



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.6.2013
COM(2013) 324 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**Intensyfikacja walki z przemysłem papierosów i innymi formami nielegalnego handlu
wyrobami tytoniowymi — Kompleksowa strategia UE**

{SWD(2013) 193 final}

SPIS TREŚCI

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO Intensyfikacja walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi — Kompleksowa strategia UE	
1. Wprowadzenie.....	4
2. Charakter i skala problemu nielegalnego handlu tytoniem w UE.....	5
2.1. Charakter nielegalnego handlu.....	5
2.2. Skala i zakres nielegalnego handlu w UE	6
2.3. Państwa trzecie, z których pochodzą nielegalne wyroby tytoniowe.....	7
2.4. Nielegalna produkcja w UE	8
2.5. Zajmowane marki i miejsca zajęć	8
3. Czynniki przyczyniające się do nielegalnego handlu	9
3.1. Czynniki zachęcające są znaczne a luki prawne są poważne	10
3.2. Kontrola łańcucha dostaw nie odpowiada zagrożeniu	11
3.3. Wyzwania dla organów egzekwowania prawa	11
3.3.1. Organy celne i podatkowe.....	11
3.3.1.1. Zarządzanie ryzykiem	12
3.3.1.2. Metody kontroli, wyposażenie, szkolenia i narzędzia informatyczne	12
3.3.2. Inne organy egzekwowania prawa	13
3.3.3. Współpraca między właściwymi organami i innymi unijnymi podmiotami	14
3.3.4. Korupcja.....	14
3.3.5. Współpraca międzynarodowa z organami państw trzecich	14
3.4. Niewielka liczba czynników zniechęcających: sankcje nakładane przez państwa członkowskie są stosunkowo niskie.....	14
4. Dalsze działania	15
4.1. Środki mające na celu zmniejszenie zachęt	15
4.2. Środki mające zabezpieczyć łańcuch dostaw.....	16
4.3. Środki mające na celu wzmocnienie egzekwowania prawa	17
4.3.1. Rozwiązywanie problemów przez unijne organy egzekwowania prawa.....	17
4.3.1.1. Zarządzanie ryzykiem	17
4.3.1.2. Działania operacyjne.....	17
4.3.1.3. Narzędzia informatyczne i sprzęt.....	18
4.3.1.4. Współpraca między organami UE	18
4.3.1.5. Szczególne obszary problemowe	19
4.3.1.6. Udostępnianie wiedzy specjalistycznej i najlepszych praktyk.....	20

4.3.2.	Zacieśnienie współpracy z głównymi państwami pochodzenia i tranzytu	20
4.4.	Zaostrzenie sankcji.....	22
5.	Wnioski	23

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Intensyfikacja walki z przemytem papierosów i innymi formami nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi — Kompleksowa strategia UE

1. WPROWADZENIE

Według szacunków Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), nielegalny handel¹ papierosami powoduje roczne straty finansowe w wysokości ponad 10 mld euro dla budżetu Unii Europejskiej i jej państw członkowskich². Straty te wynikają z niezapłaconych należności celnych i podatków, w tym podatku od wartości dodanej (VAT) i podatku akcyzowego. Papierosy stanowią największą część nielegalnego handlu tytoniem, ale inne wyroby tytoniowe (takie jak tytoń przeznaczony do samodzielnego skręcania papierosów) również są przedmiotem nielegalnego handlu.

Dziesięć lat temu większość nielegalnego obrotu stanowił przemysł na dużą skalę papierosów znanych marek w kontenerach. W ostatnich latach zmniejszył się procentowy udział w przemyśle tych „głównych marek”³. Z drugiej strony, wzrasta liczba podróbek, nielegalna produkcja i, co najważniejsze, przemysł „innych marek”⁴ (wytwarzanych głównie poza UE w ilościach znacznie przekraczających zapotrzebowanie na odpowiednich rynkach krajowych).

Nielegalny handel tytoniem jest nie tylko problemem gospodarczym. Oprócz znacznego zubożenia krajowych i unijnych dochodów, nielegalny handel stanowi siłę napędową szarej strefy gospodarki. W rzeczywistości jest on prawie wyłącznie domeną zorganizowanych grupy przestępczych, których działalność ma charakter transgraniczny. Ponadto, z punktu widzenia ochrony zdrowia, nielegalny handel szkodzi politycznym inicjatywom ukierunkowanym na ograniczenie konsumpcji wyrobów tytoniowych, w szczególności wśród grup szczególnie podatnych, takich jak młodzież i grupy o niskich dochodach. W dużej części nielegalne wyroby tytoniowe nie są produkowane zgodnie z wymogami prawodawstwa tytoniowego UE⁵.

Komisja Europejska i państwa członkowskie podjęły już działania, aby ograniczyć nielegalny handel wyrobami tytoniowymi. Na przykład, z czterema czołowymi światowymi producentami papierosów zawarto prawnie wiążące umowy o współpracy⁶. W 2011 r. Komisja przedstawiła plan działania na rzecz zwalczania przemytu przez wschodnią granicę

¹ Na potrzeby niniejszego komunikatu pod pojęciem „nielegalny handel” należy rozumieć różne typy (międzynarodowego) przemytu oryginalnych i podrabianych wyrobów tytoniowych (głównie papierosów), jak również nielegalną produkcję i dystrybucję w UE.

² Szacunki te opierają się na informacjach na temat zajęć zgłoszonych przez państwa członkowskie, które wyniosły 4,5-4,6 mld papierosów rocznie w latach 2005-2011.

³ W tym marek czterech głównych światowych producentów: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco i Imperial Tobacco Limited.

⁴ Dla celów niniejszego komunikatu określenie „innych marek” jest używane do opisu marek, które nie są wytwarzane przez czterech producentów, z którymi Unia Europejska i państwa członkowskie zawarły umowy o współpracy. Papierosy te są często określane jako „tanie białe”.

⁵ Na przykład w zakresie przepisów dotyczących składników i obowiązku umieszczania na opakowaniu ostrzeżeń o zagrożeniu dla zdrowia.

⁶ Z Philip Morris International (lipiec 2004 r.), Japan Tobacco International (grudzień 2007 r.), British American Tobacco (lipiec 2010) i Imperial Tobacco Limited (wrzesień 2010 r.), zob. http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

ładową UE⁷, aby rozwiązać problemy występujące na tym konkretnym obszarze geograficznym. Jednakże z analizy dostępnych informacji⁸ wynika, że pomimo tych wysiłków, generalnie wzrasta wielkość nielegalnego handlu w UE. Unia Europejska stoi w obliczu rosnącego nielegalnego napływu innych marek pochodzących spoza UE, jak też wzrostu nielegalnej produkcji i dystrybucji na jej obszarze.

Ponadto nielegalny handel wyrobami tytoniowymi z pewnością nie ogranicza się tylko do UE, ale jest problemem ogólnoświatowym. W listopadzie 2012 r. 176 Umawiających się Stron Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu (FCTC) przyjęło protokół do Konwencji, w szczególności w celu rozwiązania problemu nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi⁹.

Jest to istotny problem o zasięgu ogólnoświatowym. Przejawia się on w różnych formach na granicach UE i na jej obszarze. Na nielegalny handel wpływ mają czynniki popytu i podaży, a także nieskuteczność środków kontroli. Jego znaczne konsekwencje finansowe dla budżetów UE i państw członkowskich są bardzo poważne, w szczególności w czasach obecnego kryzysu gospodarczego w UE. Jest zatem oczywiste, iż wobec problemu nielegalnego handlu tytoniem należało przyjąć kompleksowe podejście.

W niniejszym komunikacie Komisja wyjaśnia charakter i skalę występującego w UE problemu nielegalnego handlu tytoniem, określa czynniki, które mają na niego wpływ oraz proponuje kompleksową strategię UE na rzecz zwalczania tego problemu w UE.

Przyjęte w ramach tej strategii kompleksowe podejście uwzględnia fakt, że walka z nielegalnym handlem ma charakter horyzontalno-przekrojowy, zależy od wielu czynników i ma wiele przyczyn oraz obejmuje szeroki zakres polityk UE lub krajowych.

2. CHARAKTER I SKALA PROBLEMU NIELEGALNEGO HANDLU TYTONIEM W UE

2.1. Charakter nielegalnego handlu

Nielegalny handel tytoniem obejmuje różne zjawiska, w pewnym stopniu o różnym charakterze, i które wymagają różnych działań na różnych poziomach. Wielorakie formy nielegalnego handlu obejmują:

- (międzynarodowy) przemysł oryginalnych wyrobów tytoniowych (tj. głównych marek i „innych marek”)
- (międzynarodowy) przemysł podrabianych papierosów, oraz
- nielegalną produkcję i dystrybucję w UE (bez należności celnych, bez płacenia VAT-u i podatku akcyzowego).

Międzynarodowy przemysł (zarówno towarów oryginalnych, jak i podrabianych) może obejmować:

- fałszywe/nieprawidłowe deklaracje (z nieprawidłowo podanym opisem/wartością/pochodzeniem/itd. towarów – uiszczana jest nieodpowiednia kwota należności celnych, jeżeli są one uiszczane, niepłacony jest VAT i podatek akcyzowy),

⁷ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych, 24.6.2011, Bruksela, SEC (2011) 791 final, zwany dalej „planem działania na granicy wschodniej”.

