

Steuer auf E-Liquid-Produkte – Folgenabschätzung

Allgemeine Beschreibung der Maßnahme

Eine inländische Steuer auf E-Liquid-Produkte soll in Irland Mitte 2025 eingeführt werden, vorbehaltlich eines ministeriellen Einführungsbeschlusses.

Die bevorzugte Vorgehensweise wäre eine harmonisierte Steuerregelung für neue Produkte, einschließlich E-Zigaretten, im Rahmen einer Überarbeitung der Richtlinie über die Verbrauchsteuern auf Tabakwaren (2011/64/EU), da eine Harmonisierung auf EU-Ebene sowie Kontroll- und Verbringungsbestimmungen wichtig sind. Nach dem Beschluss der Kommission, die Richtlinie 2011/64/EU zumindest vorläufig nicht zu überarbeiten, kündigte der Finanzminister jedoch im Haushaltsplan 2024 an, dass er im Haushaltsplan 2025 eine Steuer auf E-Liquid-Produkte einführen werde.

Die Entscheidung, eine inländische Steuer zu erheben, beruht in erster Linie auf Gründen der öffentlichen Gesundheit und wurde auch dadurch beeinflusst, dass eine beträchtliche Anzahl anderer Mitgliedstaaten bereits inländische Steuern auf E-Zigarettenprodukte eingeführt hat. Es wird davon ausgegangen, dass zu diesem Zeitpunkt 18 der 27 EU-Mitgliedstaaten eine Steuer auf E-Zigarettenprodukte auf der Grundlage des E-Liquid-Gehalts erheben, während weitere Mitgliedstaaten dabei sind, eine Steuer einzuführen.

Die vorgeschlagene Struktur der Steuer auf E-Liquid-Produkte in Irland sieht wie folgt aus:

- Sie gilt für alle E-Liquids (nikotinhaltige und nicht nikotinhaltige). Dies steht im Einklang mit dem in den meisten anderen Mitgliedstaaten verfolgten Ansatz und begrenzt die administrativen und operativen Schwierigkeiten für die Steuerbehörden im Hinblick auf mögliche Steuervermeidung.
- Es wird sich um eine Verbrauchsteuer handeln.
- Es wird ein Standardsteuersatz pro ml E-Liquid festgelegt. Es wird darauf hingewiesen, dass einige Mitgliedstaaten einen höheren Satz für E-Liquids mit einem höheren Nikotingehalt handhaben, aber derzeit wird nicht vorgeschlagen, diesen Ansatz in Irland zu verfolgen.
- Da die Steuer pro ml E-Liquid erhoben wird, wird es keine Differenzierung des Steuersatzes zwischen Einweg-Vapes und nachfüllbaren Kartuschen geben.

- Der Besteuerungszeitpunkt wird die erste Lieferung von E-Liquid im Staat sein.
- Da Irland ein Mitgliedstaat mit hohen Verbrauchsteuern in Bezug auf Tabakerzeugnisse ist und eine hohe Prävalenz von E-Zigaretten im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten aufweist (8 % im Jahr 2023), wird ein Steuersatz von 50 Cent pro Milliliter E-Liquid vorgeschlagen.

Begründung der Maßnahme

Obwohl E-Zigaretten in einigen Fällen als Raucherentwöhnungshilfe verwendet werden können, ist ihre Popularität bei jungen Menschen ein vorrangiges Problem der öffentlichen Gesundheit. Laut der Healthy Ireland Survey 2023¹ hat sich die Prävalenz des Konsums von E-Zigaretten in der erwachsenen Bevölkerung in Irland von 4 % im Jahr 2021 auf 8 % im Jahr 2023 verdoppelt. Insbesondere bei den 15- bis 24-Jährigen ist die Nutzung von E-Zigaretten gestiegen, und zwar von 4 % im Jahr 2021 auf 18 % dieser Altersgruppe, die entweder täglich oder gelegentlich im Jahr 2023 E-Zigaretten verwendet haben.

