



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 16.7.2025

COM(2025) 581 final

2025/0581 (CNS)

Vorschlag für eine

## **RICHTLINIE DES RATES**

**zur Änderung der Richtlinie (EU) 2020/262 in Bezug auf das allgemeine  
Verbrauchssteuersystem für Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse**

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **• Gründe und Ziele des Vorschlags**

Die Richtlinie (EU) 2020/262 des Rates<sup>1</sup> (im Folgenden „Richtlinie“) regelt das allgemeine Verbrauchsteuersystem für verbrauchsteuerpflichtige Waren, insbesondere die Herstellung, Lagerung und Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren zwischen Mitgliedstaaten. Mit dieser Richtlinie wurde die Richtlinie 2008/118/EG des Rates<sup>2</sup> ersetzt. Das wichtigste Ziel der Richtlinie besteht darin, den freien Warenverkehr innerhalb der EU zu gewährleisten und gleichzeitig sicherzustellen, dass die Steuern korrekt von den Mitgliedstaaten eingezogen werden.

Diese technische Änderung der Richtlinie ergibt sich aus der Überarbeitung der Richtlinie 2011/64/EU des Rates über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren<sup>3</sup>. Der Kontext dieser Initiative wird umfassend in der Begründung für den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Struktur und Sätze der Verbrauchsteuer auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse<sup>4</sup> dargelegt. Der Entwurf des Vorschlags sieht vor, dass die Richtlinie 2011/64/EU des Rates derart überarbeitet wird, dass die Besteuerung von Tabak und mit Tabak verwandten Erzeugnissen besser mit Gesundheitszielen in Einklang gebracht und an neue Entwicklungen und Markttrends angepasst werden. Letzteres soll durch Einführung von einheitlichen Vorschriften über Verbrauchsteuern für neue Produkte (wie erhitzten Tabakerzeugnissen, Liquids für elektronische Zigaretten und anderen nikotinhaltenen Produkten) sowie für Rohtabak erreicht werden.

Der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie soll Rechtssicherheit schaffen und sicherstellen, dass das allgemeine Verbrauchssteuersystem auch auf die neuen Definitionen von Tabak, mit Tabak verwandten Erzeugnissen sowie Rohtabak anwendbar ist.

#### **• Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die Ziele der Richtlinie, nämlich ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes und eine wirksame Besteuerung zu gewährleisten, werden auch mit diesem Vorschlag weiterverfolgt.

#### **• Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die Überarbeitung der Richtlinie steht in Einklang mit der vorgeschlagenen Überarbeitung der Richtlinie 2011/64/EU des Rates, welche die gleichen Ziele wie diese Richtlinie verfolgt, d.h. die Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Binnenmarkts und eine effiziente Verbrauchsteuerverwaltung.

---

<sup>1</sup> [Richtlinie \(EU\) 2020/262 des Rates](#) vom 19. Dezember 2019 zur Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems (Neufassung) (ABl. L 58 vom 27.2.2020, S. 4).

<sup>2</sup> [Richtlinie 2008/118/EG des Rates](#) vom 16. Dezember 2008 über das allgemeine Verbrauchsteuersystem und zur Aufhebung der Richtlinie 92/12/EWG (ABl. L 9 vom 14.1.2009, S. 12).

<sup>3</sup> [Richtlinie 2011/64/EU des Rates](#) über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (ABl. L 176 vom 5.7.2011, S. 24);

<sup>4</sup> Sobald verfügbar, bitte Verweis angeben.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT**

### **• Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage des Vorschlags ist Artikel 113 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)<sup>5</sup>. Laut diesem Artikel erlässt der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig die Bestimmungen zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich der indirekten Steuern.

### **• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Im Einklang mit den in Artikel 5 AEUV festgelegten Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit können die Ziele des Vorschlags von den Mitgliedstaaten allein nicht ausreichend verwirklicht werden und sind daher auf Unionsebene besser zu erreichen.

### **• Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag steht mit dem in Artikel 5 Absatz 4 AEUV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang. Die vorgeschlagenen Änderungen gehen nicht über das hinaus, was zur Lösung der Probleme und zur Gewährleistung eines ordnungsgemäß und reibungslos funktionierenden Binnenmarktes erforderlich ist.

### **• Wahl des Instruments**

Bei dem Vorschlag handelt es sich um eine Richtlinie.

## **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

### **• Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Infolge der in der Überarbeitung der Richtlinie 2011/64/EU des Rates vorgeschlagenen Änderungen, u. a. der Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser Richtlinie auf neue Produkte und Rohtabak, sind Änderungen an der Richtlinie erforderlich. Die vorgeschlagene Überarbeitung der Richtlinie 2011/64/EU des Rates wurde bereits einem Bewertungsverfahren unterzogen, welches in der Begründung des Vorschlags zur Änderung der Richtlinie 2011/64/EU des Rates umfassend dargestellt wird.

### **• Konsultation der Interessenträger**

Informationen zur Konsultation der Interessenträger werden in der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Struktur und Sätze der Verbrauchsteuer auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse umfassend dargelegt.

Bei der Konsultation zur Überarbeitung der Richtlinie 2011/64/EU des Rates ging es darum, die Meinung der Interessenträger zur Anwendung der geltenden Vorschriften in den Strukturen der Verbrauchsteuer auf Tabakwaren, zur Notwendigkeit einer Aktualisierung des EU-Rechtsrahmens und zu möglichen Veränderungen einzuholen.

---

<sup>5</sup> Konsolidierte Fassung des [Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union](#) (ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47).

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die Einholung und Nutzung von Expertenwissen wird umfassend in der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Struktur und Sätze der Verbrauchsteuer auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse dargelegt.

