



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.6.2013
COM(2013) 324 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**Intensivering af kampen mod cigaretsmugling og andre former for ulovlig handel med
tobaksvarer – En samlet EU-strategi**

{SWD(2013) 193 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	5
2.	Karakter og omfang af EU's problem med ulovlig handel med tobak.....	6
2.1.	Karakteren af den ulovlige handel	6
2.2.	Omfanget af ulovlig handel i EU	7
2.3.	Tredjelande, som er oprindelseslande for ulovlige tobaksvarer.....	7
2.4.	Ulovlig produktion i EU.....	9
2.5.	Beslaglagte mærker og beslaglæggelsessteder.....	9
3.	Faktorer, der bidrager til den ulovlige handel.....	10
3.1.	Betydelige incitamenter og smuthuller	10
3.2.	Utilstrækkelige kontrolforanstaltninger i forsyningskæden i forhold til omfanget af truslen.....	11
3.3.	Udfordringer for håndhævende myndigheder.....	12
3.3.1.	Told- og skattemyndigheder	12
3.3.1.1.	Risikostyring	12
3.3.1.2.	Kontrolmetoder, udstyr, uddannelse og it-værktøjer	13
3.3.2.	Andre håndhævende myndigheder.....	13
3.3.3.	Samarbejde mellem myndigheder og EU-aktører.....	14
3.3.4.	Korruption	14
3.3.5.	Internationalt samarbejde med myndigheder i tredjelande	14
3.4.	Ringe negative incitamenter: Medlemsstaternes straffe er forholdsvis lave.....	15
4.	Det videre forløb	15
4.1.	Foranstaltninger, der har til formål at reducere incitamentene	15
4.2.	Foranstaltninger til at sikre forsyningskæden	16
4.3.	Foranstaltninger til styrkelse af håndhævelse	17
4.3.1.	Løsning af udfordringer for EU's håndhævende myndigheder.....	17
4.3.1.1.	Risikostyring	17
4.3.1.2.	Operationelle foranstaltninger.....	17
4.3.1.3.	It-værktøjer og udstyr.....	17
4.3.1.4.	Samarbejde mellem EU-myndigheder	18
4.3.1.5.	Specifikke problemområder	18
4.3.1.6.	Deling af ekspertise og bedste praksis	19
4.3.2.	Forbedret samarbejde med primære kilde- og transitlande.....	20
4.4.	Skærpelse af straffe	21
5.	Konklusion	22

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Intensivering af kampen mod cigaretsmugling og andre former for ulovlig handel med tobaksvarer – En samlet EU-strategi

1. INDLEDNING

Ifølge beregninger foretaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) medfører ulovlig handel¹ med cigaretter årlige finansielle tab på mere end 10 mia. EUR for EU's og medlemsstaternes budgetter². Disse tab skyldes ubetalt told samt ubetalte skatter og afgifter, herunder moms og punktafgifter. Cigaretter udgør den største andel af ulovlig handel med tobak, men andre tobaksvarer (såsom tobak til rulning) handles også ulovligt.

For et årti siden bestod den ulovlige handel primært af containersmugling af kendte cigaretmærker i stor skala. I de senere år er den relative andel af smuglingen af disse "hovedmærker"³ faldet. På den anden side er forfalskning, ulovlig produktion og, vigtigst af alt smugling af "andre"⁴ mærker" (primært produceret uden for EU i mængder, der langt overstiger efterspørgslen på de pågældende nationale markeder) stigende.

Ulovlig handel med tobak er ikke kun et økonomisk spørgsmål. Ud over betydelig skade for medlemsstaternes og EU's skatteindtægter bidrager den ulovlige handel også til skyggeøkonomien. Den er næsten udelukkende i hænderne på organiserede kriminelle grupper, der arbejder på tværs af grænserne. Fra et sundhedsmæssigt synspunkt underminerer den ulovlige handel endvidere politiske initiativer, der har til formål at reducere forbruget af tobaksvarer, især blandt udsatte grupper, som f.eks. unge og lavindkomstgrupper. Størstedelen af de ulovlige tobaksvarer produceres ikke i overensstemmelse med kravene i EU's tobaksvarelovgivning⁵.

Europa-Kommissionen og medlemsstaterne har allerede iværksat foranstaltninger for at begrænse den ulovlige handel med tobaksvarer. Der er f.eks. indgået retligt bindende samarbejdsaftaler med fire af verdens førende cigaretproducenter⁶. I 2011 fremlagde Kommissionen en handlingsplan med det formål at bekæmpe smugling ved EU's østlige landegrænse⁷ for at løse problemerne i netop dette geografiske område. Ifølge analysen af de

¹ I denne meddelelse forstås ved "ulovlig handel" forskellige former for (international) smugling af både ægte og falske tobaksvarer (hovedsagelig cigaretter) samt ulovlig produktion og distribution internt i EU.

² Vurderingen bygger på beslaglæggelse, som medlemsstaterne har indberettet, der androg 4,5-4,6 milliarder cigaretter om året mellem 2005 og 2011.

³ Herunder mærker fra de fire største globale producenter: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco og Imperial Tobacco Limited.

⁴ I denne meddelelse bruges udtrykket "*andre mærker*" til at beskrive mærker, der ikke er produceret af de fire producenter, som EU og medlemsstaterne har indgået samarbejdsaftaler med. Disse cigaretter benævnes ofte "*cheap whites*".

⁵ For eksempel med hensyn til bestemmelserne om indholdsstoffer og den obligatoriske advarsel om sundhedsfare på pakningerne.

⁶ Philip Morris International (juli 2004), Japan Tobacco International (december 2007), British American Tobacco (juli 2010) og Imperial Tobacco Limited (september 2010), se http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

⁷ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager Kommissionens strategi for bekæmpelse af svig, Bruxelles, 24.6.2011, SEC(2011) 791 final, i det følgende benævnt "handlingsplanen for den østlige grænse".

foreliggende oplysninger⁸ er den ulovlige handel dog stigende i EU trods denne indsats. EU står over for stigende ulovlig tilstrømning af andre mærker fra tredjelande og stigende ulovlig produktion og distribution i EU.

Den ulovlige handel med tobaksvarer er desuden ikke kun et problem for EU – det er et verdensomspændende problem. I november 2012 vedtog de 176 kontraherende parter til WHO's rammekonvention om tobakskontrol (FCTC) en protokol til konventionen specifikt med det formål at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer⁹.

Problemet er betydeligt, og det er globalt. Det manifesterer sig på forskellige måder ved grænserne og inden for EU. Ulovlig handel påvirkes af efterspørgsels- og forsyningsfaktorer og af kontrolforanstaltningernes manglende effektivitet. Dens betydelige finansielle indvirkning på EU's og medlemsstaternes budgetter er meget alvorlig, navnlig under den nuværende økonomiske krise i EU. Der er tydeligvis behov for en samlet tilgang til problemet med ulovlig handel med tobak.

Denne meddelelse beskriver karakteren og omfanget af EU's problem med ulovlig handel med tobak, identificerer de faktorer, der bidrager til problemet, og foreslår en samlet EU-strategi til bekæmpelsen af problemet i EU.

Strategiens samlede tilgang tager højde for, at kampen mod ulovlig handel er et tværgående spørgsmål, der påvirkes af mange faktorer og drivkræfter, og som derfor involverer et bredt spektrum af europæiske og/eller nationale politikker.

2. KARAKTER OG OMFANG AF EU'S PROBLEM MED ULOVLIG HANDEL MED TOBAK

2.1. Karakteren af den ulovlige handel

Den ulovlige handel med tobak omfatter forskellige fænomener, der i et vist omfang er forskellige og kræver forskellige modforanstaltninger på forskellige niveauer. De forskellige former for ulovlig handel omfatter:

- (international) smugling af ægte tobaksvarer (dvs. hovedmærker og "andre mærker")
- (international) smugling af forfalskede cigaretter og
- ulovlig produktion og distribution i EU (uden told, moms og punktafgifter).