⁸ Zob. rozdział 2.

⁹ Protokół w sprawie wyeliminowania nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi (zwany dalej „protokołem FCTC”).

- ukrywanie towarów wewnątrz legalnych ładunków lub w pojazdach lub u podróżnych (niezapłacone należności celne, VAT i podatek akcyzowy), oraz,
- nielegalne przekraczanie granicy, przy całkowitym uniknięciu kontaktu z organami (niezapłacone należności celne, podatek VAT i podatek akcyzowy).

Nielegalna dystrybucja obejmuje towary wytwarzane w UE zgłoszone do wywozu lub do wewnątrzwspólnotowej dostawy i przemieszczane w procedurze zawieszenia poboru VAT i akcyzy, lecz nigdy nie opuszczające obszaru celnego UE lub dostarczane do odbiorcy w UE wskazanemu w dokumencie akcyzowym w systemie przemieszczania wyrobów akcyzowych¹⁰ lub w deklaracji VAT, jak również przywożone towary dopuszczone do swobodnego obrotu w UE z zawieszeniem VAT i akcyzy, które są następnie nielegalnie rozprowadzane bez zapłaty VAT i podatku akcyzowego. Nielegalny handel obejmuje również wycofanie z systemu tranzytowego towarów, które są następnie nielegalnie sprzedawane na terytorium UE (niezapłacone należności celne, VAT i podatek akcyzowy).

2.2. Skala i zakres nielegalnego handlu w UE

Badania w tej dziedzinie potwierdzają¹¹, że **szczególnie trudne jest zmierzenie nielegalnego handlu** ze względu na nielegalny i potajemny charakter tej działalności. Dostępne są jednak pewne dane szacunkowe¹². W jednym z badań sfinansowanych przez UE konsumpcję nielegalnych papierosów w UE w 2007 r.¹³ oszacowano na 8,5 % całkowitej konsumpcji papierosów. W sprawozdaniu KPMG Project Star Report 2012¹⁴ nielegalną konsumpcję w 2007 r. oszacowano na 8,4 %, w 2008 r. na 8,6 %, w 2009 r. na 8,9 %, w 2010 r. na 9,9 %, w 2011 r. na 10,4 % i w 2012 r. na 11,1 %. Oznacza to wzrost o 30 % w okresie ostatnich 6 lat.

Zajęcia zgłaszane przez państwa członkowskie potwierdzają, że **papierosy stanowią zdecydowanie największą część zajmowanych wyrobów tytoniowych**¹⁵, chociaż

¹⁰ System przemieszczania wyrobów akcyzowych (ang. Excise Movement and Control System), zob. przypis 29

¹¹ Na przykład: 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, sierpień 2011 r. dostępne pod adresem: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&itemid=29 (zwany dalej „Joossens”); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling, David Merriman, 2001, dostępne pod adresem <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>

¹² Przeprowadzona dla celów niniejszego komunikatu analiza oparta została na oficjalnych informacjach (raporty dotyczące zajęć) dotyczących pochodzenia, rodzajów i marek produktów, które to informacje zostały przekazane do Komisji (OLAF) przez państwa członkowskie poprzez system informacji o nadużyciach finansowych (submoduł CIGINFO stworzony w latach 2010-2011 na podstawie tytułu II rozporządzenia Rady (WE) nr 515/97 z dnia 13 marca 1997 r., Dz.U. L 82 z 22.3.1997, s. 1) oraz na informacjach przekazanych OLAF-owi przez państwa członkowskie w ramach grupy zadaniowej ds. zwalczania przemytu papierosów (na dorocznym spotkaniu organizowanym przez OLAF z organami z państw członkowskich UE i niektórych państw spoza UE), uzupełnionych sprawozdaniami branżowymi (tj. informacjami przekazanymi przez czterech producentów wyrobów tytoniowych, z którymi UE zawarła prawnie wiążące umowy o współpracy oraz KPMG Project Star Report), Tobacco Reports Światowej Organizacji Celnej (WCO), jak również analizie zagrożeń i ryzyka przeprowadzonej przez Europol i Frontex.

¹³ Joossens, s. 13.

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

¹⁵ Według ostatniego sprawozdania Customs and Tobacco Report 2011 WCO papierosy stanowią też główne wyzwanie na poziomie globalnym.

odnotowano również przypadki zajęć dużych ilości tytoniu przeznaczonego do samodzielnego skręcania papierosów. Pozostałe wyroby tytoniowe nie występują w dużej liczbie.

2.3. Państwa trzecie, z których pochodzą nielegalne wyroby tytoniowe

Na podstawie dostępnych danych, **głównymi państwami, z których przemycane są wyroby tytoniowe** są, w kolejności od najważniejszego pod względem ilości: Chiny, Zjednoczone Emiraty Arabskie¹⁶, Wietnam, Malezja, Federacja Rosyjska, Singapur, Białoruś i Ukraina.

Wykres 1. Informacje dotyczące przebiegu tras



Chiny są wciąż państwem, z którego pochodzi większość zajętych papierosów. Z analizy zajętych próbek wynika, że są to głównie podrabiane papierosy. Ujawnione nielegalne przesyłki zostały wysłane bezpośrednio do europejskich portów morskich lub z przeładunkiem przez Singapur i Malezję, gdzie przyczyną nasilenia nielegalnego handlu jest niewystarczająca kontrola w wolnych obszarach celnych.

O ile w przeszłości ZEA były głównie punktem przeładunkowym, z aktualnych informacji jasno wynika, że pełnią one obecnie nową rolę jako ważne miejsce produkcji innych marek¹⁷, zwłaszcza w wolnych obszarach celnych.

Grecja jest głównym docelowym miejscem wprowadzania do UE przesyłek pochodzących z Chin i ZEA.

Przesyłki są często przeładowywane w Egipcie, Turcji i innych portach we wschodniej części Morza Śródziemnego.

¹⁶ Najczęściej sygnalizowanymi przez państwa członkowskie miejscami wysyłki w Chinach były porty Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo i Yantian; jeśli chodzi o Zjednoczone Emiraty Arabskie to sygnalizowanymi portami były Jebel Ali i Dubaj.

¹⁷ Takich jak Richman, Manchester, Marble, Gold Mount, Capital.

Pomimo już podjętych środków wschodnia granica UE w dalszym ciągu pozostaje celem nielegalnego handlu, w szczególności w regionie Morza Bałtyckiego. Głównymi państwami pochodzenia są Rosja, Ukraina oraz, w coraz większym stopniu, Białoruś. W przypadku Rosji (jak również ZEA) większość zajętych wyrobów jest oryginalna. Oznacza to, że są one wytwarzane legalnie, ale w ilościach znacznie przekraczających lokalny popyt w państwach pochodzenia. Niezależnie od tego czy w państwie pochodzenia uiszczono należności celne, produkty te są następnie przemycane do UE. Przeprowadzona przez Frontex analiza potwierdza, że przemyt papierosów jest jednym z głównych problemów na wschodniej granicy UE, i wskazuje na znaczną skalę przemytu z państw Bałkanów Zachodnich. Zawiera ona również sugestie, że przemyt papierosów ma znaczący wpływ na pracę służb granicznych działających na wschodnich granicach lądowych, w tym na granicach lądowych z Turcją, a także z państwami Bałkanów Zachodnich¹⁸.

Sposoby funkcjonowania przemytu są bardzo zróżnicowane. Towary przybywają w kontenerach, pojazdach drogowych (samochodach ciężarowych, dostawczych, osobowych), drogą morską lub rzeczną małymi statkami, pociągami, w ładunkach lotniczych i drogą pocztową. Wprowadzanie wyrobów tytoniowych ukrytych z innymi towarami jest nadal najważniejszym sposobem funkcjonowania przemytu. Powtarzający się przemyt małych ilości (tzw. przemyt mrówkowy) jest poważnym problemem w regionach przygranicznych. Czasami przemyt ten jest dobrze zorganizowany i przed przewiezieniem do innych państw członkowskich w celu sprzedaży na nielegalnym rynku z małych ilości tworzy się większe ładunki.

Należy podkreślić, że przestępczość zorganizowana ogrywa znaczącą rolę w nielegalnym handlu, co jeszcze zaostrza problem¹⁹. Nielegalny handel tytoniem jest działalnością niskiego ryzyka, która przynosi wysokie zyski i w związku z tym jest szczególnie atrakcyjna dla zorganizowanych grup przestępczych, które mają możliwość legalizowania dużych zysków pochodzących z nielegalnego handlu.

2.4. Nielegalna produkcja w UE

Znaczne ilości papierosów są prawdopodobnie również **nielegalnie produkowane na terytorium UE**. Liczba znanych nielegalnych wytwórni gwałtownie wzrosła: w 2011 r. państwa członkowskie wykryły dziewięć nielegalnych wytwórni o łącznej szacowanej zdolności produkcyjnej wynoszącej ponad 9 mln papierosów dziennie. W 2010 r. wykryto jedynie pięć takich wytwórni.

