EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 15.6.2022
COM(2022) 279 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

om fastställande av en betydande förändring av omständigheterna för upphettade tobaksvaror i enlighet med direktiv 2014/40/EU

1. Inledning

I artikel 2.28 i direktiv 2014/40/EU[1] (*direktivet*) definieras ”betydande förändring av omständigheterna” som en ökning av försäljningsvolymen per produktkategori med minst 10 % i minst fem medlemsstater, konstaterad på grundval av försäljningsuppgifter som överförts i enlighet med artikel 5.6 i direktivet, eller en ökning av förekomsten av användning i gruppen av konsumenter under 25 år med minst fem procentenheter i minst fem medlemsstater för respektive produktkategori, konstaterad på grundval av vad som anges i den särskilda Eurobarometerrapporten 385 från maj 2012 eller likvärdiga studier. Enligt samma bestämmelse anses en betydande förändring av omständigheterna dock inte ha förekommit om inte försäljningsvolymen för produktkategorin på återförsäljningsnivå överstiger 2,5 % av den totala försäljningen av tobaksvaror på unionsnivå. Enligt artiklarna 7.12 och 11.6 i direktivet ska en betydande förändring av omständigheterna för en viss produktkategori fastställas i en rapport från kommissionen.

Denna rapport innehåller information om den marknadsutveckling som är relevant för bedömningen av en betydande förändring av omständigheterna för upphettade tobaksvaror. Upphettade tobaksvaror är nya tobaksvaror som hettas upp för att avge ånga som innehåller nikotin och andra kemikalier och som andas in av användarna. Dessa varor är antingen rökfria tobaksvaror i den mening som avses i artikel 2.5 i direktivet eller tobaksvaror för rökning i den mening som avses i artikel 2.9 i direktivet. Analysen i denna rapport bygger på uppgifter som överförts i enlighet med artikel 5.6 i direktivet via EU:s webbportal EU-CEG, uppgifter som samlats in från EU:s spårbarhetssystem för tobak som inrättats enligt artikel 15 i direktivet samt uppgifter från *Euromonitor International Passport Tobacco* 2021. De sistnämnda utgörs av ett kommersiellt dataset som kommissionen förvärvat från Euromonitor International. Detta Euromonitordataset omfattar inte uppgifter för Luxemburg, Malta eller Cypern (som motsvarar mindre än 0,5 % av EU:s befolkning). Det användes dock som ett representativt mått på försäljningen i hela EU-27.

2. Analys av den betydande förändringen av omständigheterna för upphettade tobaksvaror

2.1 Första villkoret för en betydande förändring av omständigheterna

För att det första villkoret för en betydande förändring av omständigheterna ska vara uppfyllt måste minst en av de två nedanstående omständigheterna fastställas.

2.1.1 Ökning av förekomsten av användning i gruppen av konsumenter under 25 år med minst fem procentenheter i minst fem medlemsstater

Enligt den särskilda Eurobarometerrapporten 506[2] hade förekomsten av användning av upphettade tobaksvaror inte ökat med minst fem procentenheter i minst fem medlemsstater i gruppen av konsumenter under 25 år.

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 29.4.2014, s. 1).

[2] *Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes* (inte översatt till svenska) – Eurobarometerundersökning från februari 2021 (europa.eu).

2.1.2 Ökning av de berörda varornas försäljningsvolym med minst 10 % i minst fem medlemsstater

Tabell 1, som bygger på uppgifter från EU-CEG, visar ökningen av försäljningsvolymen på återförsäljningsnivå för upphettade tobaksvaror under perioden 2018–2020 i de medlemsstater där denna ökning konstaterades vara större än 10 %.