International smugling (af både ægte og forfalskede varer) kan omfatte:

- falske/ukorrekte angivelser (med forkert beskrivelse/værdi/oprindelse osv. af varer, ukorrekt betaling af told, hvis nogen, ubetalt moms og ubetalte punktafgifter)
- tilsløring af varer i lovlige forsendelser eller køretøjer eller på passagerer (ikke-erlagt told, ubetalt moms og ubetalte punktafgifter) og
- ulovlig krydsning af grænser, så kontakt med myndigheder undgås (ikke-erlagt told, ubetalt moms og ubetalte punktafgifter).

Inden for EU omfatter ulovlig handel ulovlig/ikkegodkendt produktion og distribution i EU's toldområde (herunder på tværs af forskellige skatteområder). Ulovlig distribution omfatter varer, som er produceret i EU og angivet til udførsel eller til levering inden for EU, og som derfor transporteres under moms- og afgiftssuspension, men som aldrig forlader EU's toldområde, eller som leveres til en modtager i EU, som er angivet i tolldokumentet i

⁸ Se kapitel 2.

⁹ Protokol til udryddelse af den ulovlige handel med tobaksvarer (i det følgende benævnt "FCTC-protokollen").

EMCS¹⁰ eller i momsangivelsen, samt importerede varer, der er overgået til fri omsætning i EU under moms- og afgiftssuspension, og som derefter distribueres ulovligt uden betaling af moms og afgifter. Dette omfatter også tilbagetrækning af varer fra transitordningen, som derefter sælges ulovligt i EU (ikke-erlagt told, ubetalt moms og ubetalte punktafgifter).

2.2. Omfanget af ulovlig handel i EU

I undersøgelser af problemet anerkendes det¹¹, at det er **særligt vanskeligt at måle den ulovlige handel** som følge af aktiviteternes ulovlige og hemmelige karakter. Der findes dog nogle estimater¹². I en EU-finansieret undersøgelse anslås det, at forbruget af ulovlige cigaretter i EU udgjorde 8,5 %¹³ af det samlede forbrug i 2007. I KPMG Project Star Report 2012¹⁴ anslås det ulovlige forbrug til 8,4 % for 2007, 8,6 % for 2008, 8,9 % for 2009, 9,9 % for 2010, 10,4 % for 2011 og 11,1 % for 2012. Dette svarer til en stigning på 30 % i løbet af de sidste seks år.

De beslaglæggelser, som medlemsstaterne har indberettet, bekræfter, at **cigaretter udgør langt den største del af beslaglæggelser af tobaksvarer**¹⁵, selv om der også er indberettet betydelige beslaglæggelser af rulletobak. Andre tobaksvarer forekommer tilsyneladende ikke i væsentlige antal.

2.3. Tredjelande, som er oprindelseslande for ulovlige tobaksvarer

I henhold til de foreliggende data stammer smuglede tobaksvarer især fra følgende lande (anført efter betydning): Kina, De Forenede Arabiske Emirater¹⁶, Vietnam, Malaysia, Den Russiske Føderation, Singapore, Hviderusland og Ukraine.

¹⁰ „Excise Movement and Control System“ (system til verifikation af punktafgiftspligtige varers omsætning), se fodnote 29.

¹¹ F.eks.: Luk Joossens, Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe (PPACTE), Work Package 5, deliverable 5.2: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions, august 2011, som findes på: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29 (i det følgende benævnt "Joossens"); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling, David Merriman, 2001, som findes på <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

¹² Analysen i denne meddelelse er primært baseret på officielle informationer (rapporter om beslaglæggelser) om produkternes oprindelse, typer og mærker, som medlemsstaternes myndigheder har indgivet til Kommissionen (OLAF) via AFIS-systemet (Anti Fraud Information System) (undermodulet CIGINFO, der blev oprettet på grundlag af afsnit II i Rådets forordning (EF) nr. 515/1997 af 13. marts 1997, EFT L 82 af 22.3.1997, s.1.) i 2010 og 2011, og på informationer indgivet til OLAF af medlemsstaterne inden for rammerne af taskgruppen vedrørende cigaretter (årlig konference afholdt af OLAF med deltagelse af myndigheder fra EU's medlemsstater og visse tredjelande), suppleret af rapporter fra industrien (dvs. oplysninger indgivet af de fire tobaksvareproducenter, som EU har indgået retligt bindende samarbejdsaftaler med, og KPMG Project Star Report), tobaksrapporterne fra Verdenstoldorganisationen (WCO) samt trussels- og risikoanalyser udført af Europol og Frontex.

¹³ Joossens, s. 13.

¹⁴ KPMG Project Star Report 2012, udarbejdet for Philip Morris International Management S.A., http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf

¹⁵ I henhold til WCO's seneste "Customs and Tobacco Report 2011" er cigaretter stadig den største udfordring på globalt plan.

¹⁶ For så vidt angår Kina, nævner medlemsstaterne oftest havnene Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo og Yantian. For så vidt angår De Forenede Arabiske Emirater, nævnes oftest havnene Jebel Ali og Dubai.

Figur 1. Ruter



Kina er fortsat oprindelseslandet for de fleste beslaglagte cigaretter. Analyser af beslaglagte varer viser, at disse især er forfalskede cigaretter. Beslaglagte ulovlige forsendelser blev sendt enten direkte til europæiske havne eller omladet via Singapore og Malaysia, hvor den ulovlige handel forværres af utilstrækkelig kontrol i frihandelsområderne.

Mens De Forenede Arabiske Emirater tidligere fungerede som omladningssted, viser aktuelle informationer tydeligt, at landet nu indtager en ny rolle som vigtigt produktionssted for andre mærker¹⁷, især i landets frihandelsområder.

Grækenland er tilsyneladende et vigtigt mål for sendinger fra Kina og De Forenede Arabiske Emirater.

Sendinger omlades ofte i Egypten, Tyrkiet og andre havne i den østlige del af Middelhavet.

Trods de gennemførte foranstaltninger er EU's østlige grænse fortsat mål for ulovlig handel, især den baltiske region. De vigtigste oprindelseslande i denne region er Rusland, Ukraine og i stigende grad Hviderusland. Med hensyn til Rusland (og også De Forenede Arabiske Emirater) er de fleste beslaglagte produkter ægte. Det betyder, at de er produceret på lovlig vis, men i antal, der i betydelig grad overstiger den lokale efterspørgsel i kildelandene. Uanset om der betales afgift i deres oprindelsesland eller ej, smugles disse produkter derefter ind i EU. En analyse overtaget af Frontex bekræfter, at cigaretsmugling er et af de største problemer ved EU's østlige grænse, og viser, at der sker betydelig smugling fra landene i Vestbalkan. Den viser også, at cigaretsmugling har stor indflydelse på grænsemyndighedernes arbejde ved de østlige landegrænser, herunder landegrænsen til Tyrkiet og landene i Vestbalkan¹⁸.

¹⁷ Som f.eks. Richman, Manchester, Marble, Gold Mount og Capital.

¹⁸ Se f.eks. Eastern Border Annual Overview, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

Modus operandi for smuglingen varierer betydeligt. Varer ankommer via skibscontainere, ad landevej (lastbiler, varevogne og personbiler), med mindre skibe eller flodfartøjer, med tog og også med fly og post. Indførslen af tobaksvarer skjult blandt andre varer er stadig den mest udbredte modus operandi. Gentagen smugling af små mængder (såkaldt "ant-smuggling") er et stort problem i grænseområderne. Denne trafik er nogle gange velorganiseret, og de små mængder samles i store læs, inden de transporteres til andre medlemsstater med henblik på salg på det ulovlige marked.

Det skal understreges, at organiseret kriminalitet spiller en stor rolle i den ulovlige handel, og det forværrer problemet yderligere¹⁹. Ulovlig handel med tobak er en aktivitet med høj fortjeneste og lav risiko og er derfor især attraktiv for organiserede kriminelle grupper, som kan hvidvaske de store fortjenester fra den ulovlige handel.

2.4. Ulovlig produktion i EU

Store mængder cigaretter **produceres sandsynligvis også ulovligt i EU**. Antallet af kendte ulovlige fabrikker er steget hurtigt: i 2011 opdagede medlemsstaterne ni ulovlige fabrikker, der anslås at have en samlet produktionskapacitet på mere end 9 millioner cigaretter om dagen. I 2010 opdagede man kun fem sådanne fabrikker.