2.5. Zajmowane marki i miejsca zajęć

Udział innych zajmowanych marek w porównaniu do głównych marek²⁰ stale rośnie i w 2011 r. osiągnął około 58 %. Środki wdrożone przez czterech dużych producentów w ramach umów o współpracy, takie jak śledzenie ruchu i pochodzenia wyrobów tytoniowych, kompleksowa analiza ekonomiczno-finansowa klientów oraz zapobieganie praniu pieniędzy, z pewnością doprowadziły do znacznego zmniejszenia udziału wyrobów tych przedsiębiorstw w nielegalnym rynku.

¹⁸ Zob. np. Eastern border Annual Overview, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

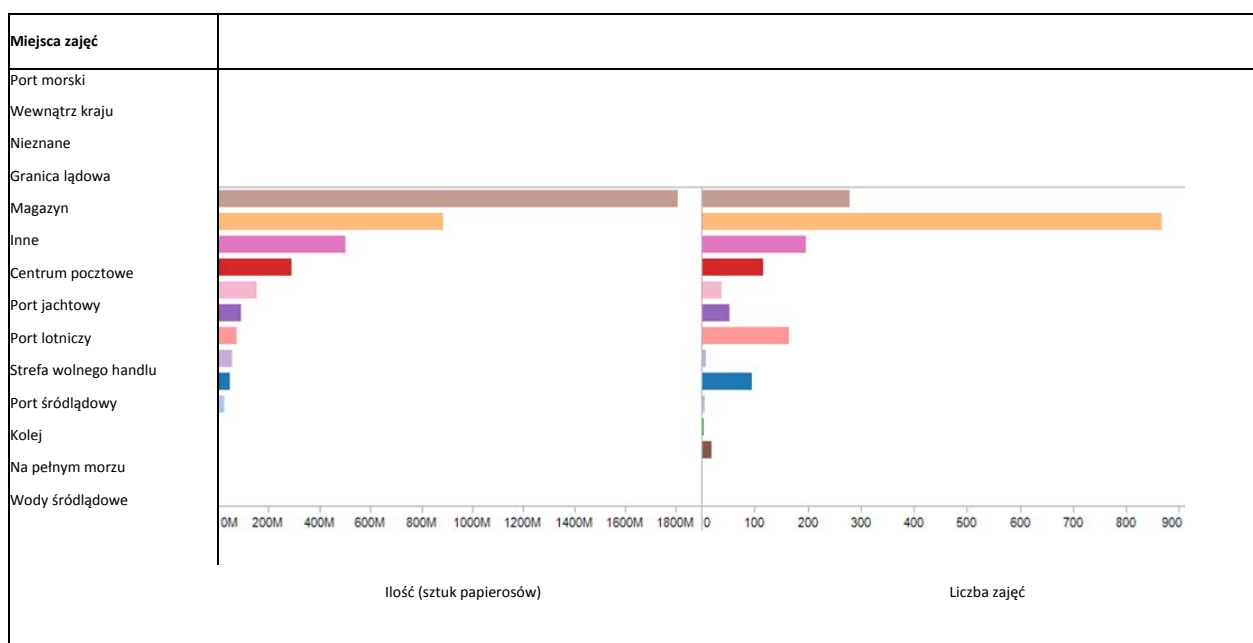
¹⁹ Zob. również sprawozdanie EUROPOLU z 2011 r. dotyczące oceny zagrożenia przestępczością zorganizowaną w UE (ang. OCTA): [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf), s. 24-25.

²⁰ Zob. przypis 4.

Ujawnione ilości niektórych **innych marek**²¹, które zostały zajęte w analizowanym okresie były podobne do ujawnionych ilości głównych marek, lub **wykazują silne tendencje wzrostowe**²², co wyraźnie oznacza, że mają one ugruntowaną pozycję na nielegalnych rynkach. Znaczne ilości niektórych innych marek²³ są wytwarzane w UE.

Z analizy typologii miejsc zajęć lub środków transportu, na których dochodzi do zajęć wynika, że chociaż **w portach morskich w dalszym ciągu ujawnia się największe ilości**, to zajęcia na lądzie wzrosły i również osiągnęły wysoki poziom zarówno pod względem liczby, jak i ilości.

Wykres 2. Miejsca zajęć



3. CZYNNIKI PRZYZYNIAJĄCE SIĘ DO NIELEGALNEGO HANDLU

Handel wyrobami tytoniowymi jest złożony ze względu na dużą ilość stosowanych przepisów i wymogów (np. różne przepisy podatkowe). Zatem postępowanie w przypadku prowadzenia legalnego handlu wymaga stosowania zarówno unijnych procedur i przepisów celnych, jak i złożonych krajowych procedur podatkowych służących klasyfikowaniu, określaniu wartości i stosowaniu właściwych stawek podatkowych. W konsekwencji złożoną sprawą jest także postępowanie w przypadku nielegalnego handlu (środki zachęcające do niego, czynniki zniechęcające i kontrole).

Nielegalnemu handlowi papierosami **sprzyjają głównie cztery czynniki**:

- (1) znaczne czynniki zachęcające i znaczne luki prawne;
- (2) środki kontroli łańcucha dostaw nieodpowiadające w pełni skali zagrożenia;
- (3) organy egzekwowania prawa napotykają pewne ogólne i szczególne wyzwania;
- (4) niewielka liczba czynników zniechęcających: niskie sankcje.

²¹ Np. Jin Ling.

²² Np. Fest, Richman, Gold Mount.

²³ Np. Raquel, Gold Classic.

Jeżeli strategia ma odnieść sukces w walce z przemysłem papierosów musi jednocześnie uwzględniać czynniki zachęcające i zniechęcające, a także te związane z kontrolą.

3.1. Czynniki zachęcające są znaczne a luki prawne są poważne

Zasadniczo wyroby tytoniowe są w UE wysoko opodatkowane. Cła przywózowe są wysokie, między 40 a 58 %²⁴. Całkowita incydencja podatkowa (włączając VAT) kształtuje się na poziomie od 70,12 % podatków zawartych w detalicznej cenie sprzedaży papierosów o średniej cenie ważonej w Luksemburgu do 88,97 % w Zjednoczonym Królestwie.

Ponieważ wiele z tych czynników różni się w zależności od kraju, różnice cen (płaconych przez końcowego konsumenta) wyrobów tytoniowych, zarówno w UE, jak i w porównaniu z sąsiadującymi z nią krajami, są znaczne. W obszarze **podatku akcyzowego** na papierosy, różnica pomiędzy najniższą stawką opodatkowania w państwie członkowskim a najwyższą wynosi 206,41 EUR za 1000 papierosów — czyli ponad 4 euro za paczkę 20 papierosów — co stwarza silny popyt i zachęca do niezgodnej z prawem dystrybucji w jurysdykcjach podatkowych w UE. W podobnym stopniu różnią się stawki podatku akcyzowego na inne wyroby tytoniowe.

Mimo że znacznie zmniejszyły się różnice cen między krajami UE, ceny w krajach znajdujących się na granicy wschodniej są nawet ośmiokrotnie niższe. Znaczne różnice w cenach sprzedaży detalicznej zawierających podatek stworzyły warunki dla spowodowanych wyłącznie opodatkowaniem zakupów transgranicznych oraz dla przemytu i nadużyć finansowych. Zakupy transgraniczne są całkowicie uzasadnione i stanowią faktycznie jedną z korzyści wynikających z rynku wewnętrznego, pod warunkiem że produkty kupowane są przez osoby fizyczne na własny użytek. Istnieje jednak cienka granica między „przemysłem” wewnątrzwspólnotowym w przypadku, gdy osoby fizyczne kupują tytoń w innych państwach członkowskich rzekomo na własny użytek i sprzedają go, nie płacąc podatku akcyzowego w państwie członkowskim konsumpcji.

Stawki podatku akcyzowego różnią się nawet jeszcze w większym stopniu od stawek obowiązujących w państwach sąsiadujących.

Złożoność obowiązujących przepisów stanowi również zachętę do nielegalnej działalności. W szczególności przepisy dotyczące opodatkowania wyrobów tytoniowych są złożone w kontekście UE, zwłaszcza że znaczna ich część to przepisy krajowe. Definicja wyrobów tytoniowych podlegających podatkowi akcyzowemu zachowuje wysoki stopień złożoności. Rośnie również liczba problemów związanych z klasyfikacją i definicją niektórych produktów²⁵. Ponadto istnieją „szare strefy”²⁶ i luki prawne między przemysłem i uprawnionym przywozem tytoniu (również alkoholu) oraz produktów objętych zwolnieniami w przywozie w ramach norm mających zastosowanie do podróźnych, zarówno przyjeżdżających z państw trzecich jak też podróźujących wewnątrz Unii.

W chwili obecnej niewystarczające są również środki mające ograniczać dopuszczenie do konsumpcji dużych/nadmiernych ilości wyrobów tytoniowych bezpośrednio przed podwyżką podatków („forestalling”). Gromadzenie nadmiernych zapasów produktów dopuszczonych do

²⁴ Istnieje około 200 różnych preferencyjnych i niepreferencyjnych stawek celnych, które mają zastosowanie do wyrobów tytoniowych.

²⁵ Podobnie jak tytoń surowy, cygarетки (marki takich jak „Next, Partner, Braniff, Skjold” itp.), tytoń DIET (tytoń ekspandowany suchym lodem), tytoń do fajek wodnych itp.