Tabell 1: Försäljningsvolym för upphettade tobaksvaror, i miljoner styck (2018–2020)

Medlems-stat	2018 års försäljning	2019 års försäljning	2020 års försäljning	2018–2019: ökning i procent	2020–2019 ökning i procent	2018–2020: ökning i procent
CY	44,590	96,660	147,260	117 %	52 %	230 %
CZ	0,859	1 284,094	1 744,4	> 999 %	39 %	> 999 %
FR	36,796	78,215	186,009	113 %	138 %	406 %
GR	0,007	1 159,804	1 443,958	> 999 %	25 %	> 999 %
HR	0,003	219,072	289,592	> 999 %	32 %	> 999 %
IT	0,042	3 571,016	5 819,033	> 999 %	63 %	> 999 %
NL	28,262	43,120	71,618	53 %	66 %	153 %
PL	0,010	1 206,171	2 466,150	> 999 %	104 %	> 999 %
PT	338,022	637,649	944,977	89 %	48 %	180 %
RO	486,239	671,053	837,587	38 %	25 %	72 %
EU-27	**934,854**	**12 332,655**	**19 716,820**	**1 219 %**	**60 %**	**2 009 %**

Källa: Uppgifter från EU-CEG.

Uppgifterna ovan bekräftar således att försäljningsvolymen för upphettade tobaksvaror på återförsäljningsnivå ökade med mer än 10 % i mer än fem medlemsstater under perioden 2018–2020.

Därmed är det första villkoret för en betydande förändring av omständigheterna uppfyllt för upphettade tobaksvaror.

2.2 Andra villkoret för en betydande förändring av omständigheterna: försäljningsvolymen för de berörda varorna på återförsäljningsnivå överstiger 2,5 % av den totala försäljningen av tobaksvaror på unionsnivå

Marknadsandelen för upphettade tobaksvaror på återförsäljningsnivå beräknades genom att den årliga försäljningsvolymen för dessa varor dividerades med den totala försäljningsvolymen för alla tobaksvaror på unionsnivå. Alternativa datakällor användes för att bekräfta beräkningens tillförlitlighet.

2.2.1 Försäljningsvolym för upphettade tobaksvaror på återförsäljningsnivå

Tabell 2 visar försäljningsvolymen i EU-27 för upphettade tobaksvaror år 2020 enligt två olika, av varandra oberoende datakällor.

Tabell 2: Försäljningsvolym för upphettade tobaksvaror i EU-27, i miljoner styck (2020)

Datakälla	Försäljningsvolym 2020
EU-CEG	19 717
Euromonitor	20 766

Såsom framgår av tabellen är försäljningsvolymen enligt Euromonitor något högre än försäljningsvolymen enligt EU-CEG. I denna rapport görs en konservativ bedömning av de upphettade tobaksvarornas marknadsandel. Därför användes den lägsta försäljningsvolymen (dvs. volymen enligt EU-CEG) som täljare vid beräkningen av marknadsandelen. Täljaren uttrycker de upphettade tobaksvarornas årliga marknadsvolym 2020, som ska jämföras med den totala volymen tobaksvaror som såldes i EU-27 på återförsäljningsnivå samma år.

2.2.2 Total försäljning av tobaksvaror på unionsnivå

Tabell 3 bygger på uppgifter från Euromonitor. Den visar den totala försäljningen av tobaksvaror år 2020, inklusive den totala försäljningen av cigaretter, cigarrer, cigariller, rulltobak, piptobak och tuggtobak samt upphettade tobaksvaror.

Tabell 3: Total försäljningsvolym för tobaksvaror (2020)

Cigaretter (i miljoner styck)	**Cigarrer (i miljoner enheter)**	**Cigariller (i miljoner enheter)**	**Rulltobak (i miljoner styck)***	**Piptobak och tuggtobak** (justering)**	**Upphettade tobaksvaror (i miljoner styck)**	**Total försäljning av tobaksvaror (i miljoner styck-ekvivalenter)**
408 279	1 006	8 459	108 059	3 908	20 766	550 478

* Rapport från Euromonitor: Vikten av den sålda rulltobaken uppgår till 75 641 ton. I analysen beräknas motsvarigheten i styck baserat på att en portion rulltobak är 0,7 gram.
** Försäljningsvolymen för piptobak och tuggtobak kan inte kvantifieras i styck på ett standardiserat sätt. I analysen justeras därför den totala försäljningsvolymen för tobaksvaror genom ett tillägg som motsvarar pip- och tuggtobakens andel av marknadsvärdet för EU-27, som uppgick till 0,71 % år 2020. Detta motsvarar alltså 550 478 * 0,71 % = 3 908 miljoner styckekvivalenter.
Källa: *Euromonitor International Passport Tobacco* 2021.

Från och med maj 2019 kan medlemsstaterna följa marknadsflödet av cigaretter och rulltobak genom EU:s spårbarhetssystem för tobak. I tabell 4 visas försäljningsvolymen för cigaretter och rulltobak för 2020, beräknad på grundval av uppgifter från spårbarhetssystemet för tobak och med hjälp av två alternativa metoder som var och en täcker något olika tidsperioder, vilket återspeglar den tid det tar för produkter att röra sig nedåt i distributionskedjan. Eftersom uppgifterna registreras på tillverkarnivå förutsätts det ta en månad innan produkten når återförsäljningsnivå (”tidsanpassade produktionssiffror”).

I spårbarhetsdatabasen ingår inte uppgifter om förpackningsstorlek. I analysen dubbelkontrollerades därför spårbarhetsuppgifterna mot EU-CEG-databasen med hjälp av den unika identitetsmärkningen på produkterna (TP-ID) för att fastställa antalet cigaretter per styckförpackning som deklarerats för varje identitetsmärkt tobaksvara i EU-CEG-rapporten.

Tabell 4: Produktion av cigaretter och rulltobak 2020[3]

Cigaretter		**Rulltobak**	
Tidsanpassade produktionssiffror (i miljoner styck)	**Icke-tidsanpassade produktionssiffror** (i miljoner styck)	**Tidsanpassade produktionssiffror** (i miljoner styckekvivalenter)	**Icke-tidsanpassade produktionssiffror** (i miljoner styckekvivalenter)
436 123	434 164	121 239	122 341

Tidsanpassade produktionssiffror avser perioden december 2019–november 2020.
Icke-tidsanpassade produktionssiffror avser perioden januari 2020–december 2020.
Källa: EU:s spårbarhetssystem för tobak.

I rapporten används en konservativ beräkningsmetod som bygger på det högre av de två värdena för respektive kategori (dvs. tidsanpassade produktionssiffror för cigaretter och icke-tidsanpassade produktionssiffror för rulltobak).

Enligt direktivet gäller kravet på spårbarhet för andra kategorier av tobaksvaror än cigaretter och rulltobak först från och med 2024. I tabell 5 kombineras därför uppgifter för cigaretter och rulltobak från spårbarhetssystemet för tobak med relevanta uppgifter från Euromonitor för andra kategorier av tobaksvaror.

Tabell 5: Total försäljning av tobaksvaror (2020)

Uppgifter från spårbarhetssystemet för tobak		**Uppgifter från Euromonitor**			**Justeringar**	**Uppgifter från spårbarhetssystemet för tobak + från Euromonitor**
Cigaretter (miljoner enheter)	**Rulltobak** (1 unik identitetsmärkning = 50 gram) (miljoner styckekvivalenter)	**Cigarrer** (miljoner enheter)	**Cigariller** (miljoner enheter)	**Upphettade tobaksvaror** (miljoner styck)	**Piptobak och tuggtobak*** (justering)	**Alla tobaks-varor** (i miljoner styckekvivalenter)
436 123	122 341	1 006	8 459	20 766	4 210	**592 904**

* Försäljningsvolymen för piptobak och tuggtobak kan inte kvantifieras i styck. I analysen justeras därför den totala försäljningsvolymen för tobaksvaror genom ett tillägg som motsvarar pip- och tuggtobakens andel av marknadsvärdet för EU-27, som uppgick till 0,71 % år 2020. Detta motsvarar alltså 592 904 * 0,71 % = 4 210 miljoner styckekvivalenter.
Källa: EU:s spårbarhetssystem för tobak, *Euromonitor International Passport Tobacco* 2021

[3] För att uppskatta försäljningsvolymen för rulltobak ansågs en förpackning rulltobak som registrerats i spårbarhetssystemet för tobak innehålla 50 gram tobak, dvs. motsvarande cirka 71 styck (då en portion antas innehålla 0,7 gram tobak).

