



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 16.7.2025  
SWD(2025) 561 final

**ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**  
**BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)**

*Begleitunterlage zum*  
**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates**

**über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabak und mit Tabak  
verwandte Erzeugnisse (Neufassung)**

{COM(2025) 580 final} - {SEC(2025) 560 final} - {SWD(2025) 560 final}

## Zusammenfassung

Folgenabschätzung für einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabak und mit Tabak verwandte Erzeugnisse

### A. Handlungsbedarf

#### Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Die Initiative für eine Überarbeitung der Richtlinie 2011/64/EU des Rates über die Struktur und die Sätze der Verbrauchsteuern auf Tabakwaren ist Teil von Europas Plan gegen den Krebs.

Die Folgenabschätzung befasst sich mit dem Problem, dass mit der derzeitigen Richtlinie die beiden Ziele, nämlich das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und ein hohes Gesundheitsschutzniveau, nicht mehr vollständig erreicht werden. Mit den derzeitigen Mindeststeuersätzen ist es nicht mehr möglich, einen wirksamen Beitrag zur Eindämmung des Tabakkonsums zu leisten. Die bestehenden Unterschiede bei der Besteuerung bieten Anreize für irreguläre grenzüberschreitende Ströme. Der derzeitige Anwendungsbereich der Richtlinie entspricht nicht den Marktentwicklungen, er deckt keine neuen Erzeugnisse wie Liquids für elektronische Zigaretten ab, und die Anwendung der Verbrauchsteuer auf erhitzte Tabakerzeugnisse ist nicht ausdrücklich festgelegt. Darüber hinaus ist der illegale Handel mit Tabakerzeugnissen nach wie vor beträchtlich und gibt in den Mitgliedstaaten weiterhin Anlass zur Sorge.

Die Hauptursachen des Problems sind: i) die relative Erschwinglichkeit von Tabakerzeugnissen, ii) unangemessene EU-Mindestsätze, iii) abweichende Ansätze bei der Besteuerung sowohl in Bezug auf die Erzeugnisse als auch zwischen den Mitgliedstaaten und iv) unwirksame Kontrolle der gesamten Tabaklieferkette durch die Mitgliedstaaten.

#### Was soll erreicht werden?

Mit der Überarbeitung der derzeitigen Bestimmungen der Richtlinie wird Folgendes angestrebt:

- Aktualisierung der EU-Mindestsätze, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes und gleichzeitig ein hohes Gesundheitsschutzniveau im Einklang mit dem Ziel von Europas Plan gegen den Krebs sicherzustellen,
- Gewährleistung einer kohärenten steuerlichen Behandlung neuer Produkte in der EU (insbesondere Liquids für elektronische Zigaretten und erhitzte Tabakerzeugnisse sowie neuartige Erzeugnisse für den oralen Gebrauch),
- Einbeziehung von Rohtabak in das System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS), um die zunehmende illegale Herstellung von Zigaretten innerhalb der EU zu bekämpfen.

Die wichtigsten Ziele der vorgeschlagenen Optionen sind:

- Sicherstellung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes,
- Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus,
- Betrugsbekämpfung und Wahrung der steuerlichen Interessen der Mitgliedstaaten.

Im Einzelnen zielt die Initiative darauf ab,

- die Steuersätze und -regelungen der Mitgliedstaaten mittelfristig anzugeleichen,<sup>1</sup>

<sup>1</sup> In diesem Absatz bezieht sich der Begriff „kurzfristig“ auf den Zeitraum nach der Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie bis zur Erstellung der ersten Bewertung (d. h. fünf Jahre nach dem Datum der

- die steuerlichen Anreize, Tabakerzeugnisse durch Substitute zu ersetzen, kurzfristig zu reduzieren,
- das relative Preisniveau zu erhöhen, um das Konsumverhalten zu beeinflussen und die Prävalenz des Rauchens im Einklang mit dem Ziel von Europas Plan gegen den Krebs für 2040 zu verringern,
- die Rechtssicherheit in Bezug auf die Produktdefinition und die steuerliche Einstufung für alle Interessenträger kurzfristig zu gewährleisten,
- kurzfristig eine wirksame Verbrauchsteuerverwaltung, einschließlich der wirksamen Durchsetzung, Steuererhebung, Betrugs- und Umgehungsbekämpfung, zu gewährleisten, indem die Anwendung der Beförderungs- und Kontrollbestimmungen ausgeweitet wird.