2.5. Beslaglagte mærker og beslaglæggelsessteder

Andelen af andre mærker, der er beslaglagt, i forhold til hovedmærkerne²⁰ er støt stigende og nåede op på 58 % i 2011. De foranstaltninger, som de fire store producenter har gennemført i medfør af samarbejdsaftalerne, som f.eks. sporing af tobaksvarer, udvisning af fornøden omhu over for kunderne og forebyggelse af hvidvaskning af penge, har tydeligvis ført til en væsentlig reduktion i tilstedeværelse af disse virksomheders produkter på det ulovlige marked.

Nogle af de **andre mærker²¹**, som blev beslaglagt i den undersøgte periode, blev beslaglagt i mængder, der svarede til hovedmærkerne, eller **udviser en stærkt opadgående trend²²**, hvilket tydeligt viser, at de er veletablerede på de ulovlige markeder. Store mængder af visse andre mærker²³ produceres i EU.

En analyse af typerne af beslaglæggelsessteder/transportformer viser, at **beslaglæggelser i havne stadig tegner sig for de største beslaglagte mængder**, mens antallet af indenlandske beslaglæggelser er steget og er nået op på et betydeligt niveau med hensyn til både antal beslaglæggelser og beslaglagte mængder.

¹⁹ Se også Europol's rapport "EU Organised Crime Threat Assessment OCTA 2011" på [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf), s. 24-25.

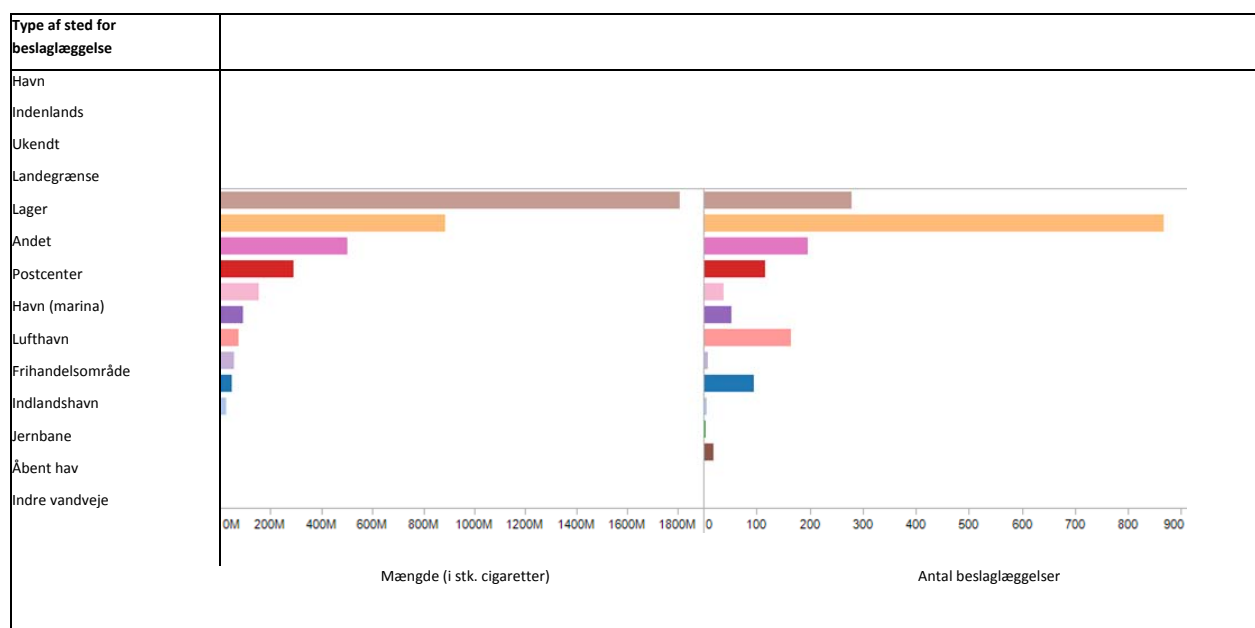
²⁰ Se fodnote 4.

²¹ F.eks. Jin Ling.

²² F.eks. Fest, Richman og Gold Mount.

²³ F.eks. Raquel og Gold Classic.

Figur 2. Type af beslaglæggelsessted



3. FAKTORER, DER BIDRAGER TIL DEN ULOVLIGE HANDEL

Handel med tobaksvarer er kompleks som følge af vældet af gældende regler og krav (f.eks. forskellige afgiftsregler). For at drive lovlig handel skal der derfor anvendes både almindelige EU-toldprocedurer og -regler og komplekse nationale afgiftsprocedurer med henblik på at klassificere, værdiansætte og anvende de korrekte afgiftssatser. Det er følgelig også en kompleks affære at drive ulovlig handel (incitamenter, negative incitamenter og kontrol).

Den ulovlige handel med cigaretter **stimuleres især af fire primære drivkræfter**:

- (1) betydelige incitamenter og smuthuller
- (2) utilstrækkelige kontrolforanstaltninger i forsyningskæden i forhold til omfanget af truslen
- (3) generelle og specifikke udfordringer for de håndhævende myndigheder
- (4) ringe negative incitamenter: lave straffe.

Hvis en strategi effektivt skal kunne bekæmpe cigaretsmugling, skal den samtidig omfatte incitamenter, negative incitamenter og kontrolfaktorer.

3.1. Betydelige incitamenter og smuthuller

Tobaksvarer er generelt belagt med høje afgifter i EU. Importafgifterne er høje og ligger mellem 40 og 58 %²⁴. Den samlede afgiftsincidens (inkl. moms) ligger mellem 70,12 % af detailsalgsprisen, inklusive alle afgifter, på cigaretter af den vejede gennemsnitspris i Luxembourg og 88,97 % i Det Forenede Kongerige.

Da mange af disse faktorer varierer nationalt, er der betydelige **prisforskelle** (på hvad der betales af slutforbrugeren) mellem tobaksvarer både inden for EU og sammenlignet med EU's nabolande. Med hensyn til punktafgifter på cigaretter udgør forskellen mellem medlemsstaten med den laveste afgift og medlemsstaten med den højeste afgift 206,41 EUR pr. 1000 cigaretter – over 4 EUR pr. pakke med 20 cigaretter – og det skaber en stærk efterspørgsel og

²⁴ Omkring 200 forskellige præference- og ikkepræferencetoldsatser gælder for tobaksvarer.

et stærkt incitament til ulovlig distribution på tværs af EU's skatteområder. Tilsvarende forskelle mellem punktafgifter gør sig gældende for andre tobaksvarer.

Selv om prisforskellene er indsnævret mellem EU-landene, er priserne i landene ved den østlige grænse stadig op til otte gange lavere. De store forskelle i detailsalgsprisen, inklusive afgifter, mellem medlemsstaterne har skabt en situation med grænsehandel, der alene skyldes afgifter, og med smugling og bedrageri. Grænsehandel er fuldt legitim og udgør endda en af fordelene ved det indre marked, forudsat at varerne indkøbes af de pågældende til deres egen personlige brug. Den ligger dog tæt op ad "smugling" inden for EU, hvor personer køber tobak i andre medlemsstater angiveligt til deres egen personlige brug, men i stedet sælger det uden at betale punktafgifter i forbrugsmedlemsstaten.

Forskellene i punktafgifter i forhold til nabotredjelande er endda betydeligt højere.

Kompleksiteten af de gældende regler skaber også incitament til ulovlige aktiviteter. Navnlig lovgivningen om afgifter på tobaksvarer er kompleks i EU-sammenhæng, især da en stor del af lovgivningen er national. Definitionen af punktafgiftspligtige tobaksvarer er særdeles kompleks, og der opstår flere og flere klassificerings- og definitionsproblemer for bestemte produkter²⁵. Der er desuden gråzoner²⁶ og smuthuller mellem smugling og retmæssig indførsel af tobak (og også alkohol) og produkter inden for de grænser for fritagelse for importafgifter, der gælder ved indrejse fra tredjelande og ved rejse mellem EU-lande.

Foranstaltningerne til begrænsning af overgangen til forbrug af store/uforholdsmæssige mængder af tobaksvarer umiddelbart inden en afgiftsstigning (foregribelse) er i øjeblikket også utilstrækkelige. Etablering af overskydende lagre, der overgår til forbrug inden en afgiftsstigning, resulterer i betydelig afgiftsunddragelse og reducerer medlemsstaternes indtægter.

Mere generelt kan det være vanskeligt at identificere og klassificere tobaksvarer (og deres oprindelse), og det kan kræve specialudstyr eller laboratorieanalyse.

Disse forskelle og smuthuller skaber et betydeligt økonomisk incitament til smugling og andre former for ulovlig handel.

3.2. Utilstrækkelige kontrolforanstaltninger i forsyningskæden i forhold til omfanget af truslen

I lyset af de klare incitamenter for kriminelle til at drive ulovlig handel er de foranstaltninger til at kontrollere forsyningskæderne på tobaksområdet, der gennemføres af myndighederne eller de økonomiske operatører selv, generelt utilstrækkelige.

Bortset fra eksisterende aftaler med de største producenter er der indtil videre ingen retlige foranstaltninger på EU-plan, der forpligter økonomiske operatører i tobaksforsyningskæden til at udvise fornøden omhu i forbindelse med deres aktiviteter²⁷. Der er på nuværende tidspunkt heller ingen generelle juridiske krav om, at producenter eller importører skal overvåge bevægelsen af cigaretter og andre tobaksvarer gennem deres forsyningskæde (følge). Når sådanne foranstaltninger ikke gennemføres, er det meget vanskeligt (endda umuligt) for

²⁵ Som f.eks. rå tobak, cigarillos (mærker, såsom Next, Partner, Braniff, Skjold osv.), DIET-tobak (dried ice expanded tobacco), vandpibetobak osv.

²⁶ Disse gråzoner vedrører navnlig definitionerne af "rejsende" og "lejlighedsvis indrejse i EU fra et tredjeland".

²⁷ F.eks.: krav om kundeidentifikation, krav om overvågning af salg for at sikre, at mængderne svarer til efterspørgslen på målmarkedet, og indberetning til myndighederne af beviser for, at en kunde driver ulovlige aktiviteter.

myndighederne at afgøre, præcist hvor et produkt blev omdirigeret til ulovlig handel (sporing).

I betragtning af de tendenser og incitamenter, der er beskrevet ovenfor, må de nuværende krav til de økonomiske operatører med hensyn til at kontrollere forsyningskæden, betragtes som klart utilstrækkelige, selv om der har været en vis succes hvad angår smugleri af hovedmærker.

3.3. Udfordringer for håndhævende myndigheder

På håndhævelsessiden er told- og skattemyndighederne de centrale aktører i bekæmpelsen af smugling fra tredjelande. Grænsevagter og politi spiller også en rolle. Politi og skattemyndigheder – samt toldmyndighederne i nogle medlemsstater – er centrale aktører i bekæmpelsen af ulovlig produktion og distribution i EU. Alle de involverede myndigheder (told, skat, politi og grænsevagter) står over for et betydeligt antal problemer. Nogle af disse er generelle (f.eks. udfordringer vedrørende dataudveksling, risikohåndtering og målretning), mens andre er specifikke for den ulovlige handel med tobak. Der er desuden ikke altid etableret samarbejdsordninger mellem myndigheder og EU-organer, som sætter dem i stand til at samarbejde effektivt, hvilket hæmmer den samlede indsats.

3.3.1. Told- og skattemyndigheder

Toldmyndighederne bruger deres personale, it-systemer samt kontrolprocedurer og -udstyr til at opdage mange forskellige former for ulovlig international handel med varer, herunder bl.a. tobaksvarer. Takket være EU's status som en toldunion med fælles retligt grundlag indgår EU's toldmyndigheder i et tæt netværkssamarbejde med fælles it-systemer, fælles ekspertgrupper og udveksling af embedsmænd²⁸. EU's skattemyndigheder deltager også i forskellige former for administrativt samarbejde med henblik på at bekæmpe skattesvig og -unddragelse i hele EU. Et væld af it-systemer og -netværk, som forvaltes af Kommissionen, støtter samarbejdet mellem myndighederne i denne forbindelse²⁹. Dette samarbejde omfatter ikke kun udveksling af risikoinformation³⁰, men også transeuropæiske netværk, som har til formål at kontrollere bevægelsen af varer, der er genstand for suspension af told og andre afgifter.³¹ Både told- og skattemyndigheder står dog over for en række udfordringer i deres kamp mod ulovlig handel med tobak – både eksternt og internt i EU.

3.3.1.1. Risikostyring

Toldmyndighederne har i de senere år udviklet en fælles ramme for at håndtere risici i forhold til kommercielle forsyningskæders bevægelse af varer, der krydser EU's ydre grænse. Som

²⁸ Toldsamarbejde/gensidig bistand baseret på forordning nr. 515/1997; it-infrastrukturer: AFIS (Anti-Fraud Information System) og MAB (Mutual Assistance Broker); CIS (Customs Information System).

²⁹ F.eks. CRMS (toldrisikoforvaltningssystem)/RIF (risikoinformationsformular) – artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks, EFT L 302 af 19.10.1992, s. 50, og artikel 4g i Kommissionens forordning (EF) nr. 2454/93 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks, EFT L 253 af 11.10.1993, s. 1-766, NCTS (det nye edb-baserede forsendelsessystem) – artikel 353 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93, EMCS (systemet til verifikation af punktafgiftspligtige varers omsætning) – Kommissionens forordning (EF) nr. 684/2009 af 24. juli 2009 om gennemførelse af Rådets direktiv 2008/118/EF for så vidt angår edb-procedurer for punktafgiftspligtige varers bevægelser under punktafgiftssuspension, EUT L 197 af 29.7.2009, s. 24-64, VIES (momsinformationsudvekslingssystem) – Rådets forordning (EU) nr. 904/2010 af 7. oktober 2010 om administrativt samarbejde og bekæmpelse af svig vedrørende merværdiafgift, EUT L 268 af 12.10.2010, s. 1-18, VIESCLO (Central Liaison Office for Indirect Taxation).

³⁰ CRMS/RIF.

³¹ NCTS.

Kommissionen for nylig har fremhævet i sin meddelelse om toldrisikostyring og sikkerhed i forsyningskæden³², står EU's toldmyndigheder over for en række udfordringer med hensyn til at gennemføre effektiv risikostyring. De vedrører navnlig kvalitet, tilgængelighed og deling af data som grundlag for effektiv risikostyring, kontrol og undersøgelse.

I meddelelsen udpeges specifikke problemer med data, som de økonomiske operatører fremlægger som grundlag for gennemførelsen af risikoanalyser, EU-toldmyndighedernes kapacitet til at bruge og dele informationer om risici med hinanden og med andre myndigheder og et behov for at forbedre samarbejdet samt data- og analysedelingen med både økonomiske operatører og internationale partnere. Der er fremsat forslag til yderligere foranstaltninger, som kan forbedre toldmyndighedernes evne til at styre forsyningskæderisici for alle varer, herunder større konvergens i toldmyndighedernes brug af information, datakilder, redskaber og metoder til identificering af risici og analyse af varebevægelser i forsyningskæden. Gennemførelse vil også have en betydelig indvirkning på de europæiske toldmyndigheders evne til at bekæmpe problemet med smugling af tobaksvarer.

3.3.1.2. Kontrolmetoder, udstyr, uddannelse og it-værktøjer

Kontrollen med visse typer smugling, som f.eks. ulovlig tobak skjult mellem lovlig fragt eller i passagerkøretøjer eller kommercielle transportkøretøjer, vanskeliggøres også af manglen på tilstrækkelige typer kontroludstyr, som f.eks. scannere og narkohunde. Ikke alle medlemsstater råder over sådant udstyr til at beskytte deres ydre grænser. Niveaue og kvaliteten af de ansattes bevidsthed og uddannelse kan også have betydning for effektiviteten af den nationale indsats mod smugling.

Inden for det indre marked kræver bekæmpelsen af cigaretsmugling nationale net af indenlandske undersøgelsesmyndigheder, der har til formål at afbryde og standse forsyningen og distributionen af ulovlig tobak i detailhandelen, på arbejdspladser og på private steder. Dette omfatter etablering af mobile kontrolenheder (efterfølgende kontrol) og udvidelse af kontrollen til indenlandske kontrolsteder og markeder. Ikke alle medlemsstater har gennemført denne praksis.

Der findes en række specifikke it-værktøjer, som kan bruges i kampen mod ulovlig handel med cigaretter på EU-plan, men der er også dokumentation for, at nogle af de eksisterende it-systemer i øjeblikket ikke udnyttes fuldt ud. Det nye rapporteringsmodul CIGINFO i AFIS-systemet omfatter f.eks. klare forbedringer, men det er stadig systematisk præget af manglende eller ufuldstændige informationer på afgørende områder – trods indsatsen for at strømline og forenkle medlemsstaternes indberetning af beslaglæggelser. Nye teknologier, som f.eks. dataanalyzesystemer, bruges endnu ikke til fuldt ud at udnytte informationer om bevægelsen af tobaksvarer (NCTS og EMCS).

3.3.2. Andre håndhævende myndigheder

Politi og grænsekontrolmyndigheder spiller også en rolle i indsatsen for at bekæmpe forskellige former for ulovlig handel med tobaksvarer. Medlemsstaterne bærer i henhold til fælles europæiske regler og procedurer ansvaret for at beskytte de ydre grænser. De spiller en vigtig rolle, når det drejer sig om at opdage tobaksvarer, der ulovligt transporteres over EU's grønne grænse. I indsatsen for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet bistås medlemsstaternes myndigheder af Frontex³³. Frontex udfører risikoanalyse, koordinerer det

³² COM (2012) 793 af 8.1.2013.

³³ Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser, EUT L 349 af 25.11.2004, s. 1.

operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne og udvikler og anvender informationssystemer, som muliggør udveksling af information, osv.

Da bekæmpelsen af ulovlig handel med tobaksvarer primært er toldmyndighedernes opgave, varierer politiets rolle fra medlemsstat til medlemsstat. Politiet spiller dog altid en central rolle i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og tilknyttet kriminalitet, som f.eks. hvidvaskning af penge. Den Europæiske Politienhed (Europol) støtter medlemsstaternes politimyndigheder i kampen mod alvorlig kriminalitet og især ulovlig produktion og distribution af tobaksvarer i EU, herunder organiseret momssvig. Eurojust³⁴ støtter samarbejdet mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder med henblik på at gøre deres undersøgelse og retsforfølgning af alvorlig kriminalitet mere effektiv.

3.3.3. Samarbejde mellem myndigheder og EU-aktører

En effektiv politik, der har til formål at bekæmpe ulovlig handel med tobaksvarer, kræver et målrettet samarbejde mellem nationale retshåndhævende myndigheder og efterforskningsmyndigheder. Oprettelsen af særlige taskforces, der omfatter told- og finansvæsnet, politiet samt andre retshåndhævende myndigheder, har skabt gode resultater. Dette er dog ikke en udbredt praksis i EU.

Også på EU-plan skal udvekslingen af efterretning og information blandt EU-organer, der deltager i bekæmpelsen af toldsvig, organiseret kriminalitet og grænseoverskridende kriminalitet (OLAF, Europol, Eurojust og Frontex), forbedres.

3.3.4. Korruption

Endelig har adskillige undersøgelser³⁵ og OLAF-sager vist, at korruption blandt de retshåndhævende myndigheder hindrer den effektive bekæmpelse af ulovlig handel, især når korruptionen vedrører toldmyndighederne³⁶. Bestikkelse af embedsmænd er faktisk en af de metoder, som smuglerne bruger til at dække over de ulovlige aktiviteter.

3.3.5. Internationalt samarbejde med myndigheder i tredjelande

En væsentlig dimension af problemet med ulovlig handel med tobak er international. Information om risici, tendenser og trusler, især i forbindelse med efterforskning, kræver et højt niveau af informationsudveksling og samarbejde med myndigheder i kilde- og transitlandene. Graden og kvaliteten af samarbejdet mellem EU og tredjelande varierer betydeligt, og det er ofte meget vanskeligt. Takket være en fælles indsats er samarbejdet med Ukraine og Moldova blevet bedre i de sidste to år – modsat situationen i forhold til Hviderusland. Det operationelle samarbejde med Rusland, Kina og Malaysia er godt, men der er stadig alvorlige problemer som følge af omfanget af ulovlig handel med oprindelse i disse lande. Det operationelle samarbejde med Singapore og De Forenede Arabiske Emirater er utilstrækkeligt, hvad angår disse landes frihandelsområder. Korruption blandt de

³⁴ Rådets afgørelse 2002/187/RIA af 28. februar 2002, EFT L 63 af 6.3.2002, s. 1.

³⁵ F.eks. Study on Anti-corruption measures in EU border control, Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov, Tihomir, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_ant Corruption_measures_in_EU_border_control.pdf; Integrated Report on Pricing Policies and Tobacco Control, undersøgelse udført for Europa-Kommissionen under EU's syvende rammeprogram, Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

³⁶ Endelig rapport fra "Study on Examining the links between organised Crime and Corruption", Philip Gounev og Tihomir Bezlov, Centre for the Study of Democracy, 2010, s. 96-97, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

retshåndhævende myndigheder er også et fremtrædende problem i kilde- og transitlande uden for EU.

3.4. Ringe negative incitamenter: Medlemsstaternes straffe er forholdsvist lave

Trods de indlysende incitamenter og den enorme fortjeneste, der opnås via ulovlig handel, står smuglerne kun over for forholdsvist lave risici i EU – for ikke at nævne alle andre steder³⁷. Straffene for cigaretsmugling varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. De varierer med hensyn til tilgangen til sanktionering (administrativ eller strafferetlig) og med hensyn til straffenes alvor. I én medlemsstat er maksimumsstraffen for de mest alvorlige tilfælde af sådanne lovovertrædelser fængsel i op til et år, mens lovovertrædere i andre medlemsstater kan idømmes straffe på op til 10 år. Bødeniveauerne varierer ligeledes betydeligt. De meget forskelligartede sanktioner giver smuglerne mulighed for at vælge deres indpassagesteder i EU ud fra det sted, hvor man anvender de laveste straffe.

4. DET VIDERE FORLØB

I forslaget til det videre forløb præsenteres foranstaltninger, der omhandler alle aspekter af problemet. For at målrette de knappe ressourcer lægges der dog vægt på de foranstaltninger, der lover de mest umiddelbare virkninger, dvs. mere effektiv sikring af forsyningskæden og styrkelse af håndhævelsen. Aktiviteter vedrørende følgende foranstaltninger er anført i den handlingsplan, der ledsager denne meddelelse.

4.1. Foranstaltninger, der har til formål at reducere incitamenterne

På nuværende tidspunkt er der kun begrænsede muligheder for at harmonisere punktafgifterne inden for EU, for ikke at nævne i forhold til nabolandene. Denne idé kan på længere sigt følges inden for EU og over for de østlige naboer, men andre foranstaltninger kan iværksættes omgående og på kort sigt for at mindske incitamenterne og smuthullerne.

Definitionen af afgiftspligtig tobak, som er særdeles kompleks, kunne f.eks. forenkles, hvis den blev tilpasset toldmyndighedernes definitioner. Der skal fastlægges en præcis definition af afgiftspligtige varer baseret på objektive kriterier, hvis det skal lykkes at mindske den administrative byrde for både økonomiske operatører og skattemyndigheder og samtidig lukke smuthuller og sikre, at afgiftslovgivningen generelt overholdes.

Hvad angår **gråzonen mellem smugling og rejsendes retmæssige indførsel**, overvejer Kommissionen at udarbejde teknisk vejledning, som kan hjælpe medlemsstaterne med at anvende objektive kriterier i forbindelse med tærsklerne for fritagelse for importafgifter.