Eine Überprüfung der Verwendung von E-Zigaretten durch das Heath Research Board (HRB) ergab, dass Jugendliche, die E-Zigaretten ausprobiert hatten, drei- bis fünfmal häufiger mit dem Rauchen von Zigaretten begannen als diejenigen, die noch nie eine E-Zigarette ausprobiert hatten.² Darüber hinaus wurde in einer HSE-Fokusgruppenstudie über die Verwendung von E-Zigaretten und das Rauchen bei Jugendlichen in Irland auch der potenzielle „Gateway-Effekt“ von E-Zigaretten und die wachsende Sorge bestätigt, dass die Vielfalt der verfügbaren E-Liquid-Geschmacksrichtungen diese Produkte für junge Menschen attraktiver macht.³ Eine Studie von McConnell, et al. (2017) kam zu dem Schluss, dass insbesondere junge Menschen durch die schädlichen Auswirkungen von E-Zigaretten stärker gefährdet sind, vor allem in Bezug auf die Gesundheit der Atemwege.⁴

¹

² O'Brien, D., Long, J., Quigley, J., Lee, C., McCarthy, A. und Kavanagh, P. (2021) „Association between electronic cigarette use and tobacco cigarette smoking initiation in adolescents: a systematic review and meta-analysis“. *BMC Public Health*, 21(1). Abrufbar unter: <https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-021-10935-1#citeas>.

³ Evans, D.S. & Hickey, P. (2020) „E-cigarette and smoking use among adolescents in Ireland: A Focus Group Study: Report prepared on behalf of the Tobacco Control Operational Unit, Health Service Executive“. Abrufbar unter: <https://www.lenus.ie/bitstream/handle/10147/628953/ecigfg%20repdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

⁴ R. McConnell, et al. (2017) „Electronic cigarette use and respiratory symptoms in adolescents“, *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, 195(8), S. 1043–1049. Abrufbar unter: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5422647/>.

Eine Abhandlung des Royal College of Physicians of Ireland (RCPI)⁵ vom Oktober 2023 betonte die durch Vaping verursachten Schäden und nannte insbesondere das Vaping unter Jugendlichen als erhebliches Problem im Bereich der öffentlichen Gesundheit, gestützt auf Berichte des US Surgeon General⁶ und der Weltgesundheitsorganisation (WHO)⁷. In der Abhandlung wurde hervorgehoben, dass viele E-Zigaretten-Produkte Nikotin enthalten, eine stark suchterzeugende Substanz, die zu Abhängigkeit führen und langfristige Auswirkungen auf die Gehirnentwicklung haben kann, insbesondere bei jungen Menschen. Zusätzliche in Vapes enthaltene toxische Substanzen sind mit einem „erhöhten Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Lungenerkrankungen und nachteilige Auswirkungen auf die fetale Entwicklung“ verbunden, und die Verwendung von Vapes wurde mit Asthma und anderem Drogenmissbrauch in Verbindung gebracht.

In Irland werden in den Nationalen Klinischen Leitlinien zur Raucherentwöhnung, die 2022 veröffentlicht wurden, E-Zigaretten nicht als Hilfe zur Raucherentwöhnung empfohlen.⁸ Da diese Produkte nicht die gleichen Qualitäts- und Sicherheitskontrollen durchlaufen haben wie lizenzierte Raucherentwöhnungsmedikamente wie Nikotinersatztherapien, werden sie nicht als Entwöhnungsmethode befürwortet. Die WHO veröffentlichte ihre ersten globalen Leitlinien zur Raucherentwöhnung im Juli 2024 und empfahl E-Zigaretten aus ähnlichen Gründen nicht zur Raucherentwöhnung.⁹

Abgesehen von Nikotin gibt es Gesundheitsrisiken, die mit den anderen Inhaltsstoffen in E-Liquids verbunden sind. Eine Studie aus dem Jahr 2022 ergab, dass Propylenglykol, der Hauptbestandteil von E-Liquid, für das menschliche Atmungssystem schädlich ist. Darüber hinaus können Propylenglykol und Glycerin toxische Verbindungen bilden, wenn sie

⁵ Royal College of Physicians of Ireland. „Faculty of Paediatrics Position Statement: Disposable Vapes and Young People“ (September 2023). Abrufbar unter: https://www.rcpi.ie/Portals/0/Document%20Repository/News/Publications_FPaeds_PositionPaper_DisposableVapesandYoungPeople_October2023.pdf?ver=qS-8VgDDuKsm3iydXaZMVg%3d%3d.

⁶ National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US) Office on Smoking and Health. „E-Cigarette Use Among Youth and Young Adults: A Report of the Surgeon General“. Atlanta (GA): Center for Disease Control and Prevention (US); 2016. Abrufbar unter: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK538680/>.

⁷ Weltgesundheitsorganisation (2020). Departmental News – „E-cigarettes are harmful to health“. <https://www.who.int/news/item/05-02-2020-e-cigarettes-are-harmful-to-health>.