### **Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?**

Die festgestellten Probleme, insbesondere die uneinheitliche steuerliche Behandlung der verschiedenen Erzeugnisse und die zunehmende illegale Herstellung von Tabakwaren in der EU, sowie deren Ursachen können von den Mitgliedstaaten allein nicht bewältigt werden. Die Einschränkungen durch den derzeitigen Rechtsrahmen beeinträchtigen die Wirksamkeit der nationalen Maßnahmen zur Eindämmung des Tabakkonsums und zur öffentlichen Gesundheit, wodurch die Ziele von Europas Plan gegen den Krebs untergraben werden. Eine Überarbeitung der Richtlinie ist daher erforderlich. Keine alternative nationale, bilaterale oder sonstige internationale Initiative würde dasselbe Maß an Wirksamkeit bei der Behandlung dieses Themas für alle Interessenträger auf EU-Ebene bieten.

### **B. Lösungen**

#### **Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?**

Die in der Folgenabschätzung untersuchten Politikbereiche sind 1) die Überarbeitung der EU-Mindestsätze und bestimmter Kategorien herkömmlicher Tabakwaren, 2) die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf neuartige Erzeugnisse und 3) die Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Rohtabak.

Die Optionen für die *Überarbeitung der EU-Mindestsätze und bestimmter Kategorien von Tabakerzeugnissen* stehen im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Rates, in denen darauf hingewiesen wird, dass die unterschiedlichen Wirtschaftslagen der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden sollten. In den drei Optionen werden eine begrenzte (Option 1), eine moderate (Option 2) und eine starke (Option 3) Anhebung der EU-Mindestsätze vorgeschlagen, die teilweise in Kaufkraftparitäten (KKP) ausgedrückt werden, um der Wirtschaftslage der einzelnen Mitgliedstaaten besser Rechnung zu tragen. Um die Beständigkeit des politischen Kurses im Laufe der Zeit zu gewährleisten, sollte bei den Mindeststeuersätzen zugleich die durchschnittliche Inflationsentwicklung in der EU anhand des harmonisierten Verbraucherpreisindexes (HVPI) berücksichtigt werden. Bei den Optionen 2 und 3 handelt es sich um schrittweise Anhebungen der Steuersätze für Zigarren, Zigarillos und anderen Rauchtabak, die darauf abzielen, mittelfristig die Diskrepanz gegenüber dem Steuersatz für Zigaretten auszugleichen und so zur Verwirklichung des Ziels von Europas Plan gegen den Krebs beizutragen.

Die Optionen für die *Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf neuartige Erzeugnisse* zielen darauf ab, gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu unterstützen. Für erhitzte Tabakerzeugnisse wird als Option 1 ein moderater EU-Mindestsatz vorgeschlagen, als Option 2 ein höherer EU-Mindestsatz. Für Liquids für elektronische

---

Anwendung der neuen Rechtsvorschriften), während die mittelfristigen Auswirkungen bis zu 15 Jahre nach der Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie messbar sein sollen.

Zigaretten wird als Option 1 ein Nullsatz für den EU-Mindestsatz vorgeschlagen, als Option 2 ein positiver Satz und als Option 3 unterschiedliche Sätze je nach Nikotinkonzentration. Für andere Tabakerzeugnisse und mit Tabak verwandte Erzeugnisse (einschließlich neuer kommerzieller Nikotinerzeugnisse, die sich an junge Menschen richten) werden als Option 1 niedrige Mindestsätze vorgeschlagen, als Option 2 beschränkte Mindestsätze, und als Option 3 hohe und schrittweise ansteigende Sätze.