²⁶ Te szare strefy dotyczą definicji „podróżnych” oraz „okazjonalnie wjeżdżających do UE w przypadku przyjazdu z państwa trzeciego”.

konsumpcji przed podwyżką podatków prowadzi do unikania opodatkowania i uszczuplenia dochodów państw członkowskich.

Bardziej ogólnie, identyfikacja i klasyfikacja wyrobów tytoniowych (i ich pochodzenia) może być trudna i wymaga specjalistycznego sprzętu lub analizy laboratoryjnej.

Wspomniane różnice i luki prawne tworzą znaczną ekonomiczną zachętę do przemytu i innych form nielegalnego handlu.

3.2. Kontrola łańcucha dostaw nie odpowiada zagrożeniu

W świetle wyraźnych zachęt dla przestępców do zaangażowania się w nielegalny handel, podejmowane przez właściwe organy lub samych przedsiębiorców środki kontroli łańcucha dostaw tytoniu są w dużej mierze niewystarczające.

Oprócz istniejących umów z głównymi producentami, jak dotąd brak jest środków prawnych na poziomie UE, które zobowiązywałyby przedsiębiorców uczestniczących w łańcuchu dostaw tytoniu do przeprowadzania kompleksowej analizy ekonomiczno-finansowej w trakcie prowadzonej przez siebie działalności²⁷. Na tym etapie brak jest również jakiegokolwiek ogólnego obowiązku prawnego zobowiązującego producentów lub importerów do monitorowania przepływu papierosów i innych wyrobów tytoniowych w ich łańcuchu dostaw (śledzenie ruchu). W przypadku braku takich środków właściwym organom bardzo trudno jest ustalić (a nawet może to być niemożliwe), na jakim etapie dany produkt stał się przedmiotem nielegalnego handlu (śledzenie pochodzenia).

Biorąc pod uwagę wspomniane wyżej tendencje i zachęty, obecne wymogi nałożone na przedsiębiorców w celu kontroli łańcucha dostaw należy jednoznacznie uznać za niewystarczające, pomimo pewnych sukcesów w walce z przemytem głównych marek.

3.3. Wyzwania dla organów egzekwowania prawa

Jeśli chodzi o aspekt egzekwowania prawa, organy celne i podatkowe odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu przemytu z państw trzecich. Ważną rolę do odegrania mają również straż graniczna i policja. Policja i organy podatkowe, a w kilku państwach członkowskich również organy celne — odgrywają kluczową rolę w zwalczaniu nielegalnej produkcji i dystrybucji w UE. Wszystkie zaangażowane organy (celne, podatkowe, policja i straż graniczna) napotykają wiele trudności. Niektóre z nich mają charakter ogólny (np. problemy związane z wymianą danych, zarządzaniem ryzykiem i typowaniem do kontroli), a niektóre są specyficzne dla nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Ponadto nie zawsze istnieją mechanizmy współpracy między właściwymi organami państw członkowskich a organami UE, umożliwiające efektywną współpracę między nimi, co stanowi utrudnienie dla całości podejmowanych wysiłków.

3.3.1. Organy celne i podatkowe

Organy celne wykorzystują swój personel, systemy informatyczne i procedury kontroli oraz wyposażenie służące do wykrywania wszelkiego rodzaju nielegalnego międzynarodowego handlu towarami, w szczególności wyrobami tytoniowymi. Organy celne UE są, ze względu na istnienie unii celnej i wspólnych podstaw prawnych, ściśle połączone wspólną siecią informatyczną, posiadają wspólne grupy ekspertów i prowadzą wymianę urzędników²⁸.

²⁷ Np.: obowiązek identyfikacji klienta; wymagania dotyczące monitorowania sprzedaży w celu zapewnienia, aby ilości były proporcjonalne do popytu na rynku docelowym, wymóg przekazywania władzom wszelkich dowodów na to, że klient jest zaangażowany w nielegalną działalność.

²⁸ Współpraca celna/wzajemna pomoc w oparciu o rozporządzenie 515/1997; infrastruktura informatyczna: AFIS (system informacji o nadużyciach finansowych, ang. Anti-Fraud Information

Organy podatkowe UE również podejmują różne formy współpracy administracyjnej w zakresie zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania w całej UE. Szereg systemów i sieci informatycznych zarządzanych przez Komisję wspiera w tym zakresie współpracę między właściwymi organami²⁹. Współpraca ta obejmuje nie tylko wymianę informacji o ryzyku³⁰, ale również transeuropejskie sieci kontroli przemieszczania towarów objętych zawieszeniem należności celnych i innych podatków³¹. Niemniej jednak zarówno przed organami celnymi jak i podatkowymi stoi wiele wyzwań w zakresie zwalczania nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi w UE i poza jej granicami.

3.3.1.1. Zarządzanie ryzykiem

Organy celne opracowały w ostatnich latach wspólne ramy zarządzania ryzykiem związanym z przepływem towarów przekraczających granicę zewnętrzną UE. Jak ostatnio podkreślono w komunikacie w sprawie zarządzania ryzykiem i bezpieczeństwa łańcucha dostaw³², przed organami celnymi UE stoi szeregu wyzwań w zakresie wdrożenia skutecznego zarządzania ryzykiem. Wyzwania te dotyczą w szczególności jakości, dostępności i wspólnego korzystania z danych niezbędnych do skutecznego zarządzania ryzykiem, prowadzenia kontroli i działań dochodzeniowych.

W komunikacie określono konkretne problemy związane z danymi przekazywanymi przez przedsiębiorców, służącymi za podstawę do przeprowadzania analizy ryzyka, jak również zdolnością organów celnych UE do wykorzystywania i wymiany informacji o ryzyku między sobą oraz z innymi organami, a także podkreślono potrzebę poprawy współpracy oraz wymiany danych i wyników analiz zarówno z przedsiębiorcami, jak i partnerami międzynarodowymi. Propozycje dalszych środków mających na celu poprawę zdolności organów celnych do zarządzania ryzykiem związanym z łańcuchem dostaw w odniesieniu do wszystkich towarów zostały przedstawione z uwzględnieniem większego ujednolicenia w zakresie wykorzystania informacji, źródeł danych, narzędzi i metod stosowanych przez organy celne do identyfikacji ryzyka i analizy przemieszczeń w ramach handlowego łańcucha dostaw. Wdrożenie tych środków będzie również miało znaczny wpływ na zdolność organów celnych UE do walki z problemem przemytu papierosów.

3.3.1.2. Metody kontroli, wyposażenie, szkolenia i narzędzia informatyczne

Kontrola niektórych typów przemytu, takich jak nielegalny przemyt tytoniu ukrytego w legalnych ładunkach lub (w transporcie pasażerskim lub towarowym) w pojazdach jest

²⁹ System) i MAB (platforma techniczna do bezpiecznej wymiany danych, ang. Mutual Assistance Broker); CIS (system informacji celnej)

Np. System zarządzania ryzykiem celnym (CRMS) / Formularz Informacji o Ryzyku (RIF) – art. 13 rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. L 302 z 19.10.1992, s. 1-50 oraz art. 4g rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93 ustanawiającego przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. L 253 z 11.10.1993, s. 1-766, Nowy skomputeryzowany system tranzytowy (NCTS) – art. 353 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 2454/93, System przemieszczania wyrobów akcyzowych (EMCS) – rozporządzenie Komisji (WE) nr 684/2009 z dnia 24 lipca 2009 r. w sprawie wykonania dyrektywy Rady 2008/118/WE w odniesieniu do skomputeryzowanych procedur przemieszczania wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy, Dz.U. L 197 z 29.7.2009, s. 24-64, System wymiany informacji o VAT (VIES) – rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1-18, Centralne Biuro Łącznikowe ds. Podatków Pośrednich (VIESCLO).

³⁰ CRMS/RIF.

³¹ NCTS.

³² COM (2012) 793 z 8.1.2013.

również trudna ze względu na brak odpowiedniego sprzętu kontrolnego, takiego jak skanery i specjalnie przeszkolone psy. Nie wszystkie państwa członkowskie dysponują tego rodzaju sprzętem do ochrony swoich granic zewnętrznych. Poziom i jakość wiedzy i wykształcenia urzędników może mieć również wpływ na skuteczności walki z przemytem na poziomie krajowym.

W ramach rynku wewnętrznego, walka z przemytem papierosów wymaga wykorzystania krajowych sieci działających wewnątrz kraju zespołów ds. wykrywania przemytu w celu zakłócania i likwidacji dostaw i dystrybucji nielegalnych wyrobów tytoniowych w handlu detalicznym, miejscach pracy i lokalach prywatnych. Działania te obejmują stworzenie mobilnych jednostek kontroli (kontrola drugiej linii) oraz rozszerzenie zakresu kontroli na wewnętrzne posterunki kontrolne oraz rynki. Nie wszystkie państwa członkowskie wdrożyły tę praktykę.