För att beräkna exakt hur stor andel av den totala försäljningen av tobaksvaror i EU som består av upphettade tobaksvaror på återförsäljningsnivå användes den högsta totala försäljningsvolymen (dvs. kombinerade uppgifter om försäljningsvolym från spårbarhetssystemet för tobak och från Euromonitor) som nämnare.

2.2.3 Försäljningsvolym för upphettade tobaksvaror på återförsäljningsnivå i förhållande till den totala försäljningen av tobaksvaror på unionsnivå

Den exakta andel av den totala försäljningen av tobaksvaror i EU som motsvarar försäljningsvolymen av upphettade tobaksvaror på återförsäljningsnivå beräknades genom att använda den lägsta täljaren – försäljningsvolymen enligt EU-CEG (dvs. 19 717 miljoner styck) – och den högsta nämnaren, på grundval av uppgifter om försäljningsvolym från spårbarhetssystemet för tobak och från Euromonitor (dvs. 592 904 miljoner styckekvivalenter).

Denna konservativa beräkning visade att försäljningsvolymen av upphettade tobaksvaror på återförsäljningsnivå motsvarade **3,33 %** av den totala försäljningsvolymen för alla tobaksvaror på unionsnivå för år 2020.

Eftersom denna andel överskrider tröskelvärdet på 2,5 % är även det andra villkoret för en betydande förändring av omständigheterna uppfyllt för upphettade tobaksvaror.

2.2.4 Försäljningsvärdet av upphettade tobaksvaror på återförsäljningsnivå i förhållande till den totala försäljningen av tobaksvaror på unionsnivå

Analysen av försäljningsvärdet ger ett alternativt mått på de upphettade tobaksvarornas marknadsandel 2020 och gör det möjligt att beakta de återstående mindre kategorier av tobaksvaror som inte kan mätas i styck, nämligen piptobak och tuggtobak (dessa uppgifter används för justeringar av analysen av försäljningsvolymen).

I tabellen nedan visas det totala försäljningsvärdet av varje produktkategori för samtliga medlemsstater i EU-27 i miljarder euro:

Tabell 6: Försäljningsvärde per produktkategori (2020)

Produktkategorier	**Återförsäljningsvärde i miljarder euro**	**Marknadsandel (i %) av total försäljning på unionsnivå**
Cigaretter	109,88	81,38 %
Cigariller	2,33	1,73 %
Cigarrer	2,05	1,52 %
Finskuren tobak (rulltobak)	15,06	11,15 %
Piptobak	0,93	0,69 %
Tuggtobak	0,02	0,02 %
Upphettade tobaksvaror	4,74	**3,51 %**
Alla tobaksvaror	135,01	100,00 %

Källa: *Euromonitor International Passport Tobacco* 2021.

Dessa uppgifter visar således att försäljningsvärdet av upphettade tobaksvaror på återförsäljningsnivå motsvarade **3,51 %** av den totala försäljningen för alla tobaksvaror på unionsnivå år 2020. Detta bekräftar ytterligare den huvudsakliga analysen, som gjordes på grundval av försäljningsvolym.

3. Slutsats

Försäljningsvolymen för upphettade tobaksvaror

- har ökat med minst 10 % i minst fem medlemsstater,
- överstiger 2,5 % av den totala försäljningen av tobaksvaror på unionsnivå.

Således fastställs i denna rapport att det har förekommit en betydande förändring av omständigheterna för upphettade tobaksvaror.