Mit den Optionen zur *Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Rohtabak* wird Rohtabak in das EMCS einbezogen, um die Zunahme der illegalen Fabriken in der EU zu bekämpfen. Als Option 1 wird ein Nullsatz für den EU-Mindestsatz vorgeschlagen, als Option 2 ein positiver Steuersatz, der an den Mindeststeuersatz für „anderen Rauchtabak“ angepasst ist.

Die bevorzugte Option kombiniert einen ehrgeizigen Ansatz bei den Mindestverbrauchsteuersätzen für herkömmliche Tabakerzeugnisse und neuartige Erzeugnisse, um die für die Überarbeitung festgelegten Ziele im Einklang mit den allgemeineren politischen Zielen wirksam zu erreichen und gleichzeitig die anfallenden Kosten und den Verwaltungsaufwand auszugleichen.

### **Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?**

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation wurde bestätigt, wie wichtig es ist, gegen die zunehmende Substitution von Zigaretten durch andere Tabakerzeugnisse (vor allem durch Feinschnitttabak für selbstgedrehte Zigaretten) und mehr noch durch neuartige, nicht regulierte Erzeugnisse (wie Liquids für elektronische Zigaretten und erhitzten Tabak) vorzugehen. Während die Bürger und die Vertreter der Industrie die Idee einer höheren Besteuerung einer Reihe von Erzeugnissen nicht unterstützten, sprach sich die Mehrheit der Befragten für eine Verringerung der Steuerunterschiede zwischen den herkömmlichen Tabakwaren aus. Sie befürworteten jedoch nicht die vollständige Angleichung der Steuersätze für die verschiedenen Erzeugnisse. Wissenschaftler, Nichtregierungsorganisationen, Gesundheitsexperten und andere Kategorien von Befragten stimmten fast einhellig darin überein, dass die Besteuerung erhöht und die bestehenden Lücken geschlossen werden sollten.

Es bestand ein breiter Konsens über die Notwendigkeit, die Besteuerung neuartiger Erzeugnisse zu prüfen und zu harmonisieren. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildeten die Antworten der Bürger in Bezug auf elektronische Zigaretten (allerdings handelte es sich bei den Befragten hauptsächlich um Konsumenten elektronischer Zigaretten). Die Mehrheit der Befragten war der Ansicht, dass elektronische Zigaretten mit einem niedrigeren Satz besteuert werden sollten als herkömmliche Tabakwaren.

Die Befragten erkannten an, wie wichtig der Kampf gegen den illegalen Handel und die illegale Herstellung von Tabakerzeugnissen ist, und forderten verstärkte EU-Maßnahmen. Die Mehrheit (mit der bemerkenswerten Ausnahme der Industrievertreter) sprach sich dafür aus, Rohtabak in die Liste der Waren aufzunehmen, die über das EMCS zu überwachen sind.

Da seinerzeit auf die Folgenabschätzung kein Legislativvorschlag folgte, wurde 2024 eine Studie in Auftrag gegeben, mit der eine Aktualisierung der Entwicklungen auf dem Markt und im Bereich der Regulierung sowie eine entsprechende Analyse vorgenommen werden sollten. Die Studie ergab, dass die in Betracht gezogenen Optionen nach wie vor die zweckdienlichsten sind und ihre geschätzten Auswirkungen nach wie vor zutreffen. Die Folgenabschätzung wurde dahin gehend aktualisiert, dass dieser jüngsten Analyse Rechnung getragen und die Inflation seit 2022 in den vorgeschlagenen harmonisierten EU-Mindestsätzen berücksichtigt wurde. Auch wurde sie – entsprechend neuen Vorgaben für eine bessere Rechtsetzung – um den KMU- und Wettbewerbsfähigkeits-Check ergänzt, die in den jeweiligen Anhängen der Folgenabschätzung zu finden sind.