O ile istnieje szereg specjalistycznych narzędzi informatycznych wspierających walkę z nielegalnym handlem papierosami na poziomie UE, to istnieją również dowody na to, że niektóre istniejące systemy informatyczne nie są obecnie w pełni wykorzystywane. Na przykład znacznie usprawniono korzystanie z nowego modułu sprawozdawczości CIGINFO systemu informacji o nadużyciach finansowych (AFIS), jednak pomimo starań mających na celu usprawnienie i uproszczenie przekazywania przez państwa członkowskie informacji na temat zajęć towarów, nadal brak jest niektórych kluczowych informacji lub są one niepełne. W przekazywaniu informacji dotyczących przemieszczania wyrobów tytoniowych (NCTS, EMCS) również nie wykorzystuje się jeszcze w pełni nowych technologii, takich jak analiza danych.

3.3.2. *Inne organy egzekwowania prawa*

Policja i straż graniczna również mają do odegrania ważną rolę w zwalczaniu różnych form nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Odpowiedzialność za ochronę granic zewnętrznych spoczywa na państwach członkowskich, w oparciu o zestaw wspólnych europejskich przepisów i procedur. Państwa członkowskie odgrywają kluczową rolę w wykrywaniu wyrobów tytoniowych nielegalnie przewożonych przez zieloną granicę UE. W walce z przestępczością transgraniczną organy państw członkowskich wspiera Frontex³³. Frontex, oprócz realizowania innych zadań, przeprowadza analizę ryzyka, koordynuje współpracę operacyjną między państwami członkowskimi oraz opracowuje i obsługuje systemy informatyczne umożliwiające wymianę informacji.

Walka z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi należy głównie do organów celnych, rola policji w poszczególnych państwach członkowskich jest różna. Jednakże policja odgrywa kluczową rolę w walce z przestępczością zorganizowaną i powiązanymi przestępstwami, takimi jak pranie pieniędzy. Europejski Urząd Policji (Europol) wspiera organy policyjne państw członkowskich w walce z poważnymi przestępstwami, w szczególności z nielegalną produkcją i dystrybucją wyrobów tytoniowych w UE, w tym z zorganizowanymi oszustwami związanymi z VAT. Eurojust³⁴ wspiera współpracę między właściwymi organami państw członkowskich w celu poprawy skuteczności prowadzonych przez nie dochodzeń i skuteczniejszego ścigania poważnych przestępstw.

³³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. L 349 z 25.11.2004, s. 1.

³⁴ Decyzja Rady 2002/187/WSiSW z dnia 28 lutego 2002 r., Dz.U. L 63 z 6.3.2002, s. 1.

3.3.3. *Współpraca między właściwymi organami i innymi unijnymi podmiotami*

Skuteczna polityka walki z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi wymaga ukierunkowanej współpracy krajowych organów egzekwowania prawa i agencji dochodzeniowych. Sukcesem okazało się utworzenie specjalnych grup zadaniowych, w skład których wchodzi funkcjonariusze celni i urzędnicy nadzoru finansowego, jak również przedstawiciele innych organów egzekwowania prawa. Niemniej jednak nie jest to powszechna praktyka w Unii Europejskiej.

Także na szczeblu UE należy polepszyć wymianę informacji i danych wywiadowczych między organami UE zaangażowanymi w zwalczanie oszustw celnych, przestępczości zorganizowanej i przestępczości transgranicznej (OLAF, Europol, Eurojust i Frontex).

3.3.4. *Korupcja*

Wreszcie z licznych analiz³⁵ i spraw, którymi zajmował się OLAF wynika, że korupcja w organach egzekwowania prawa utrudnia skuteczne zwalczanie nielegalnego handlu, w szczególności jeżeli dotyczy ona organów celnych³⁶. Korumpowanie urzędników pozostaje jedną z głównych metod stosowanych przez przemytników w celu ukrycia prowadzonych działań niezgodnych z prawem.

3.3.5. *Współpraca międzynarodowa z organami państw trzecich*

W dużym stopniu nielegalny handel wyrobami tytoniowymi jest problemem o charakterze międzynarodowym. Informacje o ryzyku, tendencjach, zagrożeniach, w szczególności w kontekście dochodzeń, wymagają wysokiego poziomu wymiany informacji i współpracy z organami państw pochodzenia i tranzytu. Zakres i jakość współpracy między UE a państwami trzecimi są bardzo zróżnicowane, a sama współpraca jest czasami bardzo trudna. W wyniku wspólnych wysiłków współpraca z Ukrainą i Mołdawią poprawiła się w ciągu ostatnich dwóch lat, w przeciwieństwie do współpracy z Białorusią. Współpraca operacyjna z Rosją, Chinami i Malezją jest dobra, jednak do rozwiązania pozostają znaczące problemy, co wynika z rozmiarów nielegalnego handlu pochodzącego z tych państw. Współpraca operacyjna z Singapurem i ZEA związana z wolnymi obszarami celnymi w tych państwach jest niewystarczająca. Korupcja w organach egzekwowania prawa jest również poważnym problemem w państwach pochodzenia i tranzytu nienależących do UE.

3.4. **Niewielka liczba czynników zniechęających: sankcje nakładane przez państwa członkowskie są stosunkowo niskie**

Pomimo wyraźnych zachęt oraz ogromnych zysków czerpanych z nielegalnego handlu, ryzyko jakie napotykają przemytnicy w UE jest stosunkowo niewielkie, nie wspominając o

³⁵ Np. Study on Anti-corruption measures in EU border control (Analiza środków działań antykorupcyjnych w ramach kontroli granicznej UE), Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov Tihomir, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf; Integrated Report on Pricing Policies and Tobacco Control (Zintegrowane sprawozdanie na temat polityki cenowej i kontroli rynku wyrobów tytoniowych), badanie przeprowadzone przez Komisję Europejską w ramach siódmego programu ramowego), Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

³⁶ Final report of the Study on Examining the links between organised Crime and Corruption (Sprawozdanie końcowe z analizy dotyczącej badania powiązań między przestępczością zorganizowaną i korupcją), Philip Gounev i 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.

ryzyku poza UE³⁷. Sankcje za przemyt papierosów różnią się w znacznym stopniu w poszczególnych państwach członkowskich. Różnią się one pod względem charakteru (kary administracyjne lub karne), a także wysokości kar. W jednym państwie członkowskim, maksymalną karą w najpoważniejszych przypadkach takich przestępstw może być kara pozbawienia wolności do 1 roku, podczas gdy w innych sprawcy mogą otrzymać karę do 10 lat pozbawienia wolności. Podobnie, wysokość grzywien jest bardzo różna. Znacznie zróżnicowane sankcje dają przemysłnikom możliwość wyboru miejsc wprowadzenia do UE w zależności od tego, gdzie sankcje są najłagodniejsze.

4. DALSZE DZIAŁANIA

W propozycji dalszych działań wskazano działania dotyczące wszystkich aspektów problemu. Niemniej jednak, dysponując ograniczonymi zasobami, kładzie się nacisk na środki, których skutki będą natychmiastowe, tj. na skuteczniejsze zabezpieczenie łańcucha dostaw oraz na wzmocnienie egzekwowania prawa. Działania związane ze wspomnianymi niżej środkami wymienione są w planie działania załączonym do niniejszego komunikatu.

4.1. Środki mające na celu zmniejszenie zachęt

Obecnie zakres harmonizacji podatku akcyzowego w UE jest ograniczony, nie wspominając o harmonizacji z państwami sąsiadującymi. Niemniej jednak, kontynuując te działania w perspektywie długoterminowej w UE, a w szczególności ze wschodnimi sąsiadami, w celu zmniejszenia zachęt i luk prawnych można natychmiast lub w najbliższym czasie podjąć inne środki.

Na przykład **definicja tytoniu podlegającego podatkowi akcyzowemu**, która jest w wysokim stopniu złożona, mogłaby zostać uproszczona poprzez dostosowanie jej do definicji celnych. Dokładna definicja wyrobów podlegających podatkowi akcyzowemu oparta na obiektywnych kryteriach jest warunkiem wstępnym dla zmniejszenia obciążeń administracyjnych zarówno dla przedsiębiorców, jak i organów podatkowych, co ograniczyłoby tym samym luki prawne i zapewniło wysoki poziom zgodności z przepisami akcyzowymi.

Jeśli chodzi o szarą **strefę, jaka istnieje w obszarze między przemysłem a uprawnionym przywozem** przez podróżnych, Komisja rozważa opracowanie wytycznych technicznych, które mają stanowić wsparcie dla państw członkowskich w korzystaniu z obiektywnych kryteriów przy stosowaniu norm zwolnień dla podróżnych.

Jeśli chodzi o „**forestalling**”, to należy zbadać, czy podstawowe wspólne środki przeciwdziałania forestallingowi mogą ograniczyć unikanie opodatkowania przy jednoczesnym uniknięciu zakłóceń konkurencji między przedsiębiorcami mającymi siedzibę w różnych państwach członkowskich. Środki dotyczące przeciwdziałania forestallingowi są powiązane z dowodem zapłaty podatku akcyzowego. Zaufani przedsiębiorcy, którzy zawarli porozumienia zapewniające wyższe standardy zgodności powinni mieć możliwość korzystania z dłuższych okresów przejściowych w celu potwierdzenia zapłaty podatku akcyzowego.