Med hensyn til **foregribelse** skal det undersøges, om fælles grundlæggende regler om antforegribelse kan begrænse omfanget af skatteunddragelse og samtidig forhindre konkurrencefordrejning mellem økonomiske operatører, der er etableret i forskellige medlemsstater. Antforegribelsesforanstaltninger hænger sammen med dokumentationen for betaling af punktafgifter. Troværdige operatører, der har indgået aftaler, som sikrer højere overensstemmelsesstandarder, bør have mulighed for at anvende længere overgangsperioder med henblik på at dokumentere betalingen af punktafgifter.

Incitamenterne for ikke kun smuglerne, men også for **forbrugerne skal reduceres**. For at afskrække borgerne fra at købe ulovlige cigaretter og andre tobaksvarer skal offentligheden have bedre kendskab til de negative konsekvenser af ulovlig handel, især indvirkningen på de nationale finanser og den organiserede kriminalitets rolle, ligesom også den kendsgerning, at

³⁷

Visse nabolande har for nylig afkriminaliseret cigaretsmugling, hvilket vækker bekymring.

ulovlige varer ikke opfylder EU-lovgivningen om tobaksvarer, for eksempel bestemmelserne om indholdsstoffer og den obligatoriske advarsel om sundhedsfare på pakningerne.

Kommissionen vil:

- undersøge, hvordan anvendelsen af afgiftsregler kan forenkles, f.eks. via teknisk vejledning
- undersøge, hvordan skatteunddragelse kan begrænses ved at indføre fælles grundlæggende regler om antiforegribelse
- udvide de allerede eksisterende målrettede aktiviteter i samarbejde med interesserede og villige medlemsstater med henblik på at øge offentlighedens bevidsthed om de skader og de specifikke risici, der er forbundet med forbruget af ulovlige tobaksvarer.

4.2. Foranstaltninger til at sikre forsyningskæden

Som den første og vigtigste foranstaltning for bedre at sikre tobaksforsyningskæderne har EU og medlemsstaterne en fælles interesse i at **undertegne, ratificere og effektivt gennemføre FCTC-protokollen**, herunder foranstaltninger vedrørende godkendelse af produktionsudstyr, fornøden omhu og bestemmelser om frihandelszoner i EU.

Vigtigst forpligter protokollen parterne til at oprette et følge- og **sporingssystem** for alle tobaksvarer, der produceres i eller importeres til deres områder (artikel 8)³⁸. Det centrale element i et sådant system består af entydig id-mærkning, som medvirker til at bestemme oprindelsen og det punkt, hvor produkter omledes til ulovlig handel. Det vil sætte parternes kompetente myndigheder (dvs. medlemsstaterne og Europa-Kommissionen) i stand til at overvåge og kontrollere bevægelsen af tobaksvarer og deres juridiske status og omfatter også udveksling af information med internationale partnere via kontaktpunktet for global informationsdeling under WHO's FCTC-sekretariat. Et sådant følge- og sporingssystem vil forbedre kontrollen med forsyningskæden betydeligt og vil styrke de foranstaltninger, der i dag anvendes i forbindelse med bevægelsen af afgiftspligtige varer i EU (EMCS for EU-varer eller NCTS for tredjelandes varer).

De grundlæggende elementer i de nationale sporingssystemer fastlægges på EU-plan for at undgå fordrejninger på EU's indre marked for tobaksvarer. Det kan opnås gennem vedtagelsen af Kommissionens nylige forslag til et nyt tobaksvaredirektiv (TVD)³⁹. For at sikre fuld sporbarhed for tobaksvarer og for at sikre, at der kun findes overensstemmende produkter på EU-markedet, omfatter forslaget (artikel 14) et følge- og sporingssystem ("tracking og tracing") på pakkeniveau for tobaksvarer i hele leverandørkæden (undtagen detailsalg). Ifølge forslaget skal tobaksvarefabrikanter indgå aftaler om lagring af data med uafhængige tredjeparter, så der sikres et uafhængigt system og fuld gennemsigtighed og tilgængelighed for medlemsstaterne og Kommissionen til enhver tid.

Desuden skal der også ifølge forslaget være et sikkerhedselement på alle tobaksvarer, som kan hjælpe forbrugere og myndigheder til at skelne mellem ægte og forfalskede varer.

Derfor indeholder forslaget til et nyt tobaksvaredirektiv i artikel 14 bestemmelser om følge og sporing, hvilket er fuldt på linje med FCTC-protokollen, for så vidt angår EU-handelen med tobaksvarer.

³⁸ For cigaretter er parterne forpligtede til at indføre kravet senest fem år efter protokollens ikrafttræden. For andre tobaksvarer er fristen 10 år (artikel 8, stk. 3).

³⁹ Forslag til direktiv om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og tobaksrelaterede produkter (COM(2012)788 final af 19.12.2012).

Kommissionen vil foreslå foranstaltninger med henblik på:

- at undertegne, ratificere og gennemføre FCTC-protokollen på EU-niveau
- at sikre overensstemmelse med bestemmelserne i protokollen, for så vidt angår forhold, der falder ind under EU's kompetencer.

Europa-Parlamentet og Rådet bør vedtage Kommissionens forslag til et nyt tobaksvaredirektiv så hurtigt som muligt, med de foreslåede følge- og sporingsforanstaltninger.

4.3. Foranstaltninger til styrkelse af håndhævelse

4.3.1. Løsning af udfordringer for EU's håndhævende myndigheder

4.3.1.1. Risikostyring

Gennemførelsen af de foranstaltninger, som Kommissionen har udpeget i sin meddelelse om toldrisikostyring, specifikt vedrørende kvalitet af data, som de økonomiske operatører skal indgive, samt deres tilgængelighed og deling med henblik på risikostyring, vil tilvejebringe en stærkere og mere sammenhængende koordineret ramme for risikostyring og kan forbedre målretningen mod mistænkelige aktiviteter (herunder aktiviteter, som omfatter tobaksvarer).

Delingen af analyseinformation med EU's toldsteder og andre EU-aktører, der deltager i kampen mod ulovlig international handel vil øge de operationelle myndigheders kapacitet. Denne forbedrede ramme vil yde et væsentligt bidrag til kampen mod alle former for ulovlig handel, herunder smugling af tobaksvarer.

4.3.1.2. Operationelle foranstaltninger

Operationelle foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af handlingsplanen for den østlige grænse, viser allerede lovende resultater og bør fortsat gennemføres som et led i denne strategi. Som en del af EU's ramme for risikostyring er området for cigaretsmugling blevet udpeget til et prioriteret kontrolområde i 2013 med det formål at sikre mere intensive risikobaserede og koordinerede kontrolforanstaltninger for hele EU⁴⁰. Som supplement til det prioriterede kontrolområde har Kommissionen og de rumænske toldmyndigheder etableret en regional fælles toldaktion, der også involverer Ukraine og Moldova. Ud fra resultaterne af disse tiltag vil specifikke henstillinger blive udarbejdet og gennemført med henblik på systematisk at styrke EU's kapacitet til at identificere fælles risici og bekæmpe disse risici på området for cigaretter. Hvis den endelige analyse af resultaterne er positiv, bør der endvidere **tilrettelægges yderligere målrettede aktioner** mod ulovlig handel med tobaksvarer, som muligvis involverer specifikke højrisikofaktorer, som f.eks. sendinger, der kommer fra vigtige kildelande, såsom De Forenede Arabiske Emirater, eller velkendte risikoområder.

Svagheder i fælles toldaktioner, som Rådets Toldsamarbejdsgruppe (CCWP) har udpeget⁴¹, bør afhjælpes, og delingen af informationer inden for rammerne af en fælles toldaktion bør forbedres.

Oplysninger om den geografiske oprindelse af ulovlige tobaksvaresendinger kan forbedres via **teknisk analyse af stikprøver** fra beslaglagte produkter i medlemsstaterne.

4.3.1.3. It-værktøjer og udstyr

Med hensyn til **eksisterende it-værktøjer**, som f.eks. CIGINFO, bør medlemsstaterne opfordres til at udnytte disse fuldt ud. Samtidig vil Kommissionen i højere grad give feedback

⁴⁰ Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93, artikel 4, litra g)-j).

