



Brüssel, den 21.12.2015  
COM(2015) 621 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT**

**über die REFIT-Evaluierung der Richtlinie 2011/64/EU und über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren**

## INHALT

1. EINLEITUNG .....	3
2. HINTERGRUND .....	4
3. DIE EXTERNE EVALUIERUNG DER RICHTLINIE .....	4
3.1 Umfang der Evaluierung .....	5
3.2 Methodik .....	5
3.3 Ergebnisse der Evaluierung .....	6
3.4 Stellungnahmen der Interessenträger zur Evaluierung .....	7
4. PROBLEMBEREICHE, DIE SICH AUS DER EVALUIERUNG ERGEBEN: DEFINITIONEN .....	8
4.1 Funktionsfähigkeit der aktuellen Definitionen .....	8
4.1.1 <i>Subjektive Kriterien</i> .....	8
4.1.2 <i>Abweichungen zwischen Zöllen und Verbrauchsteuern</i> .....	9
4.1.3 <i>Mindestverbrauchsteuer</i> .....	10
4.2 Fehlende Definitionen .....	10
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DER EVALUIERUNG .....	12
5.1 Qualität der Evaluierung .....	12
5.2 Empfehlungen .....	12
6. FOLLOW-UP UND ABSCHLIESSENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN .....	15
ANHANG I. ENTWICKLUNGEN UND STATISTISCHE DATEN .....	17
ANHANG I.I - GEWICHTETER DURCHSCHNITTLICHER KLEINVERKAUFSPREIS VON ZIGARETTEN .....	19
ANHANG I.II – STEUERLAST AUF ZIGARETTEN .....	20
ANHANG I.III – IN DEN FREIEN VERKEHR ÜBERFÜHRTE ZIGARETTEN .....	20
ANHANG I.IV – PACKUNGEN ZIGARETTEN JE ERWACHSENEM .....	21
ANHANG I.V – IN DEN FREIEN VERKEHR ÜBERFÜHRTER FEINSCHNITTTABAK .....	23
ANHANG I.VI – FEINSCHNITTTABAK JE ERWACHSENEM .....	24
ANHANG I.VII - STEUEREINNAHMEN .....	25
ANHANG I.VIII – EINNAHMEN AUS TABAKSTEUERN ALS ANTEIL AN DEN GESAMTEN STEUEREINNAHMEN .....	26

## 1. Einleitung

Nach Artikel 19 Absatz 1 der [Richtlinie 2011/64/EU](#)<sup>1</sup> ist die Kommission verpflichtet, alle vier Jahre einen Bericht betreffend die in dieser Richtlinie festgelegten Sätze und die Struktur der Verbrauchsteuern vorzulegen. Dieser Bericht muss dem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts, dem realen Wert der Verbrauchsteuersätze und allgemein den Zielen des Vertrags Rechnung tragen und muss sich insbesondere auf die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Informationen stützen. Der vorliegende Bericht schließt sich an eine Reihe früherer Berichte<sup>2</sup> zur Funktionsweise der Rechtsvorschriften der EU über Verbrauchsteuern auf Tabakwaren an, die von der Kommission seit 1992 vorgelegt wurden.

Außerdem wurde die Richtlinie für eine Evaluierung nach dem Programm der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT) ausgewählt.<sup>3</sup>

Der vorliegende Bericht enthält eine Darstellung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen einer externen Evaluierung, bei der die Richtlinie unter diesen beiden Blickwinkeln bewertet wurde. Außerdem gibt dieser Bericht einen Überblick über die verfügbaren, von den Mitgliedstaaten gemeldeten statistischen Angaben zur Entwicklung des gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreises (Weighted Average Price – WAP), der Menge der in den steuerrechtlich freien Verkehr überführten Tabakwaren, der eingenommenen Steuern und der Steuerlast auf Tabakwaren seit Inkrafttreten der Richtlinie im Jahr 2011.

Anders als in den früheren Berichten liegt der Schwerpunkt dieses Berichts nicht auf einer Erhöhung der Mindestsätze der Verbrauchsteuer, wie sie durch Richtlinie 2011/64/EU vorgeschrieben wird. Zahlreiche Erhöhungen der Mindestsätze der globalen Verbrauchsteuer sind erst in jüngster Zeit in Kraft getreten, zudem wurden einigen Mitgliedstaaten Übergangsfristen eingeräumt und bestimmte schrittweise Erhöhungen müssen erst noch in Kraft treten.<sup>4</sup> Die Wirkung dieser Maßnahmen wird daher in einem späteren Bericht untersucht werden.

---

<sup>1</sup> [Richtlinie 2011/64/EU des Rates](#) vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren .

<sup>2</sup>

KOM (1995) 285

KOM (1998) 320

KOM (2001) 133

KOM (2008) 460

Der letzte Bericht aus dem Jahr 2008 fand seinen Niederschlag in der Richtlinie [2010/12/EU](#) des Rates vom 16. Februar 2010 zur Änderung der Richtlinie [92/79/EWG](#), der Richtlinie [92/80/EWG](#) und der Richtlinie [95/59/EG](#) hinsichtlich der Struktur und der Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren sowie der Richtlinie [2008/118/EG](#).

<sup>3</sup> REFIT ist ein Programm zur Überprüfung des gesamten Bestands an Rechtsvorschriften der EU – zur Ermittlung von vermeidbarem Aufwand, Uneinheitlichkeiten, Lücken oder ineffizienten Maßnahmen und zur Formulierung der erforderlichen Vorschläge, mit denen die Ergebnisse der Überprüfung in die Praxis umgesetzt werden können.

<sup>4</sup> Artikel 10 und Artikel 14 der Richtlinie [2011/64/EU](#).

## **2. HINTERGRUND**

In Richtlinie 2011/64/EU sind die Rechtsvorschriften der EU für die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren festgelegt. Insbesondere werden hierin bestimmte unter die Richtlinie fallende Tabakwaren anhand ihrer Merkmale definiert und klassifiziert. Auch die Struktur der für die verschiedenen Arten von Tabakwaren zur Anwendung kommenden Verbrauchsteuern wird in der Richtlinie festgelegt. Durch die Richtlinie soll einerseits das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet und andererseits ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes erreicht werden.<sup>5</sup> Ein einwandfrei funktionierender Binnenmarkt setzt voraus, dass die in den Mitgliedstaaten auf den Konsum der Erzeugnisse dieses Sektors erhobenen Verbrauchsteuern den Wettbewerb nicht verfälschen und den freien Verkehr dieser Erzeugnisse in der EU nicht behindern. In diesem Zusammenhang soll durch die Richtlinie gewährleistet werden, dass die Tabakwaren in dem Mitgliedstaat, in dem sie vom Endverbraucher konsumiert werden, ordnungsgemäß besteuert werden.<sup>6</sup> Dies ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil die Einnahmen aus Verbrauchsteuern auf Tabakwaren im Jahr 2014 insgesamt mehr als 81 Milliarden EUR zu den nationalen Haushalten der Mitgliedstaaten beitrugen.

Im Rahmen des Programms REFIT verfolgt die Kommission das Ziel, die Rechtsvorschriften der EU zweckbestimmt zu gestalten und dafür zu sorgen, dass sie ihre Ziele mit möglichst geringen Kosten und Belastungen erreichen.

## **3. DIE EXTERNE EVALUIERUNG DER RICHTLINIE**

Zur Evaluierung der Funktionsweise der Richtlinie beauftragte die Generaldirektion Steuern und Zollunion (GD TAXUD) ein Konsortium, dem Ramboll Management Consulting AS, The Evaluation Partnership und Europe Economics angehörten, mit der Durchführung einer externen Evaluierung (nachstehend „Evaluierung“).

Nach Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und entsprechend dem Programm REFIT wurde als Ziel der Evaluierung vereinbart, Möglichkeiten zur Verbesserung der Rechtsvorschriften aufzuzeigen, um auf diese Weise die Verwaltungskosten und –lasten sowohl für die nationalen Behörden als auch für die Wirtschaftsbeteiligten zu verringern und eine bessere Einhaltung der Vorschriften und ein höheres Maß an Sicherheit bei der Beitreibung der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren zu erreichen. Die Evaluierung begann im Dezember 2012 und wurde im August 2014 abgeschlossen. Die Durchführung der Evaluierung erfolgte unter Aufsicht einer Lenkungsgruppe, der Mitarbeiter aller beteiligten Dienststellen der Kommission angehörten.

Dabei ist zu beachten, dass die Evaluierung vor der Annahme der neuen Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung am 19. Mai<sup>7</sup> 2015 zum Abschluss gebracht wurde und somit einige der durch diese Leitlinien eingeführten verbindlichen Elemente nicht berücksichtigt werden konnten. Erstens wurden bei der Evaluierung die Standpunkte der Interessenträger in

---

<sup>5</sup> Artikel 26, Artikel 113 und Artikel 168 des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#).

