EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.6.2013
COM(2013) 324 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Upptrappning av kampen mot cigarettsmuggling och andra former av olaglig handel med tobaksprodukter — en omfattande EU-strategi

{SWD(2013) 193}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning ... 3
2. Olaglig handel med tobaksvaror i EU: problemets omfång och art ... 4
2.1. Den olagliga handelns art ... 4
2.2. Verksamhetens omfång och den olagliga handelns omfattning i EU ... 5
2.3. Tredjelandsursprung för olagliga tobaksprodukter ... 6
2.4. Olaglig produktion i EU ... 7
2.5. Beslagtagna varumärken och beslagplatser ... 7
3. Faktorer som bidrar till den olagliga handeln ... 8
3.1. Stora incitament och omfattande kryphål ... 8
3.2. Kontrollåtgärderna i leveranskedjan är inte adekvata ... 9
3.3. Utmaningar för tillsynsmyndigheterna ... 10
3.3.1. Tull- och skattemyndigheterna ... 10
3.3.1.1. Riskhantering ... 10
3.3.1.2. Kontrollmetoder, utrustning, utbildning och IT-verktyg ... 11
3.3.2. Andra tillsynsmyndigheter ... 11
3.3.3. Samarbete mellan olika myndigheter och EU-aktörer ... 12
3.3.4. Korruption ... 12
3.3.5. Internationellt samarbete med myndigheter i tredje land ... 12
3.4. Dålig avskräckning: Påföljder som tillämpats av medlemsstaterna är relativt lindriga ... 13
4. Vägen framåt ... 13
4.1. Åtgärder för att minska incitamenten ... 13
4.2. Åtgärder för att säkra leveranskedjan ... 14
4.3. Åtgärder för att främja efterlevnaden ... 15
4.3.1. EU:s tillsynsmyndigheter: problemhantering ... 15
4.3.1.1. Riskhantering ... 15
4.3.1.2. Operativa åtgärder ... 15
4.3.1.3. IT-verktyg och utrustning ... 16
4.3.1.4. Samarbete mellan EU-myndigheter ... 16
4.3.1.5. Specifika problemområden ... 17
4.3.1.6. Utbyte av sakkunskap och bästa praxis ... 17
4.3.2. Förbättra samarbetet med viktiga ursprungs- och transitländer ... 18
4.4. Skärpa påföljder ... 20
5. Slutsats ... 20

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Upptrappning av kampen mot cigarettsmuggling och andra former av olaglig handel med tobaksprodukter — en omfattande EU-strategi

1. INLEDNING

Enligt Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) orsakar den olagliga handeln[1] med cigaretter årliga ekonomiska förluster på över 10 miljarder euro i Europeiska unionens och dess medlemsstaters budgetar[2]. Dessa förluster kommer från obetalda tullar och skatter, bland annat mervärdesskatt (moms) och punktskatt. Cigaretter utgör den största andelen av den olagliga handeln med tobak, men andra tobaksvaror (t.ex. rulltobak) omfattas också av olaglig handel.

För tio år sedan utgjordes den olagliga handeln huvudsakligen av smuggling av välkända varumärken av cigaretter i stora containrar. Under de senaste åren har den relativa andelen av smuggling av dessa ”ledande varumärken”[3] minskat. Å andra sidan ökar varumärkesförfalskning, olaglig tillverkning och, inte minst, smuggling av andra märken[4] (huvudsakligen framställda utanför EU i mängder som kraftigt överstiger efterfrågan på dessa nationella marknader) .

Olaglig handel med tobak är inte bara en ekonomisk fråga. Utöver betydande skador på medlemsstaternas och EU:s inkomster bidrar olaglig handel till den svarta ekonomin. Den olagliga handeln genomförs nästan uteslutande av organiserade kriminella grupper som är verksamma över gränserna. Dessutom undergräver olaglig handel ur hälsosynpunkt initiativen för att minska konsumtionen av tobaksvaror, särskilt bland sårbara grupper som ungdomar och låginkomsttagare. Olagliga tobaksprodukter är för det mesta inte framställda i enlighet med kraven i EU:s tobaksvarulagstiftning[5].

Europeiska kommissionen och medlemsstaterna har redan vidtagit åtgärder för att förebygga och bekämpa olaglig handel med tobaksvaror. Exempelvis har rättsligt bindande samarbetsavtal ingåtts med fyra av världens största cigarettillverkare[6]. Under 2011 lade kommissionen fram en handlingsplan för att motverka smuggling vid EU:s östra landgräns[7], i syfte att åtgärda problem som konstaterats i detta specifika geografiska område. Analysen av

---

1 I detta meddelande avses med ”olaglig handel” även olika typer av (internationell) smuggling av såväl äkta som förfalskade tobaksvaror (huvudsakligen cigaretter), samt olaglig produktion och distribution inom EU .

2 Uppskattningen baseras på beslag i medlemsstaterna, som uppgick till 4.5-4.6 miljarder cigaretter per år mellan 2005 och 2011. **Error! Hyperlink reference not valid.**

3 Inklusive de fyra främsta globala producenternas märken: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco och Imperial Tobacco Limited

4 För detta meddelandes syften används uttrycket ”andra märken” för varumärken som inte tillverkas av de fyra tillverkare med vilka EU och medlemsstaterna har ingått samarbetsavtal. Dessa cigaretter är ofta billiga produkter utan varumärke.

5 T.ex. när det gäller innehållsbestämmelser och de obligatoriska varningstexterna på förpackningen.

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

7 Kommissionens arbetsdokument som åtföljer kommissionens strategi mot bedrägerier, Bryssel, 24.6.2011, SEK(2011) 791 slutlig, nedan kallat ”handlingsplanen för EU:s östra gräns”.

de tillgängliga uppgifterna[8] visar emellertid att den olagliga handeln sammanlagt ökar i EU, trots dessa ansträngningar. EU står inför en ökande olaglig tillströmning av andra märken som kommer från länder utanför EU, men också en ökad olaglig produktion och distribution inom EU.

Dessutom är olaglig handel med tobaksprodukter definitivt inte något som enbart förekommer i EU — det är ett världsomfattande problem. I november 2012 antog de 176 avtalsslutande parterna till Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (FCTC) ett protokoll till konventionen för att specifikt åtgärda problemet med olaglig handel med tobaksvaror[9].

Det är ett stort och världsomfattande problem. Det tar sig olika uttryck vid gränserna och inom EU. Den olagliga handeln påverkas av utbud och efterfrågan, och av bristen på effektiva kontrollåtgärder. Dess betydande ekonomiska påverkan på EU och medlemsstaterna är mycket allvarlig, särskilt i den nuvarande ekonomiska krisen i EU. Det är uppenbart att det krävs ett omfattande grepp på problemet med olaglig handel med tobak.

I detta meddelande redogörs det för EU:s problem med olaglig handel med tobak, problemets omfång och art skildras, bidragande faktorer identifieras och en övergripande EU-strategi för att bekämpa problemet i EU föreslås.

Strategin är mycket omfattande för att ta hänsyn till att kampen mot olaglig handel är en övergripande fråga som påverkas av många faktorer och drivkrafter, och i sin tur omfattar ett brett spektrum av EU:s och/eller medlemsstaternas politik.

2. OLAGLIG HANDEL MED TOBAKSVAROR I EU: PROBLEMETS OMFÅNG OCH ART

2.1. Den olagliga handelns art

Olaglig handel med tobak omfattar olika, delvis olikartade fenomen, som kräver olika reaktioner på olika nivåer. De olika formerna av olaglig handel omfattar följande:

- (Internationell) smuggling av äkta tobaksvaror (dvs. huvudsakliga varumärken och andra märken).
- (Internationell) smuggling av pirattillverkade cigaretter.
- Illegal produktion och distribution inom EU (inga tullavgifter, obetald mervärdesskatt och punktskatt).

Internationell smuggling (av såväl äkta och förfalskade varor) kan omfatta följande:

- Falska/felaktiga deklarationer (felaktig
- beskrivning/värdeangivelse/ursprungsbeteckning/etc. för varor — ingen eller felaktig tullsats betalas, obetald mervärdesskatt och punktskatt).
- Varor dolda i legitim last eller andra fordon eller hos passagerare (obetalda tullar, mervärdesskatt och punktskatter).
- Olaglig gränspassage för att helt undvika myndigheterna (obetalda tullar, mervärdesskatt och punktskatter).

Inom EU omfattar olaglig handel olaglig/otillåten produktion och distribution inom EU:s tullområde (även mellan olika skattejurisdiktioner). Olaglig distribution omfattar varor som tillverkats inom EU som deklareras för export eller för EU-interna leveranser och som

8 Se kapitel 2.

9 Protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror (nedan kallat ”FCTC-protokollet”).

transporteras med upphävande av mervärdesskatt och punktskatter, men som aldrig lämnar EU:s tullområde eller levereras till en mottagare inom EU som anges det förenklade ledsagardokumentet i EMCS[10] eller i momsdeklarationen, men också importerade varor som övergår till fri omsättning i EU med tillfälligt upphävande av mervärdesskatt och punktskatter, och som sedan distribueras olagligt utan att mervärdesskatt och punktskatter betalas. Den omfattar även fall där varor dras tillbaka från transiteringsordningen och sedan olagligt säljs inom EU (obetalda tullar, mervärdesskatt och punktskatter).

2.2. Verksamhetens omfång och den olagliga handelns omfattning i EU

Undersökningar av denna fråga bekräftar[11] att det är **särskilt svår att mäta olaglig handel** just på grund av att det rör sig om en illegal och därigenom hemlig typ av verksamhet. Vissa beräkningar har emellertid gjorts[12]. Olaglig cigarettkonsumtionen i EU har i en EU-finansierad studie uppskattats till 8,5 % av den sammanlagda konsumtionen år 2007[13]. I *KPMG Project Star*-rapporten 2012[14] uppskattades den olagliga konsumtionen till 8,4 % för 2007, 8,6 % för 2008, 8,9 % för 2009, 9,9 % för 2010, 10,4 % för 2011 och 11,1 % för 2012. Detta motsvarar en ökning med 30 % under de senaste sex åren.

De beslag som medlemsstaterna rapporterar bekräftar att **cigaretter utgör den klart största delen av beslagen av tobaksvaror**[15], även om vissa betydande beslag av röktobak avsedd för rullning (HRT) också noterats. Andra tobaksprodukttyper omfattas inte i någon betydande omfattning.

---

10 Systemet för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor, *Excise Movement and Control System*, se fotnot 29.

11 Till exempel: 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, augusti 2011, finns på: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29 (nedan kallad "Joossens"); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling, David Merriman, 2001, finns på: http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf.

12 För detta meddelande grundades analysen i första hand på officiell information (beslagrapporter) om ursprung, typ och märken. Uppgifterna kommer från **medlemsstaternas myndigheter** och har lämnats till kommissionen (Olaf) genom ett delsystem i **informationssystemet för bedrägeribekämpning** (CigInfo som under 2010 och 2011 inrättats på grundval av avdelning II i rådets förordning 515/1997 EG av den 13 mars 1997, EGT L 82,22.3.1997, s. 9.). Analysen bygger också på information som av medlemsstaterna lämnats till Olaf inom ramen för arbetsgruppen för cigaretter (ett årligt möte som anordnades av Olaf med myndigheter i EU:s medlemsstater och vissa länder utanför EU), kompletterad med branschrapporter (dvs. uppgifter som lämnats av de fyra tobakstillverkare med vilka EU har rättsligt bindande samarbetsavtal, och *KMPG Project Star*-rapporten), samt på Världstullorganisationens (WCO) rapporter om tobaksbruk och de hot- och riskanalyser som utförts av Europol och Frontex.

13 Joossens, s. 13.

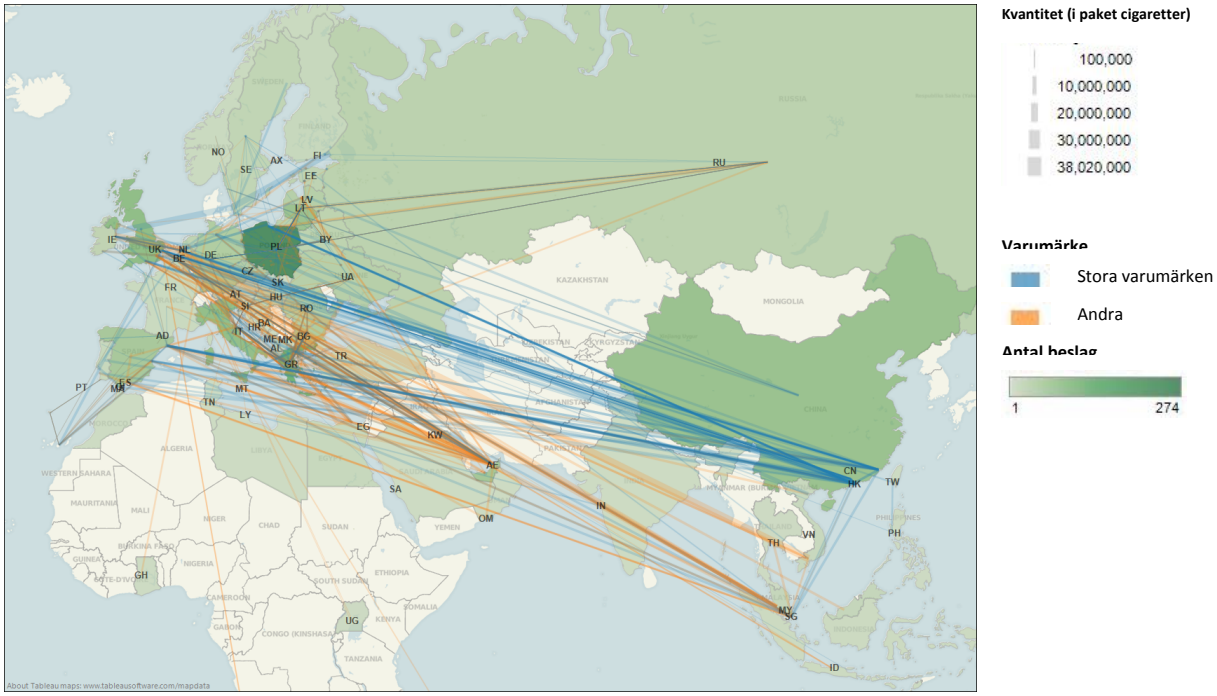
14 **Error! Hyperlink reference not valid.**KMPG Project Star Report 2012, beställd av Philip Morris International Management S.A., http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf

15 Enligt WCO:s senaste tull- och tobakrapport 2011 är cigaretter fortfarande den största utmaningen även på global nivå.

2.3. Tredjelandsursprung för olagliga tobaksprodukter

Enligt tillgängliga uppgifter är de **viktigaste ursprungsländerna** för insmugglade tobaksvaror följande, i storleksordning: Kina, Förenade Arabemiraten[16], Vietnam, Malaysia, Ryssland, Singapore, Ukraina och Vitryssland.

Figur 1: Rutter



Kina är fortfarande det viktigaste ursprungslandet för beslagtagna cigaretter. Analys av beslagtagna prover visar att det främst rör sig om pirattillverkade cigaretter. Olagliga sändningar som beslagtagits var antingen direkt skickade till europeiska hamnar eller omlastade via Singapore och Malaysia, där den olagliga handeln förvärras av den bristfälliga kontrollen i frizonerna.

Tidigare uppträdde Förenade Arabemiraten huvudsakligen som omlastningspunkt, men aktuell information visar tydligt att landet nu har en ny roll som en viktig produktionsplats för andra varumärken[17], särskilt i landets frizoner.

Grekland förefaller vara ett viktigt mål för transporter från Kina och Förenade Arabemiraten.

Sändningar omlastas ofta i Egypten, Turkiet och andra hamnar i östra Medelhavet.

Trots de åtgärder som redan vidtagits är EU:s östra gräns också fortfarande ett attraktivt mål för olaglig handel, särskilt Östersjöområdet. De viktigaste ursprungsländerna där är Ryssland, Ukraina och, i allt större utsträckning, Vitryssland. När det gäller Ryssland (och Förenade Arabemiraten) är merparten av de beslagtagna varorna äkta. Detta innebär att de har producerats eller förvärvats lagligt, men i mycket större kvantiteter än vad som behövs för att

16 I Kina, anges oftast hamnarna i Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo och Yantian av medlemsstaterna. I Förenade Arabemiraten är det hamnarna Jebel Ali och Dubai.

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

tillgodose den inhemska efterfrågan i ursprungsländerna. Oavsett om tullavgifter betalas i deras ursprungsland eller inte smugglas dessa varor sedan in i EU. Frontex analyser bekräftar att cigarettsmuggling är ett av de största problemen vid EU:s östra gräns, vilket tyder på betydande smuggling från länderna på västra Balkan. Analyserna visar också att cigarettsmuggling kraftigt påverkar gränsmyndigheternas arbete vid de östra landgränserna, bland annat landgränsen mot Turkiet och mot länderna på västra Balkan[18].

Smugglingsmetoderna varierar kraftigt. Varor anländer i containrar, med vägfordon (lastbilar, varubilar, personbilar), sjövägen eller via inlandsvattenvägar, på små fartyg, med tåg men också som flygfrakt och per post. Tobaksvaror dolda bland andra varor är fortfarande det vanligaste smugglingssättet. Upprepad smuggling av små mängder (så kallad ”myrsmuggling” – *ant-smuggling*) är ett stort problem i gränsregionerna. Ibland är denna smuggling välorganiserad, och de små mängderna läggs ihop innan de transporteras vidare till andra medlemsstater för försäljning på svarta marknaden.

Det bör betonas att organiserad brottslighet spelar en viktig roll i den olagliga handeln, vilket förvärrar problemet ytterligare[19]. Olaglig handel med tobak är en verksamhet med hög vinst och låg risk, och därför särskilt attraktiv för organiserad brottslighet som har möjlighet att ”tvätta” de stora vinsterna från olaglig handel.

2.4. Olaglig produktion i EU

Betydande mängder cigaretter är förmodligen också **olagligt tillverkades inom EU**. Antalet kända olaglig fabriker har ökat snabbt: Under 2011 upptäckte medlemsstaterna nio olagliga fabriker, som uppskattas ha en sammanlagd produktionskapacitet på mer än 9 miljoner cigaretter om dagen. Under 2010 upptäcktes endast fem sådana fabriker.

2.5. Beslagtagna varumärken och beslagplatser

Andelen beslagtagna andra varumärken jämfört med ledande varumärken[20] ökar stadigt och nådde omkring 58 % år 2011. De åtgärder som genomförs av de fyra stora tillverkarna enligt samarbetsavtalen, såsom spårning av tobaksvaror, förhandskontroll av kunder och förebyggande av penningtvätt, har lett till en betydande minskning av dessa företags produkter på det på den olagliga marknaden.

Några av de **andra märken**[21] som beslagtagits under hela den analyserade perioden beslagtogs i mängder som är jämförbara med de viktigaste märkena, eller som **visar en stark uppåtgående trend[22]**, vilket är ett tydligt tecken på att de är väl etablerade på svarta marknaden. Betydande mängder av vissa andra varumärken[23] tillverkas inom EU.

En analys av var beslagen görs och vilka transportsätt som används visar att medan **beslag vid kusthamnar fortfarande utgör den största kvantiteten**, har beslagen i inlandet ökat och också nått en betydande omfattning av både antalet beslag och kvantitet.

---

18 Se bland annat *Eastern border Annual Overview*, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

19 Se även EU:s hotbildsbedömning avseende den organiserad brottsligheten (Octa) 2011, rapport från Europol på http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf, s. 24-25.

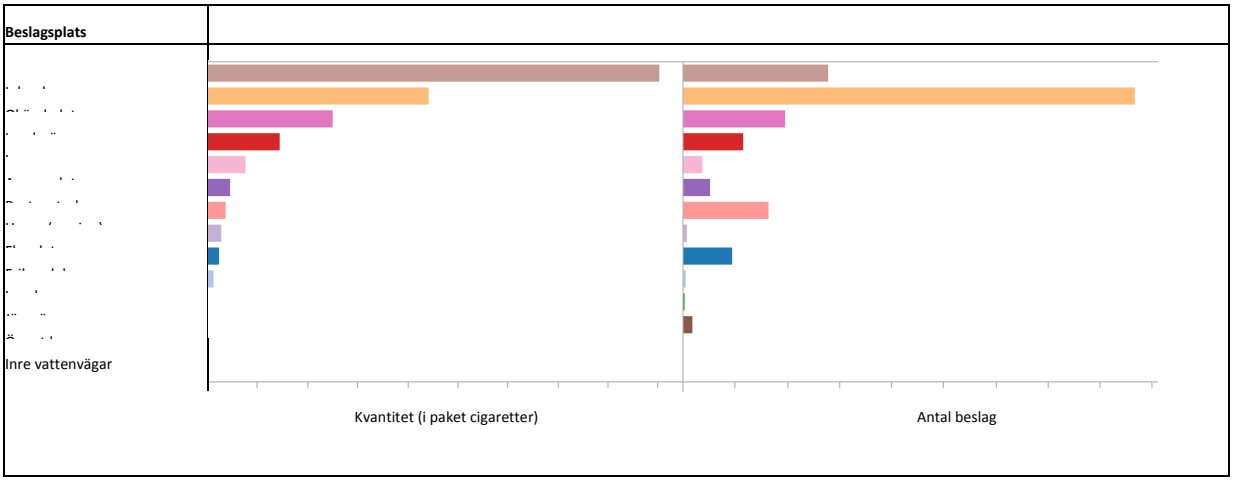
20 Se fotnot 4.

21 T.ex. Jin Ling.

22 T.ex. Fest, Richman, Gold Mount.

23 T.ex. Raquel, Gold Classic..

Figur 2: Plats för beslag



3. FAKTORER SOM BIDRAR TILL DEN OLAGLIGA HANDELN

Handeln med tobaksprodukter är komplicerad på grund av de många regler och krav som gäller (t.ex. olika skatteregler). Således kräver hanteringen av den lagliga handeln tillämpning av både EU:s standardtullförfaranden och –tullbestämmelser, och komplexa nationella skatteregler för klassificering, värdering och tillämpning av korrekta skattesatser. Till följd av detta är det också komplicerat att hantera olaglig handel (dess incitament, avskräckande faktorer och kontroll).

Den olagliga handeln med cigaretter **främjas främst av följande fyra faktorer**:

(1) Stora incitament och betydande kryphål.

(2) Kontroll av försörjningskedjan är inte tillräcklig med tanke på hotets omfattning.

(3) Tillsynsmyndigheterna har vissa generella och specifika problem.

(4) Dålig avskräckning: påföljderna är obetydande.

Om kampen mot cigarettsmuggling ska lyckas måste man samtidigt beakta incitament och avskräckning, men också kontrollfaktorer.

3.1. Stora incitament och omfattande kryphål

Tobaksvaror är i allmänhet högt beskattade i EU. Importtullarna är höga, mellan 40 och 58 %[24]. Den totala skatten (inkl. moms) ligger mellan 70,12 % av detaljhandelspriset inklusive skatt på cigaretter till det vägda genomsnittliga priset i Luxemburg och 88,97 % i Storbritannien.

Eftersom många av dessa faktorer varierar nationellt är **prisskillnaderna** (slutkundens pris) för tobaksvaror, både inom EU och i förhållande till landets grannländer, betydande. När det gäller **punktskatter** på cigaretter uppgår klyftan mellan den medlemsstat som har den lägsta skattesatsen och staten med den högsta till 206,41 euro per 1 000 cigaretter — över fyra euro per förpackning med 20 cigaretter — vilket skapar en stark efterfrågan och incitament även för olaglig försäljning mellan olika skattejurisdiktioner inom EU. Liknande intervall i punktskatter förkommer också för andra tobaksvaror.

[24] Det förekommer omkring 200 olika tullar med eller utan förmånsbehandling som är tillämpliga på tobaksvaror.

Klyftan mellan priserna har visserligen minskat mellan EU-länderna, men priset i länderna vid den östra gränsen kan fortfarande vara upp till åtta gånger lägre. De betydande skillnaderna i detaljhandelspriset inklusive skatt har skapat förutsättningar för rent skattebetingad handel över gränserna samt för smuggling och bedrägerier. Inköp av cigaretter över gränserna är helt lagligt och är naturligtvis en av fördelarna med den inre marknaden, förutsatt att produkterna köps av enskilda för egen personlig användning: Gränsen till EU-intern ”smuggling”, där människor köper tobak i andra medlemsstater, officiellt för eget bruk, men i själva verket för att sälja den vidare utan att betala punktskatt i konsumtionsmedlemsstaten, är hårfin.

Punktskatteklyftan till angränsande tredjeländer är dessutom ännu större.

De komplexa tillämpliga reglerna skapar också incitament för olaglig verksamhet. I synnerhet är skattelagstiftningen för tobaksvaror komplicerad i EU, inte minst eftersom en stor del av denna lagstiftning är nationell. Definitionen av punktskattepliktiga tobaksvaror är fortfarande ytterst komplex, och antalet klassificerings- och definitionsproblem ökar för vissa produkter[25]. Det finns dessutom gråzoner[26] och kryphål mellan smuggling och laglig import av tobak (liksom alkohol) och produkter inom ramen för tröskelvärdena för personlig import för resenärer, både från tredjeländer och inom EU.

Det finns för närvarande inte heller tillräckliga åtgärder för att begränsa övergång till fri konsumtion av stora/alltför stora volymer av tobaksprodukter omedelbart före en skattehöjning (*forestalling*). Genom överskottslager som släpps för konsumtion före en skattehöjning skapas en anmärkningsvärd skatteflykt och minskar medlemsstaternas skatteintäkter.

Identifiering och klassificering av tobaksvaror (och deras ursprung) kan emellertid allmänt sett vara svårt och kräva specialutrustning eller laboratorieanalys.

Dessa luckor och kryphål utgör ett betydande ekonomiskt incitament för smuggling och andra former av olaglig handel.

3.2. Kontrollåtgärderna i leveranskedjan är inte adekvata

Mot bakgrund av det tydliga incitamentet för brottslingar att bedriva olaglig handel är myndigheternas och de ekonomiska aktörernas åtgärder för att kontrollera tobakens leveranskedjor oftast otillräckliga.

Förutom befintliga avtal med de viktigaste producenterna finns det tills vidare inga rättsliga åtgärder på EU-nivå som ålägger ekonomiska aktörer inom distributionskedjan att genomföra förhandskontroller i samband med deras verksamhet[27]. Det finns i dag inte heller någon allmän rättslig skyldighet för producenter eller importörer att övervaka transporter av cigaretter och andra tobaksvaror över hela leveranskedjan (spårning). I avsaknad av sådana åtgärder är det mycket svårt (för att inte säga omöjligt) för myndigheterna att fastställa var en produkt övergått till olaglig handel

---

25 Som råtobak, cigariller (varumärken som Next, Partner, Braniff, Skjold osv.), diettobak (torrisexpanderad tobak), vattenpipstobak etc.

26 Dessa gråzoner gäller i huvudsak definitionerna av ”resande” och ”tillfällig inresa till EU från ett tredje land”.

27 T.ex. kundidentifiering, övervakning av försäljningen för att säkerställa att den står i proportion till efterfrågan på den aktuella marknaden, rapportering till myndigheterna om något tyder på att en kund är inblandad i olaglig verksamhet.

Med hänsyn till de utvecklingstendenser och incitament som beskrivs ovan måste de befintliga kraven på ekonomiska aktörer att kontrollera försörjningskedjorna betraktas som otillräckliga, trots vissa framgångar i fråga om smuggling av de ledande varumärkena.

3.3. Utmaningar för tillsynsmyndigheterna

När det gäller brottsbekämpning är tull- och skattemyndigheterna de viktigaste aktörerna i kampen mot smuggling från tredje land. Gränsbevakning och polis har också en viktig roll att spela. Polisen och skattemyndigheterna — och i flera medlemsstater även tullen — är viktiga aktörer i kampen mot olaglig EU-produktion och -distribution. Alla de inblandade myndigheterna (tull, skatt, polis och gränsbevakning) står inför ett stort antal problem. Vissa av dessa är av allmän art (t.ex. problem med datautbyte, riskhantering och riskinriktning) och andra är specifika för olaglig handel med tobak. Dessutom saknas ofta samarbetsmekanismer mellan myndigheter och EU-organ för att möjliggöra ett effektivt samarbete mellan dem, vilket gör insatsen mindre effektiv.

3.3.1. Tull- och skattemyndigheterna

Tullmyndigheterna utnyttjar sina anställda, IT-system och kontrollförfaranden och kontrollutrustning för att avslöja en mängd olaglig internationell varutransport, inte minst av tobaksvaror. Till följd av tullunionen och den gemensamma rättsliga grunden är EU:s tullmyndigheter nära sammanlänkade via gemensamma IT-system, expertgrupper och utbyte av tjänstemän[28]. EU:s skattemyndigheter deltar också i olika former av administrativt samarbete för att bekämpa skattebedrägerier och skatteundandragande i hela EU. En mängd IT-system och IT-nät som förvaltas av kommissionen stöder samarbetet mellan myndigheterna på detta område[29]. Detta samarbete omfattar inte bara utbyte av riskinformation[30] men också transeuropeiska nät för att kontrollera förflyttningar av varor med upphävda tullar och andra skatter[31]. Trots detta står både tull- och skattemyndigheterna inför ett antal utmaningar i kampen mot olaglig handel med tobaksvaror både från länder utanför EU och inom unionen.

3.3.1.1. Riskhantering

Tullmyndigheterna har under senare år utvecklat en gemensam ram för att hantera risker i samband med förflyttningar av varor i kommersiella leveranskedjor över EU:s yttre gränser. Som nyligen betonades i meddelandet om riskhantering på tullområdet och säkerhet i leveranskedjan[32] står EU:s tullmyndigheter inför ett antal utmaningar när det gäller

---

28 Tullsamarbete/ömsesidigt bistånd enligt förordning 515/1997. IT-infrastruktur: AFIS-systemet (bedrägeribekämpning) och MAB (Mutual Assistance Broker). CIS (tullinformationssystemet).

29 T.ex. CRM (tullriskhanteringssystemet)/RIF (riskinformationsformulär) — artikel 13 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 19.10.1992, s. 1-50, och artikel 4 g i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, EGT L 253, 11.10.1993, s. 1-76,6 NCTS (det nya datoriserade transiteringssystemet) — artikel 353 i kommissionens förordning nr 2454/93, EMCS (Excise Movement and Control System) — kommissionens förordning (EG) nr 684/2009 av den 24 juli 2009 om tillämpning av rådets direktiv 2008/118/EG vad gäller de datoriserade förfarandena för flyttning av punktskattebelagda varor med punktskatteuppskov, EUT L 197, 29.7.2009, s. 24-64, VIES-systemet (system för utbyte av information om mervärdesskatt) — rådets förordning (EU) nr 904/2010 av den 7 oktober 2010 om administrativt samarbete och kampen mot skatteundandragande i fråga om mervärdesskatt, EUT L 268, 12.10.2010, s. 1-18, VIESCLO (centrala kontaktkontoret för indirekt beskattning).

30 CRMS/RIF.

31 NCTS.

32 KOM(2012) 793, 8.1.2013.

genomförandet av en effektiv riskhantering. Dessa är informationskvalitet, informationstillgänglighet och utbyte av information som en förutsättning för en effektiv riskhantering och för kontroll- och utredningsverksamhet.

Kommissionen har identifierat specifika problem med uppgifter som lämnas av ekonomiska aktörer som grund för riskanalyser, och med EU:s tullmyndigheters förmåga att använda och dela riskinformation sinsemellan och med andra myndigheter. Kommissionen visar också på ett behov av att förbättra samarbetet och utbytet av uppgifter och analyser med både ekonomiska aktörer och internationella partner. Förslag till ytterligare åtgärder för att förbättra möjligheterna för tullen att hantera risker i leveranskedjan för alla typer av varor har lagts fram, inklusive en högre grad av konvergens i användandet av information, datakällor, verktyg och metoder som tullen utnyttjar för att kartlägga risker och analysera förflyttningar i den kommersiella leveranskedjan . Genomförandet kommer också att få betydande inverkan på hur EU:s tullmyndigheter kan bekämpa problemet med smuggling av tobak.

3.3.1.2. Kontrollmetoder, utrustning, utbildning och IT-verktyg

Kontroll av vissa typer av smuggling, t.ex. olaglig tobak dold i legitimt gods eller i person- eller kommersiella transportfordon försvåras också av bristen på lämplig kontrollutrustning såsom skanners och spårhundar. Inte alla medlemsstater har tillräcklig utrustning för att skydda sina yttre gränser. Hur välutbildade och informerade tjänstemännen är kan också inverka på de enskilda ländernas förmåga att effektivt hantera smuggling.

På inre marknaden kräver kampen mot smuggling av cigaretter nationella nät av spårare som arbetar med att förhindra och motverka tillförseln och distributionen av olaglig tobak i detaljhandelsledet, på arbetsplatser och i privata lokaler. Hit hör inrättandet av mobila kontrollenheter (fördjupad kontroll) och utvidgning av kontrollerna till inre gränsövergångar och marknader. Inte alla medlemsstater har genomfört detta.

Det finns ett antal särskilda IT-verktyg för att stödja kampen mot olaglig handel med cigaretter på EU-nivå, men det finns även tecken på att vissa av de befintliga IT-systemen för närvarande inte utnyttjas till sin fulla potential. Ett exempel är den nya CIGINFO-rapporteringsmodule i **informationssystemet för bedrägeribekämpning (AFIS)**, som uppvisar tydliga förbättringar, men i vilket trots insatserna för att rationalisera och förenkla medlemsstaternas rapportering av beslag vissa viktiga uppgifter systematiskt saknas eller är ofullständiga. Information om rörelser av tobaksvaror (NCTS, EMCS) utnyttjas ännu inte heller fullt ut med ny teknik som dataanalys.

3.3.2. Andra tillsynsmyndigheter

Polismyndigheter och gränsbevakningsmyndigheter har också en viktig roll att spela i kampen mot olika former av olaglig handel med tobaksvaror. Ansvaret för skyddet av de yttre gränserna vilar på medlemsstaterna, i enlighet med en rad gemensamma europeiska regler och förfaranden. De spelar en avgörande roll när det gäller att upptäcka tobaksvaror som olagligt transporteras över EU:s gröna gräns. Medlemsstaternas myndigheter bistås av Frontex[33] i kampen mot gränsöverskridande brottslighet. Frontex utför riskanalys, samordnar det operativa samarbetet mellan medlemsstater och utformar och driver informationssystem som bland annat möjliggör informationsutbyte.

[33] Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (EUT L 349, 25.11.2004, s. 1).

Eftersom kampen mot olaglig handel med tobaksprodukter i första hand är en uppgift för tullen varierar polismyndigheternas roll från en medlemsstat till en annan. Polisen spelar emellertid en central roll i kampen mot organiserad brottslighet och därmed förbundna brott, till exempel penningtvätt. Europeiska polisbyrån (Europol) stöder medlemsstaternas polismyndigheter i kampen mot grov brottslighet, bland annat olaglig tillverkning och distribution av tobaksvaror i EU, men även organiserat momsbedrägeri. Eurojust[34] stöder samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter för att effektivisera deras utredningar och anmälningar av grova brott.

3.3.3. Samarbete mellan olika myndigheter och EU-aktörer

En effektiv politik för att bekämpa olaglig handel med tobaksvaror kräver ett målinriktat samarbete mellan nationella brottsbekämpande och utredande organ. Inrättandet av särskilda arbetsgrupper med företrädare för tull- och finansinspektionen, polisen och andra brottsbekämpande organ har visat sig vara framgångsrikt. Detta är dock ännu inte vanligt inom Europeiska unionen.

Även på EU-nivå måste utbytet av information mellan de EU-organ som är inblandade i kampen mot tullbedrägerier, organiserad brottslighet och gränsöverskridande brottslighet (Olaf, Europol, Eurojust och Frontex) förbättras.

3.3.4. Korruption

Slutligen har ett flertal studier[35] och Olaf-ärenden visat att korruption inom de brottsbekämpande myndigheterna är ett hinder för ett effektivt bekämpande av olaglig handel, särskilt om korruptionen förekommer inom tullmyndigheter[36]. Korruption av tjänstemän är faktiskt fortfarande en av de viktigaste metoder som används av smugglare för att täcka deras illegala verksamhet.

3.3.5. Internationellt samarbete med myndigheter i tredje land

Den internationella dimensionen av problemet med olaglig handel med tobak är betydande. Information om risker, trender och hot, och inte minst information kring undersökningar, kräver en hög nivå av informationsutbyte och samarbete med myndigheterna i ursprungs- och transitländerna. Samarbetet mellan EU och tredjeländer varierar stort i fråga om omfång och kvalitet och är ibland mycket svårt. Tack vare gemensamma insatser har samarbetet med Ukraina och Moldavien förbättrats under de senaste två åren, till skillnad från samarbetet med Vitryssland. Det operativa samarbetet med Ryssland, Kina och Malaysia är gott, men betydande problem kvarstår på grund av omfånget av den olagliga handeln med ursprung i dessa länder. Det operativa samarbetet med Singapore och Förenade Arabemiraten är otillräckligt när det gäller de tullfria zonerna i dessa länder. Korruption inom

---

34 Rådets beslut 2002/187/RIF av den 28 februari 2002, EGT L 63, 6.3.2002, s. 1.

35 T.ex. 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, undersökning genomförd på uppdrag av Europeiska kommissionen inom sjunde ramprogrammet, Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

36 Slutrapport om the Study on Examining the links between organised Crime and Corruption, Philip Gounev och Tihomir Bezlov, Centrumet för demokratistudier, 2010, s. 96-97 och http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

brottsbekämpande myndigheter är också ett stort problem i ursprungs- och transitländerna utanför EU.

3.4. Dålig avskräckning: Påföljder som tillämpats av medlemsstaterna är relativt lindriga

Trots de uppenbara incitamenten och de stora och snabba vinster som kan göras genom olaglig handel, löper smugglare relativt små risker i EU, för att inte tala om andra länder[37]. Påföljder för cigarettsmuggling varierar i hög grad mellan medlemsstaterna. De varierar vad gäller hur påföljder döms ut (administrativa påföljder eller straffrättsliga påföljder) samt i fråga om hur allvarliga påföljderna är. I en medlemsstat kan den högsta straffsatsen för de allvarligaste fallen av sådana brott vara fängelse i högst ett år, medan andra brottslingar kan få straff på upp till tio år. På samma sätt skiljer sig bötesbeloppen kraftigt åt. De stora skillnaderna i påföljder ger smugglare tillfälle att välja sin införselorter till EU beroende på var de mildaste påföljderna tillämpas.

4. VÄGEN FRAMÅT

I förslaget om hur man kan går framåt har åtgärder identifierats för att ta itu med alla aspekter av problemet. I syfte att koncentrera knappa resurser läggs tonvikten emellertid på åtgärder som ger mest omedelbara effekter, dvs. på att effektivare säkra leveranskedjan och stärka efterlevnaden. I den handlingsplan som åtföljer detta meddelande förtecknas följande åtgärder:

4.1. Åtgärder för att minska incitamenten

För närvarande är utrymmet för att harmonisera punktskatterna inom EU begränsat, för att inte tala om harmoniseringsmöjligheterna med grannländerna. Medan denna idé bibehålls på längre sikt inom EU och i synnerhet med de östra grannländerna kan man ändå på kort och medellång sikt vidta andra åtgärder för att minska incitamenten och kryphålen.

T.ex. skulle **definitionen av punktskattepliktig tobak**, som fortfarande är ytterst komplex, kunna förenklas genom att anpassa den till tullens definitioner. En exakt definition av punktskattepliktiga varor på grundval av objektiva kriterier är en förutsättning för att minska den administrativa bördan både för ekonomiska aktörer och för skattemyndigheter, och därigenom minska kryphålen och garantera en högre grad av efterlevnad av punktskattelagstiftningen.

När det gäller **gråzonen mellan smuggling och rättmätig import** överväger kommissionen att utarbeta tekniska riktlinjer för att stödja medlemsstaterna med att använda objektiva kriterier vid tillämpning av tröskelvärden för befrielse av resenärer från punktskatteskyldighet.

När det gäller **förhandslagring inför prishöjningar (*forestalling*)** måste man undersöka om grundläggande gemensamma bestämmelser för att bekämpa sådant (*anti-forestalling*) skulle kunna begränsa skatteundandragande och samtidigt undvika en snedvridning av konkurrensen mellan ekonomiska aktörer som är etablerade i olika medlemsstater. Sådana åtgärder är kopplade till bevis på betalning av punktskatter. Pålitliga aktörer som har ingått avtal att garantera högre normer för efterlevnad skulle möjligen kunna medges längre övergångsperioder för att bevisa betalningen av punktskatter.

---

[37] Det är oroväckande att vissa grannländer nyligen har avkriminaliserats cigarettsmuggling.

Det är inte bara **incitamenten** för smugglare, men utan också för **konsumenter som måste minska**. För att avskräcka medborgare från att köpa olagliga cigaretter och andra tobaksvaror bör allmänheten informeras bättre om de negativa följderna av olaglig handel, i synnerhet inverkan på den nationella ekonomin och i vilken utsträckning organiserad brottslighet är inblandad, samt det faktum att olagliga produkter inte uppfyller kraven i EU:s lagstiftning om tobaksvaror, exempelvis när det gäller ingredienser och varningstexter på förpackningen.

Kommissionen kommer att

- undersöka hur man kan förenkla tillämpningen av punktskattereglerna, t.ex. genom tekniska riktlinjer,

- undersöka möjligheterna att begränsa skatteflykt genom grundläggande gemensamma bestämmelser för att förhindra *forestalling*,

- utvidga redan befintliga riktade åtgärder i samarbete med intresserade och villiga medlemsstater, i syfte att bättre informera allmänheten om de skador som orsakas av, och de särskilda risker som hänger samman med, konsumtion av olagliga tobaksvaror.

4.2. Åtgärder för att säkra leveranskedjan

Som en första och viktigaste åtgärd för att bättre säkra tobaksleveranskedjorna är det i EU:s och medlemsstaternas gemensamma intresse att **underteckna, ratificera och i praktiken tillämpa protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll**, och bland annat vidta åtgärder i fråga om licenser för tillverkningsutrustning, förhandskontroll och frizoner inom EU.

Framför allt ålägger protokollet parterna att upprätta ett **uppföljnings- och spårningssystem** för alla tobaksprodukter som är tillverkade i EU eller importeras till dess territorium (artikel 8)[38]. Det viktigaste inslaget i ett sådant system är unika identifieringsmärkningar som kan bidra till att bestämma produkternas ursprung och var de letts om till den olagliga handeln. Det ska göra det möjligt för parternas behöriga myndigheter (dvs. medlemsstaternas och Europeiska kommissionens) att övervaka och kontrollera förflyttning av tobaksvaror och deras rättsliga status, och ska också omfatta informationsutbyte med parter i andra länder genom kontaktpunkten för globalt informationsutbyte vid Världshälsoorganisationens ramkonventionssekretariat. Sådana uppföljnings- och spårningssystem kommer att medföra en avsevärt förbättrad kontroll av leveranskedjan och stärka befintliga åtgärder avseende transport av punktskattepliktiga produkter inom EU (EMCS för varor från EU eller NCTS för varor från andra länder utanför EU).

De grundläggande funktionerna för de nationella systemen för övervakning och spårning bör fastställas på EU-nivå, för att undvika snedvridningar på EU:s inre marknad för tobaksvaror. Detta skulle uppnås genom antagande av det förslag kommissionen nyligen lade fram om ett nytt direktiv om tobaksvaror[39]. För att säkerställa full spårbarhet för tobaksvaror och för att se till att endast produkter som överensstämmer med kraven kommer in på EU-marknaden föreskrivs det i förslaget (artikel 14) åtgärder för spårning på paketnivå för tobaksvaror genom hela distributionskedjan (utom detaljhandel). I förslaget förutses att tobakstillverkare sluter avtal med oberoende tredje parter som tillhandahåller datalagringskapacitet för sådana system

[38] För cigaretter är parterna skyldiga att införa kravet inom fem år från och med den dag då protokollet träder i kraft, och för andra tobaksvaror inom tio år (artikel 8.3).

[39] KOM(2012)788 slutlig av den 19 december 2012, förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och liknande produkter.

och som garanterar full insyn och tillgänglighet för medlemsstaternas myndigheter och Europeiska kommissionen.

Förslaget föreskriver också en säkerhetsdetalj på alla tobaksvaror, som bör underlätta för konsumenter och myndigheter att skilja mellan äkta och falska produkter.

Därför innehåller kommissionens förslag till det nya direktivet om tobaksvaror i artikel 14 bestämmelser om spårning som är helt i linje med protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll när det gäller EU:s handel med tobaksprodukter.

Kommissionen kommer att föreslå åtgärder

- för att underteckna, ratificera och genomföra protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll på EU-nivå,

- för att se till att bestämmelserna i detta avtal följs när det gäller frågor där EU har behörighet.

Europaparlamentet och rådet bör anta kommissionens förslag till ett nytt direktiv om tobaksvaror så snart som möjligt, inklusive de föreslagna åtgärderna för spårning.

4.3. Åtgärder för att främja efterlevnaden

4.3.1. EU:s tillsynsmyndigheter: problemhantering

4.3.1.1. Riskhantering

Genomförandet av insatser som fastställs i meddelandet om riskhantering på tullområdet, särskilt vad gäller kvaliteten på de uppgifter som de ekonomiska aktörerna ska tillhandahålla, och åtkomlighet och utbyte av sådana uppgifter i riskhanteringssyfte, kommer att ge en starkare och mer sammanhängande och samordnad ram för riskhantering och kan förbättra fokuseringen på misstänkta transaktioner (bland annat med tobaksvaror). **Utbyte av analysinformation med tullkontor i EU och andra EU-aktörer med en roll** i kampen mot olaglig internationell handel kommer att underlätta för de operativa myndigheterna. Dessa förbättrade ramar kommer att bidra väsentligt till kampen mot alla former av olaglig handel, inklusive tobakssmuggling.

4.3.1.2. Operativa åtgärder

Operativa åtgärder som utförts i inom ramen handlingsplanen för EU:s östra gräns har redan givit goda resultat och bör fortsättas inom ramen för denna strategi. Som en del av EU:s riskhanteringsram har cigarettsmuggling tilldelats prioriterad status för kontroller (*Priority Control Area – PCA*) för 2013 för att säkerställa mer intensiva riskbaserade och samordnade kontroller på EU-nivå[40]. För att komplettera detta har en regional gemensam tullaktion anordnats av kommissionen och rumänska tullen, med deltagande även av Ukraina och Moldavien. När man sett resultaten av dessa åtgärder kommer konkreta rekommendationer att fastställas och genomföras för att förstärka EU-systemens möjligheter att identifiera och hantera de gemensamma risker som identifierats i fråga om cigaretter. Om slutanalysen av resultaten blir positiv kan det också komma att rekommenderas att **organisera ytterligare riktade åtgärder mot olaglig handel med tobak**, eventuellt med beaktande av speciella högriskfaktorer såsom försändelser som kommer från de viktigaste ursprungsländerna som Förenade Arabemiraten, eller från etablerade risk-knutpunkter.

[40] Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 artikel 4 g — 4j.

Brister i gemensamma tullaktioner som identifierats av rådets arbetsgrupp för tullsamarbete[41] bör följas upp, och informationsutbytet i samband med sådana aktioner bör förbättras.

Information om det geografiska ursprunget för illegala tobakssändningar kan förbättras genom **teknisk analys av prover** av varor som beslagtas i medlemsstaterna.

4.3.1.3. IT-verktyg och utrustning

Medlemsstaterna bör uppmuntras att använda **befintliga IT-verktyg som Ciginfo** till sin fulla potential. Samtidigt kommer kommissionen att intensifiera återkopplingen om resultaten av dess analys av beslagen. Kommissionen och medlemsstaternas myndigheter skulle kunna överväga att använda CSM-uppgifter (*Container Status Message*) för att sålla ut misstänkta sändningar i samband med smuggling av cigaretter. Man kommer också att undersöka möjligheten att på ett effektivare sätt använda annan utrustning som infrastruktur för **automatisk igenkänning av registreringsskyltar och containerkoder** (genom att dela med sig av den information som erhålls via verktyget på regional nivå eller EU-nivå).

Utnyttjandet av ATIS[42] för att upptäcka trender utifrån dataanalys för att stödja medlemsstaterna med att ta itu med operativa risker bör övervägas. Ett liknande arbete på grundval av EMCS-transaktioner skulle också kunna övervägas.

Modernisering av tullväsendet, bland annat av infrastruktur och utrustning, skulle eventuellt i framtiden kunna få mer stöd från EU:s strukturfonder om EU:s medlemsstater medvetet och prioriterat strävar efter detta med sina nationella fondanslag.

4.3.1.4. Samarbete mellan EU-myndigheter

Utöver särskilda åtgärder för att förbättra utbyte av riskinformation samt ett större utnyttjande av uppgifter om leveranskedjan genom utveckling av gemensamma verktyg och metoder för riskhantering på EU-nivå i enlighet med meddelandet om riskhantering, ska den planerade reformen av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) bereda väg för ett fördjupat samarbete mellan Olaf, Europol, Eurojust och Frontex i samband med utredningar[43]. Den överenskommelse som uppnåtts måste fortfarande formaliseras. Förslaget till en reform av Europol[44] har också jämnat vägen för ett ökat informationsutbyte kring utredningar.

Informationsutbyte mellan de olika myndigheter som deltar i skyddet av de yttre gränserna bidrar till att förebygga och bekämpa denna typ av gränsöverskridande brottslighet. Det är därför viktigt att Olaf och Frontex på EU-nivå utbyter information inom ramen för Eurosur-systemet, och att tullmyndigheterna deltar i och ger synpunkter till Eurosur-systemet[45] på nationell nivå.

---

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

42 Systemet för transiteringsinformation mot bedrägeri är en AFIS-tillämpning, se fotnot 28.

43 KOM(2011) 135 slutlig.

44 KOM(2013) 173 slutlig.

45 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the action to be taken for its establishment (SEK (2011) 145 slutlig).

4.3.1.5. Specifika problemområden

Det specifika och akuta problem som **Grekland** utgör, som en viktig införselpunkt, kommer att tas upp inom ramen för arbetsgruppen för Grekland[46] och det tekniska biståndet till reformen av generalsekretariatet för offentliga inkomster.

Kommissionen kommer att

- organisera ytterligare riktade åtgärder både inom EU och/eller med tredjeland med hjälp av de lämpligaste befintliga verktygen, t.ex. *Priority Control Areas*, eller regionala och/eller internationella gemensamma tullaktioner,

- ta itu med de brister som konstaterats i gemensamma tullaktioner,

- fortsätta sitt arbete med vetenskaplig forskning och analysmetoder i kampen mot olaglig handel med tobaksvaror,

- öka återkopplingen till medlemsstaterna om analys av beslag,

- föreslå åtgärder för att på central nivå sammankoppla och samla information som erhållits med hjälp av verktyg för automatisk igenkänning av registreringsskyltar och containerkoder, för att göra informationen tillgänglig för de övriga medlemsstaterna,

- ge extra stöd till medlemsstaternas tullmyndigheter för att identifiera nu tillgängliga och framtida program i syfte att stödja och modernisera EU:s tullmyndigheter i fråga om tullinfrastruktur, utrustning (t.ex. för tullaboratorier), system och tjänster,

- underlätta medlemsstaternas tillgång till befintliga och framtida finansieringsinstrument och program,

- ta itu med de specifika problemen i Grekland genom lämpliga åtgärder inom ramen för Grekland-arbetsgruppen.

Kommissionen och medlemsstaterna bör

- på grundval av resultaten av *Priority Control Areas* fastställa och genomföra rekommendationer för att stärka EU:s förmåga att identifiera cigarettsmuggling.

Europaparlamentet och rådet bör

- så snart som möjligt anta den pågående översynen av Olaf-förordningen,

- anta kommissionens förslag till reform av Europol.

Medlemsstaterna bör förbättra rapporteringen i Ciginfo.

4.3.1.6. Utbyte av sakkunskap och bästa praxis

Som en allmän åtgärd är det viktigt att **maximera och samordna tillgängliga resurser** både på nationell nivå och på EU-nivå, för att stärka brottsbekämpningsförmågan och -kompetensen. I synnerhet på området för internationell smuggling av cigaretter har framgångsrikt genomförande av nationella strategier bidragit till att minska den olagliga handeln i ett antal EU-länder.

Utbyte av erfarenheter och sakkunskap kan skapa betydande synergieffekter och sprida aktuell och effektiv teknik och metoder, både förebyggande och för spårning. Detta utbyte av

[46] Detta bör omfatta finansiering av ytterligare tullutrustning via Herkules II och III, och samarbete med de grekiska nationella myndigheterna för att upptäcka och undanröja brister i kontrollerna.

sakkunskap, liksom också en framtida sammanslagning av resurser, är viktiga mål i de framtida tull- och Fiscalis 2020-programmen[47]. I kampen mot bedrägerier kan man också få stöd inom ramen för Herkules III-programmet. Kampen mot gränsöverskridande brottslighet kan också stödjas genom Fonden för inre säkerhet, instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltningen och den gemensamma viseringspolitiken[48].

Utbyte av nationella metoder i kampen mot tullbrott (huvudsakligen smuggling) sker inom rådets arbetsgrupp för tullsamarbete. En särskild grupp har åtagit sig att förbättra möjligheterna att ta itu med risker för grov och organiserad brottslighet kring tobakssmuggling genom nya former av samarbete och utredning[49].

Ett samordnat tillvägagångssätt skulle också kunna övervägas för **fortbildning** för brottsbekämpande personal av olika slag kring särdragen för handeln med tobaksprodukter, vilket även i sin lagliga form är en mycket komplex fråga. Särskilda åtgärder och erfarenhetsutbyte i fråga om **korruptionsbekämpning** kan också vidtas på EU-nivå. För dessa ändamål bör kommissionen hjälpa medlemsstaterna att anordna personalutbyte mellan behöriga nationella myndigheter som deltar i insatser mot smuggling.

Kommissionen kommer att

- inrätta en särskild fortbildningsmodul för brottsbekämpande myndigheter, tillsammans med medlemsstaterna, Cepol och (i framtiden) Europol,

- hjälpa medlemsstaterna med utbyte av bästa metoder i kampen mot tullbrott och korruptionsbekämpning, bl.a. genom att ge ekonomiskt bistånd för personalutbyte inom ramen för Herkulesprogrammet.

4.3.2. Förbättra samarbetet med viktiga ursprungs- och transitländer

De viktigaste ursprungs- och transitländerna måste utväxla information om sin lagliga cigarettproduktion och -distribution, hotbildsbedömningar och information om organiserad brottslighet. De måste också samarbeta och bistå varandra i konkreta utredningar.

För detta ändamål måste EU bättre utnyttja de befintliga samarbetsramarna med Kina och där ta upp problemen. Sådana ramar är exempelvis den som skapats genom avtalet om samarbete och ömsesidigt administrativt bistånd i tullfrågor (CCMAA[50]). EU bör också till fullo utnyttja de nuvarande och framtida associeringsavtalen med sina grannländer, och stabiliserings- och associeringsavtalen med länderna på västra Balkan. Det innebär att frågan systematiskt bör tas upp vid respektive ministermöten inom ramen för grannskapspolitiken samt i högnivåseminarierna om tullsamarbete. Åtgärder bör vidtas för att främja harmoniserade lösningar som syftar till konvergens av punktskattestrukturer och punktskattesatser mellan partnerländer, genom befintliga eller nyinrättade multilaterala forum, för att i största möjliga utsträckning minska incitamenten för smuggling till följd av skillnader mellan länderna.

Genomförandet av de strategiska ramarna för tullsamarbete med Ryssland, Ukraina och Moldavien bör fortsätta, särskilt när det gäller att inrätta mekanismer som gör det möjligt att diskutera samarbete i kampen mot tullbedrägerier, inklusive möjliga gemensamma insatser. En liknande ram bör utarbetas med Vitryssland. Förhandlingarna om administrativt samarbete

---

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

48 KOM(2011) 750 slutlig.

49 Projektgruppen för åtgärd 5.1 "To improve the possibilities to tackle the threat of serious and organised crime in tobacco smuggling, through new forms of cooperation and investigative techniques".

50 EGT L 375, 23.12.2004, s. 20.

mellan Olaf och den ukrainska och moldaviska tullen bör vara avslutade senast i juli 2013, och förhandlingar bör inledas med Ryssland och Vitryssland.

Även om det inte finns någon bilateral ram för samarbete med Förenade Arabemiraten måste EU ta itu med problemet med detta land på politisk nivå, och samtidigt stärka sina kontroller av sändningar från Förenade Arabemiraten och organisera riktade insatser.

EU bör också fortsätta att ge tekniskt och ekonomiskt bistånd till de partnerländer som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken, västra Balkan och i Turkiet för att bekämpa den olagliga handeln, inbegripet korruption inom tullen och andra brottsbekämpande myndigheter.

Även avtal om **partnerskap och samarbete med Vietnam, Malaysia och Singapore**[51] bör ligga till grund för ett fördjupat samarbete i kampen mot den organiserade brottsligheten. De föreslagna bedrägeribestämmelserna i frihandelsavtalen med dessa länder måste utnyttjas för ökat samarbete i tullfrågor. Sådana åtgärder för bedrägeribekämpning kommer systematiskt att föreslås i alla EU:s internationella handels- och/eller samarbetsavtal.

Ikraftträdandet och **genomförandet av protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll** kommer att tillföra en dimension till kampen mot olaglig handel även på global nivå. I protokollet föreskrivs ett system för spåring och en global kontaktpunkt för informationsutbyte, som ska vara placerade i Världshälsoorganisationens ramkonventionssekretariat. Samtidigt kommer genomförandet av protokollet att förbättra det straffrättsliga samarbetet i brottmål och främja ömsesidig rättslig hjälp i juridiska frågor. Vid sidan av Världshälsoorganisationen kan även WCO och Interpol spela en viktig roll genom att uppmuntra sina medlemmar att ratificera och genomföra protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll och vidta effektiva åtgärder grundade på detta.

Kommissionen kommer att

- intensifiera sitt arbete med Kina, europeiska grannländer, Ryssland, västra Balkan och Turkiet i råga om tullsamarbete samt bekämpning av cigarettsmuggling,

- undersöka huruvida det är av nytta att utstationera ytterligare EU-sambandspersoner till viktiga ursprungs- och transitländer,

- föreslå att relevanta bestämmelser om bedrägeribekämpning systematiskt integreras i förhandlingsmandaten för relevanta internationella avtal,

- främja undertecknande, ratificering och genomförande av protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll, särskilt genom de viktigaste ursprungsländerna. Detta ska bland annat ske genom ett nära samarbete med WCO och ett stärkt samarbete med Interpol, men också genom finansiellt stöd och tekniskt bistånd till Världshälsoorganisationens ramkonventionssekretariat och länder utanför EU.

Kommissionen och den europeiska avdelningen för yttre åtgärder (utrikestjänsten) kommer på EU-nivå systematiskt att ta upp problemet med olaglig tobakshandel med de viktigaste ursprungs- och transitländerna, i synnerhet Förenade Arabemiraten. Kommissionen kommer att föreslå gemensamma handlingsplaner för EU och de viktigaste ursprungsländerna.

[51] Avtalet om partnerskap och samarbete med Vietnam undertecknades i juni 2012, förhandlingarna med Singapore och Malaysia är långt framskridna. Förhandlingar om frihandelsavtal med Singapore avslutades i december 2012. Förhandlingarna om frihandelsavtal med övriga länder pågår.

Kommissionen kommer att samarbeta med den globala kontaktpunkten för informationsutbyte i Världshälsoorganisationens ramkonventionssekretariat. Detta är något som även medlemsstaterna bör göra.

4.4. Skärpa påföljder

Det krävs effektiva och avskräckande påföljder, inbegripet brottspåföljder, i hela EU för att framgångsrikt sätta stopp för olaglig handel med tobaksvaror. Kommissionen kommer att låta genomföra en extern undersökning om befintliga påföljder i medlemsstaterna som specifikt är knutna till olaglig handel med tobaksvaror, särskilt smuggling, och det sätt på vilket påföljderna tillämpas av domstolarna.

Flera befintliga, mer allmänna initiativ erbjuder redan nu möjlighet att i större utsträckning avskräcka från illegal handel med tobaksvaror. Dels krävs det i det nyligen antagna protokollet att de avtalsslutande parterna antar lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder för att i nationell lag olagligförklara en rad och för att se till att personer som begår sådana olagliga handlingar omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder.Dels ska den studie som ska genomföras också undersöka överensstämmelse med ramkonventionens protokoll, och på grundval av resultaten kommer kommissionen att överväga förslag till lagstiftningsåtgärder. Dessutom har kommissionen redan i juli 2012 föreslagit antagandet av ett direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen[52], som ska harmonisera definitionerna av brott, minimi- och maximipåföljder och perioder för tidsbegränsningar som fortfarande varierar i EU:s medlemsstater. Om medlemsstaterna går med på detta, skulle det kunna bidra till ansträngningarna att ta itu med problemet med olika påföljder i medlemsstaterna. Kommissionen kommer under 2013 att föreslå en tillnärmning av definitionerna av överträdelser och icke-straffrättsliga påföljder.

Kommissionen kommer att

- beställa en extern studie om befintliga påföljder i medlemsstaterna, vars syfte också kommer att vara att analysera införlivandet av ramkonventionens protokoll,

- lägga fram ett förslag för att tillnärma definitionerna av tullöverträdelser och icke-straffrättsliga påföljder.

5. SLUTSATS

Kampen mot olaglig handel med tobaksprodukter förutsätter både politiskt engagemang och konkreta åtgärder för att skydda EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och skydda allmänheten mot varor som inte överensstämmer med lagstiftning om tobakskontroll.

Vissa åtgärder och initiativ har antagits och håller på att genomföras. Andra planeras, och åter andra måste förstärkas. Framför allt är problemet med tobakssmuggling komplext och globalt. För effektiva resultat måste man försöka finna övergripande lösningar, både rent geografiskt och när det gäller regler, resurser och förfaranden inriktade på efterfrågan, leverans, kontroll och tillsyn.

[52] Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (COM(2012)0363 slutlig, 2012/0193 (COD)).

Genomförandet av den strategi som beskrivs i detta meddelande och de åtgärder som hör samman med denna, så som det beskrivs i den bifogade handlingsplanen, skulle vara ett steg på vägen mot att lösa de identifierade problemen och ta itu med deras bakomliggande orsaker, och därmed väsentligt stärka kampen mot den olagliga handeln inom EU och stödja genomförandet av befintliga åtgärder och strategier.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att diskutera de åtgärder som föreslås i detta meddelande och dess handlingsplan och stödja kommissionen och medlemsstaterna i deras genomförande. Kommissionen kommer att övervaka genomförandet av handlingsplanen, som bör ha slutförts före utgången av 2015, och i synnerhet effekterna på problemets bakomliggande drivkrafter. Kommissionen kommer att utarbeta en rapport tre år efter offentliggörandet av detta meddelande.