## C. Auswirkungen der bevorzugten Option

### Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option für die *Überarbeitung der EU-Mindestsätze und bestimmter Kategorien von Tabakerzeugnissen* ist Option 3 – eine starke Anhebung der Mindestsätze mit einer Übergangszeit von vier Jahren für Zigarren, Zigarillos, Wasserpfeifentabak und anderen Rauchtabak. Diese Option trägt am wirksamsten zur Eindämmung des Tabakkonsums bei. Sie würde die Prävalenz des Rauchens auf 20,8 % senken, was mit dem langfristigen Ziel von Europas Plan gegen den Krebs in Einklang steht, bis 2040 eine „Generation Rauchfrei“ zu schaffen, in der weniger als 5 % der Bevölkerung Tabakerzeugnisse konsumieren. Zugleich könnte diese Option in fast der Hälfte der Mitgliedstaaten zu einer erheblichen und in einigen Fällen zu einer noch nie da gewesenen Anhebung der Verbrauchsteuer führen, insbesondere bei Erzeugnissen mit historisch niedrigen Steuersätzen wie Zigarren und Zigarillos; daher ist es schwierig, alle Auswirkungen auf den Markt abzuschätzen (Umsatzrückgang, hohe Befolgungskosten für die Wirtschaftsbeteiligten). Der teilweise auf KKP basierende Ansatz mildert jedoch die stärksten Auswirkungen ab und lässt höhere Ziele zu.

Die bevorzugte Option für die *Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie* ist die Einführung neuer Verbrauchsteuerkategorien für jede der neuen Produktkategorien. Was die Mindestsätze betrifft, so wird für erhitzte Tabakerzeugnisse die Option 2 bevorzugt; für Liquids für elektronische Zigaretten wird Option 3 bevorzugt, die zwei Pauschalsätze für Produkte mit niedrigem bzw. hohem Nikotingehalt kombiniert; Option 3 wird auch für andere Tabakerzeugnisse und verwandte Erzeugnisse mit einer schrittweisen Anhebung des festen Mindestsatzes über vier Jahre auf 143 EUR bevorzugt. Harmonisierte Begriffsbestimmungen sowie die Regelung der steuerlichen Behandlung und der Kontroll- und Beförderungsanforderungen in Bezug auf neuartige Erzeugnisse würden eine Regelungslücke schließen, die durch unterschiedliche nationale Vorschriften verursachte erhebliche Fragmentierung beseitigen und das Funktionieren des Marktes für diese Erzeugnisse verbessern. Die Einführung hoher EU-Mindeststeuersätze für die vorgeschlagenen Verbrauchsteuersätze würde die Steuerlücke zwischen neuartigen Erzeugnissen und herkömmlichen Tabakerzeugnissen und damit die steuerlich bedingte Substitution verringern.

Die bevorzugte Option für die *Ausweitung des Anwendungsbereichs auf Rohtabak* ist Option 1 – eine neue Verbrauchsteuerkategorie für Rohtabak mit einem Mindestsatz von Null. Mit dieser Option soll das EMCS auf die grenzüberschreitende Beförderung angewandt werden. Somit hätten die Behörden der Mitgliedstaaten Zugang zu einem bereits verfügbaren IT-Tool, das die Überwachung der Lieferkette ermöglicht und somit bei der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten und potenziellen Umleitungs Routen hilft. Durch die Einführung eines Nullsatzes bleibt der Mechanismus dem Ziel angemessen, Steuerhinterziehung und -betrug zu bekämpfen und eine Doppelbesteuerung zu vermeiden.

### Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Mit der *bevorzugten Option der Ausweitung des Anwendungsbereichs auf neuartige Erzeugnisse und Rohtabak* würde ein moderater Anstieg der Verwaltungskosten für die Wirtschaftsbeteiligten einhergehen, der für KMU (vor allem im Sektor der elektronischen Zigaretten) aufgrund der Notwendigkeit, die Kontroll- und Beförderungsanforderungen für verbrauchsteuerpflichtige Waren einzuhalten, mitunter höher ausfallen kann. Die im Segment der neuartigen Erzeugnisse tätigen großen Tabakunternehmen sind bereits auf diese Vorschriften eingestellt. Auch die zusätzlichen Verwaltungskosten für die Steuerbehörden würden sich in Grenzen halten, da die Mitgliedstaaten, die Verbrauchsteuern auf neuartige Erzeugnisse und Rohtabak eingeführt haben, bereits ähnliche Vorschriften und Kontrollmaßnahmen wie für herkömmliche Tabakerzeugnisse anwenden.

## **Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?**

Eine harmonisierte verbrauchsteuerliche Behandlung und die Anwendung der Beförderungs- und Kontrollanforderungen auf neuartige Erzeugnisse würden die durch die Fragmentierung der Vorschriften und Regelungen der Mitgliedstaaten verursachten Markthindernisse beseitigen und den Wirtschaftsbeteiligten, einschließlich KMU, neue Möglichkeiten eröffnen, ihre Tätigkeiten auf andere Märkte auszudehnen. Allerdings wären KMU vergleichsweise stärker betroffen, da sie in geringerem Maße in der Lage sind, den Kostenanstieg zu absorbieren. Der Tabaksektor wird jedoch weitgehend von großen Tabakunternehmen dominiert, sodass negative Auswirkungen auf KMU nur im E-Zigaretten-Sektor und in wesentlich geringerem Maße im Rohtabaksektor sowie in bestimmten Teilsektoren (z. B. Zigarren, Pfeifentabak, rauchloser Tabak) zu erwarten sind.

Die Einführung von Kontrollanforderungen auf EU-Ebene für Rohtabak würde die Verfügbarkeit von illegalem Tabak und illegalen Tabakerzeugnissen auf dem Markt verringern, sodass legale Marktteilnehmer einem geringeren Wettbewerbsdruck durch die illegale Wertschöpfungskette ausgesetzt wären, was die entstehenden Mehrkosten teilweise ausgleichen könnte. Insgesamt ist nicht zu erwarten, dass diese Kosten die Wettbewerbsfähigkeit von in der EU angebautem Tabak wesentlich beeinträchtigen würden.

## **Wird es nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden geben?**

Die Anhebung der EU-Mindestsätze für herkömmliche Tabakerzeugnisse wird in den EU-Mitgliedstaaten einen geschätzten Anstieg der jährlichen Steuereinnahmen um 14 Mrd. EUR bewirken.

Die Einführung von Verbrauchsteuersätzen für neuartige Erzeugnisse wird bei der bevorzugten Option zu Mehreinnahmen in Höhe von schätzungsweise 900 bis 1 700 Mio. EUR führen.

Die Einführung einer harmonisierten Kategorie für Rohtabak in den EU-Verbrauchsteuervorschriften wird eine Verringerung der entgangenen Steuereinnahmen um schätzungsweise 1,3 Mrd. EUR pro Jahr mit sich bringen.

## **Gibt es andere nennenswerte Auswirkungen?**

Nein

## **Verhältnismäßigkeit**

Der Vorschlag ist verhältnismäßig und für die Erreichung der Ziele erforderlich, da er den derzeitigen Einschränkungen durch den Rechtsrahmen auf EU-Ebene Rechnung trägt. Die geplante Anhebung der EU-Mindeststeuersätze trägt dazu bei, die Ziele von Europas Plan gegen den Krebs zu erreichen. Gleichzeitig bleibt es den Mitgliedstaaten freigestellt, die tatsächlichen Verbrauchsteuersätze und bis zu einem gewissen Grad auch die Steuerstruktur entsprechend ihren nationalen Präferenzen anzupassen. Klarere Begriffsbestimmungen für Produktkategorien und die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf neuartige Erzeugnisse und auf Rohtabak werden die wirksame Durchsetzung durch die Mitgliedstaaten und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes unterstützen.

## **D. Folgemaßnahmen**

### **Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die Kommission wird frühestens fünf Jahre nach dem Datum der Anwendung der neuen Rechtsvorschriften eine Bewertung vornehmen, damit sich die Märkte anpassen und die Ergebnisse und Auswirkungen zum Tragen kommen können. Da die Überarbeitung der Richtlinie zu den politischen Vorschlägen im Rahmen von Europas Plan gegen den Krebs gehört, könnten Überwachung und

Bewertung im Einklang mit den anderen Maßnahmen des Pakets durchgeführt werden.