<sup>6</sup> Mit Ausnahme der in Artikel 32 der Richtlinie 2008/118/EG beschriebenen Sachlage.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc\\_guide\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_guide_en.htm)

gezielten Befragungen und nicht im Rahmen einer offenen öffentlichen Konsultation eingeholt. Zweitens lag der Schwerpunkt entsprechend der Zielsetzung des Programms REFIT in erster Linie auf Fragen der Wirksamkeit und Effizienz.<sup>8</sup>

### 3.1 Umfang der Evaluierung

In einem ersten Schritt wurden im Zuge der Evaluierung die wichtigsten Merkmale der Umsatzsteuersysteme für Tabakwaren aufgezeigt und dabei auf die beiden wichtigsten Richtlinien Bezug genommen, in denen die Verbrauchsteuern auf Tabakwaren geregelt werden.<sup>9</sup> Der Schwerpunkt der Evaluierung lag anschließend auf der Beantwortung der vereinbarten Fragen der Evaluierung. Die Ergebnisse der Evaluierung werden entsprechend diesen Evaluierungsfragen in Gruppen zusammengefasst (siehe [Abschnitt 3.3](#)). Außerdem wurden bei der Evaluierung Problembereiche aufgezeigt, die aus den gesammelten Ergebnissen folgten; in [Abschnitt 4](#) dieses Berichts wird näher auf diese Problembereiche eingegangen.

Die Auswirkungen der Mindestsätze auf den Gesundheitsschutz waren nicht Teil der Evaluierung, da zahlreiche Erhöhungen der Mindestsätze der globalen Verbrauchsteuern erst kurz zuvor in Kraft getreten waren und für eine Beurteilung ihrer Wirkung noch mehr Zeit erforderlich ist.<sup>10</sup> Außerdem wurden mehreren Mitgliedstaaten bis 31. Dezember 2017 Übergangsfristen für die Einführung der Mindestsätze für Zigaretten gewährt. Für Feinschnitt-Rauchtabak sind stufenweise Erhöhungen der globalen Verbrauchsteuern über einen Zeitraum bis 1. Januar 2020 vorgesehen.

### 3.2 Methodik

Die Evaluierung erfolgte in drei Phasen: Konzeption, Datenerhebung und Analyse. Während der Datenerhebungsphase wurden Fragebogen an die Mitgliedstaaten und die Wirtschaftsteilnehmer verschickt. 27 Mitgliedstaaten und 48 Wirtschaftsteilnehmer beantworteten die Fragebogen. Die eingegangenen Antworten wurden durch telefonische Nachfassanrufe und persönliche Befragungen vertieft. Zusätzlich wurden in sieben ausgewählten Mitgliedstaaten Fallstudien durchgeführt.<sup>11</sup> Auch Sekundärerhebungen und Literaturrecherchen waren Teil dieser Phase. Ergänzend wurde eine qualitative Analyse der bestehenden Rechtsvorschriften, vorhandener Untersuchungen und der Wirtschaftsfachliteratur durchgeführt und die vorliegenden Wirtschaftsdaten ausgewertet.

---

<sup>8</sup> Nach den neuen Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung ist das Ziel der Evaluierung die Bewertung der Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und Mehrwert für die EU.

<sup>9</sup> [Richtlinie 2011/64/EU des Rates](#) vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, [Richtlinie 2008/118/EG des Rates](#) vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der [Richtlinie 92/12/EWG](#).

<sup>10</sup> Artikel 10 und Artikel 14 der Richtlinie [2011/64/EU](#).

<sup>11</sup> Deutschland, Dänemark, Finnland, Griechenland, Polen, Rumänien und das Vereinigte Königreich.

Anhand der Antworten auf die Fragebogen wurden vom Auftragnehmer sowohl bewährte Verfahren als auch bestehende Probleme aufgezeigt. In der dritten Phase nahm der Auftragnehmer eine Auswertung und einen Vergleich der verschiedenen Antworten vor und erstellte eine Liste von Problemen, mit denen die Steuerbehörden und die Wirtschaftsteilnehmer konfrontiert sind. Abschließend wurde eine Liste mit Empfehlungen erarbeitet, mit denen die aufgezeigten Probleme angegangen werden sollen.

### **3.3 Ergebnisse der Evaluierung**

#### **3.3.1 Inwieweit wird durch die gegenwärtig geltenden Vorschriften für Verbrauchsteuern auf Tabakerzeugnisse das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes gewährleistet und Wettbewerbsverzerrungen vermieden?**

Es wurde festgestellt, dass es durch die Einführung der Mindestverbrauchsteuer<sup>12</sup>, die uneinheitliche Behandlung von E-Zigaretten und bestimmten Tabakwaren und durch die steuerlich bedingte Substitution zwischen und innerhalb von bestimmten Produktgruppen zu Verzerrungen auf dem Binnenmarkt kommt. Zwar können nicht harmonisierte Maßnahmen zur Verhinderung eines Lageraufbaus das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes ebenfalls beeinträchtigen, doch gilt eine Harmonisierung in diesen Bereichen weder als durchführbar noch als durch die Steuerbehörden erwünscht. Neben diesen Ausnahmefällen wurde im Zuge der Evaluierung festgestellt, dass die gegenwärtige Struktur und das Niveau der Sätze im Allgemeinen eine neutrale Wettbewerbssituation und eine freie Preisgestaltung innerhalb des Binnenmarktes ermöglichen.

Die Auswirkungen der Sonderregelungen und Ausnahmegenehmigungen in der gegenwärtig geltenden Richtlinie auf grenzüberschreitende Einkäufe und illegalen Handel sind nur begrenzter Natur. Außerdem waren keine eindeutigen Belege dafür zu erkennen, dass die in Kraft getretenen Änderungen des Niveaus der Verbrauchsteuern auf Tabak zu Änderungen in den Handelsmustern führten.

#### **3.3.2 Inwieweit werden die gegenwärtigen Festlegungen zur Verbrauchsteuer auf Tabakerzeugnisse auf kosteneffiziente Weise umgesetzt?**

Hinsichtlich der Verwaltungskosten und der Kosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften seitens der Steuerbehörden und Wirtschaftsteilnehmer entstehen die deutlichsten negativen Auswirkungen durch die Diskrepanzen zwischen den verbrauchssteuerlichen Definitionen und der zolltariflichen Einreihung in die Kombinierten Nomenklatur (KN) sowie durch die Rechtsunsicherheit bei der Behandlung bestimmter Erzeugnisse (einschließlich der gerichtlichen Anfechtungsklagen). Zwar sind die Kosten der Rechtsunsicherheit im Allgemeinen relativ gering, da sie meistens Nischenprodukte betreffen, die Wirkung auf die Wirtschaftsbeteiligten oder die Steuerbehörden wurde jedoch häufig als potenziell von erheblicher Tragweite eingestuft.

---

<sup>12</sup> Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2011/64/EU.

### **3.3.3 Inwieweit werden durch die gegenwärtigen Bestimmungen der Verbrauchsteuer auf Tabakerzeugnisse die Haushaltsziele der Mitgliedstaaten gewahrt?**

Grundsätzlich bieten die Definitionen in Artikel 2 bis 5 der Richtlinie [2011/64/EU](#) wirksame Voraussetzungen für die angemessene Beitreibung der Verbrauchsteuern. Die Definitionen sind allerdings nicht optimal für die Überwachung der Beförderung und des Besitzes von Tabakwaren geeignet.

### **3.4 Stellungnahmen der Interessenträger zur Evaluierung**

Die Lenkungsgruppe, unter deren Aufsicht die Evaluierung durchgeführt wurde, lud die Interessenträger anlässlich einer Sitzung am 6. Juni 2014 in Brüssel zur Stellungnahme zu den Ergebnissen der Evaluierung ein. Diese Einladung erging an sämtliche maßgeblichen Interessenträger, einschließlich der Behörden der Mitgliedstaaten, der Wirtschaftsteilnehmer und der Verbände für Gesundheit und Verbraucherschutz. Im Nachgang zu dieser Veranstaltung erhielt die Kommission schriftliche Stellungnahmen aus drei Mitgliedstaaten, von 12 Verbänden bzw. Vereinigungen der Wirtschaftsteilnehmer sowie einem Netzwerk von NRO, das sich in Europa im Bereich der öffentlichen Gesundheit engagiert

Es gingen Anmerkungen unterschiedlicher Art ein. Grundsätzlich wurde eher Unterstützung für die Ergebnisse der Evaluierung als für die Empfehlungen formuliert. Nach Auffassung der meisten Interessenträger bedürfen die Empfehlungen einer weiteren Untersuchung. Neben der Unterstützung für bestimmte Ergebnisse gingen zahlreiche Fragen zur Methodik und zur Verwendung der Daten ein.

Vorbehalte wurden hinsichtlich einer Überrepräsentierung bestimmter Interessenträger geäußert, die sich auf den Datenbestand insgesamt auswirken könnte. Bei einigen Stellungnahmen waren die Antworten auf die Fragebogen zentral zusammengefasst worden, von anderer Seite wurden die nationalen Zweigstellen jedoch aufgefordert, gesondert zu antworten. Dies wurde vom externen Auftragnehmer berücksichtigt und entsprechende Anpassungen vorgenommen.

Darüber hinaus gingen mehrere kritische Anmerkungen zur Berechnung der Preiselastizität der Nachfrage und zu den Annahmen zum Umfang illegalen Handels sowie zur Entscheidung für die Verwendung von Daten von Euromonitor ein. Der externe Auftragnehmer sicherte zu, dass eine entsprechende Klarstellung dieser Angelegenheit in der Endfassung der Veröffentlichung enthalten sein wird.

Nach Ansicht mancher Interessenträger hätte der Schwerpunkt der Evaluierung mehr auf Gesundheitsaspekten des Tabakkonsums und der Besteuerung liegen sollen. Dies wurde jedoch als verfrüht angesehen, da dann die Auswirkungen der neuen [Tabakprodukt-Richtlinie 2014/40/EU](#)<sup>13</sup> hätten mit einbezogen werden müssen, die bis Mai 2016 umgesetzt werden

---

<sup>13</sup> [Richtlinie 2014/40/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der [Richtlinie 2001/37/EG](#).

muss. Auf jeden Fall war die neue Tabakprodukt-Richtlinie zum Zeitpunkt, da der Hauptteil der Evaluierungsarbeiten durchgeführt wurde, noch nicht angenommen worden.

Zusätzlich zu den Stellungnahmen zum Umfang und zur Methodik der Evaluierung gingen weitere Stellungnahmen zu den Empfehlungen der Evaluierung ein (siehe auch [Abschnitt 5.2](#)):

- In einigen Antworten wurde die Auffassung formuliert, dass die Empfehlung, die Mindestsätze für Zigarren/Zigarillos an die der Zigaretten anzugleichen, unverhältnismäßige Auswirkungen nach sich ziehen würde.
- Andere Interessenträger zeigten sich nicht überzeugt, dass die Einbeziehung von Rohtabak in den Geltungsbereich der Bestimmungen für Besitz und Beförderung von Tabakwaren die aufgezeigten Probleme lösen würde.
- Nach Ansicht einiger Interessenträger wäre es nicht angemessen, die Beseitigung von Unstimmigkeiten zwischen den Verbrauchsteuercategorien und den Codes der KN zu empfehlen, da die Codes der KN für andere Zwecke entwickelt worden seien.
- In einigen Antworten wurde die Auffassung vertreten, dass E-Zigaretten nicht in den Geltungsbereich der gegenwärtigen Richtlinie einbezogen werden sollten, sondern eine separate Initiative für ein harmonisiertes Verfahren zur Besteuerung dieser Erzeugnisse erwogen werden sollte.

#### **4. PROBLEMBEREICHE, DIE SICH AUS DER EVALUIERUNG ERGEBEN: DEFINITIONEN**

Nach Inkrafttreten der Richtlinie 2011/64/EU wurden die Definitionen von Zigaretten, Zigarillos, Zigarren und Rauchtabak geändert, um Vorbehalten hinsichtlich etwaiger Mängel in früheren Definitionen Rechnung zu tragen. Bei der Evaluierung wurde die Funktionsfähigkeit dieser neuen Definitionen geprüft. Dabei wurden im Zuge der Evaluierung verschiedene Problembereiche aufgezeigt, die eine weitere Prüfung erfordern. Sie sind in den nachstehenden Abschnitten aufgeführt.

#### **4.1 Funktionsfähigkeit der aktuellen Definitionen**

##### *4.1.1 Subjektive Kriterien*

Die aktuellen Definitionen enthalten verschiedene subjektive Ausdrücke. Für die Einordnung von Erzeugnissen für die Zwecke der Verbrauchsteuer ist daher ein gewisses Maß an subjektiver Interpretation erforderlich. Die Interessenträger äußerten Kritik an den aktuellen Definitionen sowie insbesondere an deren subjektiven Bestandteilen. Im Rahmen der Evaluierung wurden die nachstehend aufgeführten Schwierigkeiten festgestellt.

- Der derzeitige Wortlaut von Artikel 5, vor allem Formulierungen wie „zum Einzelverkauf aufgemacht“ oder „der sich ohne weitere industrielle Bearbeitung zum Rauchen eignet“, können zu Rechtsunsicherheit und zu unterschiedlicher Behandlung identischer Produkte in den Mitgliedstaaten führen.

- Die Definitionen von Zigarren, Zigarillos und Rauchtabak bieten für die Einordnung keine ausreichende Rechtssicherheit. Die uneinheitliche Behandlung von Tabakwaren (insbesondere von Erzeugnissen, die als „Grenzfälle“ zu betrachten sind) kann in den einzelnen Mitgliedstaaten zu unterschiedlicher Besteuerung führen. Dadurch könnte das einwandfreie Funktionieren des Binnenmarktes gefährdet werden. Die Hälfte der Mitgliedstaaten verfügt über Erfahrungen mit Erzeugnissen, die nach ihrer Ansicht als Versuch zum Missbrauch der aktuellen Definitionen zu betrachten sind, mit dem eine günstigere steuerliche Behandlung erreicht werden soll.<sup>14</sup> Mehrere Wirtschaftsteilnehmer berichteten, dass manche der kleineren Zigarren oder Zigarillos, für die ein niedrigerer Verbrauchsteuersatz gilt, als Zigaretten behandelt werden müssten. Nach ihrer Auffassung handelt es sich bei diesen Erzeugnissen um direkte Ersatzerzeugnisse für Zigaretten.<sup>15</sup>
- Die lockere Formulierung der Definitionen der Richtlinie bzw. das Fehlen von Definitionen (siehe [Abschnitt 4.2](#)) führt zu Rechtsunsicherheit. Die Einordnung eines Erzeugnisses, bei dem keine besonders komplexen Probleme auftreten, kann für den Wirtschaftsteilnehmer 2 bis 8 Arbeitsstunden erfordern.<sup>16</sup> Falls die Einordnung ein Problem aufwirft, erhöht sich der Zeitbedarf sogar noch. Die Auswirkungen der Rechtsunsicherheit auf die einzelnen Wirtschaftsteilnehmer oder Steuerbehörden können also einen erheblichen Umfang annehmen.

#### *4.1.2 Abweichungen zwischen Zöllen und Verbrauchsteuern*

Gegenwärtig gibt es zwei unterschiedliche Systeme – eins für die Einordnung von Erzeugnissen für Verbrauchsteuerzwecke und eins für die zolltarifliche Einreihung von Erzeugnissen. Vor allem die Definitionen in den Artikeln 2 bis 5 der Richtlinie 2011/64/EU stehen nicht vollständig im Einklang mit dem für Zollzwecke geltenden Einreihungssystem. Diese Unstimmigkeiten führen sowohl für die Steuerbehörden als auch für die Wirtschaftsteilnehmer zu höheren Kosten für die Einhaltung der Vorschriften.<sup>17</sup> Vor allem kleinere Wirtschaftsteilnehmer meldeten Probleme aufgrund unterschiedlicher Definitionen zum Zwecke der Erhebung von Verbrauchsteuern bzw. Zöllen, wodurch die Kosten für die Einhaltung der Vorschriften steigen können, da die betreffenden Wirtschaftsteilnehmer im Rahmen der von den Behörden verwendeten unterschiedlichen Systeme ähnliche Schritte zweimal durchlaufen müssen. Generell berichteten 68 % der Wirtschaftsteilnehmer, dass die abweichenden Definitionen zu einem starken Anstieg der Verwaltungskosten führen, 4 % hielten den Anstieg sogar für sehr stark<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> Siehe auch Seite 57 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak.

<sup>15</sup> Siehe auch Seite 60 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak.

<sup>16</sup> Siehe auch Seite 163 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak.

<sup>17</sup> Siehe auch Seite 154 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak.

<sup>18</sup> Siehe auch S. 166 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak.

### 4.1.3 Mindestverbrauchsteuer

Die Mitgliedstaaten haben seit 2011 die Möglichkeit, eine Mindestverbrauchsteuer auf Zigaretten zu erheben. Mit der Einführung der Mindestverbrauchsteuer sollte den Mitgliedstaaten ein Rahmenwerk mit Vorschriften für die einheitliche Festlegung dieses Mindestbetrags an die Hand gegeben werden. Bei der Evaluierung wurde allerdings festgestellt, dass Artikel 8 Absatz 6 unklar formuliert ist und dass die Umsetzung in der Praxis offenbar von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variiert. Aus Befragungen der Mitgliedstaaten geht hervor, dass bei der Festlegung der Mindestverbrauchsteuer in den Mitgliedstaaten derzeit unterschiedliche Interpretationen zur Anwendung kommen.<sup>19</sup>

## 4.2 Fehlende Definitionen

In der Richtlinie [2011/64/EU](#) sind gegenwärtig Zigaretten, Zigarillos, Zigarren und Rauchtabak definiert.

Bestimmte undefinierte Erzeugnisse könnten in den Geltungsbereich einer dieser Kategorien fallen (beispielsweise Tabak für Wasserpfeifen). Andere könnten aus dem Geltungsbereich der Richtlinie herausfallen (insbesondere Rohtabak, bestimmte Zwischenerzeugnisse und E-Zigaretten). Auch neuartige „Heat-not-burn“-Tabakerzeugnisse, wie sie in einigen Mitgliedstaaten mittlerweile auf dem Markt sind, werden unterschiedlich behandelt.<sup>20</sup> Der Unterschied gegenüber E-Zigaretten liegt bei diesen „Heat-not-burn“-Erzeugnissen darin, dass sie Tabak enthalten, Der Tabak wird jedoch nicht verbrannt, sondern erhitzt.

Einige Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmer berichteten, dass die gegenwärtig geltenden Definitionen für ihren Zweck nicht mehr geeignet sind. Dies ist nicht nur auf die Marktentwicklungen zurückzuführen, sondern auch auf Zweifel hinsichtlich der Frage, ob die aktuellen Definitionen ausreichend wirksame Möglichkeiten für die Vermeidung von illegalem Handel bieten.