Należy ograniczyć nie tylko zachęty dla przemysłników, ale także dla konsumentów. Aby zniechęcić obywateli do kupowania nielegalnych papierosów i innych wyrobów tytoniowych, należy uświadomić większej części społeczeństwa negatywny wpływ nielegalnego handlu, w

³⁷ Niedawno, co jest niepokojące, niektóre państwa sąsiadujące zniosły sankcje karne za przemyt papierosów.

szczegółności wpływ na finanse krajowe oraz udział w tym procederze przestępczości zorganizowanej, jak również fakt, że nielegalne wyroby nie spełniają wymogów prawodawstwa tytoniowego UE, na przykład w zakresie przepisów dotyczących składników i obowiązku umieszczania na opakowaniu ostrzeżeń o zagrożeniu dla zdrowia.

Komisja podejmie w związku z tym następujące działania:

- zbada, w jaki sposób można uprościć stosowanie przepisów akcyzowych, np. za pomocą wytycznych technicznych;
- zbada możliwość ograniczenia unikania opodatkowania poprzez wprowadzenie podstawowych wspólnych zasad dotyczących przeciwdziałania forestallingowi;
- rozszerzy już istniejące działania celowe, we współpracy z zainteresowanymi i chętnymi państwami członkowskimi, w celu podniesienia świadomości publicznej na temat szkód spowodowanych konsumpcją nielegalnych wyrobów tytoniowych i szczególnego ryzyka związanego z tą konsumpcją.

4.2. Środki mające zabezpieczyć łańcuch dostaw

Pierwszym i najważniejszym środkiem mającym lepiej zabezpieczyć łańcuch dostaw tytoniu, co leży wspólnym interesie UE i państw członkowskich, jest **podpisanie, ratyfikowanie i skuteczne wdrożenie protokołu Ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu**, w tym środków dotyczących licencjonowania urządzeń do wytwarzania, kompleksowej analizy ekonomiczno-financej oraz przepisów dotyczących wolnych obszarów celnych w UE.

Przed wszystkim protokół zobowiązuje Strony do ustanowienia **systemu śledzenia ruchu i pochodzenia** wszystkich wyrobów tytoniowych, które są wytwarzane w UE lub tam przywożone (art. 8)³⁸. Kluczowym elementem takiego systemu są jednoznaczne oznaczenia identyfikacyjne, które pomogą określić pochodzenie oraz miejsce przeniknięcia produktów do nielegalnego handlu. Umożliwi to monitorowanie i kontrolę przemieszczania wyrobów tytoniowych i ich statusu prawnego przez właściwe organy Stron (tj. państwa członkowskie i Komisję Europejską) oraz obejmie także wymianę informacji z partnerami międzynarodowymi za pośrednictwem ogólnosiwiatowego punktu kontaktowego przy Sekretariacie Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu. Tego rodzaju system śledzenia ruchu i pochodzenia w znacznym stopniu przyczyni się do poprawy kontroli łańcucha dostaw oraz do wzmocnienia istniejących środków stosowanych w odniesieniu do przemieszczania produktów podlegających podatkowi akcyzowego w UE (EMCS dla towarów unijnych lub NCTS dla towarów spoza UE).

Podstawowe funkcje krajowych systemów śledzenia ruchu i pochodzenia powinny być określone na szczeblu UE, aby uniknąć zakłóceń na unijnym rynku wewnętrznym wyrobów tytoniowych. Ma to zostać osiągnięte przez przyjęcie niedawnego wniosku Komisji dotyczącego nowej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych³⁹. W celu zapewnienia pełnej identyfikowalności wyrobów tytoniowych oraz w celu upewnienia się, że na rynku UE występują tylko produkty zgodne z wymogami UE, we wniosku (art. 14) przewidziano środki śledzenia ruchu i pochodzenia pojedynczych opakowań wyrobów tytoniowych w całym łańcuchu dostaw (z wyłączeniem sprzedaży detalicznej). Wniosek przewiduje, że producenci

³⁸ Jeśli chodzi o papierosy, Strony są zobowiązane do wprowadzenia tego wymogu w terminie pięciu lat od wejścia w życie Protokołu, a dla innych wyrobów tytoniowych w terminie dziesięciu lat (art. 8 ust. 3).

³⁹ COM (2012)788 final z 19.12.2012, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów.

wyrobów tytoniowych zawierają umowy z niezależnymi stronami trzecimi, które umożliwiają przechowywanie danych w takim systemie zapewniającym pełną przejrzystość i dostępność dla państw członkowskich i Komisji.

Ponadto wniosek przewiduje również wprowadzenie zabezpieczenia wszystkich wyrobów tytoniowych, które powinno pomóc konsumentom i właściwym organom w odróżnieniu wyrobów oryginalnych od podrabianych.

Zatem w art. 14 wniosku Komisji dotyczącego nowej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych zawarte są przepisy dotyczące śledzenia ruchu i pochodzenia, które są w pełni zgodne z protokołem ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu, w zakresie w jakim dotyczy to unijnego handlu wyrobami tytoniowymi.

Komisja zaproponuje następujące środki:

- podpisanie, ratyfikowanie i wdrożenie protokołu Ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu na poziomie UE;
- zapewnienie zgodności z postanowieniami Protokołu, w zakresie w jakim dotyczy on kwestii wchodzących w zakres kompetencji UE.

Parlament Europejski i Rada powinny jak najszybciej przyjąć wniosek Komisji dotyczący nowej dyrektywy w sprawie wyrobów tytoniowych, w tym proponowane środki śledzenia ruchu i pochodzenia.

4.3. Środki mające na celu wzmocnienie egzekwowania prawa

4.3.1. Rozwiązywanie problemów przez unijne organy egzekwowania prawa

4.3.1.1. Zarządzanie ryzykiem

Realizacja działań określonych w komunikacie w sprawie zarządzania ryzykiem celnym, zwłaszcza dotyczących jakości danych dostarczanych przez przedsiębiorców oraz ich dostępności i wymiany do celów zarządzania ryzykiem, zapewni silniejsze i bardziej spójne oraz skoordynowane ramy zarządzania ryzykiem i może usprawnić typowanie do kontroli podejrzanych transakcji (w tym obejmujących wyroby tytoniowe). **Wymiana informacji analitycznych z urzędami celnymi UE oraz z innymi podmiotami unijnymi** zaangażowanymi w zwalczanie nielegalnego międzynarodowego handlu zwiększy możliwości organów operacyjnych. Te ulepszone ramy w znacznym stopniu przyczynią się do zwalczania wszelkich form nielegalnego handlu, w tym przemytu tytoniu.

4.3.1.2. Działania operacyjne

Działania operacyjne prowadzone w ramach planu działania na granicy wschodniej dają już obiecujące rezultaty i powinny być nadal realizowane w ramach tej strategii. Jako część ramowego systemu zarządzania ryzykiem celnym UE przemysł papierosów zaliczony został do priorytetowych obszarów kontroli w 2013 r. w celu zapewnienia bardziej intensywniej skoordynowanej kontroli w całej UE w oparciu o analizę ryzyka⁴⁰. W uzupełnieniu do umowy o partnerstwie i współpracy Komisja i rumuńskie organy celne organizują wspólne regionalne operacje celne, w których uczestniczą również Ukraina i Mołdawia. Na podstawie wyników tych działań określone zostaną i wdrożone szczegółowe zalecenia mające na celu wzmocnienie systematycznych zdolności UE w zakresie identyfikacji i ukierunkowania ustalonego już wspólnego ryzyka związanego z papierosami. Jeśli końcowa analiza wyników okaże się pozytywna, można będzie również zalecić **organizowanie dalszych**

⁴⁰ Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 stosuje się art. 4g – 4j.

ukierunkowanych działań w obszarze nielegalnego handlu tytoniem, w miarę możliwości uwzględniających szczególne czynniki wysokiego ryzyka, takie jak przesyłki przybywające z takich państw jak ZEA lub ze znanych węzłów ryzyka.

Należy wyeliminować **słabe strony wspólnych operacji celnych** wskazane przez Grupę Roboczą ds. Współpracy Celnej⁴¹, jak również usprawnić wymianę informacji w kontekście wspólnych operacji celnych.

Pozyskiwanie informacji na temat geograficznego pochodzenia nielegalnych przesyłek tytoniu usprawnić można z wykorzystaniem **technicznej analizy próbek** wyrobów, które zostały zajęte w państwach członkowskich.

4.3.1.3. Narzędzia informatyczne i sprzęt

Należy zachęcać państwa członkowskie do wykorzystywania pełnego potencjału już **istniejących narzędzi informatycznych, takich jak CIGINFO**. Jednocześnie, Komisja będzie przekazywać więcej informacji zwrotnych o wynikach analizy zajęć. Komisja i organy państw członkowskich mogłyby zbadać możliwość wykorzystania danych zawartych w komunikacie o statusie kontenera (CSM) w celu typowania do kontroli podejrzanych ładunków związanych z przemysłem papierosów. Przeanalizowane zostaną możliwości bardziej efektywnego wykorzystania innych urządzeń, takich jak **narzędzia do automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych i numerów (kodów) kontenerów** (poprzez wymianę informacji uzyskanych z wykorzystaniem narzędzia na poziomie regionalnym lub unijnym).

