EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 6.6.2013
COM(2013) 324 final

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Sigarettide salakaubanduse ja tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse muude vormide vastase võitluse hoogustamine – terviklik ELi strateegia

{SWD(2013) 193 final}

SISUKORD

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE Sigarettide salakaubanduse ja tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse muude vormide vastase võitluse hoogustamine – terviklik ELi strateegia

1. Sissejuhatus 4
2. Ebaseadusliku tubakakaubanduse tekitatud probleemide olemus ja ulatus ELis 5
2.1. Ebaseadusliku kaubanduse olemus 5
2.2. Ebaseadusliku kaubanduse maht ja ulatus ELis 6
2.3. Ebaseaduslike tubakatoodete pärinemine kolmandatest riikidest 7
2.4. Ebaseaduslik tootmine ELis 9
2.5. Konfiskeeritud tootemargid ja konfiskeerimise kohad 9
3. Ebaseaduslikku kaubandust soodustavad tegurid 10
3.1. Suur kasum ja märkimisväärsed seaduselüngad 11
3.2. Tarneahela kontrollimeetmete ebapiisavus võrreldes ohu suurusega 12
3.3. Õiguskaitseasutuste probleemid 12
3.3.1. Tolliasutused ja maksuhaldurid 12
3.3.1.1. Riskijuhtimine 13
3.3.1.2. Kontrollimeetodid, seadmed, koolitus ja IT-vahendid 13
3.3.2. Muud õiguskaitseasutused 14
3.3.3. Asutustevaheline ja ELi tasandi koostöö 14
3.3.4. Korruptsioon 14
3.3.5. Rahvusvaheline koostöö kolmandate riikide asutustega 15
3.4. Takistavate tegurite ebapiisavus: liikmesriikide määratud karistused on suhteliselt leebed 15
4. Edasine tegevus 15
4.1. Soodustavate tegurite vähendamise meetmed 15
4.2. Tarneahela kaitsmise meetmed 16
4.3. Õiguskaitseasutuste töö tõhustamise meetmed 18
4.3.1. ELi õiguskaitseasutuste probleemide lahendamine 18
4.3.1.1. Riskijuhtimine 18
4.3.1.2. Operatiivmeetmed 18
4.3.1.3. IT-vahendid ja seadmed 18
4.3.1.4. ELi asutuste vaheline koostöö 19
4.3.1.5. Probleemne erivaldkond 19
4.3.1.6. Kogemuste ja parimate tavade vahetamine 20

4.3.2. Koostöö tõhustamine peamiste päritolu- ja transiidiriikidega 21
4.4. Karistuste rangemaks muutmine 23
5. Kokkuvõte 23

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Sigarettide salakaubanduse ja tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse muude vormide vastase võitluse hoogustamine – terviklik ELi strateegia

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) hinnangute kohaselt läheb sigarettide ebaseaduslik kaubandus[1] Euroopa Liidule ja selle liikmesriikidele maksma enam kui 10 miljardit eurot saamatajäänud tulu aastas[2]. Selline kahju tekib maksmata jäänud tollimaksudest ja muudest maksudest, sealhulgas käibe- ja aktsiisimaksust. Sigaretid moodustavad suurima osa ebaseaduslikust tubakakaubandusest, kuid ebaseaduslikult kaubeldakse ka muude tubakatoodetega (nt rulltubakas).

Kümme aastat tagasi seisnes ebaseaduslik kaubandus peamiselt tuntud sigaretimarkide salakaubaveos mahukate konteinerite abil. Viimastel aastatel on nende nn peamiste tootemarkide[3] salakaubanduse suhteline osakaal vähenenud. Samas on muude tootemarkide[4] (mida toodetakse peamiselt väljaspool ELi kogustes, mis ületavad kaugelt siseturu nõudlust) võltsimine, ebaseaduslik tootmine ja – mis kõige olulisem – salakaubavedu üha suurenemas.

Ebaseaduslik tubakakaubandus ei ole vaid majanduslik probleem. Lisaks märkimisväärsele kahjule, mida tekitatakse riikide ja ELi eelarvetele, toidab ebaseaduslik kaubandus varimajandust. Tegelikult on see tegevusvaldkond peaaegu eranditult piiriüleselt tegutsevate organiseeritud kuritegelike rühmituste käes. Tervise seisukohalt on oluline märkida, et ebaseaduslik kaubandus õõnestab poliitilisi algatusi tubakatoodete tarbimise vähendamiseks, eelkõige haavatavate rühmade, näiteks noorte ja madala sissetulekuga inimeste seas. Enamasti ei toodeta ebaseaduslikke tubakatooteid kooskõlas tubakatooteid käsitlevates ELi õigusaktides kehtestatud eeskirjadega[5].

Euroopa Komisjon ja ELi liikmesriigid on juba võtnud meetmeid ebaseadusliku tubakakaubanduse piiramiseks. Näiteks on maailma nelja juhtiva tubakatootjaga[6] sõlmitud õiguslikult siduvad koostöölepingud. Komisjon esitles 2011. aastal tegevuskava salakaubanduse vastu võitlemiseks ELi idapiiril,[7] eesmärgiga on tegeleda selles geograafilises

---

1 Käesolevas teatises tähendab „ebaseaduslik kaubandus" nii ehtsate kui ka võltsitud tubakatoodete (peamiselt sigarettide) mitmesugust liiki (rahvusvahelist) salakaubavedu ning nende ebaseaduslikku ELi-sisest tootmist ja turustamist.

2 Hinnang põhineb liikmesriikide antud teabel konfiskeerimiste kohta, mis ajavahemikus 2005–2011 ulatusid 4,5– 4,6 miljardi sigaretini aastas.

3 Tootemargid, mis kuuluvad neljale peamisele üleilmsele tootjale: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco ja Imperial Tobacco Limited.

4 Käesolevas teatises kasutatakse väljendit „muud tootemargid" selliste markide kirjeldamiseks, mida ei tooda need neli tootjat, kellega ELi ja selle liikmesriigid on sõlminud koostöölepingud. Sellistele sigarettidele viidatakse sageli väljendiga „odavad valged".

5 Näiteks ei järgita sätteid koostisainete kohta ja pakenditel terviseohu hoiatuste kohustusliku esitamise kohta.

6 Philip Morris International (juuli 2004), Japan Tobacco International (detsember 2007), British American Tobacco (juuli 2010) ja Imperial Tobacco Limited (september 2010), lisateave: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

7 Komisjoni pettustevastase võitluse strateegiale lisatud komisjoni talituste töödokument, Brüssel, 24.6.2011, SEK(2011) 791 (lõplik), edaspidi „Idapiiri tegevuskava".

piirkonnas tuvastatud probleemidega. Olemasoleva teabe[8] analüüs näitab siiski, et hoolimata nendest jõupingutustest on ebaseaduslik kaubandus ELis üldiselt kasvamas. ELi ootab ees muude tootemarkide üha suurenev sissevool väljastpoolt ELi ning ebaseadusliku tootmise ja turustamise kasv ELi sees.

Kindlasti ei ole ebaseaduslik tubakakaubandus omane üksnes ELile – see on ülemaailmne probleem. WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni (FCTC) 176 lepinguosalist võtsid novembris 2012 vastu konventsiooni protokolli, milles käsitleti ebaseadusliku tubakakaubanduse probleemi[9].

Probleem on tõsine ja üleilmne. Riigipiiridel ja ELi territooriumil avaldub see mitmel erineval moel. Ebaseaduslikku tubakakaubandust mõjutavad sellised tegurid nagu nõudlus, pakkumine ja kontrollimeetmete vähene tõhusus. Selle finantsmõju ELi eelarvele ja liikmesriikide eelarvetele on väga suur, eelkõige praeguse majanduskriisi kontekstis. Seega on selge, et ebaseadusliku tubakakaubanduse probleemile tuleb läheneda terviklikult.

Käesolevas teatises antakse ülevaade ebaseadusliku tubakakaubanduse olemusest ja ulatusest ELis, kirjeldatakse seda soodustavaid tegureid ning tehakse ettepanek võtta selle probleemiga võitlemiseks ELis vastu terviklik ELi strateegia.

Strateegias kasutatava tervikliku lähenemisviisi puhul võetakse arvesse, et ebaseadusliku kaubanduse vastane võitlus on valdkondadevaheline küsimus, mida mõjutavad paljud tegurid ja asjaolud, ning et sellega tegelemine nõuab meetmete võtmist paljudes ELi ja/või riiklikes poliitikavaldkondades.

2. EBASEADUSLIKU TUBAKAKAUBANDUSE TEKITATUD PROBLEEMIDE OLEMUS JA ULATUS ELIS

2.1. Ebaseadusliku kaubanduse olemus

Ebaseaduslik tubakakaubandus hõlmab mitmesuguseid üksteisest teataval määral erinevaid nähtusi, mis nõuavad mitmekesist reageerimist eri tasanditel. Ebaseadusliku kaubanduse vormide hulka kuuluvad:

- ehtsate tubakatoodete (rahvusvaheline) salakaubavedu (s.t peamised tootemargid ja muud margid)
- võltsitud sigarettide (rahvusvaheline) salakaubavedu ja
- ebaseaduslik tootmine ja turustamine ELis (maksmata tolli, käibe- ja aktsiisimaksud).

Rahvusvaheline salakaubandus (nii ehtsa kui ka võltsitud kauba puhul) võib hõlmata:

- võltsitud või valeandmeid sisaldavate deklaratsioonide esitamist (deklaratsioonis esitatakse valeandmeid kauba kirjelduse/väärtuse/päritolu/jne kohta – tollimaksu makstakse valesti, kui üldse, käibe- ja aktsiisimaksud jäävad maksmata);
- kaupade peitmist seaduslike veoste või veokite sisse või reisijate juurde (maksmata tolli-, käibe- ja aktsiisimaksud) ja
- ebaseaduslikku piirületamist, millega välditakse kõiki ametiasutusi (maksmata tolli-, käibe- ja aktsiisimaksud).

ELi-sisene ebaseaduslik/loata kaubandus hõlmab tootmist ja turustamist ELi tolliterritooriumil (sealhulgas eri maksujurisdiktsioonides). Ebaseaduslik turustamine hõlmab

[8] Vt 2. peatükk.

[9] Tubakatoodetega ebaseadusliku kauplemise tõkestamise protokoll (edaspidi „FCTC-protokoll”).

ELis valmistatud toodete deklareerimist eksporditava kaubana või ELi-sisese kaubana, mille abil saavutatakse käibemaksu või aktsiisi maksmise peatamine, kuid tegelikult ei välju kaup kunagi ELi tolliterritooriumilt ega anta seda üle ELi-sisesele vastuvõtjale, nagu on märgitud aktsiisikaupade liikumise ja kontrolli süsteemi[10] kantud aktsiisidokumendil või käibedeklaratsioonil. Lisaks hõlmab see imporditud kaupade vabasse ringlusesse laskmist ELis käibemaksu ja aktsiisi maksmise peatamisega ning seejärel selle turustamist ebaseaduslikult ilma käibemaksu ja aktsiisi maksmata. Ühtlasi hõlmab see ka kaupade eemaldamist transiidirežiimist ning seejärel nende ebaseaduslikku müümist ELis (maksmata tolli-, käibe- ja aktsiisimaksud).

2.2. Ebaseadusliku kaubanduse maht ja ulatus ELis

Probleemi uurimine on kinnitanud,[11] et **ebaseadusliku kaubanduse ulatust on** selle ebaseadusliku ja salajase iseloomu tõttu **eriti keeruline mõõta**. Mõningad hinnangud on siiski kättesaadavad[12]. Üks ELi rahastatud uuring näitas, et 2007. aastal[13] moodustas ebaseaduslike sigarettide tarbimine ELis 8,5 % kogu tarbimisest. KPMG Star projekti 2012. aasta aruande[14] kohaselt moodustas ebaseaduslik tarbimine 2007. aastal 8,4 %, 2008. aastal 8,6 %, 2009. aastal 8,9 %, 2010. aastal 9,9 %, 2011. aastal 10,4 % ja 2012. aastal 11,1 % kogu tarbimisest. See vastab tarbimise 30 % suurenemisele kuue viimase aasta jooksul.

Liikmesriikide teadetel toimunud konfiskeerimised kinnitavad, et **sigaretid moodustavad ülekaalukalt suurima osa konfiskeeritud tubakatoodetest,**[15] kuigi registreeriti ka mõned märkimisväärselt suurte rulltubaka koguste konfiskeerimised. Muude tubakatoodete kogused ei ole märkimisväärsed.

---

10 EMCS (*Excise Movement and Control System*), vt joonealune märkus 29.

11 Näiteks: 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, kättesaadav aadressil: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29 (edaspidi „Joossens"); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling, David Merriman, 2001, kättesaadav aadressil: http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf.

12 Käesolevas teatises esitatud analüüs põhineb peamiselt ametlikul teabel (konfiskeerimisaruanded) toodete päritolu, liikide ja tootemarkide kohta, mille liikmesriikide asutused on esitanud komisjonile (OLAF) 2010. ja 2011. aastal pettustevastase infosüsteemi kaudu (CIGINFO alammoodul loodi nõukogu 13. märtsi 1997. aasta määruse (EÜ) nr 515/1997 (EÜT L 82, 22.3.1997, lk 1) II jaotise alusel), ning teabel, mille liikmesriigid on OLAFile esitanud sigarettide rakkerühma raames (iga-aastane koosolek, mille OLAF korraldab koos ELi liikmesriikide ja mõningate kolmandate riikide asutustega), millele lisanduvad asjaomase tööstusharu aruanded (nt teave, mille esitasid neli tubakatootjat, kellega ELil on õiguslikult siduvad koostöölepingud, ja KMPG Star projekti aruanne), Maailma Tolliorganisatsiooni tubakaaruanded ning EUROPOLi ja FRONTEXi koostatud ohu- ja riskianalüüsid.

13 Joossens, lk 13.

14 KMPG Star projekti 2012. aasta aruanne, mille tellis Philip Morris International Management S.A., http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf

15 Maailma Tolliorganisatsiooni 2011. aasta aruande kohaselt jäävad sigaretid peamiseks probleemiks ka globaalsel tasandil.

2.3. Ebaseaduslike tubakatoodete pärinemine kolmandatest riikidest

Kättesaadavate andmete põhjal on salakaubana saabuvate tubakatoodete **peamisteks lähteriikideks** tähtsuse järjekorras Hiina, Araabia Ühendemiraadid,[16] Vietnam, Malaisia, Vene Föderatsioon, Singapur, Valgevene ja Ukraina.

Joonis 1. Teave marsruutide kohta



Suurem osa konfiskeeritud sigarettidest on jätkuvalt pärit Hiinast. Konfiskeeritud kauba analüüs näitab, et eelkõige on tegemist võltsitud sigarettidega. Konfiskeeritud ebaseaduslikud kaubasaadetised veeti laevadega otse Euroopa meresadamatesse või laaditi need ümber Singapuris ja Malaisias, kus ebapiisav kontroll vabatsoonides toetab ebaseaduslikku kaubandust.

Kui varem tundus, et Araabia Ühendemiraadid on eelkõige ümberlaadimise koht, siis viimane teave osutab selgelt tema uuele rollile muude tootemarkide[17] olulise tootmiskohana, eriti vabatsoonides.

Kreeka näib olevat Hiinast ja Araabia Ühendemiraatidest pärit kaubasaadetiste ihaldatuim sisenemiskoht.

Saadetised laaditakse sageli ümber Egiptuses, Türgis või muudes Vahemere idaosa sadamates.

Hoolimata juba võetud meetmetest on ELi idapiir, eriti Balti regioon, jätkuvalt ebaseadusliku kaubanduse sihtala. Selle piirkonna puhul on peamised päritoluriigid Venemaa, Ukraina ja üha sagedamini ka Valgevene. Venemaa (ja ka Araabia Ühendemiraatide) puhul on suurem

16 Liikmesriigid andsid kõige sagedamini teada Hiina Shekou, Xiameni, Guangi, Zho, Huang Pou, Ningbo ja Yantiani sadamatest; Araabia Ühendemiraatide puhul märgiti kõige sagedamini selliseid sadamaid nagu Jebel Ali ja Dubai.

17 Näiteks Richman, Manchester, Marble, Gold Mount, Capital.

osa konfiskeeritud toodetest ehtsad. See tähendab, et need on toodetud seaduslikult, kuid kogustes, mis ületavad oluliselt päritoluriikide kohalikku nõudlust. Hoolimata sellest, kas nende eest on päritoluriigis makse makstud või mitte, toimetatakse need salakaubana ELi. FRONTEXi analüüs kinnitab, et sigarettide salakaubavedu on üks kõige tõsisemaid probleeme ELi idapiiril, ning ennustab märkimisväärset salakaubanduse kasvu Lääne-Balkani riikidest. Ühtlasi viidatakse sellele, et sigarettide salakaubavedu mõjutab märkimisväärselt piirivalveasutuste tööd idapoolsetel maismaapiiridel, sealhulgas maismaapiiril Türgi ja Lääne-Balkani riikidega[18].

Salakaubanduseks kasutatakse väga mitmesuguseid võimalusi. Salakaupa veetakse veokonteinerite, maanteesõidukite (veoautod, kaubikud, sõiduautod), väikeste laevadega merd ja jõgesid pidi, rongidega, lennukilasti hulgas ja postiga. Kõige olulisemaks salakaubanduse viisiks jääb endiselt tubakatoodete üle piiri toimetamine muude kaupade hulka peidetuna. Väikeste koguste korduv salakaubana üle piiri toimetamine on piirialadel suureks probleemiks. Mõnikord on selline salakaubavedu hästi organiseeritud, mille tulemusena koondatakse väikesed kogused suuremateks partiideks ja transporditakse need siis ebaseaduslikuks müügiks teise liikmesriiki.

Tuleb rõhutada, et organiseeritud kuritegevus mängib ebaseaduslikus kaubanduses olulist rolli, ja see muudab olukorra veelgi keerulisemaks[19]. Ebaseaduslik tubakakaubandus annab suurt kasumit ja on seotud vaid vähese riskiga ning on seetõttu eriti ligitõmbav selliste organiseeritud kuritegelike rühmituste jaoks, kellel on võimalus ebaseadusliku kaubanduse teel saadud suur tulu puhtaks pesta.

