



Notat

1. februar 2016
J.nr. 16-0025905

Moms, Afgifter og Told

Grund- og nærhedsnotat om rapport fra Kommissionen til Rådet om Refit-evaluering af direktiv 2011/64/EU og om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak (KOM(2015)621)

1. Resumé

Kommissionen har den 4. januar 2016 offentliggjort en rapport til Rådet om Refit-evaluering af direktiv 2011/64/EU og om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak (KOM(2015)621).

Evalueringen viser samlet set, at den nuværende afgiftsstruktur og afgiftssatser generelt sikrer neutrale konkurrencevilkår og fri prisfastsættelse på det indre marked. Evalueringen viser samtidig, at der er opstået visse forvrejninger på det indre marked på grund af, at medlemsstaterne har en uensartet anvendelse af minimumspunktafgiften og forskellig behandling af e-cigaretter og visse forarbejdede tobaksvarer, samt at der er en afgiftsbetinget substitution inden for og mellem varegrupper.

I forhold til Refit viser evalueringen, at skattemyndighederne og de erhvervsdrivende pålægges unødvendige omkostninger til administration og overholdelse af reglerne, hvilket bl.a. skyldes uklarhed omkring fortolkningen af visse definitioner i direktivet samt forskellige definitioner af den samme vare på henholdsvis punktafgifts- og toldområdet.

Direktivet fungerer overordnet set effektivt og har gjort det muligt at foretage en passende opkrævning af punktafgifter for de fleste forarbejdede tobaksvarer.

Kommissionen vil med udgangspunkt i evalueringen se på, hvilke foranstaltninger der fremadrettet bør foretages. Dette kan omfatte en revision af direktivet.

Regeringen finder det positivt, at Kommissionen lægger op til en nærmere analyse og efterfølgende drøftelser af de problemområder ved direktivet, som evalueringen har fastlagt.

2. Baggrund

I henhold til artikel 19, stk. 1, i direktiv 2011/64/EU af 21. juni 2011 om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak skal Kommissionen hver fjerde år forelægge en rapport om punktafgiftssatserne og -strukturen i dette direktiv. Der skal i rapporten tages hensyn til et velfungerende indre marked, realværdien af punktafgifterne og traktatens bredere målsætninger. Evalueringen omfattede ikke stigninger i minimumssatser, eftersom mange stigninger først trådte i kraft for nylig.

Direktivet er desuden blevet udvalgt til evaluering i forbindelse med Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering (Refit). Refit-programmet har til formål at

indkredse byrder, uoverensstemmelser, mangler og ineffektive foranstaltninger i EU-lovgivningen. Dernæst har programmet til formål at fremsætte de fornødne forslag til opfølgning på konklusionerne af gennemgangen.

Kommissionen har i den forbindelse bedt et konsortium bestående af Rambøll Management Consulting A/S, The Evaluation Partnership og Europe Economics (efterfølgende benævnt "evalueringen") foretage en ekstern vurdering af, hvordan direktivet fungerer. Formålet med evalueringen var at pege på mulige forbedringer af lovgivningen med henblik på, dels at nedbringe administrative omkostninger og byrder for både nationale forvaltninger og erhvervslivet, dels at opnå en øget overensstemmelse og sikkerhed i forbindelse med opkrævning af punktafgifter på forarbejdet tobak. I arbejdet har medlemsstaterne samt interessenter desuden været inddraget via spørgeskemaer og lignende, og de har efterfølgende haft mulighed for at kommentere på resultaterne af evalueringen.

3. Formål og indhold

Direktiv 2011/64/EU fastsætter EU-bestemmelser om punktafgiftsstrukturen og -satsene for forarbejdet tobak. Direktivet definerer og klassificerer en række forskellige forarbejdede tobaksvarer ud fra deres særlige kendetegn. Formålet med direktivet er både at sikre et velfungerende indre marked og at sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

Evalueringen skal bl.a. kortlægge de vigtigste karakteristika ved punktafgiftssystemet for forarbejdet tobak. Den skal fastlægge relevante problemområder samt indeholde forslag til mulige løsninger heraf.

Evalueringen påviser bl.a., at der er problemer i forhold til fortolkningen af de definitioner i direktivet, der indeholder en række subjektive udtryk. Dette betyder, at klassificeringen af varer til punktafgiftspligtige formål til en vis grad kræver subjektiv fortolkning.

Det nævnes eksempelvis, at udtrykkene "*pakket med henblik på detailsalg*" og "*kan ryges uden yderligere industriel forarbejdning*" kan give anledning til retlig usikkerhed og forskellig behandling i medlemslandene.

Den nævnes ligeledes, at definitionerne af cigarer, cigarillos og røgtobak ikke skaber tilstrækkelig retssikkerhed med hensyn til klassificering, og at den inkonsekvente behandling af forarbejdede tobaksvarer (navnlig "grænseprodukter") kan resultere i forskelle i medlemsstaternes skatteforhold. Dette kan forhindre det indre marked i at fungere tilfredsstillende.