Należy rozważyć możliwość wykorzystania ATIS⁴² do gromadzenia informacji na temat tendencji w oparciu o dane analityczne, celem wspierania państw członkowskich w ich działaniach operacyjnych związanych z identyfikacją ryzyka. Można również rozważyć możliwość wykorzystania transakcji zarejestrowanych w systemie przemieszczania wyrobów akcyzowych (EMCS).

Modernizacja systemu celnego, w tym infrastruktury i sprzętu, mogłaby w przyszłości uzyskać lepsze wsparcie z funduszy strukturalnych UE, jeżeli państwa członkowskie UE mają świadomość znaczenia tego celu i traktują go priorytetowo w ramach krajowych kopert.

4.3.1.4. Współpraca między organami UE

Oprócz konkretnych działań mających na celu usprawnienie wymiany informacji o ryzyku i szersze wykorzystanie danych dotyczących łańcucha dostaw dzięki stworzeniu wspólnych narzędzi i metod zarządzania ryzykiem na szczeblu unijnym, które określono w komunikacie w sprawie zarządzania ryzykiem, planowana reforma Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) powinna utorować drogę dla ściślejszej współpracy między OLAF-em, Europol-em, Eurojustem i Frontexem w kontekście prowadzonych dochodzeń⁴³. Osiągnięte porozumienie wciąż wymaga sformalizowania. Wniosek dotyczący reformy Europolu⁴⁴ również utorował drogę dla lepszej wymiany informacji w ramach dochodzeń.

⁴¹ Dokument nr 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, grupa projektowa ds. działania 4.6 w czwartym planie działania w ramach strategii z 2009 r. w sprawie współpracy celnej (Project Group 4.6. of the 4th Action Plan of the 2009 Strategy on customs cooperation) (dokument nr 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

⁴² System informacji o nadużyciach w tranzycie (ang. Anti-Fraud Transit Information System) jest aplikacją systemu AFIS, zob. przypis 28.

⁴³ COM(2011) 135 final.

⁴⁴ COM(2013) 173 final.

Wymiana informacji i danych wywiadowczych między różnymi organami zaangażowanymi w ochronę granic zewnętrznych przyczynia się do zapobiegania temu szczególnemu rodzajowi przestępczości transgranicznej i jej zwalczania. Ważne jest zatem, aby OLAF i Frontex dzieliły się informacjami wywiadowczymi na poziomie UE w ramach systemu EUROSUR oraz aby organy celne uczestniczyły w tej wymianie i wprowadzały do systemu EUROSUR informacje zebrane na poziomie krajowym⁴⁵.

4.3.1.5. Szczególne obszary problemowe

Specyficzny i poważny problem związany z sytuacją **Grecji** będącej głównym miejscem wprowadzenia towarów rozwiązywany będzie w ramach grupy zadaniowej ds. Grecji⁴⁶ oraz zapewniona zostanie pomoc techniczna na rzecz reformy Sekretariatu generalnego ds. dochodów publicznych.

Komisja podejmie w związku z tym następujące działania:

- organizowanie dalszych ukierunkowanych działań zarówno w UE lub wraz z państwami trzecimi z wykorzystaniem najbardziej odpowiednich istniejących narzędzi, takich jak umowy o partnerstwie i współpracy, regionalne lub międzynarodowe wspólne operacje celne;
- usuwanie niedociągnięć ujawnionych w ramach wspólnych operacji celnych;
- kontynuacja prac związanych z badaniami naukowymi i metodami analitycznymi, które mogłyby zostać wykorzystane w walce z nielegalnym handlem tytoniem;
- dostarczanie państwom członkowskim większej ilości informacji zwrotnych dotyczących analizy zajęć;
- zaproponowanie środków mających na celu wzajemne powiązanie i gromadzenie na szczeblu centralnym informacji uzyskanych z wykorzystaniem narzędzia do automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych i numerów (kodów) kontenerów, w celu udostępnienia informacji innym państwom członkowskim;
- zapewnienie organom celnym państw członkowskich dodatkowej pomocy w identyfikacji obecnie dostępnych i przyszłych programów celem wsparcia i modernizacji służb celnych UE w zakresie infrastruktury celnej, wyposażenia (w tym laboratoriów celnych), systemów i usług;
- ułatwienie państwom członkowskim dostępu do obecnych i przyszłych instrumentów finansowania i programów;
- rozwiązywanie konkretnych problemów występujących w Grecji poprzez odpowiednie działania w ramach grupy zadaniowej ds. Grecji.

Komisja i państwa członkowskie powinny:

- na podstawie wyników priorytetowych obszarów kontroli zdefiniować i realizować zalecenia dotyczące zwiększenia możliwości UE w zakresie identyfikacji przemytu papierosów.

Parlament Europejski i Rada powinny przyjąć:

⁴⁵ Dokument roboczy służb Komisji w sprawie określenia ram technicznych i operacyjnych europejskiego systemu nadzoru granic (EUROSUR) oraz działania, jakie należy podjąć dla jego ustanowienia (SEC (2011) 145 final).

⁴⁶ Powinno to obejmować finansowanie dodatkowego wyposażenia służby celnej w ramach programów Herkules II i III oraz współpracę z greckimi organami krajowymi w celu wskazania i wyeliminowania niedociągnięć w kontrolach.

- tak szybko, jak to możliwe, oczekiwaną zmianę rozporządzenie w sprawie OLAF;
- wniosek Komisji dotyczący reformy Europolu.

Państwa członkowskie powinny usprawnić przekazywanie danych w ramach systemu CIGINFO.

4.3.1.6. Udostępnianie wiedzy specjalistycznej i najlepszych praktyk

Jako środek ogólny, istotne jest **zoptymalizowanie i zapewnienie koordynacji dostępnych zasobów** zarówno na poziomie krajowym jak i unijnym w celu wzmocnienia zdolności i możliwości w zakresie egzekwowania prawa. W szczególności w obszarze międzynarodowego przemytu papierosów pomyślna realizacja krajowych strategii przyczyniła się do zmniejszenia nielegalnego handlu w wielu państwach UE.

Dzielenie się doświadczeniem i wiedzą może tworzyć istotne efekty synergii i umożliwiać identyfikację najnowszych i najbardziej efektywnych technologii oraz metod służących zapobieganiu i wykrywaniu. Dzielenie się wiedzą specjalistyczną, a także przyszłe łączenie zasobów są podstawowymi celami nowych programów Customs i FISCALIS 2020⁴⁷. Częściowo Cele te mogą być również częściowo wspierane w ramach zwalczania nadużyć finansowych przy pomocy programu Herkules III. Walka z przestępczością transgraniczną może być ponadto wspierana w ramach funduszu bezpieczeństwa wewnętrznego, z wykorzystaniem instrumentu wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz⁴⁸.

Grupa Robocza ds. Współpracy Celnej podjęła **prace mające na celu wymianę krajowych praktyk w zakresie zwalczania przestępstw celnych** (głównie przemytu). Specjalna grupa zobowiązała się do zwiększenia możliwości walki z zagrożeniem, jakie stanowi poważna i zorganizowana przestępczość związana z przemytem tytoniu, z wykorzystaniem nowych form współpracy i technik dochodzeniowych⁴⁹.

Można również rozważyć skoordynowane podejście do **szkoleń** przeznaczonych dla pracowników różnych służb, których zadaniem jest egzekwowanie prawa, na temat specyfiki handlu wyrobami tytoniowymi, które to zagadnienie jest bardzo złożone, nawet w swojej legalnej formie. Na poziomie UE możnaby również przedsięwziąć szczególne środki oraz dzielić się doświadczeniami w zakresie **walki z korupcją**. W tym celu Komisja powinna pomagać państwom członkowskim w organizowaniu wymiany personelu między właściwymi organami krajowymi zaangażowanymi w zwalczanie przemytu.

Komisja podejmie w związku z tym następujące działania:

- opracuje specjalistyczny moduł szkoleniowy przeznaczony dla organów egzekwowania prawa, wraz z państwami członkowskimi, CEPOL-em oraz (w przyszłości) Europolem;
- będzie wspomagać państwa członkowskie w zapewnieniu wymiany najlepszych praktyk w zakresie walki z przestępczością celną oraz walki z korupcją, w tym również zapewniając pomoc finansową w ramach programu Herkules dla celów wymiany personelu.

4.3.2. Zacieśnienie współpracy z głównymi państwami pochodzenia i tranzytu

Istnieje potrzeba wymiany informacji z państwami będącymi głównymi państwami pochodzenia i tranzytu na temat ich legalnej produkcji i dystrybucji papierosów, oceny

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

⁴⁸ COM(2011) 750 final.

⁴⁹ Grupa projektowa ds. działania 5.1 „Zwiększenie możliwości pozwalającym radzić sobie z zagrożeniem poważną i zorganizowaną przestępczością związaną z przemytem tytoniu, z wykorzystaniem nowych form współpracy i technik dochodzeniowych”.

zagrożeń oraz informacji dotyczących zorganizowanej przestępczości, jak również potrzeba współpracy i pomocy w konkretnych dochodzeniach.