2.4. Ebaseaduslik tootmine ELis

Tõenäoliselt toodetakse ka **ELis** märkimisväärselt suures koguses **ebaseaduslikke sigarette.** Tuvastatud ebaseaduslike sigaretivabrikute arv on kiirest kasvanud: liikmesriigid avastasid 2011. aastal üheksa ebaseaduslikku vabrikut, mille hinnanguline tootmisvõimsus kokku on enam kui 9 miljonit sigaretti päevas. 2010. aastal avastati vaid viis sellist vabrikut.

2.5. Konfiskeeritud tootemargid ja konfiskeerimise kohad

Muude konfiskeeritud tootemarkide osakaal võrreldes peamiste tootemarkidega[20] kasvab järjekindlalt ning 2011. aastal jõudis see juba ligikaudu 58 %-ni. Nelja suure tootja koostöölepingute raames võetud meetmed, näiteks tubakatoodete liikumise jälgimine ja nende päritolu kindlakstegemine, kliendi suhtes rakendatavad hoolsusmeetmed ja rahapesu tõkestamine, on kahtlemata viinud nende tootjate toodete märkimisväärse vähenemiseni ebaseaduslikul turul.

Kogu analüüsitava ajavahemiku jooksul konfiskeeritud teatavate **muude tootemarkide**[21] konfiskeeritud kogused olid sarnased peamiste markide omadega või **näitasid märkimisväärset tõusutendentsi,**[22] mis viitab selgelt asjaolule, et muud margid on

---

18 Vt näiteks idapiiri aastaülevaade 2012: http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

19 Vt ka ELi organiseeritud kuritegevuse ohtude hinnangu (OCTA) 2011. aasta aruanne, mille on koostanud Europol: http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf, lk 24–25.

20 Vt joonealune märkus 4.

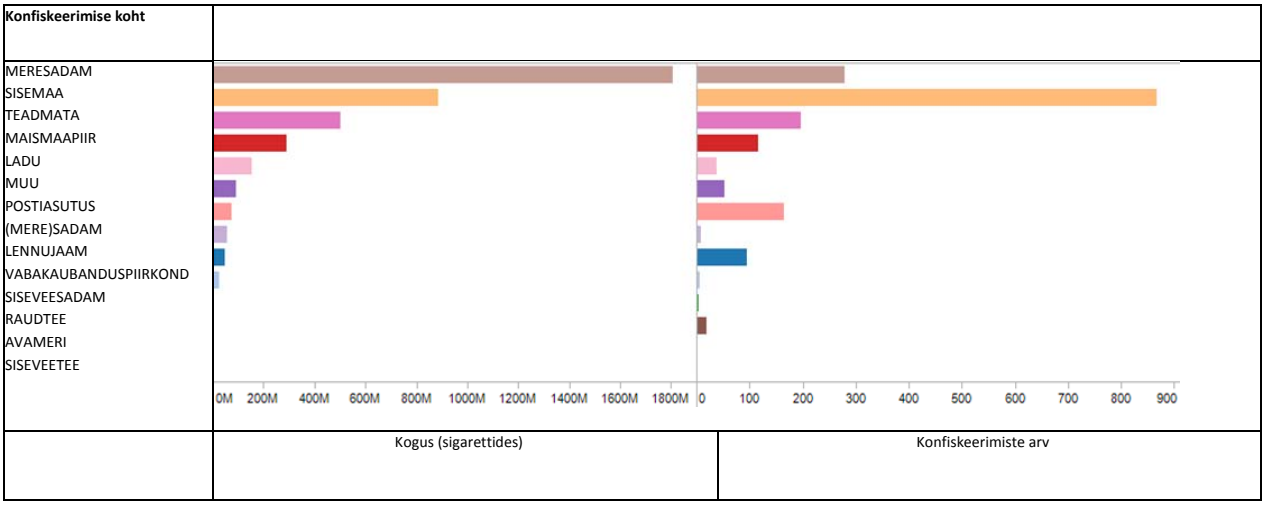
21 Nt Jin Ling.

22 Nt Fest, Richman, Gold Mount.

ebaseaduslikul turul hästi sisse töötatud. ELis toodetakse märkimisväärselt suurtes kogustes teatavaid muid tootemarke[23].

Konfiskeerimise koha ja transpordiviisi analüüs näitab, et kuigi **meresadamates konfiskeeritud kogused on jätkuvalt suurimad**, konfiskeeritakse üha enam salakaupa ka maismaal ning ka sellisel juhul on nii konfiskeeritud kogused kui ka konfiskeerimiste arv märkimisväärselt kasvanud.

Joonis 2. Konfiskeerimise koht



3. EBASEADUSLIKKU KAUBANDUST SOODUSTAVAD TEGURID

Tubakatoodetega kauplemine on nende suhtes kohaldatavate eeskirjade ja nõuete (nt mitmesugused maksueeskirjad) rohkuse tõttu keeruline. Seega nõuab seadusliku kaubandusega tegelemine nii normikohaste ELi tolliprotseduuride ja -eeskirjade kui ka keeruliste riiklike maksumenetluste kohaldamist, et kaupa liigitada, hinnata ja kohaldada õigeid maksumäärasid. Seetõttu on keeruline ka ebaseadusliku kaubandusega tegelemine (seda soodustavad ja takistavad tegurid ning kontrollimeetmed).

Ebaseaduslikku sigaretikaubandust **soodustavad neli peamist tegurit** on järgmised:

(1) suur kasum ja märkimisväärsed seaduselüngad;

(2) tarneahela kontrollimeetmed ei ole piisavad võrreldes ohu suurusega;

(3) õiguskaitseasutustel tuleb kokku puutuda teatavate üldiste ja eriprobleemidega;

(4) takistavad tegurid ei ole piisavad: karistused on liiga leebed.

Kui soovitakse, et sigarettide salakaubanduse vastase võitluse strateegia oleks edukas, tuleb üheaegselt tegeleda nii stimuleerivate ja takistavate tegurite kui ka kontrollimeetmetega.

3.1. Suur kasum ja märkimisväärsed seaduselüngad

Üldiselt on tubakatooted ELis kõrgelt maksustatud. Imporditollimaksud on kõrged, jäädes 40–58 % vahele[24]. Kaalutud keskmise hinnaga sigarettide suhtes kohaldatav kogu maksumäär (sh käibemaks) moodustab kõiki makse sisaldavast jaemüügihinnast Luxembourgis 70,12 % ja 88,97 % Ühendkuningriigis.

23 Nt Raquel, Gold Classic.

24 Tubakatoodete suhtes kohaldatakse ligikaudu 200 erinevat soodustollimaksu ja soodustuseta tollimaksu.

Kuna paljud neist teguritest on riigiti erinevad, on tubakatoodete **hinnavahed** (mida lõpptarbijad maksavad) nii ELi piires kui ka võrreldes naaberriikidega märkimisväärselt suured. Sigarettide aktsiisimaksu puhul on lõhe madalaimat maksu nõudva liikmesriigi ja kõrgeima maksu kehtestanud liikmesriigi vahel 206,41 eurot 1 000 sigareti kohta – ehk enam kui neli eurot 20 sigaretti sisaldava paki kohta, – ning see tekitab tugeva nõudluse ja motivatsiooni turustada seda kaupa ebaseaduslikult mõnes teises ELi maksujurisdiktsioonis. Muude tubakatoodete puhul kehtivad sarnased aktsiisimaksude vahemikud.

Ehkki ELi liikmesriikide vahelised hinnalõhed on vähenenud, on hinnad teiselpool idapiiri asuvates riikides ikkagi kuni kaheksa korda madalamad. Märkimisväärsed erinevused makse sisaldavates jaemüügihindades on loonud olukorra, mis soodustab maksudest ajendatud piiriüleste ostude tegemist, salakaubandust ja pettust. Piiriülene ostude tegemine on täiesti seaduslik tegevus ja loomulikult on see üks siseturuga kaasnevaid eeliseid, tingimusel et kaupu ostavad üksikisikud enda tarbeks. Samas on sellest vaid väike samm ELi-sisese salakaubanduseni, mille puhul ostavad üksikisikud teisest liikmesriigist tubakatooteid vaid näiliselt enda tarbeks, kuid tegelikult müüvad need ilma aktsiisimaksu maksmata maha liikmesriigis, kus neid tarbitakse.

Aktsiisimaksu erinevused kolmandate naaberriikidega on veelgi suuremad.

Kohaldatavate eeskirjade keerulisus soodustab samuti ebaseaduslikku tegevust. ELi kontekstis on tubakatooteid käsitlevate maksualaste õigusaktide kohaldamine eriti keeruline eelkõige seetõttu, et suur osa neist on riiklikud õigusaktid. Aktsiisiga maksustavate tubakatoodete määratlemine on ülimalt keeruline ning teatavate toodete[25] puhul nende liigitamise ja määratlemisega seotud probleemide hulk aina kasvab. Lisaks sellele eksisteerivad nn hallid tsoonid[26] ja seaduselüngad salakaubanduse ja seadusliku tubakaimpordi (ja ka alkoholiimpordi) ning maksuvabastuse vahel, mida kohaldatakse kaupa importivate reisijate suhtes, kes saabuvad nii kolmandatest riikidest kui ka teistest ELi riikidest.

Meetmed, millega piiratakse tubakatoodete suurte/ülemääraste koguste tarbimisse lubamist vahetult enne maksumäära tõstmist (ennetusmeetmed), ei ole samuti piisavad. Üleliigsete laovarude tekitamine, et suunata need tarbimisse enne maksumäära tõstmist, viib ulatusliku maksustamisest hoidumiseni ja vähendab liikmesriikide maksutulusid.

Üldisemas plaanis võib tubakatoodete (ja nende päritolu) tuvastamine ja nende liigitamine osutuda keeruliseks ning nõuda eriseadmeid või laborianalüüsi.

Sellised puudujäägid ja seaduselüngad tekitavad märkimisväärset huvi salakaubanduse ja muude ebaseadusliku kaubanduse vormidega tegelemiseks.

3.2. Tarneahela kontrollimeetmete ebapiisavus võrreldes ohu suurusega

Võttes arvesse seda, kuivõrd kasumlik on ebaseadusliku kaubandusega tegelemine kurjategijate jaoks, on nii õiguskaitseasutuste kui ka ettevõtjate võetud meetmed tubaka tarneahela kontrollimiseks enamasti ebapiisavad.

Kui peamiste tootjatega sõlmitud koostöölepingud välja arvata, ei ole siiani ELi tasandil võetud ühtki õiguslikku meedet, mis kohustaks tubaka tarnahelas osalevaid ettevõtjaid

[25] Näiteks toortubakas, sigarillod (sellised tootemargid nagu Next, Partner, Braniff, Skjold, jne), DIET-tubakas (kuivatatud ja jääga paisutatud tubakas), vesipiibutubakas jne.

[26] Need hallid tsoonid seostuvad peamiselt määratlustega „reisijad” ja „kolmandast riigist saabudes juhuslikult ELi sisenemine”.

rakendama oma tegevuse käigus hoolsusmeetmed[27]. Praegu ei ole tootjatel ega importijatel ka üldist juriidilist kohustust jälgida sigarettide ja muude tubakatoodete liikumist läbi nende tarneahela (liikumise jälgimine). Selliste meetmete puudumise tõttu on õiguskaitseasutustel ülimalt keeruline (lausa võimatu) määrata kindlaks, millises etapis suunati toode ebaseaduslikku kaubandusse (päritolu kindlakstegemine).

Võttes arvesse eespool kirjeldatud suundumusi ja soodustavaid tegureid, tuleb ettevõtjatele seoses tarneahela kontrollimisega pandud kehtivaid kohustusi lugeda selgelt ebapiisavaks, hoolimata teatavast edust, mida on saavutatud peamiste tootemarkide salakaubaveo piiramisel.

3.3. Õiguskaitseasutuste probleemid

Toll ja maksuhaldurid on kolmandatest riikidest saabuva salakauba vastase võitluse peamised elluviijad. Ka piirivalvel ja politseil on oluline roll. Politsei ja maksuhaldurid – ja paljudes liikmesriikides ka toll – on peamised osalised ELi-sisese ebaseadusliku tootmise ja turustamise vastases võitluses. Kõikidel kaasatud asutustel (toll, maksuhaldurid, politsei ja piirivalve) tuleb hakkama saada suure hulga keeruliste probleemidega. Mõned neist on üldisemat laadi (nt andmevahetuse, riskijuhtimise ja sihtrühmade väljaselgitamisega seotud probleemid) ja mõned üksnes ebaseaduslikule tubakakaubandusele omased probleemid. Peale selle puuduvad sageli nimetatud asutuste ja ELi organite vahelist tõhusat koostööd võimaldavad mehhanismid ning see pidurdab omakorda üldisi jõupingutusi.

3.3.1. Tolliasutused ja maksuhaldurid

Tolliasutused kasutavad oma personali, infosüsteeme, kontrollimenetlusi ja seadmeid, et tuvastada rahvusvahelise salakaubaveo, sealhulgas tubakatoodete salakaubanduse peamised organiseerijad. ELi tolliasutused suhtlevad tänu tolliliidule ja ühisele õiguslikule alusele intensiivselt ühise infovõrgustiku, ühiste eksperdirühmade ja ametnike vahetuste kaudu[28]. ELi maksuhaldurid on mitmesuguste halduskoostöövormide kaudu samuti kaasatud kogu ELi hõlmavasse maksupettuste ja maksudest hoidumise vastasesse võitlusse. Komisjoni hallatavate infosüsteemide ja võrgustike haldur toetab selles töös osalevaid asutusi[29]. Kõnealune koostöö hõlmab lisaks riskiteabe vahetamisele[30] ka üleeuroopalisi võrke, mille raames kontrollitakse selliste kaupade liikumist, mille suhtes on tollimaksu ja muude maksude kohaldamine peatatud.[31] Sellest hoolimata tuleb nii tolliasutustel kui ka maksuhalduritel

---

27 Nt kliendi isiku kindlakstegemise nõue; nõue jälgida müüki, et tagada koguste vastavus turu nõudlusele, riigiasutuste teavitamine kõikidest tõenditest selle kohta, et klient tegeleb ebaseadusliku tegevusega.

28 Tollikoosöö/vastastikune abi, mis põhineb määrusel (EÜ) nr 515/1997; IT-infrastruktuur: pettusevastane infosüsteem (AFIS) ja „Mutual Assistance Broker“ nimeline veebibrauser (MAB); tolliinfosüsteem (TIS).

29 Nt tolliasutuste elektrooniline riskijuhtimise süsteem (CRMS) / riskiteabevorm (RIF) – nõukogu määruse (EMÜ) nr 2913/92 (millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik) (EÜT L 302, 19.10.1992, lk 1–50) artikkel 13 ja komisjoni määruse (EMÜ) nr 2454/93 (millega kehtestatakse rakendussätted nõukogu määrusele (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik) (EÜT L 253, 11.10.1993, lk 1–766) artikkel 4g, uus arvutipõhine transiidisüsteem (NCTS) – komisjoni määruse (EMÜ) nr 2454/93 artikkel 353, aktsiisikaupade liikumise ja kontrolli süsteem (EMCS) – komisjoni määrus (EÜ) nr 684/2009, 24. juuli 2009, millega rakendatakse nõukogu direktiivi 2008/118/EÜ seoses aktsiisi peatamise korra alusel toimuva aktsiisikaupade liikumise arvutipõhiste menetlustega (ELT L 197, 29.7.2009, lk 24–64), käibemaksuteabe vahetamise süsteem (VIES) – nõukogu määrus (EL) nr 904/2010, 7. oktoober 2010, halduskoostöö ning maksupettuste vastase võitluse kohta käibemaksu valdkonnas (ELT L 268, 12.10.2010, lk 1–18), kaudse maksustamise alase teabevahetuse keskasutus (VIESCLO).

30 CRMS/RIF.

31 NCTS.

pidevalt kokku puutuda paljude probleemidega, mis on seotud nii ELi-sisese kui ka väljastpoolt lähtuva ebaseadusliku tubakakaubandusega.

3.3.1.1. Riskijuhtimine

Tolliasutused on viimastel aastatel välja töötanud ühise raamistiku selliste riskide juhtimiseks, mis on seotud ELi välipiiri ületavate kaupade liikumisega kaubanduslikes tarneahelates. Nagu hiljuti rõhutati teatises tolli riskijuhtimise ja tarneahela turvalisuse kohta,[32] seisavad ELi tolliasutused tõhusa riskijuhtimise rakendamisel vastamisi paljude probleemidega. Need on seotud andmete kvaliteedi, kättesaadavuse ja jagamisega, mis on tõhusa riskijuhtimise, kontrolli ja uurimistegevuse aluseks.

Teatises kirjeldati konkreetseid probleeme, mis on seotud ettevõtjatelt riskide hindamiseks saadud andmetega, et ELi tolliasutused saaksid sellist riskiteavet kasutada ning omavahel ja muude asutustega jagada. Samuti rõhutati koostöö parandamise ning andmete ja analüüside jagamise vajadust nii ettevõtjate kui ka rahvusvaheliste partneritega. Esitatud on ettepanekud edasisteks meetmeteks, millega suurendada tolli suutlikkust tegeleda kõikide kaupade tarneahelatega seotud riskidega, sealhulgas ühtlustada tolli teabekasutust ning andemallikate, abivahendite ja meetodite kasutamist, et paremini tuvastada riske ja analüüsida kaubanduslikes tarneahelates toimuvaid liikumisi. Nimetud meetmete rakendamine mõjutab samuti märkimisväärselt ELi tolli võimet võidelda tubaka salakaubanduse vastu.

3.3.1.2. Kontrollimeetodid, seadmed, koolitus ja IT-vahendid

Teatavat liiki salakaubanduse, näiteks seadusliku veose sisse või (reisijate või kauba transportimiseks ettenähtud) veokitesse peidetud ebaseadusliku tubaka kontrollimine on raskendatud ka sobivat tüüpi abivahendite, näiteks skännerite ja narkokoerte puudumise tõttu. Kõikide liikmesriikide käsutuses ei ole piisaval tasemel varustust, mille abil kaitsta oma välispiire. Ka ametnike teadlikkuse ja koolitatuse tase ja kvaliteet võivad mõjutada salakaubandusevastase võitluse tõhusust riigis.

Siseturu raames nõuab sigarettide salakaubanduse vastane võitlus riigisiseste jälitusrühmade võrgustikke, mille eesmärk on lõhkuda ja lammutada ebaseadusliku tubaka tarneahelad ja turustamiskanalid jaekaubanduses, töökohtadel ja eravaldustes. See tähendab mobiilsete piirikontrolliüksuste loomist (teise astme kontroll) ja kontrolli laiendamist sisemaistes kontrollpunktides ja turgudel. Kõik liikmesriigid ei ole sellist tava rakendanud.

Kuigi ELi tasandil on olemas mitmesuguseid IT-erivahendeid ebaseadusliku sigaretikaubanduse vastase võitluse toetamiseks, on tõendeid ka selle kohta, et teatavate infosüsteemide puhul ei kasutata ära kogu nende potentsiaali. Näiteks pettustevastase infosüsteemi (AFIS) uue teavitamismooduli CIGINFO kasutamine näitab selgelt paranemistendentsi, kuid hoolimata jõupingutustest muuta konfiskeerimistest teatamine liikmesriikide jaoks võimalikult mugavaks ja lihtsaks, jäetakse osa otsustava tähtsusega teabest ikka süstemaatiliselt esitamata või esitatakse see puudulikult. Siiani ei kasutata tubakatoodete liikumist käsitlevat teavet (NCTS, EMCS) piisavalt ära uute tehnoloogiate, näiteks andmeanalüüsijate kasutuselevõtmisel.

3.3.2. Muud õiguskaitseasutused

Ka politseil ja piirivalvel on oma osa tubakatoodete salakaubanduse eri vormide vastases võitluses. Välispiiride kaitse kohustus lasub liikmesriikidel, põhinedes Euroopa ühtsete eeskirjade ja menetluste kogumil. Neil on võtmeroll ebaseaduslikult üle ELi rohelise piiri

[32] COM (2012) 793, 8.1.2013.

transporditud tubakatoodete avastamisel. Liikmesriikide asutusi abistab piiriülese kuritegevuse vastases võitluses FRONTEX[33]. Lisaks muudele ülesannetele koostab FRONTEX riskianalüüse, koordineerib liikmesriikidevahelist operatiivkoostööd ning arendab ja haldab teabevahetust võimaldavaid infosüsteeme.

Kui tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastane võitlus on peamiselt tolli ülesanne, siis politsei roll on liikmesriigiti erinev. Politseil on siiski peamine osa organiseeritud kuritegevuse ja sellega seotud kuritegude, näiteks rahapesuvastases võitluses. Euroopa Politseiamet (EUROPOL) toetab liikmesriikide politseiasutusi raskete kuritegude, eriti tubakatoodete ebaseadusliku ELis tootmise ja turustamise, sealhulgas organiseeritud käibemaksupettuste vastases võitluses. EUROJUST[34] toetab liikmesriikide pädevate asutuste vahelist koostööd, et muuta raskete kuritegude uurimine ja süüdistuste esitamine tõhusamaks.

3.3.3. Asutustevaheline ja ELi tasandi koostöö

Tõhus võitlus tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu nõuab sihipärast koostööd riiklike õiguskaitse- ja uurimisasutuste vahel. Eriülesannetega rakkerühmade loomine, mis koosnevad tolli- ja maksuüksuste, politsei ja mis tahes muu õiguskaitseasutuse esindajatest, on olnud edukas. Sellest hoolimata ei ole tegemist Euroopa Liidus laialt levinud tavaga.

Ka ELi tasandil tuleb parandada tollipettuste, organiseeritud kuritegevuse ja piiriülese kuritegevuse vastase võitlusega tegelevate ELi asutuste (OLAF, EUROPOL, EUROJUST ja FRONTEX) vahelist teabe- ja luureandmete vahetust.

3.3.4. Korruptsioon

Paljud uuringud[35] ja OLAFi menetletud juhtumid on näidanud, et korruptsioon õiguskaitseasutustes takistab tõhusat võitlust ebaseadusliku kaubanduse vastu, eriti kui korruptsiooniga on seotud tolliasutused[36]. Tegelikult on ametnike korruptsioon üks peamine meetod, mille abil salakaubavedajad varjavad oma ebaseaduslikku tegevust.

3.3.5. Rahvusvaheline koostöö kolmandate riikide asutustega

Ebaseaduslikul tubakakaubandusel on märkimisväärne rahvusvaheline mõõde. Riske, suundumusi ja ohtusid käsitleva ning eriti uurimise raames vajaliku teabe hankimine eeldab kõrgetasemelist teabevahetust ja koostööd päritolu- ja transiidiriikide asutustega. ELi ja kolmandate riikide vahelise koostöö tase ja kvaliteet on riigiti väga erinev ja mõnikord äärmiselt keeruline. Tänu ühistele jõupingutustele on koostöö Ukraina ja Moldovaga viimasel kahel aastal paranenud, vastupidiselt olukorraga, mis valitseb suhetes Valgevenega. Operatiivkoostöö Venemaa, Hiina ja Malaisiaga on hea, kuid märkimisväärselt suured probleemid jäävad siiski alles, sest neist riikidest lähtuva ebaseadusliku kaubavahetuse maht

---

33 Nõukogu määrus (EÜ) nr 2007/2004, 26. oktoober 2004, Euroopa Liidu liikmesriikide välispiiril tehtava operatiivkoostöö juhtimise Euroopa agentuuri asutamise kohta (ELT L 349, 25.11.2004, lk 1).

34 Nõukogu otsus 2002/187/JSK, 28. veebruar 2002 (EÜT L 63, 6.3.2002, lk 1).

35 Nt uurimus „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_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf; Integrated Report on Pricing Policies and Tobacco Control, Euroopa Komisjoni tellimusel seitsmenda raamprogrammi raames tehtud uurimus), 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, Philip Gounev ja Tihomir Bezlov, Demokraatiauuringute Keskus, 2010, lk 96–97, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

on väga suur. Singapuri ja Araabia Ühendemiraatidega ei ole operatiivkoosöö piisav, arvestades sealsete vabatsoonidega. Korruptsioon õiguskaitseasutustes on ka väljapoole ELi jäävates päritolu- ja transiidiriikides suur probleem.

3.4. Takistavate tegurite ebapiisavus: liikmesriikide määratud karistused on suhteliselt leebed

Hoolimata ilmsetest soodustavatest teguritest ja ülisuurest kasumist, mida ebaseadusliku kaubandusega teenitakse, on salakaubavedajate riskid ELis, rääkimata muudest riikidest, suhteliselt väikesed[37]. Sigarettide salakaubanduse eest määratavad karistused on liikmesriigiti väga erinevad. Suured on erinevused karistamise laadis (haldus- või kriminaalkorras karistamine) ja ka karistuse määrades. Ühes liikmesriigis võib maksimaalne karistus sellise rikkumise kõige raskematel juhtudel olla kuni üheaastane vanglakaristus, samas kui muudes liikmesriikides võivad seaduserikkujad saada kuni kümne aasta pikkuse vanglakaristuse. Märkimisväärselt suured on erinevused ka trahvimäärades. Sellised suured erinevused karistusmäärades võimaldavad salakaubavedajatel valida ELi sisenemise kohaks riigi, kus kohaldatakse kõige leebemaid karistusi.

4. EDASINE TEGEVUS

Edasise tegevuse kavandamiseks selgitati välja probleemi kõikide aspektide lahendamiseks sobivad meetmed. Piiratud ressursse silmas pidades pannakse rõhku võimalikult kiiresti tulemusi andvatele meetmetele, nagu tarneahela kaitsmine ja õiguskaitseasutuste töö tõhustamine. Käesolevale teatisele lisatud tegevuskavas on loetletud järgnevate meetmetega seotud tegevused.

4.1. Soodustavate tegurite vähendamise meetmed

Praegu on aktsiisi ühtlustamise võimalused ELi piires piiratud, rääkimata selle ühtlustamisest naaberriikidega. Siiski on võimalik ajal, mil pikemas perspektiivis püüeldakse sellise ühtlustamise suunas nii ELi sees kui ka selle idapoolsete naabritega, võtta koheseid ja lühiajalisi meetmeid soodustavate tegurite ja seaduselünkade vähendamiseks.

Näiteks võiks olla kasu **aktsiisiga maksustatava tubaka** ülikeerulise määratluse lihtsustamisest ja selle kooskõlastamisest määratlustega, mida kasutab toll. Aktsiisiga maksustatavate kaupade objektiivsetel kriteeriumitel põhinev täpne määratlus on eeltingimuseks nii ettevõtjate kui ka maksuhaldurite halduskoormuse vähendamisele, millega omakorda vähendatakse seaduselünki ja tagatakse vastavus aktsiisi käsitlevatele õigusaktidele.

Mis puudutab nn halli tsooni **salakaubaveo ja reisijatele lubatud seadusliku impordi** vahel, siis kavatseb komisjon töötada välja tehnilised suunised, mille alusel saavad liikmesriigid kehtestada objektiivsed kriteeriumid reisijate suhtes kohaldatava maksuvabastuse määramisel.

Seoses **üleliigset laovaru ennetavate meetmetega** tuleb uurida, kas selliseid ennetavaid meetmeid käsitlevad ühised põhieeskirjad piiraksid maksustamise vältimist, hoides samal ajal ära eri liikmesriikides registreeritud ettevõtjate vahelised konkurentsimoonutused. Üleliigset laovaru ennetavaid meetmeid seostatakse tõenditega aktsiisi maksmise kohta. Usaldusväärsed ettevõtjad, kes on sõlminud nõuetele suuremat vastavust tagavad lepingud, peaksid saama aktsiisi maksmise tõendamisel rohkem kasu pikematest üleminekuperioodidest.

[37] Kahjuks lõpetasid teatavad naaberriigid hiljuti sigarettide salakaubaveo käsitamise kuriteona.

Vähendada ei tule mitte ainult salakaubavedajaid, vaid ka tarbijaid motiveerivaid tegureid. Selleks et kodanikud loobuksid ebaseaduslike sigarettide ja muude tubakatoodete ostmisest, tuleb laiemat avalikkust teavitada ebaseadusliku kaubanduse negatiivsest mõjust, eelkõige selle mõjust riigi rahalistele vahenditele ja organiseeritud kuritegevuse kaasatusest, samuti asjaolust, et ebaseaduslikud tooted ei vasta tubakatooteid käsitlevates ELi õigusaktides sätestatud nõuetele, näiteks koostisainete nõuetele ja pakenditel terviseohu hoiatuste kohustusliku esitamise nõudele.

Komisjon

– uurib aktsiisieeskirjade rakendamise lihtsustamise võimalusi, nt tehniliste suuniste kaudu;

– uurib maksustamise vältimise piiramise võimalusi, kehtestades üleliigseid laovarusid ennetavaid meetmeid käsitlevad ühised põhieeskirjad;

– laiendab olemasolevaid sihtotstarbelisi meetmeid koostööst huvitatud ja koostööks valmis olevate liikmesriikidega, eesmärgiga suurendada üldsuse teadlikkust kahjust ja riskidest, mis kaasnevad ebaseaduslike tubakatoodete tarbimisega.

4.2. Tarneahela kaitsmise meetmed

Esmane ja kõige olulisem meede tubaka tarneahelate kaitsmisel on ELi ja liikmesriikide ühine huvi **kirjutada alla, ratifitseerida ja rakendada tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokoll**, mis hõlmab meetmeid, mis on seotud tootmisseadmetele litsentside väljastamise, hoolsuskohustuse ning ELis asuvaid vabatsoone käsitlevate sätetega.

Nimetatud protokollis kohustatakse osapooli eelkõige kehtestama kõikide nende territooriumitel toodetud või sinna imporditud tubakatoodete **liikumise jälgimise ja päritolu kindlakstegemise süsteemi** (artikkel 8)[38]. Sellise süsteemi peamine element hõlmab ainulaadseid identifitseerimismärke, mis aitavad teha kindlaks toodete päritolu ja ebaseaduslikku kaubandusse sattumise etappi tarneahelas. Süsteem võimaldab osapoolte (s.t liikmesriigid ja Euroopa Komisjon) pädevatel asutustel teostada tubakatoodete liikumise ja õigusliku staatuse üle järelevalvet ja kontrolli ning vahetada rahvusvaheliste partneritega teavet WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni sekretariaadi juures asuva ülemaailmse teabevahetuskeskuse kaudu. Selline jälgimis- ja päritolu kindlakstegemise süsteem tõhustab märkimisväärselt kontrolli tarneahela üle ning tugevdab olemasolevaid meetmeid, mida rakendatakse aktsiisiga maksustatavate kaupade liikumise suhtes ELis (aktsiisikaupade liikumise ja kontrolli süsteem ELi kaupade puhul või uus arvutipõhine transiidisüsteem väljastpoolt ELi pärit kaupade puhul).

Riikliku jälgimis- ja päritolu kindlakstegemise süsteemi peamised parameetrid tuleks määrata kindlaks ELi tasandil, vältimaks moonutusi ELi tubakatoodete siseturul. Seda saaks teha, võttes vastu komisjoni hiljutise ettepaneku uue tubakatoodete direktiivi kohta[39]. Tubakatoodete liikumise täieliku jälgitavuse tagamiseks ning selleks, et ELi turul oleksid üksnes nõuetele vastavad tooted, nähakse ettepanekuga (artikkel 14) ette jälgimis- ja päritolu kindlakstegemise meetmete pakett, mis toimiks kogu tubakatoodete tarneahela ulatuses (välja arvatud jaemüük). Ettepanekus nähakse ette, et tubakatootjad sõlmivad sõltumatute

[38] Sigarettide puhul on osapooled kohustatud kehtestama selle nõude viie aasta jooksul alates protokolli jõustumisest, muude tubakatoodete puhul kümne aasta jooksul (artikli 8 lõige 3).

[39] COM(2012)788 (final), 19.12.2012. Ettepanek: direktiiv tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamiste kohta.

kolmandate isikutega andmehalduslepingud, millega tagatakse täielik läbipaistvus ning liikmesriikide ametiasutuste ja Euroopa Komisjoni juurdepääs andmetele.

Lisaks nähakse ettepanekus ette kõikide tubakatoodete märgistamine turvaelemendiga. See aitaks tarbijatel ja ametiasutustel vahet teha autentsete ja võltsitud toodete vahel.

Seega sisaldab uut tubakatoodete direktiivi käsitleva komisjoni ettepaneku artikkel 14 jälgimise ja päritolu kindlakstegemise sätteid, mis on ELi tubakatoodete kaubanduse osas täielikult kooskõlas tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokolliga

Komisjon esitab meetmed:

– tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokolli allkirjastamiseks, ratifitseerimiseks ja rakendamiseks ELi tasandil;

– protokolli sätete täitmiseks ELi pädevusse kuuluvates küsimustes.

Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid võtma komisjoni ettepaneku uue tubakatoodete direktiivi kohta, sealhulgas kavandatavad meetmed jälgimis- ja päritolu kindlakstegemise kohta vastu niipea kui võimalik.

4.3. Õiguskaitseasutuste töö tõhustamise meetmed

4.3.1. ELi õiguskaitseasutuste probleemide lahendamine

4.3.1.1. Riskijuhtimine

Tolli riskijuhtimist käsitlevas teatises esitatud meetmete, eelkõige ettevõtjatelt laekuvate andmete kvaliteeti, neile juurdepääsu ja nende vahetamist riskijuhtimise eesmärgil käsitlevate meetmete rakendamine tagab tugevama, sidusama ja koordineerituma riskijuhtimisraamistiku ning võib aidata tõhustada kahtlaste tehingute (sealhulgas tubakatoodete tehingute) avastamist. **Analüütilise teabe jagamine ELi tolliasutuste ja muude ELi osalejatega**, kelle ülesanne on võidelda rahvusvahelise ebaseadusliku kaubandusega, tõhustab ametiasutuste tegevust. Täiendatud raamistik tõhustab märkimisväärselt võitlust ebaseadusliku kaubanduse kõikide vormidega, sealhulgas tubaka salakaubaveoga.

4.3.1.2. Operatiivmeetmed

ELi idapiiri tegevuskava raames võetud operatiivmeetmete tulemused on juba praegu paljutõotavad ja neid meetmeid tuleks rakendada ka käesoleva strateegia raames. ELi tolliasutuste riskijuhtimisraamistikus on sigarettide salakaubaveo valdkond 2013. aastal prioriteetne kontrollivaldkond, et tagada intensiivsemad ELi hõlmavad riskipõhised koordineeritud kontrollid[40]. Lisaks prioriteetse kontrollivaldkonna kehtestamisele korraldavad komisjon ja Rumeenia toll Ukrainat ja Moldovat kaasavaid ühiseid piirkondlikke tollioperatsioone. Kõnealuste meetmete tulemuste põhjal töötatakse välja konkreetsed soovitused ja viikase need ellu, eesmärgiga parandada ELi süstemaatilist suutlikkust teha kindlaks sigarettidega seotud ühised riskid ja nendega sihipäraselt tegeleda. Tulemuste positiivsele lõppanalüüsile võib järgneda ka soovitus **võtta** ebaseadusliku tubakakaubanduse suhtes **täiendavaid sihtotstarbelisi meetmeid**, mis võivad olla suunatud kõrgendatud riskifaktoritele, näiteks saadetistele peamistest päritolumaadest, nagu Araabia Ühendemiraatidest ja muudest tuvastatud riskikolletest.

[40] Komisjoni määrus (EMÜ) nr 2454/93, artiklid 4g–4j.

Nõukogu tollikoostöö töörühma[41] tuvastatud **ühiste tollioperatsioonide puudused** tuleb kõrvaldada ning nende operatsioonide raames tuleb parandada teabevahetust.

Teavet ebaseaduslike tubakasaadetiste geograafilise päritolu kohta on võimalik täpsustada liikmesriikides konfiskeeritud toodetest võetud **proovide tehnilise analüüsiga**.

4.3.1.3. IT-vahendid ja seadmed

Liikmesriike tuleks ergutada kasutama ära **olemasolevate IT-vahendite, nagu CIGINFO** kogu potentsiaali. Samal ajal annab komisjon rohkem tagasisidet konfiskeeritud toodete analüüsi tulemuste kohta. Komisjon ja liikmesriikide asutused võiksid uurida konteinerite saatekirjades sisalduvate andmete kasutamise võimalusi, et selgitada välja kahtlased saadetised sigarettide salakaubanduses. Samuti uuritakse muude vahendite, nagu **registreerimismärkide ja konteinerite koodide tuvastamise automaatse vahendi** infrastruktuuri tõhusama kasutamise võimalusi (vahetades vahendi kaudu saadud teavet piirkondlikul või ELi tasandil).

Selleks et toetada liikmesriike riskide tuvastamisel, tuleks andmete analüüsil põhinevate suundumuste väljaselgitamiseks kaaluda pettusevastase transiiditeabesüsteemi[42] kasutamist. Samuti tuleks ette näha aktsiisikaupade liikumise ja kontrolli süsteemi kasutamine.

On võimalik, et tulevikus saab **tolli**, sealhulgas selle infrastruktuuri ja seadmete **ajakohastamine** ELi struktuurifondidest rohkem toetust, kui ELi liikmesriigid seda võimalust paremini teadvustavad ja need eesmärgid ka riiklikul tasandil prioriseerivad.

4.3.1.4. ELi asutuste vaheline koostöö

Lisaks konkreetsetele meetmetele, mille eesmärk on tõhustada riskialase teabe vahetamist ja tarneahela kohta käivate andmete kasutamist, töötades ELi tasandil välja riskijuhtimise teatises määratletud ühised riskijuhtimisvahendid ja -meetodid, peaks Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) kavandatav reform edendama OLAFi, EUROPOLi, EUROJUSTi ja FRONTEXi vahelist koostööd uurimise valdkonnas[43]. Saavutatud kokkulepe tuleb siiski enne ametlikuks teha. EUROPOLi reformimise ettepanek[44] tõhustab samuti uurimisalase teabe vahetamist.

Teabe ja jälitusteabe vahetamine välispiiride kaitsega seotud eri asutuste vahel aitab seda liiki piiriülest kuritegevust ennetada ja sellega võidelda. Seega on oluline, et OLAF ja FRONTEX vahetaksid Euroopa piiride valvamise süsteemi EUROSUR raames teavet ELi tasandil ning tolliasutused osaleksid ja panustaksid EUROSURi[45] kohalikul tasandil.

---

41 Dokument nr 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, 2009. aasta tollikoostöö strateegia neljanda tegevuskava projektirühm 4.6. (Dokument nr 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

42 Pettusevastane transiiditeabesüsteem (ATIS) on pettusevastase infosüsteemi (AFIS) rakendus; vt joonealune märkus 28.

43 KOM(2011) 135 (lõplik).

44 COM(2013) 173 (final).

45 Komisjoni talitluste töödokument, millega määratakse kindlaks Euroopa piiride valvamise süsteemi (EUROSUR) tehniline ja tegevusraamistik ning selle loomiseks vajalikud meetmed (SEK(2011)145 (lõplik)).

4.3.1.5. Probleemne erivaldkond

Kreeka kui salakauba ühe peamise sisseveokohaga seotud konkreetset ja teravat probleemi püütakse lahendada Kreeka töökonna tegevuse[46] ning riigitulude peasekretariaadi reformiks eraldatud tehnilise abi raames.

Komisjon:

– võtab täiendavaid sihipäraseid meetmeid ELi tasandil ja/või koostöös kolmandate riikidega, kasutades selleks kõige kohasemaid olemasolevaid vahendeid, nagu prioriteetsed kontrollivaldkonnad ning piirkondlikud ja/või rahvusvahelised ühised tollioperatsioonid;

– kõrvaldab ühiste tollioperatsioonide raames tuvastatud puudused;

– jätkab ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse raames tööd teadusuuringute ja analüütiliste meetodite valdkonnas;

– annab liikmesriikidele konfiskeeritud kaupade analüüsi kohta rohkem tagasisidet;

– pakub välja meetmed registreerimismärkide ja konteinerite koodide tuvastamise automaatse vahendi kaudu saadava teabe omavaheliseks sidumiseks ja kogumiseks kesktasandil, eesmärgiga teha teave teistele liikmesriikidele kättesaadavaks;

– osutab liikmesriikide tolliametitele täiendavat abi praegu kättesaadavate ja tulevaste programmide kindlakstegemisel, toetades ja ajakohastades seeläbi ELi tolli infrastruktuuri, seadmeid (sh tollilaborid), süsteeme ja teenuseid;

– hõlbustab liikmesriikide juurdepääsu olemasolevatele ja tulevastele rahastamisvahenditele ja -programmidele;

– lahendab Kreeka eriprobleemid asjakohaste meetmete kaudu Kreeka töökonna tegevuse kontekstis.

Komisjon ja liikmesriigid peaksid:

– esitama prioriteetse kontrollivaldkonna tulemuste põhjal konkreetsed soovitused ja neid rakendama, et parandada ELi suutlikkust tuvastada sigarettide salakaubavedu.

Euroopa Parlament ja nõukogu peaksid võtma vastu:

– praegu läbivaadatava OLAFi määruse (niipea kui võimalik);

– komisjoni ettepaneku EUROPOLi reformi kohta.

Liikmesriigid peaksid tõhustama aruandlust CIGINFO süsteemis.

4.3.1.6. Kogemuste ja parimate tavade vahetamine

Jõustamissuutlikkuse parandamiseks on üldise meetmena oluline **optimeerida ja kooskõlastada olemasolevaid ressursse** nii riiklikul kui ka ELi tasandil. Riiklike strateegiate edukas rakendamine on aidanud vähendada rahvusvahelist sigarettide salakaubavedu paljudes ELi riikides.

Kogemuste ja oskusteabe jagamine võib luua olulist sünergiat ja aidata tuvastada kõige uuemaid ja tõhusamaid tehnoloogiaid ja meetodeid nii salakaubaveo ennetamiseks kui ka avastamiseks. Tegevusprogrammide „Customs 2020” ja „FISCALIS 2020”[47] peamisteks

[46] See peaks hõlmama täiendavate tolliseadmete rahastamist Herakles II ja Herakles III raames ning tööd Kreeka asutustega, eemärgiga teha kindlaks ja kõrvaldada kontrollides esinevad puudused.

[47] COM(2012) 464 (final) ja COM(2012) 465 (final).

eesmärkideks tulevikus on oskusteabe jagamine ja ressursside koondamine. Pettustevastase võitluse raames saab neid osaliselt toetada ka programmi Herakles III kaudu. Piiriülese kuritegevuse vastast võitlust saab toetada ka Sisejulgeolekufondi ning selle komponendi, piirihalduse ja ühise viisapoliitika rahastamisvahendi kaudu[48].

Nõukogu tollikoostöö töörühmas **jagatakse tollialaste kuritegude** (peamiselt salakaubavedu) **vastase võitlusega seotud riiklikke tavasid**. Töörühm on võtnud eesmärgiks parandada tubaka salakaubaveoga seotud raskest ja organiseeritud kuritegevusest tulenevate ohtude kõrvaldamise võimalusi uute koostöövormide ja uurimismeetodite kaudu[49].

Koordineeritud lähenemist tuleks kaaluda ka õiguskaitseasutuste töötajate **koolitamisel** tubakatoodetega kauplemise eripärade valdkonnas, sest see valdkond on äärmiselt keeruline isegi seadusliku tubakatoodetega kauplemise osas. Ka **korruptsioonivastases võitluses** tuleks võtta erimeetmeid ja vahetada oskusteavet ELi tasandil. Selleks peaks komisjon aitama liikmesriikidel korraldada salakaubandusevastase tööga tegelevate riiklike pädevate asutuste töötajate vahetust.

Komisjon:

– valmistab ette õiguskaitseasutustele mõeldud spetsiaalse koolitusmooduli koostöös liikmesriikide, CEPOLi ja (tulevikus) EUROPOLiga;

– abistab liikmesriike parimate tavade jagamisel tollialaste kuritegude ja korruptsioonivastase võitluse valdkonnas, andes muu hulgas töötajate vahetuseks rahalist abi Heraklese programmist.

4.3.2. Koostöö tõhustamine peamiste päritolu- ja transiidiriikidega

Peamised päritolu- ja transiidiriigid peavad jagama teavet sigarettide seadusliku tootmise ja turustamise kohta, esitama ohuhinnanguid ja teavet organiseeritud kuritegevuse kohta ning koostöö ja abi kohta konkreetsete uurimiste puhul.