Rapporten anfører i den sammenhæng, at de manglende definitioner i direktivet ligeledes er problematiske. Direktivet indeholder definitioner af cigaretter, cigarillos, cigarer og røgtobak. Visse udefinerede varer vil kunne henføres under en af disse kategorier (eksempelvis vandpibetobak). Andre varer falder helt uden for direktivets anvendelsesområde, såsom råtobak, visse mellemprodukter og e-cigaretter. Rapporten nævner, at det bl.a. kan få langsigtede budgetmæssige konsekvenser for medlemsstaterne, at e-cigaretter ikke er omfattet af de punktafgiftspligtige varer i direktivet. Dette har bl.a. betydet, at nogle

medlemsstater har pålagt e-cigaretter en national afgift, men det anføres, at en koordineret indsats indenfor EU anses for at være mest hensigtsmæssig. Nationale afgifter vil resultere i uensartet behandling inden for EU, hvilket med tiden vil kunne forstyrre det indre markeds funktion.

Der nævnes ligeledes, at der er begyndt at komme nye produkter på markedet, som indebærer udfordringer i forhold til direktivet. Eksempelvis "heat-not-burn"- tobaksvarer, der modsat e-cigaretter indeholder tobak. Men tobakken brændes ikke, den opvarmes derimod.

Visse medlemslande og erhvervsdrivende har derfor påpeget, at de nuværende definitioner ikke længere er egnet til formålet, både grundet markedsudviklingen, og fordi de ikke længere er tilstrækkelig effektive til at forhindre ulovlig handel.

Det anses desuden for at være problematisk, at der er uoverensstemmelser mellem de to systemer, som anvendes til klassificering af varer til henholdsvis punktafgift- og toldformål. Definitionerne i artikel 2-5 i direktiv 2011/64/EU stemmer eksempelvis ikke overens med det tarifieringssystem, der anvendes på toldområdet. Dette gør det dyrere både for skattemyndighederne og de erhvervsdrivende at overholde reglerne.

På den baggrund har evalueringsekspertene fremsat 16 anbefalinger, som skal forbedre den måde reguleringen af forarbejdet tobak fungerer på. Kommissionen har analyseret disse anbefalinger med henblik på fremtidige tiltag. Kommissionen finder i den forbindelse, at anbefalingerne på følgende områder bør overvejes nærmere:

- 1: Udarbejdelse af mere præcise definitioner for at begrænse den retlige usikkerhed, og dermed få medlemsstaterne til at anvende den samme tilgang og undgå forvriddning af det indre marked.
- 2: Forenkling af den nuværende struktur ved at justere de kategorier eller definitioner af forarbejdet tobak, der forekommer i lovgivningen om punktafgifter og for at tage hensyn til den toldmæssige tarifiering.
- 3: Muligheden for at tilføje nye varekategorier for at gøre det lettere at sikre en passende ensartet beskatning af (nye) varer i det indre marked og gøre det muligt for medlemsstaterne at føre tilstrækkeligt tilsyn og tilstrækkelig kontrol.
- 4: Mindske unddragelse.

Kommissionen konkluderer, at evalueringen samlet set viser, at den nuværende afgiftsstruktur og afgiftssatserne generelt sikrer neutrale konkurrencevilkår og fri prisfastsættelse på det indre marked. Evalueringen viser samtidig, at der er opstået visse forvrejninger på det indre marked på grund af, at medlemsstaterne har en uensartet anvendelse af minimumspunktafgiften og forskellig behandling af e-cigaretter og visse forarbejdede tobaksvarer og endelig den afgiftsbetingede substitution inden for og mellem varegrupper.

I forhold til Refit viser evalueringen, at skattemyndighederne og de erhvervsdrivende pålægges unødvendige omkostninger til administration og overholdelse af reglerne, hvil-

ket bl.a. skyldes uklarhed omkring fortolkningen af visse definitioner i direktivet samt forskellige definitioner af den samme vare på henholdsvis punktafgifts- og toldområdet.

Direktivet fungerer således overordnet set effektivt og har gjort det muligt at foretage en passende opkrævning af punktafgifter for de fleste forarbejdede tobaksvarer.

Kommissionen vil med udgangspunkt i evalueringen se på, hvilke foranstaltninger der fremadrettet bør foretages. Dette kan omfatte en revision af direktivet. Kommissionen vil specifikt se på, hvorledes følgende mål bedst realiseres:

- Fælles forståelse for minimumsafgifternes anvendelse
- Begrænsning af den afgiftsbetingede substitution inden for og mellem varekategorier
- Klarhed med hensyn til ensartede definitioner og behandling af nye varer.

Kommissionen vil tage hensyn til relevante anbefalinger fra Rådet eller Europa-Parlamentet, før den træffer en endelig beslutning herom.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant i forhold til Kommissionens rapport.

6. Gældende dansk ret

Rapporten indeholder ingen konkrete lovgivningsinitiativer.

7. Konsekvenser

Rapporten har ingen konsekvenser for dansk lovgivning eller praksis. Såfremt Kommissionen på et senere tidspunkt foreslår revision af direktivet kan dette få juridiske og økonomiske konsekvenser. Regeringen vil foreholde sig til dette, hvis det måtte blive aktuelt.

8. Høring

Rapporten sendes ikke i ekstern høring. Den eksterne høring vil blive foretaget, såfremt Kommissionen efterfølgende stiller konkrete forslag til en revision af direktivet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger/forhandlingsituation

Andre landes holdninger kendes ikke på nuværende tidspunkt.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder det positivt, at Kommissionen lægger op til en nærmere analyse og efterfølgende drøftelser af de problemområder ved direktivet, som evalueringen har fastlagt. Regeringen støtter især, at analysen vil omfatte en evt. fælles beskatning af e-cigaretter samt en ensretning af beskatningen af nye produkter så som ”heat-not-burn”-tobaksvarer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.