⁸ Quigley, J.M. et al. (2021) „Efficacy and safety of electronic cigarettes as a smoking cessation intervention: A systematic review and network meta-analysis“. *Tobacco prevention & cessation* Bd. 7 69. Abrufbar unter: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34877438/>.

⁹ WHO-Leitlinie für klinische Behandlung zur Tabakentwöhnung bei Erwachsenen. Genf: Weltgesundheitsorganisation. 2024. Abrufbar unter: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240096431>.

überhitzt werden.¹⁰ Eine weitere Studie aus dem Jahr 2021¹¹ zu den Auswirkungen von Vaping auf die Lungenfunktion gelangte zu dem Schluss, dass „die Verwendung von E-Zigaretten den immunologischen und physiologischen Zustand der Lunge grundlegend verändert“.

Bei der Anwendung einer Steuer auf E-Liquids wird allgemein anerkannt, dass ein Gleichgewicht gefunden werden muss, um sicherzustellen, dass solche Produkte nicht durch die Steuermaßnahme ein Preisniveau erreichen, das die Menschen zum Konsum traditioneller Tabakerzeugnisse drängt.

Betroffene

Im Rahmen der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften werden alle E-Liquid-Produkte unabhängig davon, wo sie hergestellt werden, gleich besteuert. Importierte Produkte zum Verkauf unterliegen dem gleichen Steuersatz wie inländische Lieferungen, nämlich einem Pauschalsteuersatz, der auf dem Volumen der E-Liquids (sowohl nikotinhaltige als auch nicht nikotinhaltige) basiert.

Die Steuer gilt nicht für Arzneimittel, die von der Aufsichtsbehörde für Gesundheitsprodukte zum Zwecke der Nikotinersatztherapie zugelassen oder genehmigt wurden.

Beginn

Vorbehaltlich der Genehmigung durch die Europäische Kommission wird die Steuer Mitte 2025 eingeführt.

Rechtsvorschriften

Der Gesetzentwurf ist dieser Einreichung beigelegt.

Folgen

Gesundheitsfolgen

Während das Hauptziel der Verbrauchsteuer in Einnahmen für die Staatskasse besteht, gibt es noch weitere Ziele, einschließlich der Abschreckung vom Konsum schädlicher Produkte und der Berücksichtigung der externen Kosten, die der Gesellschaft durch den Konsum solcher Produkte entstehen. Die gesundheitlichen Auswirkungen wurden oben beschrieben.

¹⁰ Komura, M., Sato, T., Yoshikawa, H. et al. (2022) „Propylene glycol, a component of electronic cigarette liquid, damages epithelial cells in human small airways“. *Respir Res* 23, 216. Abrufbar unter: <https://link.springer.com/article/10.1186/s12931-022-02142-2>.

¹¹ Masso-Silva, J.A., Byun, M.K. und Crotty Alexander, L.E. (2021) „Acute and chronic effects of vaping electronic devices on lung physiology and inflammation“. *Current Opinion in Physiology*, 22, S. 100447. Abrufbar unter: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2468867321000729>.

Wirtschaftliche Folgen

Während es schwierig ist, den genauen Ertrag zu bestimmen, den die E-Liquid-Produktsteuer angesichts der Größe des E-Zigarettenmarktes in Irland, der erzielten Einnahmen und der Prävalenz von E-Zigarettenprodukten einbringen wird, wird geschätzt, dass eine Steuer von 50 Cent pro Milliliter E-Liquid im Jahr 2025 7 Millionen Euro und in einem vollen Jahr 17 Millionen Euro ergeben wird. Die Steuer wird Mitte 2025 einem Einführungsbeschluss unterliegen, sodass ein Gesamtjahresertrag erst 2026 realisiert wird.

Folgen für Unternehmen

Die Maßnahme wird sich auf Unternehmen auswirken. Die Steuer wird zum ersten Zeitpunkt der Lieferung im Staat erhoben, sodass die Lieferanten für die Steuer verantwortlich und steuerpflichtig sind. Bevor ein E-Liquid-Produkt erstmals in Irland geliefert wird, muss sich der Lieferant (sofern nicht bereits registriert) bei der irischen Steuerbehörde (den Revenue Commissioners) registrieren, um die Steuererklärung abzugeben und die Steuer zu entrichten. Dies wird zu einem Verwaltungsaufwand für die Anmeldung und Zahlung der Steuer und die Führung der erforderlichen Aufzeichnungen führen. Nach bewährten Verfahren sollten diese Aufzeichnungen jedoch geführt werden, und die Systeme lassen sich relativ einfach aktualisieren, um die neue Steuer zu berücksichtigen.