Selleks peab EL kasutama paremini ära olemasolevaid koostööraamistikke Hiinaga, nagu tollikoostöö ja vastastikuse haldusabi lepingu[50] raames loodud raamistik, ning tõstatama probleeme nende kaudu. EL peab paremini ära kasutama ka Euroopa naabruspoliitikas osalevate riikidega sõlmitud ja sõlmitavate assotsieerimislepingute ning Lääne-Balkani riikidega sõlmitavate stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingute kõiki võimalusi. Seega tuleb seda teemat käsitleda süstemaatiliselt naabruspoliitika raames toimuvatel pädevate ministrite kohtumistel ning tollikoostööd käsitlevatel kõrgetasemelistel seminaridel**.** Samme tuleb astuda selleks, et õhutada naabruskonna partnerriike olemasolevate või uute mitmepoolsete foorumite raames kaaluma aktsiisimaksu struktuuride ja määrade lähendamist, et vähendada miinimumini sellised salakaubandust soodustavad tegurid, mis on seotud riikidevaheliste erinevustega.

Tollikoostöö strateegiliste raamistike rakendamine Venemaa, Ukraina ja Moldovaga peaks jätkuma, eelkõige selliste mehhanismide loomiseks, mis võimaldavad arutada koostööd tollipettuste tõkestamisel, näiteks võimalikud ühistegevused, ning samasugune raamistik tuleks luua ka Valgevenega. OLAFi ning Ukraina ja Moldova tollide vahelised läbirääkimised

48 KOM(2011) 750 (lõplik).

49 Meetme 5.1 „Tubaka salakaubaveoga seotud raske ja organiseeritud kuritegevuse tõkestamise võimaluste parandamine uute koostöövormide ja juurdlustehnikate kaudu” projektirühm.

50 ELT L 375, 23.12.2004, lk 20.

halduskoostöö korra üle peaksid lõpule jõudma juuliks 2013 ning läbirääkimisi tuleks alustada Venemaa ja Valgevenega.

Kuigi Araabia Ühendemiraatidega ei ole loodud kahepoolset koostööraamistikku, peab EL lisaks Araabia Ühendemiraatidest saabuvate saadetiste tõhustatud kontrollile ja sihipäraste operatsioonide korraldamisele leidma probleemile lahenduse ka poliitilisel tasandil.

EL peab jätkama ka tehnilise ja rahalise abi andmist Euroopa naabruspoliitikas osalevatele riikidele, Lääne-Balkani riikidele ja Türgile võitluseks ebaseadusliku kaubandusega, sealhulgas korruptsiooniga tolli- ja muudes õiguskaitseasutustes.

Tõhusamat koostööd organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses peaksid võimaldama ka **Vietnami, Malaisia ja Singapuriga sõlmitud partnerlus- ja koostöölepingud**[51]. Tollialane tõhustatud koostöö põhineb nende riikidega sõlmitavates vabakaubanduslepingutes kavandatud pettusevastastel sätetel. EL on teinud süstemaatiliselt ettepanekuid kaasata pettusevastased sätted kõikidesse rahvusvahelist kaubandust ja/või koostööd käsitlevatesse lepingutesse.

Tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokolli jõustumine ja **rakendamine** annab ebaseadusliku kaubanduse vastasele võitlusele uue mõõtme ka ülemaailmsel tasandil jälgimis- ja päritolu kindlakstegemise süsteemi ning WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni sekretariaadi juures asuva ülemaailmse teabevahetuskeskuse kaudu, samuti õigusalase koostöö edendamise kaudu kriminaalasjades ning vastastikuse õigusabi kaudu õigusküsimustes. Lisaks WHO-le võib tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokolli ratifitseerimisel ja rakendamisel ning selle alusel tõhusate meetmete võtmisel olla oluline roll ka Maailma Tolliorganisatsioonil ja Interpolil, kui nad julgustavad oma liikmeid neid toiminguid tegema.

Komisjon:

– tõhustab Hiina, Euroopa naabruspoliitikas osalevate riikide, Venemaa, Lääne-Balkani riikide ja Türgiga tehtavat tööd tollikoostöö ja sigarettide salakaubaveo vastase võitluse valdkonnas;

– uurib, kui kasulik oleks määrata olulistesse päritolu- ja transiidiriikidesse täiendavaid ELi kontaktametnikke;

– teeb ettepaneku kaasata asjaomaste rahvusvaheliste lepingute üle peetavatesse läbirääkimistesse pettusevastased sätted;

– toetab tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokolli allakirjutamist, ratifitseerimist ja rakendamist, eelkõige peamiste päritoluriikide poolt, muu hulgas Maailma Tolliorganisatsiooniga tehtava tiheda koostöö ja tõhustatud koostöö kaudu Interpoliga ning WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni sekretariaadile ja kolmandatele riikidele antava rahalise ja tehnilise abi kaudu.

Komisjon ja Euroopa välisteenistus võtavad ELi tasandil ebaseadusliku tubakakaubanduse teema süstemaatiliselt jutuks peamiste päritolu- ja transiidiriikidega, eelkõige Araabia Ühendemiraatidega. Komisjon teeb ettepaneku ühiste tegevuskavade koostamiseks ELi ja peamiste päritoluriikide vahel.

[51] Vietnamiga sõlmiti partnerlus- ja koostööleping juunis 2012, läbirääkimised Singapuri ja Malaisiaga on edenenud jõudsalt. Läbirääkimised vabakaubanduslepingu sõlmimiseks Singapuriga lõpetati detsembris 2012. Läbirääkimised vabakaubanduslepingute sõlmimiseks muude riikidega on käimas.

Komisjon teeb ja liikmesriigid peaksid tegema koostööd WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni sekretariaadi juures asuva ülemaailmse teabevahetuskeskusega.

4.4. Karistuste rangemaks muutmine

Tubaka ebaseadusliku kaubanduse edukaks piiramiseks on vaja kehtestada tõhusad ja hoiatavad karistused kõikjal ELis. Komisjon laseb teha välisuuringu liikmesriikides tubakatoodetega ebaseadusliku kauplemise ja eelkõige salakaubaveo puhul kehtivate karistuste ning nende kohaldamise kohta kohtutes.

Mitu olemasolevat üldisemat laadi algatust võimaldavad tubakaga ebaseadusliku kauplemise piiranguid rangemaks muuta. Näiteks nõutakse hiljuti vastu võetud tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokolli sätetes, et lepinguosalised võtaksid vastu seadusandlikud ja muud meetmed nimekirja koostamiseks tegevustest, mis nende siseriiklikust õigusest tulenevalt on ebaseaduslikud, ning tagaksid isikute karistamise õigusvastase tegevuse eest tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate kriminaal- või muude sanktsioonidega. Algava uuringu käigus kontrollitakse ka tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokolli täitmist ning uuringu tulemuste põhjal pakub komisjon vajaduse korral välja seadusandlikud meetmed.

Komisjon tegi juulis 2012 ettepaneku võtta vastu direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil,[52] millega ühtlustatakse kuritegude määratlused, miinimum- ja maksimumkaristused ning ajalised piirangud, mis on liikmesriigiti ikka veel erinevad. Kui liikmesriigid sellega kaasa lähevad, aitab see lahendada liikmesriikides kehtivatest erinevatest karistustest tulenevaid probleeme. Lisaks sellele teeb komisjon 2013. aastal ettepaneku ühtlustada tollieeskirjade rikkumiste ja muude karistuste määratlused.

Komisjon:

– tellib välisuuringu liikmesriikides kehtivate karistuste kohta, ning uuringu eesmärk on analüüsida ka tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokolli ülevõtmist;

– teeb ettepaneku lähendada tollieeskirjade rikkumiste ja muude karistuste määratlused.

5. KOKKUVÕTE

Tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastaseks võitluseks on vaja nii poliitilist tahet kui ka konkreetseid meetmeid, et kaitsta ELi ja liikmesriikide finantshuve, võidelda piiriülese kuritegevusega ja kaitsta kodanikke kaupade eest, mis ei vasta tubakatoodete tarbimise piiramist käsitlevatele õigusaktidele.

Teatavad meetmed ja algatused on juba vastu võetud ja neid rakendatakse. Mõned meetmed ootavad vastuvõtmist, mõnda on vaja veel täiustada. Tubaka salakaubavedu on üleilmne ja keeruline probleem. Tõhusate tulemuste saavutamiseks tuleb probleemile läheneda terviklikult nii geograafilises mõttes kui ka nõudlust, pakkumist, kontrolli ja jõustamist käsitlevaid eeskirju, vahendeid ja menetlusi arvestades.

Käesolevas teatises esitatud strateegia rakendamine ning lisatud tegevuskavas sätestatud seotud meetmed ja toimingud aitavad tegeleda tuvastatud probleemide ja mõjuteguritega,

[52] COM(2012) 363 (final), 2012/0193 (COD). Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse liidu finantshuve kahjustava pettuse vastast võitlust kriminaalõiguse abil.

tõhustades seeläbi märkimisväärselt võitlust salakaubandusega ELis ning toetades olemasolevate meetmete ja tegevuskavade rakendamist.

Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles arutama käesolevas teatises ja sellele lisatud tegevuskavas esitatud meetmeid ning toetama komisjoni ja liikmesriike kõnealuste meetmete rakendamisel. Komisjon jälgib tegevuskava rakendamist, mis tuleks lõpule viia 2015. aasta lõpuks, uurides eelkõige selle mõju probleemi eri põhjustele, ning esitab kolm aastat pärast käesoleva teatise avaldamist aruande.