Es ist zwar unumstritten, dass die Aufgabe, illegalen Handel mit verbrauchsteuerpflichtigen Produkten zu verhindern, in erster Linie (vor allem hinsichtlich der Durchsetzung) in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, die Kommission vertritt aber dennoch die Auffassung, dass die Rechtsvorschriften der EU möglichst wirksam gestaltet sein müssen, um den illegalen Handel bekämpfen zu können. Die EU intensivierte in den letzten Jahren ihre Bemühungen durch die Unterzeichnung des [Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen](#), die Annahme der Tabakprodukt-Richtlinie mit ausdrücklichen Bestimmungen gegen illegalen Handel und das Aktionsprogramm in der Mitteilung der Kommission vom 6. Juni 2013.<sup>21</sup> Der Umfang der infolge illegalen Handels

<sup>19</sup> Siehe Tabelle 12 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak.

<sup>20</sup> Die „Heat-not-burn“-Erzeugnisse waren nicht Gegenstand der Evaluierung. In der [Fiscalis-Projektgruppe Tabak \(FPG 050\)](#) und bei den Sitzungen der [Expertengruppe „Indirekte Steuer“ \(ITEG\)](#) fanden die ersten Erörterungen zur steuerlichen Behandlung dieser Erzeugnisse statt.

<sup>21</sup> [COM\(2013\) 324](#), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Verstärkung der Bekämpfung des Zigarettschmuggels und anderer Formen des illegalen Handels mit Tabakerzeugnissen – Eine umfassende EU-Strategie.

pro Jahr entgangenen Abgaben wird in der Evaluierung auf jährlich rund 11,1 Mrd. EUR geschätzt.<sup>22</sup> Nach den Schätzungen des externen Auftragnehmers könnte die Eindämmung des illegalen Handels zur Beitreibung von Abgaben in Höhe von jährlich 6,1 Mrd. EUR bis 7,2 Mrd. EUR führen, wenn der preisbedingte Rückgang des Konsums (der anhand der durchschnittlichen Preiselastizität des betreffenden Marktes geschätzt wird) berücksichtigt wird.<sup>23</sup>

Darüber hinaus wurden folgende Probleme angesprochen:

- Anhand der Definitionen ist keine richtige und vollständige Nutzung des Systems zur Kontrolle und Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS) oder der maßgeblichen Bestimmungen über die Verwaltungszusammenarbeit und den Informationsaustausch möglich, die alle als Schlüsselbestandteile bei der Betrugsbekämpfung gelten. Dies ist insbesondere auf den begrenzten Geltungsbereich der Richtlinie 2011/64/EU zurückzuführen, wonach bestimmte Erzeugnisse (wie z. B. Rohtabak) aus der Richtlinie ausgeklammert sind. Nach Angaben mehrerer Mitgliedstaaten wurde in zunehmenden Mengen Rohtabak aus legalen in illegale Handelskanäle abgeleitet bzw. direkt an Endverbraucher verkauft.
- Die uneinheitliche Behandlung bestimmter Erzeugnisse (beispielsweise Zwischenerzeugnisse, Rohtabak und Nebenerzeugnisse) in den Mitgliedstaaten ist mit dafür verantwortlich, dass die Behörden der Mitgliedstaaten nur in begrenztem Maße in der Lage sind, die Tabakwaren zu überwachen.
- Der „allumfassende“ Ansatz der Definitionen in Artikel 5 führt zu einer relativ höheren Besteuerung von Erzeugnissen mit abweichenden Merkmalen, beispielsweise Tabak für Wasserpfeifen, im Vergleich zu anderen Erzeugnissen dieser Kategorie.
- Werden E-Zigaretten aus dem Geltungsbereich verbrauchsteuerpflichtiger Erzeugnisse ausgeklammert, könnte dies langfristig erhebliche Auswirkungen auf die Haushalte der Mitgliedstaaten nach sich ziehen. Einige Mitgliedstaaten erheben bereits nationale Steuern auf diese Erzeugnisse. Dadurch könnte mittelfristig die einwandfreie Funktion des Binnenmarktes gefährdet werden, wenn sich andere Mitgliedstaaten in unkoordinierter Form zu einem entsprechenden Schritt entscheiden, da dies zu einer unterschiedlichen Behandlung in der EU führen würde.

---

<sup>22</sup> Nach den Schätzungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) verursacht der illegale Zigarettenhandel jährlich finanzielle Verluste in Höhe von mehr als 10 Mrd. EUR in den Haushalten der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten; siehe auch COM(2013) 324.

<sup>23</sup> Siehe auch Seite 46 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak.

## 5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN DER EVALUIERUNG

### 5.1 Qualität der Evaluierung

Die Kommission hat die externe Evaluierung sorgfältig geprüft und dabei auch die Stellungnahmen der Interessenträger berücksichtigt. Die vom Evaluierungsteam geleistete Arbeit wurde nach den Evaluierungsnormen der Kommission beurteilt.<sup>24</sup> Die Beurteilungen und Schlussfolgerungen in der Evaluierung wurden unmittelbar aus Feststellungen abgeleitet, die sich auf die gesammelten Nachweise stützen. Um die Belastbarkeit der Feststellungen zu gewährleisten, wurden bei der Evaluierung unterschiedliche Datenerhebungsverfahren genutzt, unter anderem Erhebungen, Befragungen, Sekundärrecherchen und Fallstudien. Dieser Methodenmix wurde von der Kommission und den Interessenträgern insgesamt als ausreichend bewertet.

Die Kommission ist sich allerdings bewusst, dass aufgrund fehlender Daten oder Informationen zwangsläufig bestimmte Annahmen getroffen werden mussten, um die Fragen der Evaluierung beantworten zu können. Bei bestimmten Ergebnissen fehlen Informationen zu Kosten und Nutzen, beispielsweise zu Doppelklassifikationen und zur Überwachung von Rohtabak. Da der Schwerpunkt der Evaluierung außerdem auf der Wirksamkeit und Effizienz lag, wurden Fragen der Relevanz, Kohärenz und des Mehrwerts für die EU nicht in detaillierter Form angesprochen. Außerdem berücksichtigt die Evaluierung nicht die möglichen Auswirkungen der neuen Tabakprodukt-Richtlinie 2014/40/EU, die sich ebenfalls auf den Tabakkonsum auswirken dürfte.<sup>25</sup>

### 5.2 Empfehlungen

Auf der Grundlage der ermittelten Erkenntnisse formulierten die Verfasser der Evaluierung 16 Empfehlungen, mit denen die Funktionsweise der Verordnung über die Verbrauchsteuer von Tabakwaren verbessert werden soll.

**Tabelle 1 – Empfehlungen aus der externen Evaluierung<sup>26</sup>**

Nr.	Empfehlung
<b>Empfehlung im Zusammenhang mit den Definitionen verbrauchsteuerpflichtiger Tabakerzeugnisse</b>	
1	Weitere Analyse der Möglichkeit, E-Zigaretten in den Geltungsbereich der Verbrauchsteuern auf Tabakerzeugnisse einzubeziehen.
2	Weitere Analyse (unter sorgfältiger Abwägung der anfallenden Kosten und Belastungen) der Möglichkeit, Rohtabak in den Geltungsbereich der Überwachung verbrauchsteuerpflichtiger Tabakerzeugnisse einzubeziehen und/oder alternative Lösungen zu erarbeiten, um die

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards\\_c\\_2002\\_5267\\_final\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/docs/standards_c_2002_5267_final_de.pdf)

<sup>25</sup> Es ist zu beachten, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bis 20. Mai 2016 die zur Einhaltung dieser Richtlinie erforderlichen Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsbestimmungen in Kraft zu setzen.

<sup>26</sup> Quelle: [Abschlussbericht zur Evaluierung](#) „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.	Empfehlung
	systematische Überwachung der Logistikkbewegungen von Rohtabak zu gewährleisten.
3	Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a sollte auf die Erläuterungen zur Kombinierten Nomenklatur (KN-Erläuterungen) zur Position 2402 10 00, abgestimmt werden.
4	Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a: „der sich ohne weitere industrielle Bearbeitung zum Rauchen eignet“ sollte dahingehend geändert werden, dass die Unsicherheit bei der Behandlung von teilweise verarbeitetem Tabak, der zum Rauchen zum Verkauf angeboten wird, entfällt (z. B. „ohne weitere Verarbeitung in einem Zolllager“).
5	Angesichts der unterschiedlichen Merkmale von Tabak für Wasserpfeifen sollte eine eigene Steuerkategorie eingeführt werden, mit der entsprechend gestaltete Steuersätze erhoben werden können.
6	Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b: „zum Einzelverkauf aufgemachte und zum Rauchen geeignete“ sollte durch Streichung des Wortes „Einzel-“ aus der Definition geändert werden; der Code der KN sollte entsprechend angeglichen werden.
7	Weitere Prüfung der Möglichkeit, für expandierten Tabak einen eigenen KN-Code einzuführen.
8	Um uneinheitliche Praktiken und Rechtsunsicherheiten bei der Behandlung zu beseitigen, weitere Prüfung der Möglichkeit, eine zusätzliche Steuerkategorie in den Geltungsbereich der Richtlinie aufzunehmen, welche Zwischenerzeugnisse umfassen soll, deren Überwachung im Rahmen des EMCS erforderlich ist; diese Kategorie kann direkt auf die entsprechenden KN-Codes verweisen (z. B. rekonstituierter Tabak, Tabakabfälle, die nicht zum Rauchen geeignet sind, expandierter Tabak usw.).
9	Das Ziel ist, Diskrepanzen zwischen den KN-Codes und den Verbrauchsteuerkategorien zu beseitigen, wobei der Schwerpunkt auf der Notwendigkeit liegt, dass nicht der Verbrauchsteuer unterliegende Erzeugnisse in die gleiche KN-Position eingereiht werden wie verbrauchsteuerpflichtige Erzeugnisse, und Erzeugnisse aus ein und derselben KN-Position potenziell in mehrere Verbrauchsteuerkategorien eingeordnet werden.
10	Artikel 4 Absatz 1: „falls sie sich als solche zum Rauchen eignen und aufgrund ihrer Eigenschaften und der normalen Verbrauchererwartungen ausschließlich dafür bestimmt sind“ sollte dahingehend geändert werden, dass rechtliche Klarheit hergestellt wird und Rechtsunsicherheit und kostenintensive Rechtsstreitigkeiten vermieden werden.
<b>Empfehlungen zu den Sätzen und der Struktur der Verbrauchsteuern</b>	
11	Es ist die Möglichkeit einer Angleichung der Mindestsätze der Verbrauchsteuern auf Zigarren/ Zigarillos an die Sätze auf Zigaretten zu prüfen, um Anreize zu beseitigen, „grenzwertige“ Erzeugnisse auf den Markt zu bringen, mit denen die Entrichtung der höheren Verbrauchsteuern umgangen werden soll.
12	Überarbeitung von Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 8 Absatz 6, um Unsicherheiten hinsichtlich der für die Mindestverbrauchsteuer geltenden Grenzen zu beseitigen.
<b>Empfehlungen zu anderen Themen, die im Rahmen dieser Evaluierung untersucht wurden</b>	
13	Eine Korrekturmeldung zum elektronischen Verwaltungsdokument sollte eingeführt werden, um geringfügige Fehler berichtigen zu können. Allerdings sollte es nicht möglich sein, die grundlegenden Daten wie Menge, Verbrauchsteuer-Produktcode (EPC), KN-Code usw. zu ändern.
14	Die Aufnahme nationaler EMCS im Rahmen der Marktüberwachung und für kriminalpolizeiliche Untersuchungen sollte geprüft werden.
15	Die Transitländer sollten auf elektronischem Wege über Bewegungen in ihrem Land unterrichtet werden.
16	Die Entwicklung und Empfehlung eines einheitlichen Risikoanalysetools sollte für den Einsatz auf EU-Ebene geprüft werden.

Von der Kommission wurde die Relevanz der einzelnen Empfehlungen geprüft; die Kommission hält eine weitergehende Prüfung der folgenden Empfehlungen für angebracht:

- Die Empfehlungen 4, 6, 10 und 12 enthalten Vorschläge für genauere Definitionen, mit denen die Rechtsunsicherheit verringert wird und unterschiedliche Vorgehensweisen in den Mitgliedstaaten und Verzerrungen auf dem Binnenmarkt vermieden werden. Die Weiterverfolgung dieser Empfehlungen würde sich auch auf die Arbeitsparameter anderer Empfehlungen auswirken und könnte vorrangig verfolgt werden.
- Das Ziel der Empfehlungen 3 und 9 ist, die gegenwärtige Struktur durch die Anpassung der Kategorien bzw. Definitionen der Tabakwaren in den Rechtsvorschriften zu Verbrauchsteuern zu vereinfachen und damit die für Zollzwecke geltende Klassifikation und die entsprechenden Erläuterungen in der KN zu berücksichtigen.
- Die Empfehlungen 1, 2, 5 und 8 beziehen sich auf die mögliche Einführung neuer Produktkategorien, um eine angemessene, gleichmäßige steuerliche Behandlung von (neuen) Erzeugnissen auf dem Binnenmarkt zu gewährleisten und den Mitgliedstaaten eine ausreichende Überwachung und Kontrolle zu ermöglichen.
- Empfehlung 11 soll Umgehungstatbestände eindämmen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass Sonderregelungen bei der Definition von Zigarren und Zigarillos, die Deutschland und Ungarn gewährt wurden, am 31. Dezember 2014 ausgelaufen sind.<sup>27</sup> Außerdem werden die Mitgliedstaaten durch die aktuelle Richtlinie ermächtigt, Umgehungstatbeständen durch die ausschließliche Erhöhung der Verbrauchsteuer auf Zigarren entgegenzuwirken.

Die übrigen Empfehlungen fallen entweder aus dem Bereich einer möglichen Überarbeitung der Richtlinie [2011/64/EU](#) des Rates heraus oder stehen nur in indirektem Zusammenhang hiermit. Hierzu zählen:

- Die Empfehlungen 7 und teilweise 6 und 9 beziehen sich auf zolltariflichen Einreihungen und die entsprechenden KN-Codes. Die KN baut auf dem Harmonisierten System (HS) und weiteren gemeinschaftlichen Unterteilungen auf. Das Harmonisierte System wird von der Weltzollorganisation (WZO) verwaltet. Diese Empfehlungen fallen daher nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie [2011/64/EU](#) des Rates. Das System zur zolltariflichen Einreihung könnte jedoch als Modell für die Definitionen von Tabakwaren genutzt werden, um die Rechtsunsicherheit zu verringern. Dadurch könnten auch potenzielle kostensenkende Synergien entstehen, was von den Kommissionsdienststellen untersucht werden wird.
- Die Empfehlungen 13 bis 16 enthalten Anpassungsmaßnahmen, durch die das System der Beitreibung von Verbrauchsteuern in den Mitgliedstaaten insgesamt verbessert werden soll. Diese Empfehlungen sind daher eher für die Evaluierung der [Richtlinie 2008/118/EG des Rates](#) vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der [Richtlinie 92/12/EWG](#) relevant, die parallel durchgeführt wird und noch

---

<sup>26</sup> Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie [2011/64/EU](#).

nicht abgeschlossen ist. Die Evaluierung dieser Richtlinie wurde 2014 begonnen; sie soll bis 2016 abgeschlossen sein.

## **6. FOLLOW-UP UND ABSCHLIESENDE SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Die Erhebung von Steuern auf den Konsum von Erzeugnissen, wie z. B. Verbrauchsteuern auf Tabakwaren, darf weder zu Wettbewerbsverzerrungen führen noch die Möglichkeit des freien Warenverkehrs in der EU in einem einwandfrei funktionierenden Binnenmarkt behindern. Im Rahmen des Programms REFIT wurden bei dieser Evaluierung insbesondere Fragen der Wirksamkeit, Effizienz und der administrativen Belastung untersucht, die sich aus Richtlinie 2011/64/EU ergeben, um auf diese Weise dafür zu sorgen, dass die EU-Rechtsvorschriften zu Verbrauchsteuern auf Tabakwaren ihre politischen Ziele zu geringstmöglichen Kosten erreichen.

Insgesamt wurde bei der Evaluierung festgestellt, dass die gegenwärtige Struktur und die Höhe der Sätze neutrale Wettbewerbsbedingungen und eine freie Preisgestaltung auf dem Binnenmarkt ermöglichen. Gleichzeitig geht aus den Ergebnissen der Evaluierung hervor, dass gewisse Verzerrungen auf dem Binnenmarkt durch die unterschiedliche Anwendung der Mindestverbrauchsteuer<sup>28</sup>, die uneinheitliche Behandlung von E-Zigaretten und bestimmte Tabakwaren und durch steuerlich bedingte Substitutionsmaßnahmen zwischen und innerhalb von bestimmten Erzeugnisgruppen hervorgerufen werden.

Im Rahmen des Programms REFIT werden bei der Evaluierung unnötige Verwaltungskosten und Kosten für die Einhaltung der Rechtsvorschriften für die Steuerbehörden und Wirtschaftsteilnehmer aufgezeigt. Diese Kosten ergeben sich aus bestimmten Definitionen, die zu Rechtsunsicherheit bei der Behandlung bestimmter Erzeugnisse führen können. Zudem wurden Probleme bei der Anwendung unterschiedlicher Definitionen von Tabakerzeugnissen für die Zwecke der Verbrauchsteuern und Zölle festgestellt, vor allem für kleine und mittlere Unternehmen, da dies zu Doppelerfassungen und Rechtsunsicherheit führt.

Insgesamt erwies sich die Richtlinie bis auf gewisse Ausnahmen als wirksames und insgesamt geeignetes Instrument für die angemessene Beitreibung der Verbrauchsteuern auf die überwiegende Mehrzahl der Tabakwaren.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Evaluierung prüft die Kommission die nächsten Schritte bei den Erörterungen mit den Sachverständigen der Mitgliedstaaten.<sup>29</sup> Diese Schritte könnten auch eine Überarbeitung der Richtlinie einschließen. Bei einer derartigen Überarbeitung würde eine öffentliche Konsultation und eine Folgenabschätzung durchgeführt werden, um weitere konkrete Informationen mit, wenn möglich, quantifizierten Schätzungen

---

<sup>28</sup> Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 2011/64/EU.

<sup>29</sup> Als ersten Schritt führte die Kommission im Jahr 2015 eine Aussprache über die Empfehlungen der [Fiscalis-Projektgruppe Tabak \(FPG 050\)](#) durch und wird diese im Jahr 2016 fortsetzen und dabei die Stellungnahmen und Erfahrungen der Experten aus den Mitgliedstaaten berücksichtigen. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Empfehlungen 1 und 2 (der Aufnahme anderer Erzeugnisse wie Rohtabak und E-Zigaretten in den Geltungsbereich der verbrauchsteuerpflichtigen Erzeugnisse).

zu den Auswirkungen und zur Verhältnismäßigkeit möglicher Lösungen für die aufgezeigten Probleme einzuholen.

Neben der Prüfung der spezifischen Empfehlungen der Evaluierung beabsichtigt die Kommission, vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Evaluierung auch zu prüfen, wie die folgenden Ziele auf bestmögliche Weise erreicht werden können:

- eine einheitliche Interpretation, wie die Mindestverbrauchsteuer angewandt werden soll;
- Begrenzung von aus steuerlichen Gründen vorgenommenen Substitutionen innerhalb und zwischen den einzelnen Produktkategorien, soweit möglich;
- Klarheit bei den harmonisierten Definitionen und der Behandlung neuartiger Erzeugnisse, um auf diese Weise
  - die einheitliche Behandlung und Rechtssicherheit bei der Einordnung von verbrauchsteuerpflichtigen Erzeugnissen in der EU zu unterstützen,
  - die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, die Bewegungen und Erzeugung wirksam überwachen zu können und
  - unnötige Verwaltungskosten zu vermeiden.

Bei der Entscheidung über die nächsten Schritte wird die Kommission auch alle relevanten Empfehlungen des Rates oder des Europäischen Parlaments berücksichtigen.

## ANHANG I. ENTWICKLUNGEN UND STATISTISCHE DATEN

Nach der letzten Überarbeitung der Rechtsvorschriften über Verbrauchsteuern auf Tabak im Jahr 2011 wurden die Verbrauchsteuersätze auf Tabakwaren geändert. Die vorgeschriebenen Mindestsätze wurden angehoben. Außerdem wurden künftige stufenweise Anhebungen der Sätze für Feinschnitt-Rauchtabak eingeführt. Den Mitgliedstaaten wurde eine größere Flexibilität beim Ansatz des spezifischen Anteils der Verbrauchsteuer auf Zigaretten eingeräumt und die Bandbreite des spezifischen Anteils wurde von 5 bis 55 % auf 7,5 bis 76,5 % der gesamten Steuerlast angehoben. Darüber hinaus wurde auch die Möglichkeit, durch die Erhebung einer Mindestverbrauchsteuer eine Steueruntergrenze für Zigaretten anzusetzen, eingeführt.

Gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Richtlinie 2011/64/EU und dem Durchführungsbeschluss 2011/480/EU der Kommission<sup>30</sup> sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Kommission jährlich folgende Informationen vorzulegen:

- Verbrauchsteuersätze
- gewichteter durchschnittlicher Kleinverkaufspreis (Weighted average retail selling price – WAP)
- Steuereinnahmen
- Überführung von Tabakwaren in den freien Verkehr

Die bisher von den Mitgliedstaaten hierzu vorgelegten Daten ergaben folgendes Bild.

### **Gewichteter durchschnittlicher Kleinverkaufspreis**

Mit Inkrafttreten der Richtlinie 2011/64/EU wurde das Konzept der gängigsten Preisklasse durch den gewichteten durchschnittlichen Kleinverkaufspreis (gewichteten Durchschnittspreis) ersetzt. Nach der Einführung des gewichteten Durchschnittspreises wurden auch die Grundlagen für die Berechnung der Mindestsätze der Verbrauchsteuer auf Zigaretten und Feinschnitt-Rauchtabak geändert. Anhang I.I zeigt die Entwicklung des gewichteten Durchschnittspreises für Zigaretten in den einzelnen Mitgliedstaaten von 2012 bis 2015. Dabei ist zu beachten, dass beispielsweise der gewichtete Durchschnittspreis für 2012 auf den Durchschnittspreisen aller im Vorjahr in den freien Verkehr überführten Zigaretten basiert. In sämtlichen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Maltas ist der Durchschnittspreis der im Jahr 2014 in den freien Verkehr überführten Zigaretten gegenüber dem Jahr 2011 gestiegen. Dieser Anstieg kann auf mehrere Ursachen zurückzuführen sein, unter anderem auf eine höhere Besteuerung, die sich auch auf den Preis auswirken kann. Auch die treibenden Faktoren hinter den Steuererhöhungen können variieren: Steuern können zur Steigerung der Steuereinnahmen angehoben werden, aber auch aus gesundheitspolitischen Gründen oder zur Einhaltung der in der EU vorgeschriebenen Mindestsätze.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Durchführungsbeschluss der Kommission vom 28. Juli 2011 zur Liste der statistischen Daten über die Struktur der Verbrauchsteuern und die Verbrauchsteuersätze für Tabakwaren, die von den Mitgliedstaaten gemäß den Richtlinien 92/79/EWG und 92/80/EWG des Rates bereitgestellt werden müssen (2011/480/EU).

<sup>31</sup> Von Europe Economics wurde außerdem eine Analyse der Entwicklung des durchschnittlichen Zigarettenpreises auf der Grundlage der verfügbaren Euromonitor-Daten der Jahre 2007 bis 2012 in den Mitgliedstaaten durchgeführt; diese sind in Abb. 35 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak veröffentlicht.

## Steuerlast

Seit der Einführung des gewichteten Durchschnittspreises sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Steuerlast als Prozentanteil am gewichteten Durchschnittspreis (auf der Grundlage des Durchschnittspreises der im Vorjahr in den freien Verkehr überführten Erzeugnisse) zu melden. Wie aus Anhang I.II hervorgeht, schwankt die Steuerlast (einschließlich MwSt) auf Zigaretten in allen Mitgliedstaaten von Jahr zu Jahr. Erhöht sich der gewichtete Durchschnittspreis, sinkt die Steuerlast bei gleichbleibenden Steuersätzen. Insgesamt lässt sich aus den Zahlen ablesen, dass die Steuerlast auf Zigaretten in der EU im Jahr 2015 zwischen knapp 70 % in Luxemburg und Lettland und 85 % im Vereinigten Königreich lag. Dieser Wert lässt allerdings keine Rückschlüsse auf den Betrag der Steuern zu<sup>32</sup>, da die Steuerlast als Prozentanteil am gewichteten Durchschnittspreis angegeben wird, der in jedem Mitgliedstaat wieder anders ist.<sup>33</sup>

## Überführung in den freien Verkehr und Steuereinnahmen

Die Menge der in den freien Verkehr überführten Zigaretten entwickelte sich in den meisten Mitgliedstaaten rückläufig, wogegen die Menge des in den freien Verkehr überführten Feinschnitttabaks im Zeitraum 2011 bis 2014 schwankte.<sup>34</sup> Die rückläufige Zahl der in den freien Verkehr überführten Zigaretten kann auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen sein, unter anderen auf das Verbot der Werbung, Kampagnen gegen das Rauchen, Rauchverbote an öffentlichen Plätzen, Tabakbesteuerung und Konsum anderer Tabakerzeugnisse bzw. das Aufkommen alternativer Erzeugnisse auf dem Markt, z. B. E-Zigaretten oder Nikotinersatztherapien. Anhang I.IV und Anhang I.VI geben die Anzahl Zigarettenpackungen und die Mengen (in Gramm) an Feinschnitttabak je Einwohner an, die in den einzelnen Mitgliedstaaten in den freien Verkehr überführt wurden. Der prozentuale Anteil der Raucher in dem betreffenden Mitgliedstaat lässt sich daran allerdings nicht ablesen, da die in einem Mitgliedstaat in den freien Verkehr überführten Tabakwaren auch von Rauchern aus anderen Mitgliedstaaten konsumiert worden sein können.<sup>35</sup>

Die höchsten Verbrauchsteuereinnahmen haben die Mitgliedstaaten mit der höchsten Bevölkerungszahl.<sup>36</sup> Der Anteil der Steuergesamteinnahmen, der auf Einnahmen aus Verbrauchsteuern auf Tabakwaren entfällt, ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Das vollständige Verzeichnis der Verbrauchsteuersätze in den einzelnen Mitgliedstaaten ist in den [Verbrauchstauertabellen für Tabakwaren](#) enthalten.

<sup>33</sup> Von Europe Economics durchgeführte Analyse des Steuerbetrags je Zigarette (einschließlich MwSt); enthalten in Abb. 3 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak.

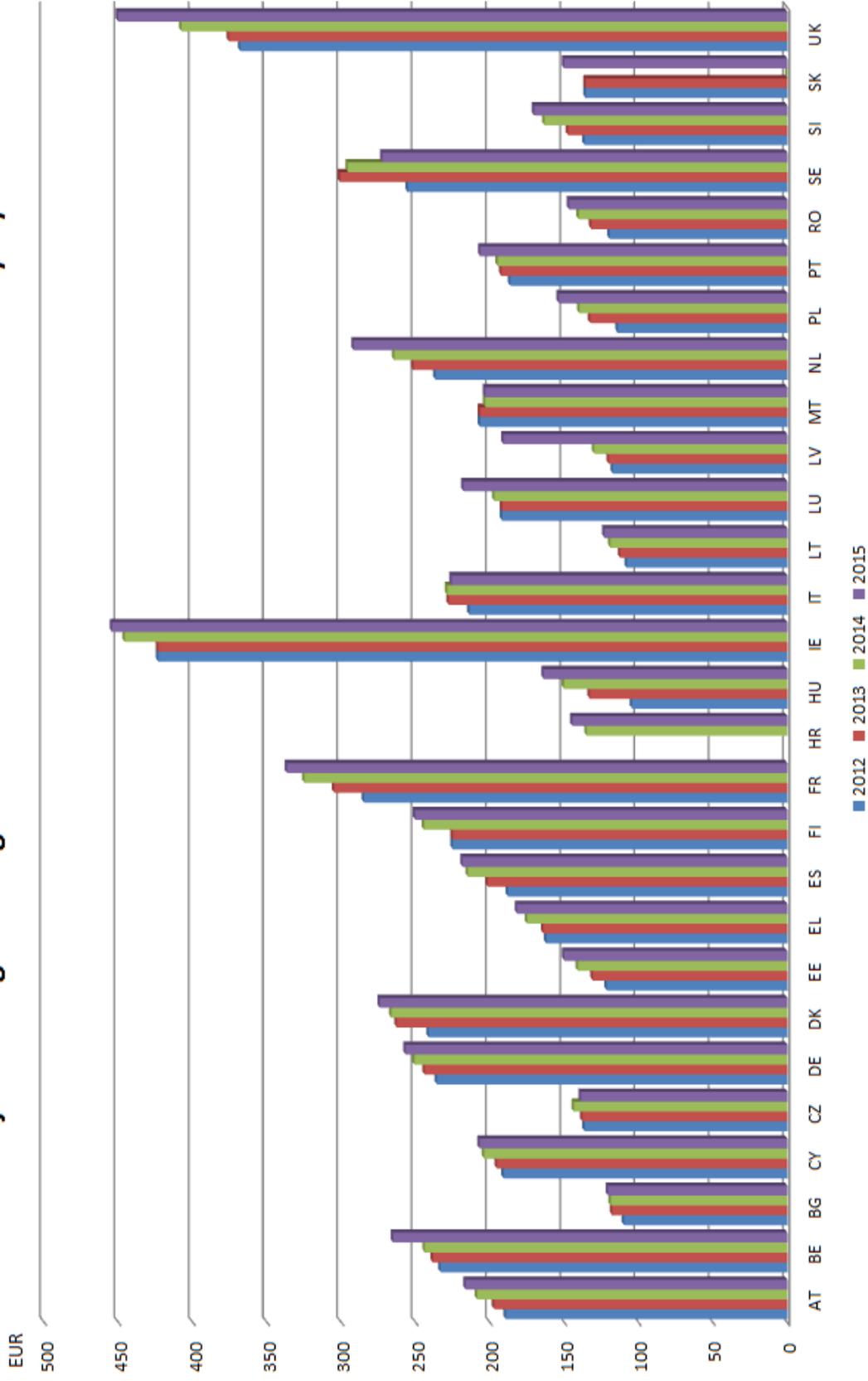
<sup>34</sup> Siehe Anhänge I.III und I.V.

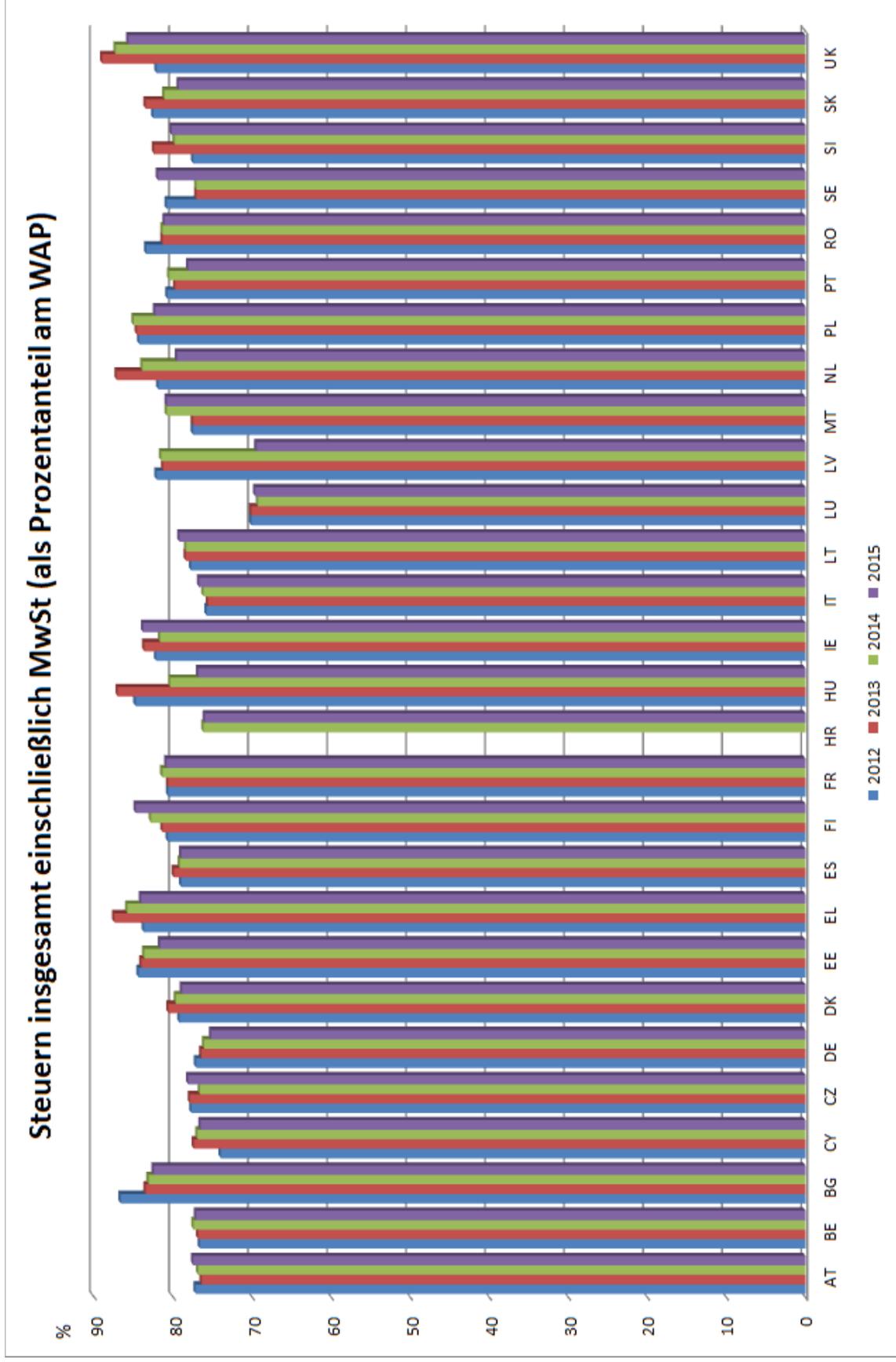
<sup>35</sup> Verbrauchsteuern fallen in dem Mitgliedstaat, in dem der Erwerb erfolgt, nur an, wenn die Anforderungen gemäß Artikel 32 der Richtlinie 2008/118/EG erfüllt sind.

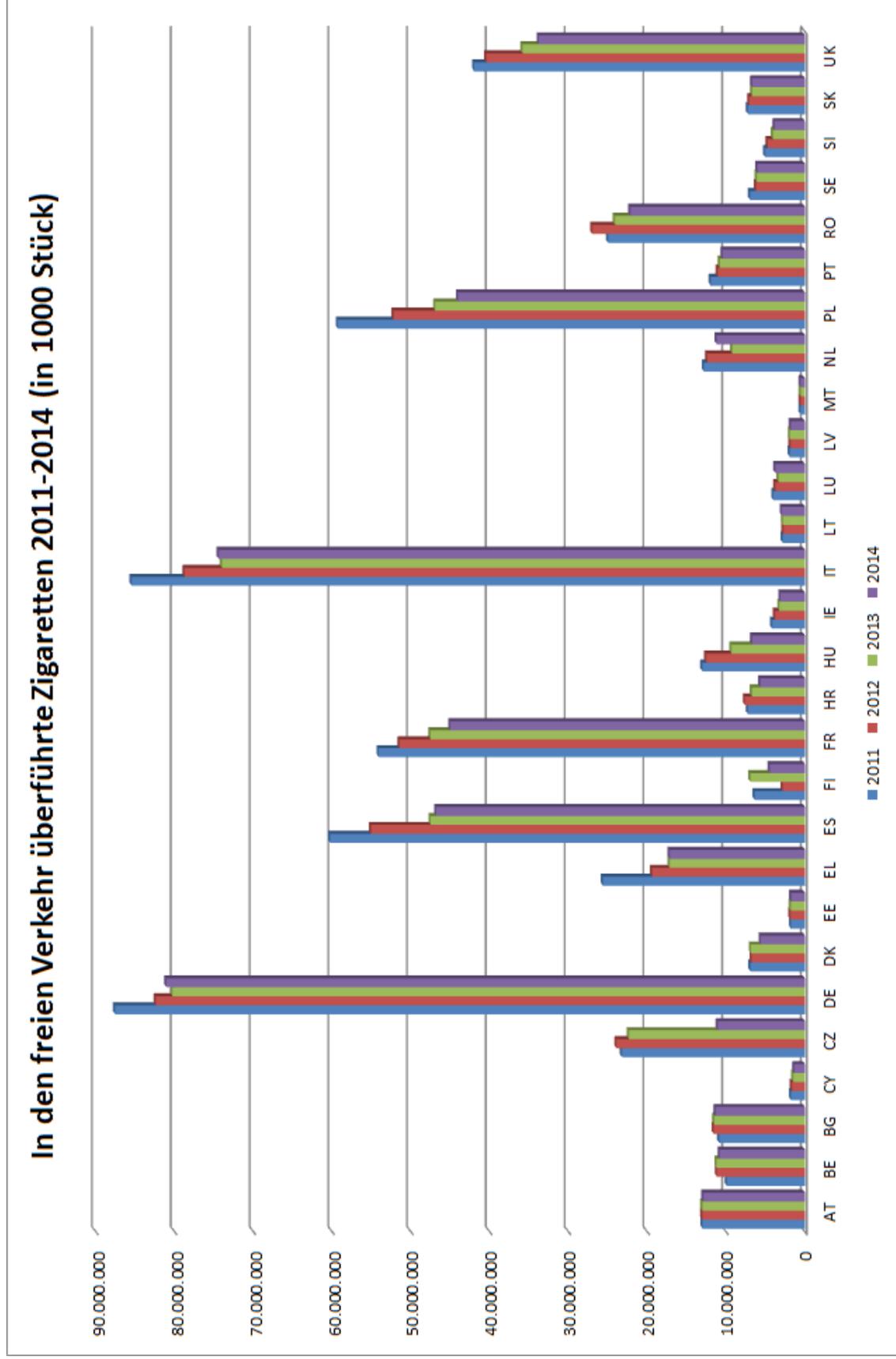
<sup>36</sup> Siehe Anhang I.VII.

<sup>37</sup> Von Europe Economics wurden die von der GD TAXUD veröffentlichten Daten zu den Steuereinnahmen aus dem Konsum von Tabakwaren zwischen 2008 und 2012 analysiert. Die Ergebnisse dieser Analyse sind in Abb. 3 bis 11 der [Evaluierung](#) der Besteuerung von Tabak dargestellt.

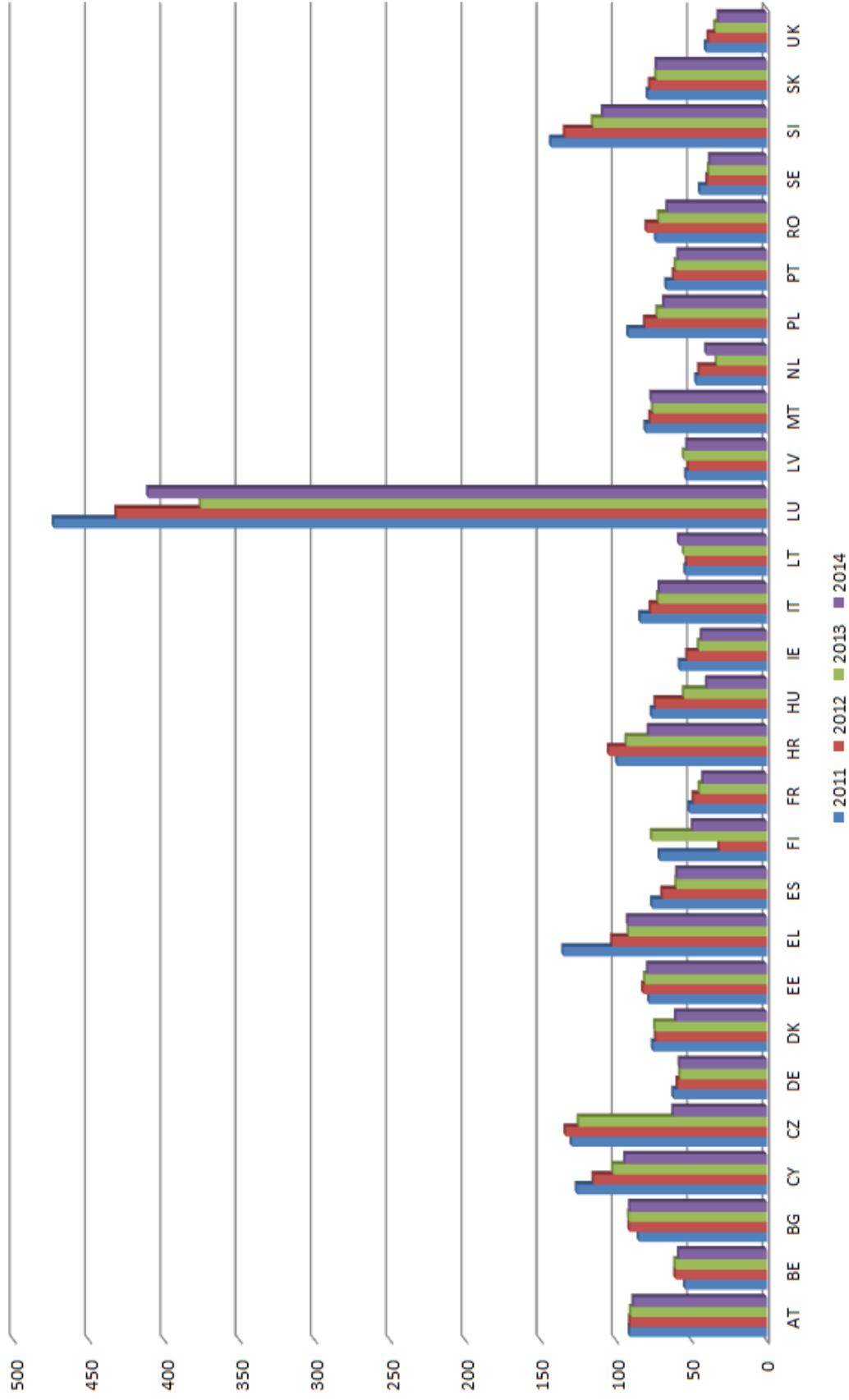
**WAP je 1000 Zigaretten gemäß Artikel 8 Absatz 2 Richtlinie 2011/64/EU**

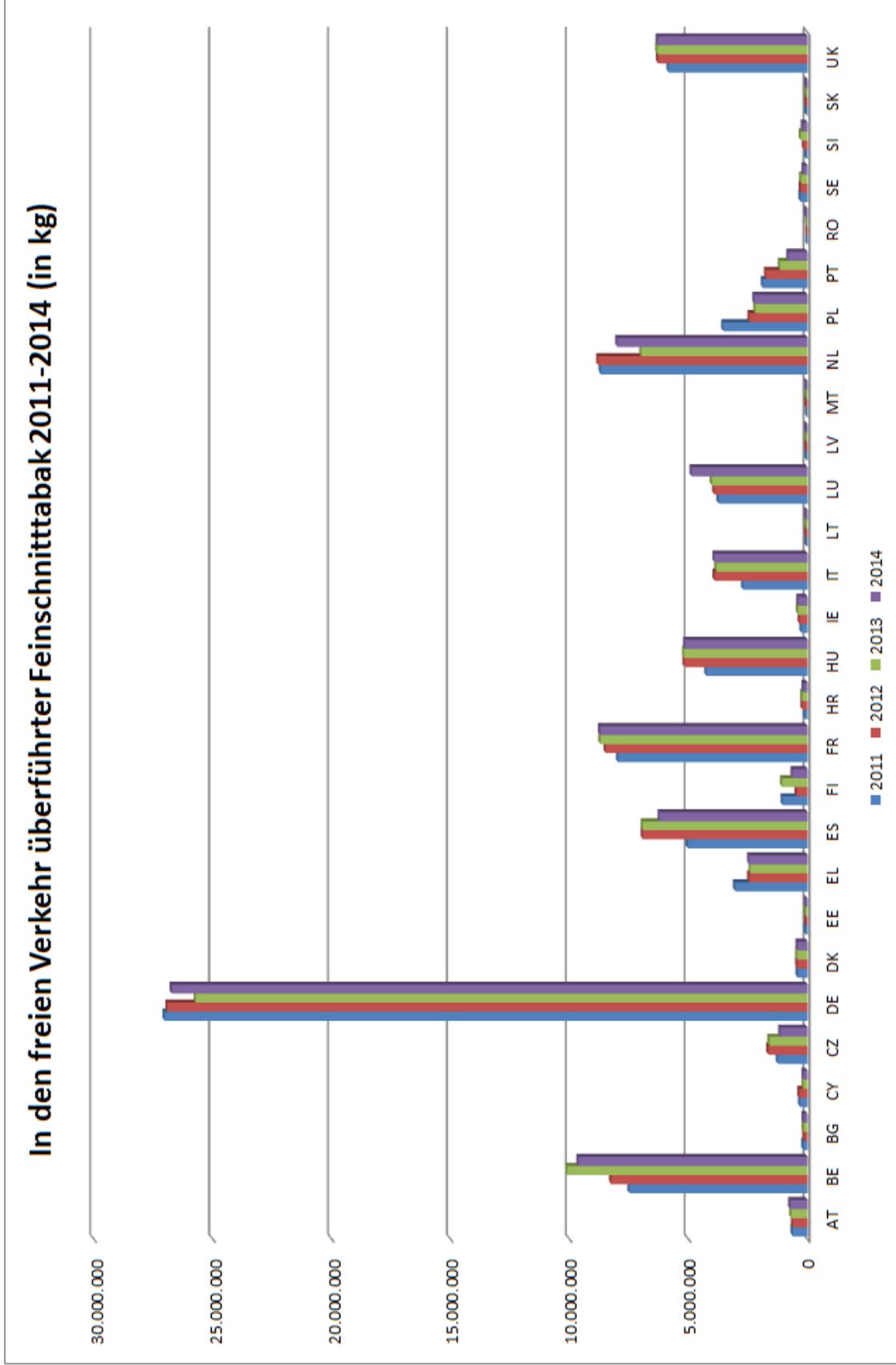






### Packungen (20 Stück) je Erwachsenen (über 15 Jahre) pro Jahr





### In den freien Verkehr überführter Feinschnitttabak je Erwachsenem (über 15 Jahre) pro Jahr (in Gramm)