W tym celu UE musi lepiej wykorzystywać istniejące ramy współpracy z Chinami stworzone w ramach Umowy o współpracy i wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych⁵⁰ i w tym kontekście podnosić ten problem. Unia Europejska powinna również w pełnym zakresie wykorzystywać obecne i przyszłe układy o stowarzyszeniu z państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa oraz układy o stabilizacji i stowarzyszeniu z państwami Bałkanów Zachodnich. Zatem kwestia ta powinna być systematycznie podnoszona na właściwych spotkaniach na szczeblu ministerialnym, organizowanych w ramach polityki sąsiedztwa, a także na seminariach wysokiego szczebla dotyczących współpracy celnej. Należy podjąć kroki mające na celu propagowanie zharmonizowanego podejścia do konwergencji struktury i stawek podatku akcyzowego sąsiadujących państw partnerskich, na istniejących lub nowo ustanowionych forach wielostronnych, celem ograniczenia do minimum czynników zachęcających do przemytu z powodu rozbieżności między państwami.

Należy kontynuować wdrażanie strategicznych ram współpracy celnej z Rosją, Ukrainą i Mołdawią, w szczególności w odniesieniu do tworzenia mechanizmów pozwalających omawiać kwestie współpracy w zakresie zwalczania oszustw celnych, w tym ewentualnych wspólnych działań. Podobne ramy powinny zostać stworzone dla współpracy z Białorusią. Prowadzone przez OLAF z administracjami celnymi Ukrainy i Mołdawii negocjacje w sprawie porozumień o współpracy administracyjnej powinny dobiec końca najpóźniej w czerwcu 2013 r. W okresie tym powinny rozpocząć się również negocjacje z Rosją i Białorusią.

Chociaż brak jest dwustronnych ram dla współpracy z ZEA, UE musi rozwiązać problem dotyczący ZEA na szczeblu politycznym, nie tylko wzmacniając kontrole przesyłek pochodzących ze Zjednoczonych Emiratów Arabskich i organizując ukierunkowane działania operacyjne.

UE powinna również w dalszym ciągu udzielać pomocy technicznej i finansowej państwom objętym europejską polityką sąsiedztwa, Bałkanów Zachodnich i Turcji, w celu zwalczania nielegalnego handlu, w tym korupcji w służbach celnych i innych organach egzekwowania prawa.

Również umowy o partnerstwie i współpracy z Wietnamem, Malezją i Singapurem⁵¹ powinny służyć za podstawę do ściślejszej współpracy w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną. Przewidziane w zawieranych z tymi państwami umowach o wolnym handlu postanowienia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych należy wykorzystać do zacieśnienia współpracy w sprawach celnych. Takie postanowienia dotyczące zwalczania nadużyć finansowych będą systematycznie proponowane we wszystkich międzynarodowych umowach handlowych lub umowach o współpracy zawieranych przez UE.

Wejście w życie i **wdrożenie protokołu Ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu** nada nowy wymiar zwalczaniu nielegalnego handlu również w skali światowej, za pośrednictwem systemu śledzenia ruchu i pochodzenia oraz ogólnoświatowego punktu kontaktowego przy Sekretariacie Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu, a także poprzez ściślejszą współpracę wymiarów

⁵⁰ Dz.U. L 375 z 23.12.2004, s. 20.

⁵¹ Umowę o partnerstwie i współpracy z Wietnamem podpisano w czerwcu 2012 r., negocjacje z Singapurem i Malezją są zaawansowane. Negocjacje w sprawie umowy o wolnym handlu z Singapurem zakończono w grudniu 2012 r. Toczą się negocjacje umów o wolnym handlu w innych państwach.

sprawiedliwości w sprawach karnych i wzajemną pomoc prawną w sprawach prawnych. Oprócz WHO również WCO i Interpol mogą odgrywać ważną rolę w zachęcaniu swoich członków do ratyfikowania i wdrożenia protokołu Ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu i podejmowania skutecznych środków na podstawie tego protokołu.

Komisja podejmie w związku z tym następujące działania:

- zintensyfikuje prace prowadzone wraz z Chinami, państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa, Rosją, Bałkanami Zachodnimi i Turcją w obszarach współpracy celnej i zwalczania przemytu papierosów;
- zbada możliwości delegowania dodatkowych oficerów łącznikowych UE do najważniejszych państw pochodzenia i tranzytu;
- przedstawi propozycje odpowiednich postanowień dotyczących zwalczania nadużyć finansowych, które byłyby systematycznie włączane do mandatów negocjacyjnych dotyczących odpowiednich umów międzynarodowych;
- będzie zachęcać do podpisania, ratyfikacji i wprowadzenia w życie protokołu Ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu w szczególności przez główne państwa pochodzenia, między innymi poprzez bliską współpracę z WCO oraz ściślejszą współpracę z Interpolem, a także udzielając finansowego i technicznego wsparcia Sekretariatowi Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu oraz państwom nienależącym do UE.

Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) będą regularnie podnosić problem nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi na poziomie UE w stosunkach z głównymi państwami pochodzenia i tranzytu, w szczególności ze Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi. Komisja zaproponuje wspólne plany działania UE i głównych państw pochodzenia.

Komisja będzie współpracować z punktem kontaktowym przy Sekretariacie Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu, co powinny czynić również państwa członkowskie.

4.4. Zaostrzenie sankcji

Jeśli chodzi o środki odstraszające, to istnieje potrzeba wprowadzenia w całej UE zniechęcających, skutecznych i odstraszających sankcji, w tym sankcji karnych celem skutecznego ograniczenia nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi. Komisja zleci wykonanie zewnętrznej analizy dotyczącej sankcji obowiązujących w państwach członkowskich, zwłaszcza stosowanych w przypadkach nielegalnego handlu wyrobami tytoniowymi, w szczególności przemytu, oraz ich stosowania przez sądy.

Kilka istniejących już, bardziej ogólnych inicjatyw daje możliwość zwiększenia czynników zniechęcających do nielegalnego handlu tytoniem. I tak postanowienia niedawno przyjętego protokołu Ramowej konwencji WHO o ograniczeniu użycia tytoniu wymagają, aby Umawiające się Strony przyjęły środki, w szczególności środki legislacyjne, w celu określenia wykazu postępowań uznawanych za niezgodne z prawem krajowym i aby osoby pociągnięte do odpowiedzialności za czyny zabronione podlegały skutecznym, proporcjonalnym i zniechęcającym sankcjom karnym lub innym niż karne. Ponadto przewiduje się, że w ramach planowanej analizy skontrolowana zostanie zgodność z protokołem Ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu, a na podstawie jej wyników Komisja rozważy możliwość zaproponowania działań ustawodawczych.

Ponadto już w lipcu 2012 r. Komisja zaproponowała przyjęcie dyrektywy w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego („dyrektywa PIF”)⁵² harmonizującej definicje przestępstw, minimalne i maksymalne poziomy sankcji oraz terminy przedawnienia, które wciąż są różne w państwach członkowskich UE. Jeżeli państwa członkowskie podejmą takie działania, może się to przyczynić do rozwiązania problemu braku jednolitych sankcji stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Ponadto w 2013 r. Komisja przedstawi propozycję zbliżenia definicji naruszeń prawa celnego i sankcji niemających charakteru karnego.

Komisja podejmie w związku z tym następujące działania:

- zleci wykonanie zewnętrznej analizy dotyczącej kar stosowanych w państwach członkowskich, której celem będzie również analiza transpozycji protokołu Ramowej konwencji o ograniczeniu użycia tytoniu;
- przedstawi propozycję zbliżenia definicji naruszeń prawa celnego i sankcji niemających charakteru karnego.

5. WNIOSKI

Walka z nielegalnym handlem wyrobami tytoniowymi wymaga zarówno zaangażowania politycznego jak też konkretnych działań w celu ochrony interesów finansowych UE i państw członkowskich, zwalczania przestępczości transgranicznej i ochrony obywateli przed towarami, które nie spełniają wymogów przepisów dotyczących ograniczenia użycia tytoniu.

Pewne środki i inicjatywy zostały podjęte i są wdrażane. Pozostałe są jeszcze w toku przygotowań, a jeszcze inne wciąż wymagają wzmocnienia. Należy podkreślić, że problem przemytu papierosów jest złożony i ma charakter ogólnoświatowy. Uzyskanie konkretnych wyników wymaga przyjęcia globalnego podejścia, nie tylko z geograficznego punktu widzenia, ale również w zakresie przepisów, zasobów i procedur obejmujących równocześnie popyt, podaż, kontrolę i egzekwowanie prawa.

Realizacja strategii przedstawionej w niniejszym komunikacie Komisji i związanych z nią środków i działań, określonych w załączonym planie działania, pozwoliłaby rozwiązać wskazane problemy i zlikwidować czynniki ryzyka, a tym samym zintensyfikować walkę z nielegalnym handlem w UE i wesprzeć realizację istniejących środków i polityk.

Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do przedyskutowania środków zaproponowanych w niniejszym komunikacie oraz załączonym planie działania, jak również do wsparcia Komisji i państw członkowskich w ich wdrażaniu. Komisja będzie monitorować realizację planu działania, który powinien zostać zatwierdzony do końca 2015 r., w szczególności jego wpływ na różne czynniki leżące u podstaw problemu, oraz przygotuje sprawozdanie po trzech latach od daty publikacji niniejszego komunikatu.

⁵² COM (2012) 363 final, 2012/0193 (COD), wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego.