



Bundesministerium für Finanzen
Johannesgasse 5
A-1010 Wien

Wien, am 28. Mai 2019

ergeht elektronisch an: e-recht@bmf.gv.at , begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Steuerreformgesetz I 2019/20: Stellungnahme zu Artikel 20 (Tabaksteuergesetz) durch die Philip Morris Austria GmbH

Die Philip Morris Austria GmbH begrüßt dezidiert ein planbares und langfristiges Steuermodell. Dies sichert allen beteiligten Wirtschaftsteilnehmern Planung in einem klar abgesteckten Zeitraum. Diese Steuererhöhung muss jedoch auf jeden Fall marktverträglich sein, da eine überschießende Besteuerung dazu führt, dass der erwünschte steuerliche Mehreffekt ausbleibt. Zum einen tritt natürlich eine gewünschte Lenkung ein und es folgt ein überdurchschnittlicher Rauchstopp, zum anderen, in der geographischen Lage Österreichs, durch eine vermehrte Einfuhr aus Drittländern. Dies schadet allen Beteiligten, vor allem den Trafikanten als erste Verkaufsstelle.

Aus diesen Gesichtspunkten möchten wir wie folgt zu den einzelnen Paragraphen Stellung nehmen:

Zu 1) § 1 Abs. 3

Volle Zustimmung

Zu 2) §4 Abs. 1. Z. 1 Zigaretten

Die angedachte Erhöhung der Steuer für konventionelle Zigaretten scheint dem Markt verträglich zu sein und ist unter den gegebenen Umständen angemessen, auch im Vergleich zu den Nachbarländern. Die geplante Erhöhung, gepaart mit der Erhöhung der Mindesthandelsspanne, sichert sowohl den Trafikanten als auch den Bundesministerium für Finanzen Einnahmen aus der Tabaksteuer.

Zu 3) §4 Abs. 1. Z. 3 Tabak zum Selbstdrehen

Entsprechend der Anpassung der Tabaksteuer für Zigaretten ist es auch sehr empfehlenswert die Steuer für Tabak zum Selbstdrehen (Feinschnitt) zu erhöhen. Dies hat vor allem den Hintergrund der Lenkung einer Verbrauchssteuer – es soll durch einen wesentlich geringeren Steuersatz beim Feinschnitt nicht erreicht werden, dass Zigarettenraucher auf Feinschnitt wechseln. Es muss jedoch hinterfragt werden, ob in diesem Zusammenhang die Steuer auf Feinschnitt weniger stark steigen soll als bei Tabak zum Erhitzen, da es sich bei Tabak zum Erhitzen um ein risikoreduziertes Produkt handelt.¹ Es widerspricht dem Prinzip einer Lenkungssteuer, wenn ein Produkt, das beim Gebrauch

¹ siehe Begründung zu 4



weniger Schadstoffe freisetzt (Tabak zum Erhitzen), stärker besteuert wird als ein Produkt, bei dem mehr Schadstoffe und Passivrauch entstehen (Tabak zum Selstdrehen). Hier wird empfohlen zumindest auf derselben Steuerhöhe pro Kilo und Jahr zu bleiben.

Zu 4) Abs. 1. Z. 5 Tabak zum Erhitzen

Eine grundsätzliche Erhöhung in einem gesamthaft betrachtenden Tabaksteuermodell ist durchwegs zu begrüßen. Es muss sichergestellt werden, dass auch bei neuen Produkten, die zwar risikoreduziert aber nicht risikofrei sind, eine Verbrauchssteuer anfällt und angepasst wird. Die vorgeschlagene Steuererhöhung von 17 Euro pro Jahr und Kilo ist jedoch weder verhältnismäßig noch durch Marktdaten validierbar:

1. Keine validen Marktdaten

Zum aktuellen Zeitpunkt verfügt die Republik Österreich über keine validen Daten zur Entwicklung dieser neuen Tabakproduktkategorie, da die entsprechende Steuerkategorie für Tabakprodukte zum Erhitzen erst mit 1. April 2019 in Kraft trat und bislang keine solchen Produkte auf dem österreichischen Markt verkauft wurden. Eine derartige Erhöhung der Verbrauchssteuer auf „Tabak zum Erhitzen“ würde aus unserer Sicht aber nur dann Sinn machen, wenn belegt werden kann, dass das Verbrauchssteueraufkommen in Österreich durch den Wechsel von erwachsenen Rauchern von der klassischen Tabakprodukten hin zu Tabakprodukten zum Erhitzen signifikant zurückgehen würde – was zum Stichtag des Endes der Begutachtung nicht der Fall ist. Selbst in der Begründung aus dem Nationalratsantrag vom 3.12.2018 heißt es im speziellen Teil zu Z 2 (§ 3 Abs. 7 und 8): „Eine entsprechende Definition ist notwendig, um eine klare Abgrenzung zu anderen Tabakwaren zu ermöglichen. Eine klare Definition ist außerdem entscheidend, um weiterhin eine detaillierte statistische Erhebung vornehmen und ein entsprechendes Konsumverhalten feststellen zu können – also die Erfassung, welche Produkte in Österreich in welcher Menge konsumiert werden.“ Es ist davon auszugehen, dass der Nationalrat hier im Sinn hatte, die mengenmäßige Überwachung der Produkte zu verankern, um zum späteren Zeitpunkt und entsprechend einer lenkenden Maßnahme von Verbrauchssteuern die Tabaksteuer für diese Produkte anzupassen.

2. Einfuhr aus Drittländern/konkurrenzfähige Preisbildung ermöglichen

Wie Ihnen bekannt ist, entgehen der Republik Österreich durch legale und illegale Einfuhr von Tabakprodukten aus dem europäischen Umland, vor allem aus dem Osten, jährlich über hundert Millionen Euro an Verbrauchs- und Umsatzsteuer. Seit neuartige Tabakprodukte wie insbesondere „Tabak zum Erhitzen“ auch in den, vor allem osteuropäischen Ländern erhältlich sind, bemerken wir in unseren Marktstudien eine stete Einfuhr dieser Produkte nach Österreich. Der Gesetzgeber hat hierzu in der Beschlussfassung des Nationalrates vom 3.12.2018 eine Lücke im Tabaksteuergesetz geschlossen. Die Steuer von 110 Euro pro Kilogramm war vor allem dazu gedacht, dass Tabak zum Erhitzen in Österreich zu einem der Marktsituation angepassten Preis in der Trafik angeboten und etabliert werden kann, damit die österreichischen Trafikanten entsprechend am Markt partizipieren können und die Produkte eben nicht im angrenzenden Nachbarland gekauft werden. Wie der Nationalrat bei seiner Beschlussfassung vom 3.12.2018 auch in seiner Begründung im Allgemeinen Teil



ausführt „...Rund um Österreich besteht bereits in allen Nachbarländern, bis auf Ungarn, wo allerdings bereits die rechtlichen Rahmenbedingungen geregelt sind, die Möglichkeit, solche Produkte zu erwerben. Wie die sogenannten ‚Empty Pack‘-Studien aufzeigen, für die leere Packungen von Tabakprodukten in Österreich eingesammelt und analysiert werden, nimmt der Konsum von Tabak zum Erhitzen in Österreich zu. Dies bestätigt auch die steigende Nachfrage bei Trafikantinnen und Trafikanten sowie Herstellern.“

Der damalige Steuersatz wurde in Hinblick auf einen europäischen Durchschnitt gewählt, vor allem in Hinblick auf die osteuropäischen Nachbarländer, um ein konkurrenzfähiges Platzieren am österreichischen Markt zu ermöglichen.²

3. Überproportionale Erhöhung im Vergleich zu anderen Tabakprodukten

Aus - unter anderem - den oben genannten Gründen handelt es sich hier um eine überproportionale Belastung von Tabakprodukten zum Erhitzen. Festzumachen ist dies am Beispiel des Feinschnitts, der im vorliegenden Vorschlag mit 10 Euro pro Kilo und Jahr ab dem 1. April 2020 erhöht werden soll. Hier bestehen valide Marktdaten und der Einfluss aus dem Drittland ist ebenso bekannt. Der derzeitige Marktanteil des Feinschnitts liegt bei rund 8 Prozent des gesamten Tabakmarktes – mit einer nahezu doppelt so starken Erhöhung bei Tabak zum Erhitzen würde das bedeuten, dass das Bundesministerium für Finanzen davon ausgeht, dass diese Produkte sehr schnell den Feinschnitt überholen sollen und das obwohl bislang keine Tabakprodukt zum Erhitzen am österreichischen Markt verfügbar sind bzw. die Entwicklungen in den Nachbarländern zeigen, dass dies bisher in keinem der europäischen Länder der Fall ist.³

Mit der im Vorschlag vorgebrachten Steuererhöhung von 17 EUR pro kg und Jahr würde die neue Kategorie im dritten Jahr die Besteuerung von Zigaretten und die Besteuerung dieser Produkte in Deutschland überholen.

Zudem sei angemerkt, dass mit dem vorliegenden Plan die Steuer für Tabak zum Erhitzen nach drei Jahren einen Anstieg von über 50 Prozent verzeichnen würde – während die Steuer auf Zigaretten im gleichen Zeitraum lediglich um 10% ansteigen würde. Die angedachte Steueranpassung würde damit die Grundintention der Gesetzgebung unterlaufen.

4. Tabaksteuer als lenkende Verbrauchssteuer

In der Zwischenzeit gibt es mehrere unabhängige Studien, die bestätigen, dass zumindest das Produkt aus unserem Hause „HEETS“ als Tabak zum Erhitzen deutlich reduzierte Schadstoffwerte im Vergleich zur Zigarette aufweist. Hierzu möchten wir vor allem auf die kürzlich getroffene Entscheidung der FDA (Food and Drug Administration) in den USA hinweisen, die nach über drei Jahren ausführlicher Tests das Produkt für den amerikanischen Markt freigegeben haben.

² siehe dazu auch in den Begründungen Zu Z 3 (§ 4 Abs. 1 Z 5): *Der vorgesehene Steuersatz entspricht in etwa dem Schnitt der in den europäischen Mitgliedsländern bereits definierten Steuersätzen*

³ siehe Deutschland: derzeitiger Marktanteil von Tabakerhitzungsprodukten liegt bei circa 2%



Besonders hervorzuheben ist dabei der Satz „*Following a rigorous science-based review through the premarket tobacco product application (PMTA) pathway, the agency determined that authorizing these products for the U.S. market is appropriate for the protection of the public health because, among several key considerations, the products produce fewer or lower levels of some toxins than combustible cigarettes.*“⁴

Ebenso möchten wir in diesem Zusammenhang auf die Studie des deutschen „Bundesinstitut für Risikobewertung“ verweisen, die ebenso im Jahr 2017 nach ausführlichen Tests zu der folgenden Schlussfolgerung kommen „*Unsere Studie bestätigt, dass die Konzentrationen der wichtigsten Karzinogene in den Emissionen des analysierten HNB-Produkts [IQOS, Anm. d. Red.] im Vergleich zu konventionellen Tabakzigaretten deutlich reduziert sind und dass die Überwachung dieser Emissionen mit standardisierten Maschinenrauchverfahren verlässliche und reproduzierbare Daten liefern. Somit haben wir eine nützliche Grundlage für die Bewertung der Schadstoffemissionen und von Risiken für die menschliche Gesundheit.*“⁵

Die Harmonisierung der Verbrauchsteuervorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes, insbesondere des Grundsatzes des freien Warenverkehrs auf steuerlichem Gebiet. Mit dem TabStG wurde das harmonisierte Verbrauchsteuersystem der EU in das österreichische Steuerrecht übernommen.