⁴¹ DOC 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, Project Group 4.6. of the 4th Action Plan of the 2009 Strategy on customs cooperation (Doc. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

om resultaterne af analyser af beslaglæggelser. Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder kan undersøge mulighederne for at anvende CSM-data (Container Status Message) til at fokusere på mistænkelige sendinger i forbindelse med cigaretsmugling. Mulighederne for mere effektiv anvendelse af andet udstyr, som f.eks. infrastruktur til **automatisk genkendelse af nummerplader og containerkoder** (ved at dele information, der indhentes med værktøjet, på regionalt eller europæisk plan), vil også blive undersøgt.

Anvendelse af ATIS⁴² til at indsamle trends baseret på dataanalyser med henblik på at støtte medlemsstaterne i deres indsats mod operationelle risici bør overvejes. En tilsvarende indsats på grundlag af EMCS-transaktioner kan også overvejes.

Der kan i fremtiden muligvis ydes bedre støtte til **moderniseringen af toldvæsnet**, herunder infrastruktur og udstyr, via EU's strukturfonde, hvis EU-medlemsstaterne er bevidste om og prioriterer målet i overensstemmelse hermed i deres nationale rammebeløb.

4.3.1.4. Samarbejde mellem EU-myndigheder

Ud over specifikke foranstaltninger, der har til formål at forbedre delingen af risikoinformation og udnytte forsyningskædedata bedre via udviklingen af fælles risikostyringsværktøjer og -metoder på EU-plan som identificeret i meddelelsen om risikostyring, bør den planlagte reform af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) bane vejen for forbedret efterforskningssamarbejde mellem OLAF, Europol, Eurojust og Frontex⁴³. Den indgåede aftale mangler stadig at blive formaliseret. Forslaget til en reform af Europol⁴⁴ har også banet vejen for forbedret informationsudveksling i forbindelse med efterforskning.

Delingen af information og efterretning blandt de forskellige myndigheder, der er involveret i beskyttelsen af de ydre grænser, bidrager til at forhindre og bekæmpe netop denne type grænseoverskridende kriminalitet. Det er derfor vigtigt, at OLAF og Frontex deler efterretning under Eurosur-systemet på EU-plan, og at toldmyndighederne deltager og leverer input på nationalt plan til Eurosur-systemet⁴⁵.

4.3.1.5. Specifikke problemområder

Det specifikke og akutte problem med **Grækenland** som et vigtigt indpassagested behandles inden for rammerne af taskeforcen vedrørende Grækenland⁴⁶ og den tekniske bistand, der ydes til reformen af generalsekretariatet for statens indtægter.

Kommissionen vil:

- tilrettelægge yderligere målrettede foranstaltninger både i EU og/eller over for tredjelande ved brug af de mest hensigtsmæssige eksisterende værktøjer, som f.eks. prioriterede kontrolområder samt regionale og/eller internationale fælles toldaktioner
- afhjælpe de svagheder, der er identificeret i fælles toldaktioner

⁴² Informationssystemet til bekæmpelse af svig ("Anti-Fraud Information System") er en AFIS-applikation, se fodnote 28.

⁴³ KOM(2011) 135 endelig.

⁴⁴ COM(2013) 173 final.

⁴⁵ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene: Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the action to be taken for its establishment (SEC(2011)145 final).

⁴⁶ Dette bør omfatte finansiering af yderligere udstyr til toldmyndighederne inden for rammerne af Hercule II og III og samarbejde med de græske nationale myndigheder om at identificere og afhjælpe svaghederne i kontrolsystemerne.

- fortsætte sit arbejde med videnskabelige forsknings- og analysemetoder i bekæmpelsen af ulovlig handel med tobaksvarer - give mere feedback til medlemsstaterne om analyser af beslaglæggelser - undersøge muligheden for at foreslå foranstaltninger, der på centralt plan sammenkæder og indsamler informationer indhentet via værktøjer til automatisk genkendelse af nummerplader og containerkoder, med henblik på at stille disse informationer til rådighed for de andre medlemsstater - yde bistand til medlemsstaternes toldmyndigheder med henblik på at identificere nuværende og fremtidige programmer, der kan støtte og modernisere EU's toldsteder, hvad angår toldstedernes infrastruktur, udstyr (herunder toldlaboratorier), systemer og tjenester - lette medlemsstaternes adgang til at bruge nuværende og fremtidige finansieringsinstrumenter og programmer - løse de specifikke problemer i Grækenland via hensigtsmæssige tiltag sammen med taskforcen for Grækenland. Kommissionen og medlemsstaterne bør - på grundlag af resultaterne af det prioriterede kontrolområde udarbejde og gennemføre henstillinger, som kan styrke EU's kapacitet til at identificere cigaretsmugling. Europa-Parlamentet og Rådet bør - så hurtigt som muligt vedtage den igangværende revision af OLAF-forordningen - vedtage Kommissionens forslag til en reform af Europol. Medlemsstaterne bør forbedre rapporteringen i CIGINFO.

4.3.1.6. Deling af ekspertise og bedste praksis

Som en generel foranstaltning er det afgørende, at de **tilgængelige ressourcer optimeres og koordineres** både på nationalt plan og på EU-plan for at styrke evnen og kapaciteten til håndhævelse. Netop på området for international cigaretsmugling har vellykket gennemførelse af nationale strategier medvirket til at reducere omfanget af ulovlig handel i en række EU-lande.

Deling af erfaring og ekspertise kan skabe vigtige synergier og gøre det muligt at identificere de nyeste og mest effektive teknologier og metoder til både forebyggelse og opdagelse. Denne deling af ekspertise og den fremtidige pooling af ressourcer er grundlæggende målsætninger i de kommende programmer Told 2020 og Fiscalis 2020⁴⁷. Disse støttes endvidere delvist via Hercules III-programmet i indsatsen for at bekæmpe svig. Bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet kan også støttes via EU's Fond for Intern Sikkerhed, instrumentbaseret finansiel støtte til grænseforvaltning og den fælles visumpolitik⁴⁸.

Deling af national praksis i bekæmpelsen af toldkriminalitet (primær smugling) gennemføres inden for rammerne af Rådets Toldsamarbejdsgruppe. En specifik gruppe har påtaget sig at forbedre mulighederne for at håndtere truslen fra alvorlig og organiseret

⁴⁷ COM(2012) 464 final og COM(2012) 465 final.

⁴⁸ KOM(2011) 750 endelig.

kriminalitet inden for smugling af tobaksvarer via nye former for samarbejds- og efterforskningsteknikker⁴⁹.

En koordineret tilgang kan også overvejes, hvad angår **kurser** til personalet hos de retshåndhævende myndigheder i de specifikke forhold, der gør sig gældende i forbindelse med handel med tobaksvarer, der er særdeles kompleks, selv når den er lovlig. Specifikke foranstaltninger og deling af erfaringer med **håndtering af korruption** kan også gennemføres på EU-plan. Til det formål kan Kommissionen bistå medlemsstaterne og tilrettelægge udveksling af personale mellem kompetente nationale myndigheder, der deltager i bekæmpelse af smugling.

Kommissionen vil:

- udvikle et specialiseret uddannelsesmodul til retshåndhævende myndigheder i samarbejde med medlemsstaterne, Cepol og (i fremtiden) Europol
- bistå medlemsstaterne i indsatsen for at dele bedste praksis vedrørende bekæmpelse af toldkriminalitet og korruption, herunder ved at yde finansiel bistand fra Hercule-programmet til personaleudveksling.

4.3.2. *Forbedret samarbejde med primære kilde- og transitlande*

De vigtigste kilde- og transitlande skal dele information vedrørende deres lovlige cigaretproduktion og -distribution, trusselsvurderinger og information vedrørende organiseret kriminalitet, og de skal samarbejde og yde bistand i forbindelse med konkret efterforskning.

Til det formål skal EU mere effektivt udnytte og rejse problemet inden for de eksisterende rammer for samarbejdet med Kina, f.eks. den eksisterende ramme, der er oprettet i medfør af aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Folkerepublikken Kinas regering om samarbejde og fælles administrativ bistand i toldspørgsmål⁵⁰. EU bør også udnytte de nuværende og fremtidige associeringsaftaler med de europæiske naboskabslande og stabiliserings- og associeringsaftalerne med Vestbalkan fuldt ud. Problemet bør derfor rejses systematisk på de kompetente ministermøder under naboskabspolitikken og på seminarer på højt plan om toldsamarbejde. Der bør gennem eksisterende eller nyetablerede fora tages skridt til at opnå en harmoniseret tilgang, således at afgiftsstrukturer og -satser kan blive tilnærmet hinanden mellem nabopartnerlande, og at incitamentet til smugling som følge af forskelle mellem landene kan reduceres til et minimum.

