % und 25 %, wodurch die Unterschiede bei den KVP'en noch verstärkt werden.

Folglich sind die Unterschiede bei den Preisen vor Steuern und den Verbrauchsteuern der Hauptgrund für die Unterschiede bei den KVP'en einschließlich sämtlicher Steuern für Zigaretten zwischen den Mitgliedstaaten. Außerdem werden diese Unterschiede durch unterschiedliche MwSt-Sätze und die nicht einheitliche Verbrauchsteuerstruktur verstärkt.

5.3. Auswirkungen der Unterschiede beim KVP auf die Mitgliedstaaten und den Binnenmarkt

Die erheblichen Unterschiede beim KVP zwischen den Mitgliedstaaten haben ein günstiges Umfeld für rein steuerlich bedingtes grenzüberschreitendes Einkaufen sowie für Schmuggel und Betrug geschaffen. Der Tabaksektor ist für derartige Aktivitäten, insbesondere Schmuggel und Betrug, besonders anfällig. Auf der Grundlage einer eingehenden Analyse der gesammelten Daten wurde in der Kommissionsstudie⁴ geschätzt, dass sich die gesamte Marktdurchdringung 2004 auf ungefähr 13 % des Tabakmarktes der EU-25 belief, wobei 4 % bis 5 % auf rechtmäßiges grenzüberschreitendes Einkaufen und 8 bis 9 % auf illegalen Handel entfallen.

5.3.1. *Grenzüberschreitende Einkäufe*

Grenzüberschreitende Einkäufe sind vollkommen legitim und einer der Vorteile des Binnenmarktes, sofern die Waren von Privatpersonen für den persönlichen Gebrauch gekauft werden. Dies kann jedoch ein Problem für Mitgliedstaaten mit höheren Steuern verursachen, die eine Aushöhlung ihrer Einnahmen und die Unterminierung ihrer Gesundheitspolitik feststellen. Grenzüberschreitende Einkäufe von Zigaretten haben in einigen Mitgliedstaaten infolge einer drastischen Erhöhung ihrer Verbrauchsteuersätze, die vor allem durch Gesundheitsschutzziele bedingt war, erheblich zugenommen (über 10 %).

Außerdem wurde den meisten neuen Mitgliedstaaten in ihrer Beitrittsakte die Ausnahmeregelung eingeräumt, die Anwendung der Mindestverbrauchsteuern aufzuschieben zu können. Im Rahmen dieser Ausnahmeregelung erhielten die 15 EU-Mitgliedstaaten die

Möglichkeit, Beschränkungen der Menge von Tabakwaren, die Privatpersonen aus diesen neuen Mitgliedstaaten in ihr Hoheitsgebiet verbringen können, aufrechtzuerhalten. Ungeachtet dieser Beschränkungen gibt es jedoch einen eindeutigen Zufluss billiger Zigaretten aus bestimmten neuen Mitgliedstaaten, vor allem in die jeweils benachbarten EU-15 Mitgliedstaaten.

5.3.2. *Illegaler Handel*

Die erheblichen Unterschiede beim KVP führen nicht nur zu grenzüberschreitenden Einkäufen sondern teilweise auch zu Betrug innerhalb der Gemeinschaft. Um *grenzüberschreitenden Schmuggel* handelt es sich in den Fällen, in denen Privatpersonen Tabak in anderen Mitgliedstaaten vermeintlich für den Eigenverbrauch kaufen, aber ihn stattdessen verkaufen, ohne in dem Konsummitgliedstaat Verbrauchsteuer zu bezahlen. Außerdem wurden auch die Fernverkaufsvorschriften über das Internet in den Fällen missbräuchlich genutzt, in denen die Steuer in dem Bestimmungsmitgliedstaat (Verbrauch) gezahlt werden soll, aber nicht gezahlt wird.

Zu sondierende Optionen

Beinahe alle Steuerbehörden der Mitgliedstaaten stellten in ihren Antworten auf den Fragebogen fest, dass eine größere Annäherung der Sätze zumindest zu einem Rückgang des grenzüberschreitenden Einkaufens und teilweise auch zu einem Rückgang des Betrugs innerhalb der Gemeinschaft beitragen würde. Mehrere Mitgliedstaaten vertraten jedoch die Auffassung, dass die Frage der Annäherung ohne die Berücksichtigung von Aspekten wie die von den Herstellern festgelegten Preise vor Steuern und das Preisniveau von Tabakwaren in benachbarten Drittländern nicht behandelt werden könne.

5.4. Größere Annäherung der Sätze

Die Dienststellen der Kommission sind der Meinung, dass eine größere Annäherung des Steuerniveaus der einzelnen Mitgliedstaaten, das auf die Beschränkung von Betrug und Schmuggel und die Gewährleistung der gesundheitlichen Ziele abzielt, erreicht werden sollte. Jeder Vorschlag für eine weitere Annäherung muss jedoch berücksichtigen, dass es für mehrere Mitgliedstaaten (für einige bis zum 31. Dezember 2009) immer noch Übergangszeiträume für die derzeitigen Mindestsätze gibt.

5.4.1. *Mindeststeuer von 64 EUR je 1000 Zigaretten*

Die derzeitige EU-Mindeststeuer von 64 EUR je 1000 Zigaretten ist unzureichend, um eine Annäherung der KVP'e zwischen Mitgliedstaaten mit hohen und Mitgliedstaaten mit niedrigen Steuern herbeizuführen. In FR ist beispielsweise die Verbrauchsteuer je 1000 Zigaretten aus Gründen des Gesundheitsschutzes auf 160 EUR angehoben worden. In Nachbarländern wie ES, IT und LUX beträgt die Verbrauchsteuer jedoch 72 EUR, 82 EUR beziehungsweise 90 EUR. Durch den Anreiz für Privatpersonen in Hochsteuerländern, ihre Einkäufe in Niedrigsteuerländern zu erledigen, werden folglich die Gesundheitsschutzziele unterlaufen. Um dieser Gefahr zu begegnen, müssten die EU-Mindestsätze demnach erheblich angehoben werden. Dies wäre jedoch ein Problem angesichts dessen, dass es für 10 Mitgliedstaaten immer noch Übergangszeiträume für die derzeitigen Mindestsätze gibt. Eine weitere Anhebung des Mindestbetrags von 64 EUR zum jetzigen Zeitpunkt würde daher wahrscheinlich neue Übergangszeiträume nach sich

ziehen. Erst mit Auslaufen aller Ausnahmeregelungen ab 2010 kann eine Erhöhung in Erwägung gezogen werden. Selbst eine Anhebung auf 90 EUR würde Zigaretten gemessen an der Kaufkraft in bestimmten neuen Mitgliedstaaten extrem teuer machen, während sie in anderen Mitgliedstaaten nicht dazu ausreichen würde, gesundheitspolitische Ziele zu erreichen. Andererseits muss der Mindestbetrag von 64 EUR je 1000 Zigaretten an einem bestimmten Punkt an die Inflation angepasst werden. Diese Mindestinzidenz trat jedoch erst im Juli 2006 in Kraft, und daher erscheint eine Inflationsanpassung zu diesem Zeitpunkt verfrüht.

5.4.2. Die 57 %-Vorschrift

Die 57 %-Vorschrift wurde seit ihrer Einführung 1992 nicht geändert. Bisher belaufen sich die Verbrauchsteuern in den Ländern, in denen eine an der Gesundheit orientierte Steuerpolitik verfolgt wird, jedoch auf mehr als 60 % des KVP. Wenn alle neuen Mitgliedstaaten den Mindestbetrag von 64 EUR erreichen, wird auch das Verbrauchsteueraufkommen in den meisten dieser Mitgliedstaaten wahrscheinlich bei mehr als 60 % liegen. Da der Zigarettenpreis vor Steuern weitgehend an die Kaufkraft gekoppelt ist, würde durch eine Anhebung des Mindestsatzes auf beispielsweise 60 % das Steuerniveau weitgehend an die Kaufkraft angeglichen. In Verbindung mit der Ausweichklausel für Mitgliedstaaten mit hohen Steuern würde dies in der Praxis zu einer Erhöhung der Verbrauchsteuern in einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten führen, in denen die Zigarettenpreise im Verhältnis zur Kaufkraft relativ niedrig sind. Es ist festzuhalten, dass diese 60 %-Vorschrift auf alle Zigaretten oder als gewichtetes Mittel angewandt werden könnte. Eine Anhebung der 57 %-Vorschrift ist am besten mit den Zielen des Binnenmarkts zu vereinbaren. Sie würde zu einer weiteren Annäherung führen und ein ausreichendes Preisniveau für Tabakwaren in allen Mitgliedstaaten in Abhängigkeit von der Kaufkraft gewährleisten und folglich auch gesundheitspolitische Ziele fördern. Sie hat den Vorteil, dass sie keine Anhebung der Verbrauchsteuern in den Mitgliedstaaten nach sich ziehen würde, in denen die Zigaretten gemessen an der Kaufkraft bereits teuer sind (unter anderem die meisten neuen Mitgliedstaaten) oder in denen die Steuern bereits hoch sind. Um eine Marktverzerrung zu vermeiden, könnten die Mindestsätze stufenweise angehoben werden.

Die betreffenden Gruppen werden gebeten, sich zur obigen Analyse zu äußern.

5.5. Unterschiede bei den Preisen vor Steuern

Wie bereits erwähnt, bewegen sich die durchschnittlichen Preise vor Steuern in den einzelnen Mitgliedstaaten zwischen 15 EUR und 75 EUR je 1000 Zigaretten, also in einer Spanne vom Einfachen bis zum Fünffachen. Bei bestimmten internationalen Marken wurde in den einzelnen Mitgliedstaaten ein Preisunterschied vor Steuern in Höhe des Dreifachen für dieselbe Menge derselben Marke festgestellt. Die derzeitigen Rechtsvorschriften für Tabak begünstigen eine Aufteilung der Märkte (Preisfestsetzung) durch die Tabakhersteller aus folgenden Gründen. Die Ad-valorem-Verbrauchsteuern werden auf der Grundlage des von den Herstellern festgesetzten Kleinverkaufshöchstpreises berechnet, die daher in der Lage sind, den Preis in Abhängigkeit vom nationalen Markt festzulegen. Parallele Einfuhren sind wegen der erforderlichen gesundheitlichen Warnhinweise in der Landessprache sowie der in einer Reihe von Mitgliedstaaten vorgeschriebenen Steuerzeichen mühsam, die eine neue Verpackung erforderlich machen. Außerdem wird ein solcher Parallelhandel durch das

System für den Besitz und die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren nicht erleichtert.

Die Kommission bittet interessierte Gruppen, sich zu diesen Gesichtspunkten zu äußern.

5.6. Illegaler Handel

Der illegale Handel umfasst sowohl Schmuggel innerhalb der EU und mit Drittländern als auch Fälschungen. Bei *Drittlandsschmuggel* handelt es sich schlicht um eine Umgehung der Zollkontrollen durch Betrüger, die Waren auf verschiedene Art (Verstecken, falsche Beschreibung und falsche Anmeldung usw.) aus Drittländern schmuggeln, in denen die Preise und Steuern niedrig sind. Ein weiterer Aufwärtstrend ist bei *gefälschten* Zigaretten zu verzeichnen, die hauptsächlich, aber nicht ausschließlich im Fernen und Mittleren Osten hergestellt werden. Es ist schwierig, das Ausmaß an Fälschungen zu schätzen, aber es steht fest, dass der Marktanteil gefälschter Zigaretten in einigen Ländern zunimmt. Abgesehen von dem Einnahmenverlust und der Gefahr für die Gesundheit wirken sich all diese illegalen Tätigkeiten auch auf den rechtmäßigen Handel aus und werden oft von organisierten kriminellen Banden durchgeführt, was zusätzliche gesellschaftliche Probleme verursacht.

Die erheblichen Unterschiede beim KVP tragen zum Problem des Betruges bei. Für Schmuggel und Fälschungen gibt es jedoch andere Gründe, nämlich Defizite und Lücken in den Kontrollen oder das niedrige Preisniveau in benachbarten Drittländern. Daher sollten Maßnahmen zur Annäherung der KVP-Unterschiede mit einer Verstärkung des Kampfes gegen den illegalen Handel kombiniert werden.

6. STRUKTUR DER VERBRAUCHSTEUERN AUF ANDERE TABAKWAREN

Zu den anderen Tabakwaren zählen Zigarren, Zigarillos, Tabak zum Selbstdrehen und anderer Rauchtobak. Der Markt für Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten macht etwa 8 % des gesamten EU-Markts für Tabakwaren aus. Der Markt für anderen Rauchtobak und Zigarren hat einen Anteil von weniger als 1 %.

6.1. Feinschnitttabak

Feinschnitttabak und Zigaretten weisen unterschiedliche Merkmale auf; dennoch stehen sie in gewisser Weise zueinander in Konkurrenz. Feinschnitttabak ist ein Halbfertigprodukt, und Raucher von Feinschnitttabak gehören vorwiegend gesellschaftlichen Gruppen mit geringerem Einkommen an als Zigarettenraucher. Außerdem handelt es sich bei der Herstellung von Feinschnitttabak im Vergleich zu Zigaretten um einen vergleichsweise arbeitsintensiven Prozess.

Derzeit steht es den Mitgliedstaaten frei, die Struktur der Verbrauchsteuer auf Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten festzulegen (spezifisch, ad valorem oder gemischt). Der EU-Mindestsatz für Feinschnitttabak wird auf 36 % des KVP's einschließlich sämtlicher Steuern beziehungsweise 32 EUR je Kilogramm festgelegt. Folglich beträgt die Steuerbelastung für selbstgedrehte Zigaretten in mehreren Mitgliedstaaten heute weniger als 30 % derjenigen auf Zigaretten.

Die erheblichen Unterschiede bei den Steuersätzen zwischen den Mitgliedstaaten für Feinschnitttabak fördern in Verbindung mit großen Unterschieden bei den Preisen vor Steuern Schmuggel und grenzüberschreitende Einkäufe zwischen Nachbarstaaten und führen zu

Verzerrungen im Binnenmarkt. Außerdem führt die Kluft zwischen dem Steuerniveau für Zigaretten und Feinschnitttabak dazu, dass zu Ersatzprodukten gegriffen wird. Im Zeitraum 2002 bis 2004 ging das gewichtete Mittel der in der EU-25 zum verbrauchsteuerrechtlich freien Verkehr abgefertigten Zigaretten um 10 % zurück. Die abgefertigten Mengen an Feinschnitttabak erhöhten sich zwischen 2002 und 2004 jedoch um 20 %⁵. Unter gesundheitlichen Aspekten ist beides schädlich, und es gibt folglich kaum eine Rechtfertigung für die erheblichen Unterschiede bei den Mindestsätzen für diese Erzeugnisse innerhalb der Gemeinschaft.

Da in den derzeit geltenden Richtlinien der Unterschied der Verbrauchsteuern auf Zigaretten und auf Feinschnitttabak aufrechterhalten wird, gab die Kommission auf Ersuchen einer Reihe von Mitgliedstaaten folgende Erklärung zum Protokoll des Rates zur Richtlinie 2002/10/EG ab: *„Die Kommission stellt fest, dass sie in ihrem nächsten Prüfbericht nach Artikel 4 der Richtlinie 92/79/EWG und der Richtlinie 92/80/EWG ausreichende Elemente darlegen wird, um eine globale Prüfung der Möglichkeit in Angriff zu nehmen, die Struktur der Verbrauchsteuern auf Feinschnitttabak mit der Struktur der Verbrauchsteuer auf Zigaretten in Einklang zu bringen.“*

Angesichts dessen, dass die EU-Mindestwerte für Zigaretten mittels globaler Mindestanforderungen festgelegt werden, wird in diesem Konsultationspapier jedoch die Frage aufgeworfen, ob die gemischte Struktur für Zigaretten nicht abgeschafft und es den Mitgliedstaaten überlassen werden könnte, entweder eine Ad-valorem oder eine spezifische Steuer beziehungsweise eine Kombination aus beidem zu erheben, solange sie die EU-Mindestanforderungen beachten. In diesem Fall könnte die Angleichung des Steuersatzes auf Zigaretten und Feinschnitttabak auf der Grundlage der Mindestsätze erfolgen und den Mitgliedstaaten die Flexibilität eingeräumt werden, die Struktur der Steuern festzulegen.

Wie im vorigen Bericht ausgeführt, scheint es angesichts der unterschiedlichen Merkmale der beiden Produkte vernünftig, die Mindestverbrauchsteuer auf Feinschnitttabak bei ungefähr zwei Dritteln der Mindestverbrauchsteuer auf Zigaretten festzusetzen. Ein solches Verhältnis würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, den Unterschied zwischen einem Halbfertig- und einem Fertigprodukt, die Kaufkraft der verschiedenen Gruppen von Rauchern, Unterschiede im Herstellungspreis zwischen den beiden Produkten und den relativ arbeitsintensiven Prozess der Herstellung von Feinschnitttabak zu berücksichtigen. Unter rein gesundheitlichen Aspekten kann man jedoch argumentieren, dass beide Produkte gleichermaßen schädlich sind und steuerlich gleich behandelt werden sollten.

Um einen Vergleich der Steuerhöhe auf Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten und Fertigzigaretten durchführen zu können, muss das Gewicht des für selbstgedrehte Zigaretten benutzten Tabaks festgelegt werden. Die ISO-Norm zur Messung von Teer und Nikotin in selbstgedrehten Zigaretten (ISO-Norm 15592-3) nennt 0,4 und 0,75 Gramm Tabak je selbstgedrehter Zigarette. Um zumindest auf zwei Drittel des Mindestbetrags von 64 EUR je 1000 Zigaretten (die etwa 750 Gramm wiegen) zu kommen, müsste die spezifische Mindeststeuer auf Feinschnitttabak auf 56 EUR je Kilogramm erhöht werden. Andererseits gibt es auch einen großen Unterschied zwischen der Mindestinzidenz von 57 % des KVP's für Zigaretten der gängigsten Preisklasse und der Mindestinzidenz von 30 % des KVP's für Feinschnitttabak. Ein Zweidrittelmindestsatz würde zu einer Anhebung der Mindestinzidenz für Feinschnitttabak von 36 % auf 40 % führen.

Der Feinschnitttabaksektor argumentiert jedoch, dass ein dem Filter entsprechendes zusätzliches Tabakgewicht zu berücksichtigen sei, da Fertigzigaretten meistens einen Filter und selbstgedrehte Tabakwaren meistens keinen Filter enthielten. Folglich entspräche das Gewicht von 1 kg Rauchtobak 1000 Fertigzigaretten. Bei dieser Option müsste, um mindestens zwei Drittel des Mindestbetrags von 64 EUR je 1000 Zigaretten (die mutmaßlich etwa 1 kg wiegen) zu erhalten, die spezifische Mindeststeuer auf Feinschnitttabak nur auf 43 EUR je Kilogramm angehoben werden. (Anlage H enthält eine Simulation der Auswirkungen dieser Optionen auf die Höhe der Steuer in den Mitgliedstaaten.)

Interessierte Gruppen werden um ihre Meinung dazu gebeten.

6.2. Definitionen anderer Tabakwaren

Da für verschiedene Kategorien von Tabakwaren eine unterschiedliche Besteuerung gilt, werden die Hersteller und Importeure von Tabakwaren versuchen, ihre Produkte der niedrigsten Steuerklasse zuzuordnen. Um eine unangemessene Besteuerung zu vermeiden, sollten die Definitionen der verschiedenen Kategorien von Tabakwaren genau und betrugssicher sein.

6.2.1. Anderer Rauchtobak (insbesondere Pfeifentobak)

Derzeit ist die Verbrauchsteuer auf Pfeifentobak in 13 EU-Staaten niedriger als die Steuer auf Feinschnitttabak. Auf einigen dieser Märkte gibt es das Problem, dass Pfeifentobak für das Selbstdrehen oder Stopfen von Zigaretten verwendet wird. Daher sollte die Definition von Rauchtobak angepasst werden, um besser zwischen Pfeifen- und Feinschnitttabak unterscheiden zu können und eine unangemessene Besteuerung zu vermeiden.

Der Vorschlag, die Schnittbreite allgemein und verbindlich von 1,0 auf beispielsweise 1,4 mm anzuheben, würde das Problem nur teilweise lösen, da auf einigen Märkten die Verbraucher für die Herstellung von Zigaretten weiterhin Pfeifentobak unabhängig von der Schnittbreite verwenden würden, wenn der Preisunterschied attraktiv genug bleibt.

Die Dienststellen der Kommission sind daher der Auffassung, dass Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie 95/59/EG angepasst werden sollte. Nach dieser Bestimmung kann Pfeifentobak unabhängig von der Schnittbreite als Feinschnitttabak besteuert werden, wenn er als Tabak für selbstgedrehte Zigaretten in den Verkauf gelangt ist oder dazu bestimmt ist.

Der Grund, weshalb diese Mitgliedstaaten diese Bestimmung trotz der Tatsache, dass es ihrer Meinung nach einige Hinweise darauf gibt, dass der Pfeifentobak für selbstgedrehte Zigaretten verwendet wird, nicht anwenden, sind fehlende praktische Instrumente, um den Nachweis der Verwendung oder den Nachweis der beabsichtigten Verwendung zu führen. Diese Bestimmung erlaubt es den betroffenen Mitgliedstaaten teilweise, eine geeignete Besteuerung vorzunehmen, sie reicht aber nicht aus, um das Ziel zu erreichen.

Daher sollte eine Lösung gefunden werden, mit der die von Artikel 6 Absatz 2 verfolgten Ziele besser erreicht werden können.

Interessierte Gruppen werden gebeten, sich dazu zu äußern, wie die Vorschrift neu formuliert werden könnte, um das Ziel besser zu erreichen, ohne dabei den klassischen Pfeifentobak zu beeinträchtigen.

6.2.2. Zigarren und Zigarillos

Zigarren stellen in Bezug auf Verbrauch und Herstellung eine besondere Tabakware dar. Zigarren werden mutmaßlich hauptsächlich von erwachsenen Männern reiferen Alters (über 35) geraucht, und die Häufigkeit des Konsums ist im Vergleich zu Zigaretten und Feinschnitttabak gering. Die Herstellung ist arbeitsintensiv und durch kleine Einheiten mit niedriger Produktionsgeschwindigkeit gekennzeichnet. Das Steuersystem berücksichtigt die Besonderheit dieser Industrie und die besonderen Merkmale ihrer Produkte und Verbraucher. Folglich wird die Mindestverbrauchsteuer auf Zigarren auf 5 % des KVP's einschließlich sämtlicher Steuern beziehungsweise 11 EUR je 1000 Stück oder je Kilogramm festgesetzt, was etwa 15 % des Mindestverbrauchsteuersatzes auf Zigaretten entspricht.

Unter steuerlichem Gesichtspunkt haben Zigarren eine geringere Bedeutung. Der Zigarrenkonsum ging in Europa langsam, aber stetig von 10,9 Milliarden Stück im Jahr 1975 auf 6,8 Milliarden im Jahr 2005 zurück. Der Zigarrenkonsum in der EU-15 betrug etwa 1 % des gesamten EU-Konsums aller Tabakwaren (in Stück). Seit der Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten ist dieser Prozentsatz sogar noch weiter, auf ca. 0,8 % zurückgegangen.

Der Binnenmarkt für Zigarren funktioniert relativ gut. Das derzeitige Verbrauchsteuersystem im Verbund mit einem niedrigen Konsum und den Besonderheiten der nationalen Märkte gibt keinen Anlass zu Betrug oder Schmuggel in erheblichem Umfang.

Mehrere Mitgliedstaaten und der Handel haben jedoch berichtet, dass neue Produkte aufgetaucht sind, die als Zigarren bezeichnet und vertrieben werden – sie haben die Farbe einer Zigarre oder eines Zigarillos und nicht die weiße Farbe einer Zigarette –, müssen aber hinsichtlich Funktion, Geschmack und Bezeichnung als Zigarettenersatzprodukte betrachtet werden. Das Herstellungsverfahren für diese Waren ähnelt demjenigen für Zigaretten. Nach den derzeitigen Rechtsvorschriften werden diese Waren in den Mitgliedstaaten mit demselben Satz wie Zigarren und Zigarillos besteuert. Diese Waren stehen nicht nur in Konkurrenz zu Zigaretten, sondern beeinträchtigen auch den Markt für Zigarren und Zigarillos. Dies liegt daran, dass die Mitgliedstaaten einer solchen Entwicklung nur durch Anhebung der Verbrauchsteuer auf alle „Zigarren“ entgegenwirken können.

Dieses Problem wurde im letzten Bericht beleuchtet, und aus diesem Grund wurde die Definition von Zigarren und Zigarillos durch die Richtlinie 2002/10/EG geändert, um die Anwendung des niedrigeren Mindestsatzes auf konventionelle Zigarren im ursprünglichen Sinne zu beschränken. Dies hat jedoch die Entwicklung neuer Produkte nicht verhindert, die der geänderten Definition für Zigarren entsprechen, aber augenscheinlich Zigaretten oder Zigarettenersatzprodukte sind.

Vor diesem Hintergrund bestünde eine Möglichkeit darin, die EU-Definition von Zigarren weiter so zu ändern, dass die Kategorie von Waren ausgeschlossen ist, die hinsichtlich Funktion, Geschmack und Bezeichnung als Zigaretten oder Zigarettenersatzprodukte betrachtet werden müssen. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, bestünde darin, in der geltenden Zigarrendefinition des Artikels 3 Nummer 3 der Richtlinie 95/59/EG strikere Anforderungen hinsichtlich Gewicht, Durchmesser, Inhalt usw. der betreffenden Waren festzulegen. Ein solches Vorgehen hätte jedoch den Nachteil, dass die bereits sehr komplexe Definition in der Praxis völlig unbrauchbar und nicht durchzusetzen wäre. Die Erfahrung in den letzten Jahren hat auch gezeigt, dass *Unternehmer*, die Waren unter Umgehung der steuerlichen Definitionen herstellen wollen, stets Möglichkeiten finden.

Es wäre daher vorzuziehen, Nummer 3 völlig aus der geltenden Zigarrendefinition herauszunehmen. Eine solche Änderung würde eine einheitliche Besteuerung dieser Produkte gewährleisten und die Anwendung des niedrigeren Mindestsatzes auf traditionelle Zigarren und Zigarillos einschränken. Ein solcher Vorschlag wird von der ganz überwiegenden Mehrheit der Zigarrenindustrie unterstützt.

Deutschland hat jedoch die Möglichkeit, bis zum 1. Januar 2008 weiterhin die vor 2002 geltende Zigarrillodefinition anzuwenden. Folglich gibt es einen großen Markt für niedrigpreisige Waren, die als „ECO-Zigarillos“ bezeichnet werden (eine Produktkategorie, die hinsichtlich Funktion, Geschmack, Filter und Bezeichnung als Zigarettensatz betrachtet werden kann). Während der konventionelle deutsche Zigarrillomarkt jahrelang stabil bei etwa 1,2 Milliarden Zigarren lag, stieg der Anteil der „ECO-Zigarillos“ von 1,3 Milliarden im Jahr 2002 auf 2,8 Milliarden im Jahr 2005. Im Vergleich dazu lag das Gesamtvolumen konventioneller Zigarren in der EU im Jahr 2005 bei 6,8 Milliarden. Diese Entwicklung in Deutschland sollte prinzipiell kein Problem darstellen, wenn die Änderung der deutschen Zigarrillodefinition ab dem 1. Januar 2008 dazu führt, dass es das „ECO-Zigarillo“-Segment nicht mehr gibt. Unterdessen sind jedoch ähnliche Produkte auf dem deutschen Markt eingeführt worden. Obgleich sie der neuen Zigarrillodefinition (2002) entsprechen, müssen sie hinsichtlich Funktion, Geschmack, Filter und Bezeichnung als Zigarette oder Zigarettensatz betrachtet werden. Angesichts der großen Mengen, um die es geht, würde sich folglich eine Streichung der Nummer 3 erheblich auf diesen Markt auswirken so dass geeignete Übergangszeiträume in Erwägung gezogen werden könnten.

Die interessierten Gruppen werden gebeten, sich zu obigen Ausführungen zu äußern.

6.2.3. Kräuterzigaretten

Kräuterzigaretten und andere Waren, die keinen Tabak enthalten, werden in einer Reihe von Mitgliedstaaten vertrieben. Diese Zigaretten werden ohne Warnhinweise verkauft und als „sicherere“ Alternative zu Zigaretten mit Tabak vertrieben.

In einem Fall aus jüngerer Zeit⁶ betreffend die steuerliche Behandlung von Kräuterzigaretten in den Niederlanden hat der Europäische Gerichtshof entschieden, dass tabakfreie Zigaretten nur von der Verbrauchsteuer befreit werden, wenn die medizinische Verwendung der Zigarette „*durch objektive Merkmale im Zusammenhang mit den Eigenschaften dieser Waren*“ gestützt wird. Der Gerichtshof stellte insbesondere fest, dass wissenschaftliche Beweise vorliegen müssen, wonach das „*Erzeugnis Stoffe enthält, deren Verbrennung oder Einatmung heilende oder vorbeugende Wirkung hat, die wissenschaftlich anerkannt ist*“. Der Gerichtshof kam zu dem Schluss, dass „*Zigaretten ohne Tabak, die keine Stoffe mit medizinischer Wirkung enthalten, aber als Hilfsmittel zur Raucherentwöhnung bezeichnet und vertrieben werden, nicht „im Sinne des Artikels 7 der Richtlinie 95/59/E“ ausschließlich medizinischen Zwecken dienen*“ und folglich zu besteuern sind.

Obwohl das EuGH-Urteil größere Klarheit schafft, könnte Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 95/59/EG geändert werden, um der wachsenden Vielfalt und dem steigenden Angebot an Kräuterzigaretten und anderen Zigaretten ohne Tabak oder Nikotin Rechnung zu tragen. Eine Alternative wäre die Streichung des Artikels 7 Absatz 2 Unterabsatz 2.

Interessierte Gruppen werden daher um ihre Meinung gebeten.

6.2.4. Rauchlose Tabakwaren

Die gegenwärtigen steuerlichen Vorschriften beziehen sich nicht auf irgendeine Art von rauchfreiem Tabak. Diese Art von Produkten hat einen begrenzten Marktanteil. Gleichwohl sind gemeinschaftliche Verbrauchsteuervorschriften hierfür vorgeschlagen worden.

Interessierte Gruppen werden daher um ihre Meinung gebeten.

7. MINDESTSÄTZE DER VERBRAUCHSTEUERN AUF ANDERE TABAKWAREN

Die für Zigarren, Zigarillos, Tabak für selbstgedrehte Zigaretten und anderen Rauchtobak anwendbaren Mindestsätze werden sowohl als Prozentsatz des KVP's als auch als konkreter Betrag ausgedrückt.

Um das bei der Einführung der Sätze 1992 festgelegte Verhältnis beizubehalten, wurden die spezifischen Mindestbeträge im Anschluss an die Prüfungen 1998 und 2001 entsprechend der Inflation angepasst. In der Richtlinie 2002/10/EG wurden folgende Mindestbeträge für andere Tabakwaren festgelegt:

- für Zigarren und Zigarillos: 11 EUR am 1. Juli 2003;
- für Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten: 32 EUR am 1. Juli 2004;
- für anderen Rauchtobak: 20 EUR am 1. Juli 2003.
- Theoretisch ist eine Anpassung der spezifischen Verbrauchsteuer auf Zigarren und Zigarillos und auf anderen Rauchtobak erforderlich, um der Inflation im Zeitraum 2003 bis 2007 Rechnung zu tragen. Auf der Grundlage der Eurostat-Daten zur jährlichen Veränderung des HVPI (harmonisierter Verbraucherpreisindex) zwischen 2003 und 2007 kann die Inflationsrate auf ca. 2 % pro Jahr beziehungsweise 8 % über den gesamten Zeitraum geschätzt werden. Die Anwendung dieses Prozentsatzes auf die Mindestbeträge und die Rundung bis zur nächsten Einheit ergibt 12 EUR für Zigarren und Zigarillos und 22 EUR für anderen Rauchtobak.

Eine ähnliche Anpassung für Tabak für selbstgedrehte Zigaretten für den Zeitraum 2004 bis 2007 ergäbe 34 EUR. Wie bereits erwähnt, müsste jedoch der Mindestsatz auf Feinschnitttabak um mehr als die Inflationsrate erhöht werden, um zumindest zwei Drittel der Mindeststeuer auf Zigaretten zu erreichen. Eine unmittelbare 2/3-Angleichung würde sich jedoch in einer Reihe von Mitgliedstaaten erheblich auf den Markt auswirken. Somit müsste diese Anhebung allmählich erfolgen. Mitgliedstaaten, in denen derzeit kein solches Verhältnis zwischen ihren Sätzen auf Zigaretten und auf Feinschnitttabak besteht oder die ihre Sätze auf einem sehr niedrigen Niveau festlegen, könnten daher die erforderliche Zeit zur Anpassung an die neuen Mindestsätze erhalten.

Unter rein gesundheitlichen Aspekten kann man schließlich argumentieren, dass alle Tabakwaren gleichermaßen schädlich sind und steuerlich gleich behandelt werden sollten.

Die betreffenden Gruppen werden gebeten, sich zur obigen Analyse zu äußern.

8. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Viele der in diesem Papier erwähnten Themen waren bereits Gegenstand von Beratungen mit Vertretern von Unternehmen und der Mitgliedstaaten. Die Überlegungen zu der Struktur und den Sätzen der Verbrauchsteuer auf Tabakwaren veranlassen uns zu dem Fazit, dass eine Reihe wichtiger Änderungen an den bestehenden Rechtsvorschriften erforderlich sind.

Die Dienststellen der Kommission sind der Auffassung, dass Fragen der Vereinfachung und Transparenz der Struktur der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren Vorrang erhalten sollten. Außerdem sollte den allgemeinen Zielen des Vertrags, insbesondere der Gesundheitspolitik, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Daher werden interessierte Gruppen gebeten, sich zu dem Inhalt dieser Ausführungen, zu den angesprochenen Themen und zu möglichen Optionen für ihre Behandlung zu äußern.

Die vorgestellten Überlegungen spiegeln die Analyse der Dienststellen der Kommission wider und stellen nicht unbedingt eine erschöpfende Liste aller zu betrachtenden Fragen oder das ganze Spektrum möglicher Lösungen dar.

ANLAGE

Verzeichnis der Anlagen

Anlage A: Abfertigung von Tabakwaren zum verbrauchsteuerrechtlichen freien Verkehr (2002-2004)

Anlage B: Derzeitige Sätze für Zigaretten in den Mitgliedstaaten

Anlage C: Derzeitige Sätze für Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten

Anlage D: Derzeitige Sätze für Zigarren und Zigarillos

Anlage E: Derzeitige Sätze für anderen Rauchtabak

Anlage F: Simulation der für alle Zigaretten geltenden Mindestanforderungen

Anlage G: Simulation der Auswirkungen gewichteter Durchschnittspreise als Bezugspunkt für die Mindestsätze

Anlage H: Simulation Feinschnitttabak