Gem Art 168 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ist bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und Maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen. Die Tätigkeit der Union verfolgt dabei das Ziel, die Politik der Mitgliedstaaten zu ergänzen, um die Gesundheit der Bevölkerung zu verbessern, Humankrankheiten zu verhüten und Ursachen für die Gefährdung der körperlichen Gesundheit zu beseitigen.⁶ Somit soll mit den maßgeblichen harmonisierten Vorschriften für Tabakwaren auf EU-Ebene neben einem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarktes und damit einer einheitlichen sowie gerechten Besteuerung, gleichzeitig ein hohes Gesundheitsschutzniveau gewährleistet werden.⁷

Über die unionsrechtlichen Vorgaben hinaus wird auf nationaler Ebene die wirtschaftliche Belastung bestimmter Verbrauchsgüter mit gesundheitspolitischen Zielen begründet und die Eindämmung bzw. Lenkung des Verbrauchs entsprechend gerechtfertigt.⁸ So wird bspw. nach der VfGH-Rechtsprechung ein gänzliches Verbot bestimmter Tabakerzeugnisse vor dem

⁴ <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-permits-sale-iqos-tobacco-heating-system-through-premarket-tobacco-product-application-pathway>

⁵ BfR im Mai 2017 <https://link.springer.com/article/10.1007/s00204-018-2215-y>

⁶ Vgl. Art 168 AEUV

⁷ Vgl. insb. Erwägungsgründe 2, 8, 14, 17 und 19 der Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren.

⁸ Summersberger in Doralt/Ruppe, Steuerrecht II7, Rz. 702.



Hintergrund des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels des Schutzes der menschlichen Gesundheit gerechtfertigt.⁹

Im Lichte der vorstehenden Erwägungen ist somit festzuhalten, dass gesundheitspolitische Ziele ein wesentliches Element der Rahmenbedingungen für die Besteuerung von Tabakerzeugnissen sowohl auf Ebene der EU als auch auf nationaler Ebene darstellen.

Abschließend zu diesem Punkt möchten wir festhalten, dass die steuerliche Entwicklung in Österreich hier klar gegen den Trend in der Europäischen Union verläuft: Neben Bulgarien wäre Österreich das einzige Land mit eigener Kategorie für Tabak zum Erhitzen, das diese Kategorie höher besteuert als Feinschnitt.

Wir möchten dieses Beispiel, gemeinsam mit den oben angeführten Argumenten, nutzen, um zu klar darzulegen, dass hier im Sinne einer Lenkungssteuer, der Positionierung gegenüber dem Drittland und in einem europäischen Gesamtkonzept eine Richtung eingeschlagen wird, die ein Produkt belastet, das auf Grund seiner bisherigen Nicht-Verfügbarkeit am Österreichischen Markt auch keine Berechnungsgrundlage für eine derartige Erhöhung liefert.

5. Daher schlagen wir die folgende Variante – entsprechend dem Vorschlag für Feinschnitt – vor:

§ 4 Abs. 1 Z 5 lautet:

„5. für Tabak zum Erhitzen

- a) wenn die Tabaksteuerschuld nach dem 31. März 2019 und vor dem 1. April 2020 entsteht, 110 Euro je Kilogramm Tabak;
- b) wenn die Tabaksteuerschuld nach dem 31. März 2020 und vor dem 1. April 2021 entsteht, 120 Euro je Kilogramm Tabak;
- c) wenn die Tabaksteuerschuld nach dem 31. März 2021 und vor dem 1. April 2022 entsteht, 130 Euro je Kilogramm Tabak;
- d) wenn die Tabaksteuerschuld nach dem 31. März 2022 entsteht, 140 Euro je Kilogramm Tabak.“

Für die Philip Morris Austria GmbH



Arndt Wippert
General Manager



Florian Gross
Head of External Affairs
Mitglied der Geschäftsleitung

⁹ VfGH 12. 10. 2016, G 159/2016 zur Verfassungsmäßigkeit des Verbots des Inverkehrbringens von Kautabak.