- **Folgenabschätzung**

Die Folgenabschätzung wird in der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Struktur und Sätze der Verbrauchsteuer auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse dargelegt.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Informationen zur Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung werden in der Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Struktur und Sätze der Verbrauchsteuer auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse umfassend dargelegt.

- **Grundrechte**

Die Maßnahme wirkt sich nicht auf die Grundrechte aus.

#### **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Verbrauchssteuern stellen Einnahmen im nationalen Haushalt der Mitgliedstaaten dar. Der parallel zu diesem Vorschlag vorgelegte Eigenmittelbeschluss sieht neue Eigenmittel vor, da ein Anteil des Mindestsatzes für Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse gefordert wird. Obwohl dieser Beschluss rechtlich nicht mit der vorgeschlagenen Überarbeitung der Richtlinie zusammenhängt, baut er auf den politischen Entscheidungen auf, die in der Richtlinie (und ihren Überarbeitungen) getroffen wurden. Er stellt ein klareres Bekenntnis zum Schutz und zur Verbesserung der allgemeinen Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger dar und soll zudem sicherstellen, dass Verzerrungen, die durch den grenzüberschreitenden Handel mit Produkten, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, verursacht werden, abgeschwächt werden.

#### **5. WEITERE ANGABEN**

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Da es sich bei diesem Vorschlag um eine technische Änderung handelt, ist ein Durchführungsplan nicht erforderlich.

Vorschlag für eine

## RICHTLINIE DES RATES

### zur Änderung der Richtlinie (EU) 2020/262 in Bezug auf das allgemeine Verbrauchsteuersystem für Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 113,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments<sup>1</sup>,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>2</sup>,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Richtlinie (EU) 2020/262 des Rates<sup>3</sup> legt das allgemeine Verbrauchsteuersystem für den Konsum bestimmter verbrauchsteuerpflichtiger Güter fest, eingeschlossen Tabakwaren gemäß der Richtlinie 2011/64/EU des Rates<sup>4</sup>. Die Richtlinie 2011/64/EU über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2028 durch die Richtlinie (EU) XX/XXX des Rates [*Amt für Veröffentlichungen: Bitte Nummer und Jahr der am selben Tag wie diese Richtlinie angenommenen Richtlinie des Rates über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse einfügen*]<sup>5</sup> ersetzt. Die Richtlinie (EU) XX/XXX [*Amt für Veröffentlichungen Bitte Nummer und Jahr der am selben Tag wie diese Richtlinie angenommenen Richtlinie des Rates über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse einfügen*] deckt eine Reihe von neuen Produkten, die als Substitute für Tabakwaren dienen und Tabak oder Nikotin enthalten, sowie Rohtabak ab. Folglich sollte die Liste der verbrauchsteuerpflichtigen Waren, für die die Richtlinie (EU) 2020/262 gilt, auch all diese Produkte abdecken.

<sup>1</sup> ABl. C , , S. .

<sup>2</sup> ABl. C , , S. .

<sup>3</sup> Richtlinie (EU) 2020/262 des Rates vom 19. Dezember 2019 zur Festlegung des allgemeinen Verbrauchsteuersystems (ABl. L 58 vom 27.2.2020, S. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2020/262/oj>).

<sup>4</sup> Richtlinie 2011/64/EU des Rates vom 21. Juni 2011 über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (ABl. L 176 vom 5.7.2011, S. 24, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/64/oj>).

<sup>5</sup> Richtlinie XX/XXX des Rates [*Amt für Veröffentlichungen: Bitte Nummer, Jahr und Amtsblattfundstelle der am selben Tag wie diese Richtlinie angenommenen Richtlinie des Rates über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse einfügen*].

- (2) Um die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und potenziellen Umleitungsrouten zu gewährleisten, sollte die Lieferkette den Kontroll- und Beförderungsanforderungen der Richtlinie (EU) 2020/262 des Rates unterliegen. Angesichts der Belastung für kleine Anbauer und des begrenzten Betrugsrisikos sollten die Mitgliedstaaten Tabakanbauer sowie deren Organisationen und Verbände von den Kontroll- und Beförderungsanforderungen ausnehmen, sofern sie nicht an der Umwandlung von Tabak, der dem Curing oder der Trocknung unterzogen wurde, zu verarbeitetem Tabak beteiligt sind.
- (3) Die Richtlinie (EU) 2020/262 sollte daher entsprechend geändert werden —  
HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

### *Artikel 1*

Die Richtlinie (EU) 2020/262 wird wie folgt geändert:

Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie (EU) 2020/262 erhält folgende Fassung:

„c) Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse gemäß der Richtlinie (EU) XX/XXX des Rates\*“

Folgender Artikel wird eingefügt:

#### *„Artikel 50a*

#### *Tabakanbauer, deren Organisationen und Verbände*

Die Mitgliedstaaten nehmen Tabakanbauer sowie deren Organisationen und Verbände von den Anforderungen der Artikel 14 bis 21, 24 bis 28, 30 bis 31 und 33 bis 47 sowie von den übrigen Anforderungen in Bezug auf die Entstehung des Verbrauchsteueranspruchs aus, sofern sie nicht an der Umwandlung von Tabak, der dem Curing oder der Trocknung unterzogen wurde, zu verarbeitetem Tabak beteiligt sind.“

---

\* Richtlinie XX/XXX des Rates [Amt für Veröffentlichungen: Bitte Nummer, Jahr, Amtsblattfundstelle und ELI der am selben Tag wie diese Richtlinie angenommenen Richtlinie des Rates über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse einfügen].“

### *Artikel 2*

(1) Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens am 31. Dezember 2027 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Sie wenden diese Rechtsvorschriften ab dem 1. Januar 2028 an.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf die vorliegende Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

(2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

### *Artikel 3*

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

### *Artikel 4*

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident/Die Präsidentin*