Gennemførelsen af de strategiske rammer for toldsamarbejde med Rusland, Ukraine og Moldova bør fortsættes, herunder især med hensyn til at etablere mekanismer for drøftelser af samarbejdet om håndtering af toldsvig, herunder mulige fælles aktioner, og en lignende ramme bør indføres over for Hviderusland. Forhandlingerne vedrørende administrative samarbejdsordninger mellem OLAF og toldmyndighederne i Ukraine og Moldova bør afsluttes inden juli 2013, og forhandlinger bør indledes med Rusland og Hviderusland.

Selv om der ikke er en bilateral ramme for samarbejdet med De Forenede Arabiske Emirater, skal EU drøfte problemet med De Forenede Arabiske Emirater på politisk plan. EU skal endvidere forstærke kontrollen af sendinger fra De Forenede Arabiske Emirater og tilrettelægge målrettede operationer.

⁴⁹ Projektgruppen vedrørende aktion 5.1 "At forbedre mulighederne for at håndtere truslen fra alvorlig og organiseret kriminalitet inden for smugling af tobaksvarer via nye former for samarbejds- og efterforskningsteknikker".

⁵⁰ EUT L 375 af 23.12.2004, s. 20.

EU bør også fortsat yde teknisk og finansiel bistand til EU's naboskabslande, Vestbalkan og Tyrkiet med henblik på at bekæmpe ulovlig handel, herunder korruption inden for toldmyndighederne og andre retshåndhævende myndigheder.

Også **partnerskabs- og samarbejdsaftalerne med Vietnam, Malaysia og Singapore**⁵¹ bør danne udgangspunkt for et styrket samarbejde om bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. De foreslåede forholdsregler mod svig i frihandelsaftalerne med disse lande skal udnyttes til at styrke samarbejdet om toldanliggender. Sådanne forholdsregler mod svig vil systematisk blive foreslået i alle EU's internationale handels- og/eller samarbejdsaftaler.

Ikrafttrædelsen og **gennemførelsen af FCTC-protokollen** vil tilføre kampen mod ulovlig handel en ny dimension – også på globalt plan – via følge- og sporingssystemet og kontaktpunktet for global informationsdeling under WHO's FCTC-sekretariat og også ved at styrke det retlige samarbejde i straffesager og gensidig juridisk bistand i forbindelse med juridiske spørgsmål. Bortset fra selve WHO kan WCO og Interpol spille en vigtig rolle ved at opfordre deres medlemmer til at ratificere og gennemføre FCTC-protokollen og træffe effektive foranstaltninger på den baggrund.

Kommissionen vil:

- intensivere sit samarbejde med Kina, de europæiske naboskabslande, Rusland, Vestbalkan og Tyrkiet om toldsamarbejde og bekæmpelse af cigaretsmugling
- undersøge fordelene ved at udstationere yderligere EU-forbindelsesofficerer i primære kilde- og transitlande
- foreslå relevante forholdsregler mod svig, som systematisk medtages i mandaterne til forhandling af relevante internationale aftaler
- fremme undertegnelsen, ratificeringen og gennemførelsen af FCTC-protokollen, især af de vigtigste kildelande, bl.a. via et tæt samarbejde med WCO og et styrket samarbejde med Interpol og via finansiel støtte og teknisk bistand til WHO's FCTC-sekretariat og tredjelande.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten vil systematisk rejse problemet med ulovlig handel med tobaksvarer på EU-plan med de primære kilde- og transitlande, navnlig De Forenede Arabiske Emirater. Kommissionen vil foreslå fælles handlingsplaner mellem EU og de primære kildelande.

Kommissionen vil – og medlemsstaterne bør – sikre samarbejdet med kontaktpunktet for global informationsdeling under WHO's FCTC-sekretariat.

4.4. Skærpelse af straffe

Med hensyn til negative incitamenter er der behov for effektive og afskrækkende sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, i hele EU for at begrænse den ulovlige handel med tobaksvarer. Kommissionen vil få udarbejdet en ekstern undersøgelse af de eksisterende straffe i medlemsstaterne specifikt med relation til ulovlig handel med tobaksvarer, herunder smugling i særdeleshed, og domstolenes anvendelse heraf.

Flere eksisterende og mere generelle initiativer giver allerede i dag mulighed for at styrke de negative incitamenter til ulovlig handel med tobaksvarer. Bestemmelserne i WHO's netop vedtagne FCTC-protokol kræver f.eks., at de kontraherende parter vedtager lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger med det formål at definere en række handlinger

⁵¹ Partnerskabs- og samarbejdsaftalen med Vietnam blev undertegnet i juni 2012, og forhandlingerne med Singapore og Malaysia er langt fremme. Forhandlinger om en frihandelsaftale med Singapore blev afsluttet i december 2012, og forhandlinger om frihandelsaftaler med de andre lande er stadig i gang.

som ulovlige i henhold til deres nationale lovgivning, og at de sikrer, at personer, der kendes skyldige i ulovlige handlinger, underkastes effektive, forholdsmæssige og afskrækkende strafferetlige eller civilretlige sanktioner. Den undersøgelse, der iværksættes, vil også overvåge overensstemmelsen med FCTC-protokollen, og Kommissionen vil afhængigt af resultaterne overveje at fremsætte forslag til lovgivning.

Kommissionen har allerede i juli 2012 foreslået vedtagelsen af et direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser⁵², som harmoniserer definitionerne af lovovertrædelser, niveauerne for minimumsstraffe og maksimumsstraffe samt perioderne for forældelsesfrister, som stadig varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Hvis medlemsstaterne godkender dette, kan det medvirke til at løse problemet med forskelligartede straffe i medlemsstaterne. Kommissionen vil desuden i 2013 fremlægge forslag om en tilnærmelse af definitionerne af overtrædelser af toldlovgivningen og ikkestrafferetlige sanktioner.

Kommissionen vil:

- udføre en ekstern analyse af de eksisterende straffe i medlemsstaterne med henblik på at analysere gennemførelsen af FCTC-protokollen
- fremsætte et forslag om at tilnærme definitionerne af overtrædelser af toldlovgivningen og ikkestrafferetlige sanktioner.

5. KONKLUSION

Bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer kræver både politiske løfter og konkrete foranstaltninger, som kan beskytte EU's og medlemsstaternes finansielle interesser, bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og beskytte borgerne mod varer, der ikke opfylder EU's tobakslovgivning.

Visse foranstaltninger og initiativer er blevet vedtaget og gennemføres i øjeblikket. Andre er i støbeskeen, og endnu andre skal styrkes. Problemet med smugling af tobaksvarer er først og fremmest et komplekst og globalt problem. For at opnå effektive resultater skal det løses på en helhedsorienteret måde, både geografisk og med hensyn til regler, ressourcer og procedurer, der omhandler efterspørgsel, forsyning, kontrol og håndhævelse.

Gennemførelsen af den strategi, der er beskrevet i denne meddelelse, og de foranstaltninger og tiltag, der er forbundet hermed, og som er beskrevet i handlingsplanen, vil tage fat om de identificerede problemer og drivkræfter og vil dermed i væsentlig grad styrke kampen mod ulovlig handel i EU og støtte gennemførelsen af de eksisterende foranstaltninger og politikker.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at drøfte de foranstaltninger, der foreslås i denne meddelelse, og den tilknyttede handlingsplan, og til at støtte Kommissionen og medlemsstaterne i gennemførelsen heraf. Kommissionen vil overvåge gennemførelsen af handlingsplanen, som vil kunne færdiggøres inden udgangen af 2015, navnlig dens virkninger på de forskellige årsager til problemet, og vil udarbejde en rapport tre år efter offentliggørelsen af denne meddelelse.

⁵²

COM(2012) 363 final, 2012/0193 (COD), Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser.