



Bruxelles, 6.6.2013  
COM(2013) 324 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN**

**Intensificarea luptei împotriva contrabandei cu țigări și a altor forme de comerț ilicit cu produse din tutun - O strategie globală a UE**

{SWD(2013) 193 final}

## CUPRINS

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN  
Intensificarea luptei împotriva contrabandei cu țigări și a altor forme de comerț ilicit cu produse din tutun - O strategie globală a UE

|          |                                                                                                   |    |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.       | Introducere .....                                                                                 | 4  |
| 2.       | Natura și amploarea problemei reprezentate de comerțul ilicit cu tutun în UE .....                | 5  |
| 2.1.     | Natura comerțului ilicit .....                                                                    | 5  |
| 2.2.     | Anvergura și sfera de cuprindere a comerțului ilicit în UE .....                                  | 6  |
| 2.3.     | Țările terțe din care provin produsele ilicite din tutun .....                                    | 7  |
| 2.4.     | Producția ilicită în UE .....                                                                     | 8  |
| 2.5.     | Mărcile confiscate și locurile confiscărilor .....                                                | 8  |
| 3.       | Factorii care contribuie la comerțul ilicit .....                                                 | 9  |
| 3.1.     | Stimulente ridicate și lacune juridice substanțiale .....                                         | 10 |
| 3.2.     | Măsurile de control al lanțului de aprovizionare nu sunt adaptate la amploarea amenințării .....  | 11 |
| 3.3.     | Provocări pentru autoritățile de aplicare a legii .....                                           | 11 |
| 3.3.1.   | Autoritățile vamale și fiscale .....                                                              | 11 |
| 3.3.1.1. | Gestionarea riscurilor .....                                                                      | 12 |
| 3.3.1.2. | Metode de control, echipamente, formare și instrumente informatice .....                          | 12 |
| 3.3.2.   | Alte autorități de aplicare a legii .....                                                         | 13 |
| 3.3.3.   | Colaborarea dintre autorități și părțile interesate din UE .....                                  | 13 |
| 3.3.4.   | Corupția .....                                                                                    | 14 |
| 3.3.5.   | Cooperarea internațională cu autoritățile țărilor terțe .....                                     | 14 |
| 3.4.     | Măsuri disuasive ineficiente datorate sancțiunilor relativ scăzute impuse de statele membre ..... | 14 |
| 4.       | Calea de urmat .....                                                                              | 15 |
| 4.1.     | Măsuri menite să reducă stimulentele .....                                                        | 15 |
| 4.2.     | Măsuri menite să securizeze lanțul de aprovizionare .....                                         | 16 |
| 4.3.     | Măsuri destinate consolidării aplicării legii .....                                               | 17 |
| 4.3.1.   | Abordarea provocărilor cu care se confruntă autoritățile UE de aplicare a legii .....             | 17 |
| 4.3.1.1. | Gestionarea riscurilor .....                                                                      | 17 |
| 4.3.1.2. | Acțiunile operaționale .....                                                                      | 17 |
| 4.3.1.3. | Instrumentele și echipamentele informatice .....                                                  | 18 |
| 4.3.1.4. | Cooperarea între autoritățile din UE .....                                                        | 18 |
| 4.3.1.5. | Probleme specifice .....                                                                          | 19 |

|          |                                                                            |    |
|----------|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.3.1.6. | Schimbul de competențe și de cele mai bune practici.....                   | 19 |
| 4.3.2.   | Consolidarea cooperării cu principalele țări de origine și de tranzit..... | 20 |
| 4.4.     | Înăsprirea sancțiunilor.....                                               | 22 |
| 5.       | Concluzie.....                                                             | 23 |

## COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

### Intensificarea luptei împotriva contrabandei cu țigări și a altor forme de comerț ilicit cu produse din tutun - O strategie globală a UE

#### 1. INTRODUCERE

Conform estimărilor Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF), comerțul ilicit<sup>1</sup> cu țigări provoacă pierderi financiare anuale în valoare de peste 10 miliarde EUR la bugetul Uniunii Europene și al statelor sale membre<sup>2</sup>. Aceste pierderi se datorează neachitării taxelor vamale, precum și a altor taxe, inclusiv taxa pe valoarea adăugată (TVA) și accizele. Țigările reprezintă cea mai mare parte a comerțului ilicit cu tutun, dar alte produse din tutun (precum tutunul de rulat manual) sunt, de asemenea, comercializate ilegal.

Cu un deceniu în urmă, comerțul ilicit era constituit în principal din contrabanda pe scară largă, prin intermediul containerelor, cu mărci de țigări foarte cunoscute. În ultimii ani, ponderea relativă a contrabandei cu aceste „mărci principale”<sup>3</sup> a scăzut. Pe de altă parte, contrafacerea, producția ilegală și, cel mai important, contrabanda cu „alte mărci”<sup>4</sup> (fabricate, în principal, în afara UE în cantități cu mult superioare cererii de pe piețele naționale respective) sunt în creștere.

Comerțul ilicit cu tutun nu este numai o problemă economică. În plus față de prejudiciul semnificativ pe care îl aduce veniturilor naționale și ale UE, comerțul ilicit favorizează economia subterană. În realitate, aceasta este aproape exclusiv domeniul de activitate al grupurilor de criminalitate organizată care își desfășoară activitatea la nivel transfrontalier. În plus, din punctul de vedere al sănătății, comerțul ilicit subminează inițiativele politice care au ca scop reducerea consumului de produse din tutun, în special în rândul grupurilor vulnerabile, cum ar fi tinerii și persoanele cu venituri mici. În general, produsele din tutun ilicite nu sunt fabricate în conformitate cu cerințele legislației UE privind produsele din tutun<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> În prezenta comunicare, „comerțul ilicit” se înțelege ca incluzând diferite tipuri de contrabandă (internațională) cu produse din tutun autentice sau contrafăcute (în principal țigări), precum și producția și distribuția ilicită în interiorul UE.

<sup>2</sup> Estimarea se bazează pe confiscările declarate de statele membre, care au reprezentat între 4,5 și 4,6 miliarde de țigări pe an între 2005 și 2011.

<sup>3</sup> Inclusiv mărcile celor patru producători mondiali principali: *Philip Morris International*, *Japan Tobacco International*, *British American Tobacco* și *Imperial Tobacco Limited*.

<sup>4</sup> În sensul prezentei comunicări, expresia „alte mărci” se utilizează pentru a desemna mărci care nu sunt produse de cei patru producători cu care UE și statele membre au încheiat acorduri de cooperare. Aceste țigări sunt adesea denumite „cheap whites”.

<sup>5</sup> De exemplu, în ceea ce privește dispozițiile referitoare la ingrediente și la prezentarea obligatorie pe ambalaj a avertismentelor privind sănătatea.

Comisia Europeană și statele membre au luat deja măsuri de stopare a comerțului ilegal cu tutun. De exemplu, au fost încheiate acorduri de cooperare obligatorii din punct de vedere juridic cu patru dintre principalii producători mondiali de țigări<sup>6</sup>. În 2011, Comisia a prezentat un plan de acțiune pentru combaterea contrabandei la frontierele terestre estice ale UE<sup>7</sup>, cu scopul de a aborda problemele identificate în respectiva zonă geografică. Cu toate acestea, analiza informațiilor disponibile<sup>8</sup> arată că, în ciuda acestor eforturi, în ansamblu, comerțul ilicit este în creștere în UE. UE se confruntă cu un aflux tot mai mare de produse ilicite de alte mărci provenind din afara UE, precum și cu o creștere a producției și a distribuției ilicite în interiorul UE.

În plus, comerțul ilicit cu produse din tutun nu este cu siguranță o specificitate a UE, ci o problemă mondială. Într-adevăr, în noiembrie 2012, 176 de părți contractante la Convenția-cadru a OMS pentru controlul tutunului (CCCT) au adoptat un protocol la convenție, în special pentru a aborda problema comerțului ilicit cu produse din tutun<sup>9</sup>.

Problema este importantă și este de dimensiune mondială. Ea se manifestă sub forme diferite la frontierele UE și în interiorul acesteia. Comerțul ilicit este influențat de factori legați de cerere și ofertă, precum și de lipsa de eficacitate a măsurilor de control. Impactul său financiar substanțial asupra bugetelor UE și ale statelor membre este foarte important, în special în contextul actualei crize economice din UE. Astfel, este evident că se impune o abordare globală a problemei comerțului ilicit cu tutun.

**Prezenta comunicare descrie natura și amploarea problemei reprezentate de comerțul ilicit cu tutun în UE, identifică factorii care contribuie la acest fenomen și propune o strategie globală a UE pentru combaterea sa în interiorul UE.**

**Abordarea globală prevăzută în această strategie ține cont de faptul că lupta împotriva comerțului ilicit este o chestiune transversală, care este afectată de o multitudine de factori și de cauze și care implică, la rândul său, o gamă largă de politici ale UE și/sau naționale.**

## **2. NATURA ȘI AMPLOAREA PROBLEMEI REPREZENTATE DE COMERȚUL ILICIT CU TUTUN ÎN UE**

### **2.1. Natura comerțului ilicit**

Comerțul ilicit cu tutun înglobează mai multe fenomene, care sunt într-o oarecare măsură diferite și necesită diverse reacții la diferite niveluri. Diferitele forme de comerț ilicit includ:

- contrabanda (internațională) cu produse din tutun autentice (și anume mărci principale și „alte mărci”);
- contrabanda (internațională) cu țigări contrafăcute și
- producția și distribuția ilegală în interiorul UE (fără achitarea taxelor vamale, a TVA și a accizelor).

<sup>6</sup> Philip Morris International (iulie 2004), Japan Tobacco International (decembrie 2007), British American Tobacco (iulie 2010) și Imperial Tobacco Limited (septembrie 2010): a se vedea [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette\\_smuggling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm).

<sup>7</sup> Document de lucru al Comisiei care însoțește strategia antifraudă a Comisiei, Bruxelles, 24.6.2011, SEC(2011) 791 final, denumit în continuare „planul de acțiune la frontiera de est”.

<sup>8</sup> A se vedea capitolul 2.

<sup>9</sup> Protocol pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun (denumit în continuare „protocolul CCCT”).

**Contrabanda internațională** (cu mărfuri autentice sau contrafăcute) poate implica:

- declarații false/încorecte (declararea eronată a descrierii/valorii/originii/etc. mărfurilor – plata încorectă a taxelor vamale, dacă este cazul, neachitarea TVA și a accizelor);
- disimularea mărfurilor în cadrul unor încărcături sau vehicule legitime ori prin transportarea lor de către pasageri (fără achitarea taxelor vamale, a TVA și a accizelor) și, în sfârșit,
- trecerea ilegală a frontierelor, evitând orice control al autorităților (fără achitarea taxelor vamale, a TVA și a accizelor).

**În cadrul UE**, comerțul ilicit cuprinde producția și distribuția ilicite/neautorizate pe teritoriul vamal al UE (inclusiv în diferite jurisdicții fiscale). Distribuția ilicită include mărfurile produse în UE și declarate pentru export sau pentru livrare în interiorul UE, care sunt deplasate în regim de suspendare a TVA și a accizelor, dar care nu părăsesc niciodată teritoriul vamal al UE sau sunt livrate unui destinatar din UE indicat în documentul privind accizele din cadrul EMCS<sup>10</sup> sau în declarația privind TVA, precum și mărfurile puse în liberă circulație în UE în regim de suspendare a TVA și a accizelor, care sunt apoi distribuite ilegal fără plata TVA și a accizelor. Acest comerț include, de asemenea, retragerea din regimul de tranzit a mărfurilor care sunt apoi vândute în mod ilegal pe teritoriul UE (fără achitarea taxelor vamale, a TVA și a accizelor).

## **2.2. Anvergura și sfera de cuprindere a comerțului ilicit în UE**

Studiile referitoare la acest subiect confirmă<sup>11</sup> că este **deosebit de dificil să se evalueze comerțul ilicit**, din cauza naturii ilegale și clandestine a acestei activități. Cu toate acestea, există câteva estimări disponibile<sup>12</sup>. Un studiu finanțat de UE a estimat că, în 2007<sup>13</sup>, consumul ilicit de țigări în UE reprezenta 8,5 % din consumul global. „KPMG Project Star Report” din 2012<sup>14</sup> a estimat un consum ilicit de 8,4 % în 2007, de 8,6 % în 2008, de 8,9 % în 2009, de 9,9 % în 2010, de 10,4 % în 2011 și de 11,1 % în 2012. Aceste cifre corespund unei creșteri de 30 % în ultimii 6 ani.

<sup>10</sup> *Excise Movement and Control System* (Sistemul pentru monitorizarea și circulația produselor supuse accizelor), a se vedea nota de subsol 29.

<sup>11</sup> De exemplu: 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, disponibil la adresa: [http://www.ppacte.eu/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&grid=65&Itemid=29](http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29) (denumit în continuare „Joossens”); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, „Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling”, David Merriman, 2001, disponibil la adresa <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

<sup>12</sup> Pentru prezenta comunicare, analiza s-a bazat în principal pe informații oficiale (rapoarte privind confiscările) privind proveniența, tipul și mărcile de produse, furnizate Comisiei (OLAF) de autoritățile statelor membre prin intermediul Sistemului de informații antifraudă [submodulul CIGINFO creat în temeiul titlului II din Regulamentul (CE) nr. 515/1997 al Consiliului din 13 martie 1997, JO L 82, 22.3.1997, p. 1] în 2010 și 2011, precum și pe informațiile furnizate OLAF de către statele membre în cadrul grupului de lucru „Țigări” (o reuniune anuală organizată de OLAF cu autoritățile din statele membre ale UE și din câteva țări din afara UE), completate de rapoarte ale sectorului (și anume informații furnizate de către cei patru producători de produse din tutun cu care UE a încheiat acorduri de cooperare obligatorii din punct de vedere juridic și raportul „KMPG Project Star”), de rapoartele referitoare la tutun ale Organizației Mondiale a Vămirilor (OMV), precum și de analiza amenințărilor și a riscurilor efectuată de EUROPOL și de FRONTEX.

<sup>13</sup> Joossens, p. 13.

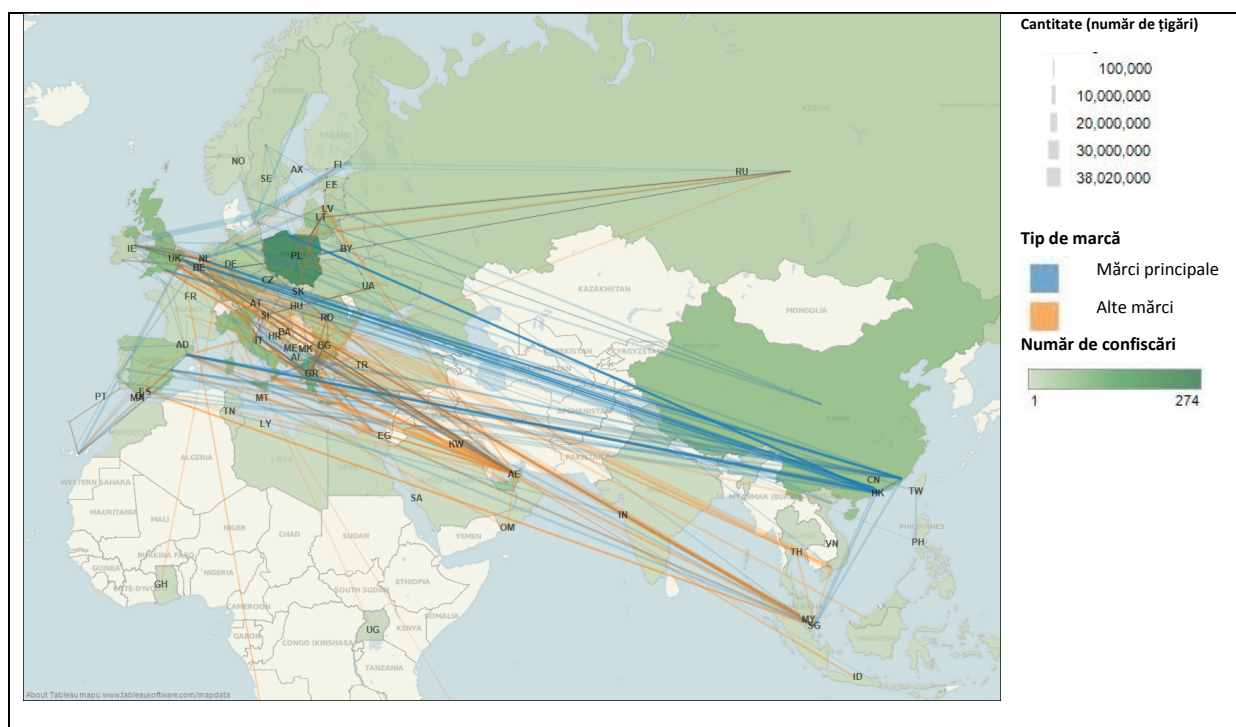
<sup>14</sup> „KMPG Project Star Report 2012”, comandat de Philip Morris International Management S.A., [http://www.pmi.com/eng/media\\_center/media\\_kit/Documents/Project\\_Star\\_2012\\_Final\\_Report.pdf](http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf)

Confiscările declarate de statele membre confirmă faptul că **țigările constituie de departe cea mai mare parte a confiscărilor de produse din tutun**<sup>15</sup>, deși au fost, de asemenea, înregistrate câteva confiscări semnificative de tutun pentru rulat manual. Celelalte tipuri de produse din tutun nu apar în cantități semnificative în declarații.

### 2.3. Țările terțe din care provin produsele ilicite din tutun

Conform datelor disponibile, **principalele țări de proveniență** pentru produsele din tutun de contrabandă sunt, în ordinea importanței: China, Emiratele Arabe Unite (EAU)<sup>16</sup>, Vietnam, Malaysia, Federația Rusă, Singapore, Belarus și Ucraina.

**Graficul 1: informații privind traseul**



China continuă să fie țara de origine pentru majoritatea țăgărilor confiscate. Analiza eşantioanelor confiscate demonstrează că este vorba în principal despre țigări contrafăcute. Transporturile ilicite confiscate au fost fie expediate direct către porturile maritime europene, fie transbordate prin Singapore și Malaysia, unde comerțul ilicit este agravat de insuficiența controalelor în zonele libere.

În timp ce, în trecut, EAU erau, în principal, un punct de transbordare, informațiile actuale indică în mod clar noul lor rol de important loc de producție pentru alte mărci<sup>17</sup>, în special în zonele lor libere.

Grecia pare a fi una dintre principalele ținte ale intrărilor de transporturi provenind din China și din EAU.

<sup>15</sup> De asemenea, conform ultimului raport din 2011 al OMV privind vămile și produsele din tutun, țigările rămân principala provocare la nivel mondial.

<sup>16</sup> În China, porturile Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo și Yantian au fost cel mai adesea semnalate de către statele membre; în EAU, porturile semnalate sunt Jebel Ali și Dubai.

<sup>17</sup> Precum Richman, Manchester, Marble, Gold Mount, Capital.

Transporturile sunt adesea transbordate în Egipt, în Turcia și în alte porturi din estul Mediteranei.

În ciuda măsurilor deja adoptate, frontiera estică a UE continuă să fie, de asemenea, o țintă a comerțului ilicit, în special regiunea baltică. Principalele țări de proveniență din această zonă sunt Rusia, Ucraina și, din ce în ce mai mult, Belarus. În cazul Rusiei (precum și al EAU), cea mai mare parte a produselor confiscate sunt autentice. Acest lucru înseamnă că ele sunt produse în mod legal, dar în cantități care depășesc cu mult cererea locală din țările de origine. Indiferent dacă taxele sunt sau nu achitate în țara lor de origine, aceste produse sunt apoi introduse prin contrabandă în UE. Analiza efectuată de FRONTEX confirmă faptul că contrabanda cu țigări este una dintre principalele probleme care afectează frontiera estică a UE și indică existența unei contrabande pe scară largă provenind din țările din Balcanii de Vest. Ea sugerează, de asemenea, că contrabanda cu țigări afectează în mod semnificativ activitatea autorităților de frontieră la frontierele terestre de est, inclusiv la frontierele terestre cu Turcia și cu țările din Balcanii de Vest<sup>18</sup>.

Modul de operare al contrabandei variază foarte mult. Mărfurile sosesc în containere maritime, în vehicule rutiere (camioane, camionete, autoturisme), pe cale maritimă sau fluvială la bordul navelor de dimensiuni mici, la bordul trenurilor și, de asemenea, prin transportul aerian de mărfuri și prin poștă. Intrarea produselor din tutun disimulate în alte mărfuri continuă să fie modul de operare cel mai utilizat. Contrabanda repetată cu cantități mici (așa-numita „contrabandă de furnici”) constituie o problemă serioasă în regiunile de frontieră. Uneori acest trafic este bine organizat și cantitățile mici sunt grupate în încărcături mai mari, înainte de a fi transportate către alte state membre pentru a fi vândute pe piața ilicită.

Trebuie subliniat faptul că criminalitatea organizată joacă un rol important în cadrul comerțului ilicit, ceea ce agravează și mai mult această problemă<sup>19</sup>. Comerțul ilicit cu tutun este o activitate foarte rentabilă și cu un nivel scăzut de risc și, prin urmare, el este deosebit de atractiv pentru grupurile de criminalitate organizată care au posibilitatea de a spăla profiturile ridicate obținute de pe urma acestui comerț.

## **2.4. Producția ilicită în UE**

Cantități semnificative de țigări sunt **fabricate**, probabil, **în mod ilegal** și **pe teritoriul UE**. Numărul de fabrici ilegale cunoscute a crescut rapid: în 2011, statele membre au descoperit nouă fabrici ilegale a căror capacitate de producție combinată a fost estimată la peste 9 milioane de țigări pe zi. În 2010 au fost descoperite doar cinci fabrici de acest tip.

## **2.5. Mărcile confiscate și locurile confiscărilor**

**Ponderea altor mărci confiscate în comparație cu mărcile principale<sup>20</sup> este în continuă creștere** și a atins aproximativ 58 % în 2011. Măsurile puse în aplicare de cei patru mari producători în temeiul acordurilor de cooperare, precum localizarea și urmărirea produselor din tutun, diligența necesară în relația cu clienții și prevenirea spălării banilor au condus în mod clar la o reducere semnificativă a prezenței produselor acestor societăți pe piața ilicită.

<sup>18</sup> A se vedea, de exemplu, „*Eastern border Annual Overview, 2012*” (analiza situației de la frontiera de est în 2012), [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/EB\\_AO.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf).

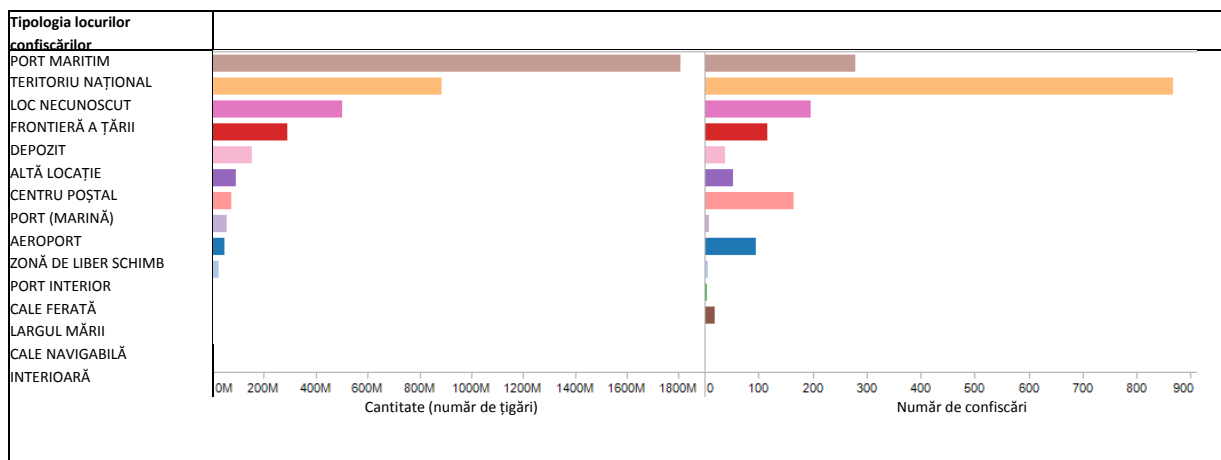
<sup>19</sup> A se vedea, de asemenea, în raportul EUROPOL „*Organised Crime Threat Assessment OCTA 2011 Report*” (evaluarea amenințării pe care o reprezintă criminalitatea organizată în UE) [http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCTA\\_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf), p. 24-25.

<sup>20</sup> A se vedea nota de subsol 4.

În cazul unora dintre **celelalte mărci**<sup>21</sup>, cantitățile confiscate de-a lungul perioadei analizate au fost similare cu cele ale mărcilor principale sau **înregistrează o puternică tendință ascendentă**<sup>22</sup>, ceea ce reprezintă un indiciu clar al faptului că acestea sunt bine stabilite pe piețe ilicite. În interiorul Uniunii Europene sunt fabricate cantități semnificative ale unora dintre aceste „alte mărci”<sup>23</sup>.

O analiză a locurilor confiscărilor și a modului de transport arată că, deși **operațiunile de confiscare realizate în porturile maritime rămân cele mai importante din punct de vedere al cantităților**, cele realizate în interiorul teritoriului au crescut și au atins, de asemenea, un nivel semnificativ, atât în ceea ce privește numărul lor, cât și cantitățile confiscate.

**Graficul 2: tipologia locurilor confiscărilor**



### 3. FACTORII CARE CONTRIBUIE LA COMERȚUL ILICIT

Comerțul cu produse din tutun este complex ca urmare a multitudinii de norme și de cerințe (de exemplu, norme de impozitare diferite) care i se aplică. Astfel, comerțul legitim necesită aplicarea atât a procedurilor și a regulilor vamale de bază ale UE, cât și a procedurilor fiscale naționale complexe pentru clasificarea, evaluarea și aplicarea ratelor de impozitare corecte. În consecință, lupta împotriva comerțului ilicit (stimulente, măsuri disuasive și de control) este o problemă complexă.

Comerțul ilicit cu țigări este **stimulat de patru factori principali**:

- (1) stimulente ridicate și lacune juridice substanțiale;
- (2) măsurile de control al lanțului de aprovizionare nu sunt adaptate la amploarea amenințării;
- (3) autoritățile de aplicare a legii se confruntă cu anumite provocări generale și specifice;
- (4) măsuri disuasive inefficiente datorate sancțiunilor scăzute.

Pentru ca o strategie să aibă succes în lupta împotriva contrabandei cu țigări, ea trebuie să vizeze simultan stimulentele și măsurile disuasive, precum și factorii de control.

<sup>21</sup> De exemplu, marca Jin Ling.

<sup>22</sup> De exemplu Fest, Richman și Gold Mount.

<sup>23</sup> De exemplu Raquel și Gold Classic.

### 3.1. Stimulente ridicate și lacune juridice substanțiale

Produsele din tutun sunt, în general, puternic impozitate în UE. Taxele de import sunt ridicate, fiind cuprinse între 40 și 58 %<sup>24</sup>. Incidența fiscală totală (inclusiv TVA) se situează, pentru țigările care au un preț mediu ponderat, între 70,12 % din prețul de vânzare cu amănuntul cu toate taxele incluse (TIRSP) în Luxemburg și 88,97 % în Regatul Unit.

Deoarece mulți dintre acești factori variază de la o țară la alta, **diferențele de preț** (pentru consumatorul final) în ceea ce privește produsele din tutun, atât în cadrul UE, cât și în comparație cu țările vecine, sunt semnificative. În domeniul **accizelor pe țigări**, diferența dintre cele două state membre care aplică taxele cele mai scăzute și cele mai ridicate se ridică la 206,41 EUR pentru 1 000 de țigări — adică peste 4 EUR pentru un pachet de 20 de țigări — ceea ce creează o cerere puternică și stimulează, de asemenea, distribuția ilegală între diferitele jurisdicții fiscale din interiorul UE. Există disparități similare în ceea ce privește rata accizelor pentru alte produse din tutun.

Deși diferențele de preț între țările UE s-au redus, prețurile practicate în țările situate la frontiera estică rămân de până la opt ori mai mici. Diferențele semnificative între prețurile de vânzare cu amănuntul cu toate taxele incluse au creat un mediu favorabil pentru achizițiile transfrontaliere axate exclusiv pe taxe, precum și pentru contrabandă și fraudă. Achizițiile transfrontaliere sunt pe deplin legitime și constituie, într-adevăr, unul dintre beneficiile pieței interne, în măsura în care produsele sunt achiziționate de către persoane fizice pentru consumul lor personal. Cu toate acestea, granița dintre aceste achiziții transfrontaliere și „contrabanda” în interiorul UE este dificil de trasat atunci când persoanele fizice cumpără tutun în alte state membre, teoretic pentru consumul lor personal, dar îl vând în realitate în statul membru de consum fără să plătească accize.

Diferența în materie de accize în comparație cu țările terțe vecine este și mai semnificativă.

**Complexitatea normelor aplicabile** creează, de asemenea, stimulente pentru practicarea activităților ilicite. În special, legislația privind impozitarea produselor din tutun este complexă în contextul UE, mai ales având în vedere caracterul său predominant național. Definiția produselor din tutun supuse accizelor păstrează un grad ridicat de complexitate și numărul problemelor referitoare la clasificare și la definire crește pentru anumite produse<sup>25</sup>. În plus, există și lacune juridice și „zone gri”<sup>26</sup> între contrabandă și importul legitim de tutun (precum și de alcool), în cadrul pragurilor de scutire de taxe vamale la import aplicabile călătorilor venind din țări terțe sau care se deplasează în interiorul UE.

Măsurile actuale menite să limiteze eliberarea pentru consum a unor volume importante/excesive de produse din tutun imediat înainte de o majorare a taxelor („*forestalling*”) nu sunt, nici ele, suficiente. Crearea de stocuri excedentare eliberate pentru consum înainte de o majorare a taxelor determină o evaziune fiscală semnificativă și reduce veniturile colectate de statele membre.

În mod mai general, identificarea și clasificarea produselor din tutun (și a originii lor) poate fi dificilă și poate necesita echipament specializat sau analize de laborator.

<sup>24</sup> Există aproximativ 200 de taxe preferențiale și nepreferențiale diferite aplicabile produselor din tutun.

<sup>25</sup> Cum ar fi tutunul brut, trabucurile (mărci precum „Next, Partner, Braniff, Skjold” etc.), tutunul DIET (tutunul expandat cu gheață uscată), tutunul pentru pipă cu apă etc.

<sup>26</sup> Aceste „zone gri” se referă, în principal, la definiția termenului „călători” și a expresiei „care intră ocazional în UE venind dintr-o țară terță”.

Aceste diferențe și lacune juridice constituie un stimulent economic important pentru contrabandă și pentru alte forme de comerț ilicit.

### **3.2. Măsurile de control al lanțului de aprovizionare nu sunt adaptate la amploarea amenințării**

Având în vedere existența stimulentele clare care îi incită pe infractori să se angajeze în comerțul ilicit, măsurile de control al lanțurilor de aprovizionare cu tutun, fie de către autorități, fie de către înșiși operatorii economici, sunt în mare măsură insuficiente.

În afară de acordurile existente cu principalii fabricanți, în prezent nu există măsuri legislative la nivelul UE care să-i oblige pe operatorii economici implicați în lanțul de aprovizionare cu tutun să efectueze verificări amănunțite în cadrul activităților lor<sup>27</sup>. De asemenea, în acest stadiu nu există nicio obligație juridică generală care să le impună producătorilor sau importatorilor să monitorizeze circulația țigărilor și a altor produse din tutun de-a lungul lanțului lor de aprovizionare (urmărire). În lipsa unor astfel de măsuri, este foarte dificil (chiar imposibil) pentru autorități să determine momentul în care un produs a fost deviat către comerțul ilicit (localizare).

Având în vedere contextul tendințelor și al stimulentele expus mai sus, cerințele impuse în prezent operatorilor economici în ceea ce privește controlul lanțurilor de aprovizionare trebuie considerate, în mod clar, insuficiente, în ciuda anumitor progrese realizate în domeniul contrabandei cu mărcile principale.

### **3.3. Provocări pentru autoritățile de aplicare a legii**

În ceea ce privește aplicarea legii, autoritățile vamale și fiscale sunt actorii principali ai luptei împotriva contrabandei provenind din țările terțe. Polițiștii de frontieră și poliția au, de asemenea, un rol de jucat. Poliția și autoritățile fiscale – precum și vămile, în mai multe state membre – sunt protagoniștii majori ai luptei împotriva producției și distribuției ilicite în UE. Toate autoritățile implicate (autorități vamale și fiscale, poliție sau polițiști de frontieră) se confruntă cu numeroase dificultăți. Unele dintre ele sunt de ordin general (de exemplu, probleme legate de schimbul de date, de gestionarea riscurilor și de fixarea obiectivelor) și altele sunt specifice comerțului ilicit cu tutun. În plus, nu există întotdeauna, între autorități și organismele UE, mecanisme de cooperare care să le permită o colaborare eficace, ceea ce îngreunează efortul general.

#### *3.3.1. Autoritățile vamale și fiscale*

Autoritățile vamale își utilizează personalul, sistemele informatice și procedurile și echipamentele de control pentru a detecta o serie de traficuri internaționale ilicite de mărfuri, incluzând în special produsele din tutun. În virtutea faptului că UE este o uniune vamală și dispune de un temei juridic comun, autoritățile sale vamale sunt strâns interconectate prin intermediul sistemelor informatice comune, al grupurilor mixte de experți și al schimburilor de funcționari<sup>28</sup>. Autoritățile fiscale din UE participă, de asemenea, la diverse forme de cooperare administrativă pentru a combate fraude și evaziunea fiscală în întreaga UE. O serie de rețele și de sisteme informatice gestionate de Comisie sprijină cooperarea între autorități în

<sup>27</sup> De exemplu, obligația de a identifica clientul, de a monitoriza vânzările pentru a garanta proporționalitatea cantităților cu cererea de pe piața vizată, de a semnaliza autorităților orice element care atestă faptul că un client este implicat în activități ilegale.

<sup>28</sup> Cooperare vamală/asistență reciprocă în temeiul Regulamentului (CE) nr. 515/1997; infrastructuri informatice: AFIS (Sistemul de informații antifraudă) și MAB (*Mutual Assistance Broker*); CIS (Sistemul de informații al vămilor).

cadrul acestei activități<sup>29</sup>. Această cooperare include nu numai schimbul de informații în materie de riscuri<sup>30</sup>, ci și rețele transeuropene menite să controleze mișcarea mărfurilor în regim de suspendare a taxelor vamale și a altor taxe<sup>31</sup>. Cu toate acestea, atât autoritățile vamale, cât și cele fiscale se confruntă cu o serie de provocări în lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun în exteriorul și în interiorul UE.

#### 3.3.1.1. Gestionarea riscurilor

Autoritățile vamale au dezvoltat, în ultimii ani, un cadru comun, cu scopul de a gestiona riscurile legate de lanțurile comerciale de aprovizionare cu mărfuri care traversează frontiera externă a UE. Așa cum s-a subliniat recent în Comunicarea privind gestionarea riscurilor în domeniul vamal și siguranța lanțului de aprovizionare<sup>32</sup>, autoritățile vamale din UE se confruntă cu o serie de provocări în ceea ce privește punerea în aplicare a unei gestionări eficiente a riscurilor. Ele se referă în special la calitatea, la disponibilitatea și la partajarea datelor necesare unor activități eficiente de gestionare a riscurilor, de control și de cercetare.

Comunicarea a identificat probleme specifice în ceea ce privește datele furnizate de operatorii economici pentru efectuarea de analize ale riscurilor și în ceea ce privește capacitatea autorităților vamale din UE de a utiliza și de a face schimb de informații între ele și cu alte autorități, precum și necesitatea de a îmbunătăți cooperarea și schimbul de date și de analize atât cu operatorii economici, cât și cu partenerii internaționali. Au fost prezentate propuneri de măsuri suplimentare pentru a îmbunătăți capacitatea autorităților vamale de a gestiona riscurile lanțului de aprovizionare vamale pentru toate mărfurile, inclusiv pentru o mai mare convergență în utilizarea informațiilor, a surselor de date, a instrumentelor și a metodelor utilizate de vămii pentru identificarea riscurilor și analiza mișcărilor comerciale în cadrul lanțului de aprovizionare. Punerea în aplicare va avea, de asemenea, un impact semnificativ asupra capacității vămilor din UE de a combate problema contrabandei cu tutun.

#### 3.3.1.2. Metode de control, echipamente, formare și instrumente informatice

Controlul anumitor tipuri de contrabandă, cum ar fi disimularea tutunului ilicit în cadrul unor încărcături legale sau al unor vehicule (de pasageri sau de transport comercial) este, de asemenea, îngreunat din cauza lipsei unor echipamente de control adecvate, precum scanerile și câinii detectivi. Nu toate statele membre dispun de astfel de echipamente la un nivel adecvat pentru a-și proteja frontierele externe. Nivelul și calitatea sensibilizării și formării funcționarilor pot avea, de asemenea, un impact asupra eficacității luptei împotriva contrabandei pe plan național.

<sup>29</sup> De exemplu, CRMS (sistemul de gestionare a riscurilor în domeniul vamal) /RIF (formularul de informare asupra riscurilor) — articolul 13 din Regulamentul (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului de instituire a Codului Vamal Comunitar, JO L 302, 19.10.1992, p. 1-50 și articolul 4g din Regulamentul (CEE) nr. 2454/93 al Comisiei de stabilire a unor dispoziții de aplicare a Regulamentului (CEE) nr. 2913/92 al Consiliului de instituire a Codului Vamal Comunitar, JO L 253, 11.10.1993, p. 1-766, NCTS (noul sistem computerizat de tranzit) — articolul 353 din Regulamentul nr. 2454/93 al Comisiei, EMCS (sistemul pentru monitorizarea și circulația produselor supuse accizelor) — Regulamentul (CE) nr. 684/2009 al Comisiei din 24 iulie 2009 de implementare a Directivei 2008/118/CE a Consiliului în ceea ce privește procedurile informatizate pentru deplasarea produselor accizabile în regim suspensiv de accize, JO L 197, 29.7.2009, p. 24-64, VIES (sistemul de schimb de informații privind TVA) — Regulamentul (UE) nr. 904/2010 al Consiliului din 7 octombrie 2010 privind cooperarea administrativă și combaterea fraudei în domeniul taxei pe valoarea adăugată, JO L 268, 12.10.2010, p. 1-18, VIESCLO (biroul central de legătură al VIES).

<sup>30</sup> CRMS/RIF.

<sup>31</sup> NCTS.

<sup>32</sup> COM(2012) 793, 8.1.2013.

În cadrul pieței interne, lupta împotriva contrabandei cu țigări necesită rețele naționale de echipe de detectare interne, care să aibă drept misiune stoparea și eliminarea aprovizionării și a distribuției de tutun ilicit în cadrul comerțului cu amănuntul și al locațiilor profesionale și private, ceea ce implică stabilirea unor unități de control mobile (control în linia a doua) și extinderea controalelor la punctele de verificare și la piețele din interiorul frontierelor. Nu toate statele membre au pus în aplicare această practică.

Deși există o serie de instrumente informatice specifice pentru sprijinirea luptei împotriva comerțului ilicit cu țigări la nivelul UE, există, de asemenea, dovezi care atestă faptul că unele sisteme informatice existente nu sunt utilizate în prezent la potențialul lor maxim. De exemplu, deși noul modul de raportare CIGINFO al Sistemului de informații antifraudă (AFIS) prezintă îmbunătățiri clare, unele informații esențiale lipsesc încă în mod sistematic sau sunt incomplete, în pofida eforturilor depuse pentru raționalizarea și simplificarea raportării confiscărilor de către statele membre. De asemenea, informațiile referitoare la deplasările produselor din tutun (NCTS, EMCS) nu sunt încă exploatate pe deplin prin intermediul noilor tehnologii, cum ar fi studiul analitic al datelor.

### *3.3.2. Alte autorități de aplicare a legii*

Serviciile de poliție și de control al frontierelor au, de asemenea, un rol în combaterea diferitelor forme de comerț ilicit cu produse din tutun. Responsabilitatea protecției frontierelor externe le revine statelor membre, pe baza unui set de norme și de proceduri europene comune. Statele membre joacă un rol esențial în detectarea produselor din tutun transportate ilegal peste frontiera verde a UE. Autoritățile statelor membre sunt asistate, în lupta lor împotriva criminalității transfrontaliere, de FRONTEX<sup>33</sup>. Printre alte sarcini, FRONTEX efectuează analize de risc, coordonează cooperarea operațională între statele membre și elaborează și gestionează sisteme de informații care permit schimbul de informații.

Întrucât sarcina combaterii comerțului ilegal cu produse din tutun le revine, în principal, vămilor, rolul autorităților polițienești variază de la un stat membru la altul. Totuși, poliția joacă un rol esențial în combaterea criminalității organizate și a infracțiunilor conexe, cum ar fi spălarea banilor. Oficiul European de Poliție (EUROPOL) sprijină autoritățile polițienești ale statelor membre în lupta împotriva formelor grave de criminalitate, în special împotriva fabricării și distribuției ilegale de produse din tutun în UE, inclusiv împotriva fraudei organizate în domeniul TVA. EUROJUST<sup>34</sup> sprijină cooperarea între autoritățile competente ale statelor membre pentru a consolida eficacitatea anchetelor și acțiunilor lor de urmărire penală în cazul infracțiunilor grave.

### *3.3.3. Colaborarea dintre autorități și părțile interesate din UE*

O politică eficace de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun necesită o cooperare bine orientată între serviciile de aplicare a legii și agențiile de investigații de la nivel național. Crearea de grupuri operative speciale, incluzând gărzile vamale și financiare, serviciile de poliție, precum și orice alte agenții de aplicare a legii s-a dovedit a fi un succes. Totuși, această practică nu este foarte răspândită în Uniunea Europeană.

<sup>33</sup> Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului din 26 octombrie 2004 de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene, JO L 349, 25.11.2004, p. 1.

<sup>34</sup> Decizia 2002/187/JAI a Consiliului din 28 februarie 2002, JO L 63, 6.3.2002, p. 1.

De asemenea, trebuie îmbunătățit, la nivelul UE, schimbul de date și de informații între organismele UE implicate în lupta împotriva fraudei vamale, a criminalității organizate și a criminalității transfrontaliere (OLAF, EUROPOL, EUROJUST și FRONTEX).

#### 3.3.4. Corupția

În cele din urmă, numeroase studii<sup>35</sup> și dosare ale OLAF au prezentat problema corupției existente în rândul autorităților de aplicare a legii, care afectează eficacitatea luptei împotriva comerțului ilicit, în special în cazul în care corupția afectează autoritățile vamale<sup>36</sup>. Coruperea funcționarilor rămâne de fapt una dintre principalele metode utilizate de traficanți pentru a-și acoperi activitățile ilegale.

#### 3.3.5. Cooperarea internațională cu autoritățile țărilor terțe

Problema comerțului ilicit cu tutun posedă o dimensiune internațională importantă. Informarea privind riscurile, tendințele și amenințările, în special în cadrul anchetelor, necesită un nivel ridicat de schimb de informații și de cooperare cu autoritățile din țările de origine și de tranzit. Nivelul și calitatea cooperării între UE și țările terțe variază foarte mult, iar această cooperare este uneori extrem de dificilă. Datorită eforturilor comune, cooperarea cu Ucraina și cu Moldova s-a îmbunătățit în ultimii doi ani, spre deosebire de situația din Belarus. Cooperarea operațională cu Rusia, China și Malaysia este bună, dar există încă probleme considerabile din cauza amplitudinii comerțului ilicit provenind din aceste țări. Cooperarea operațională din partea Singapore și a Emiratelor Arabe Unite este insuficientă în ceea ce privește zonele libere situate în aceste țări. Corupția în rândul autorităților de aplicare a legii este, de asemenea, o problemă importantă în țările de origine și de tranzit din afara UE.

### 3.4. Măsuri disuasive ineficiente datorate sancțiunilor relativ scăzute impuse de statele membre

În ciuda stimulentele evidente și a profiturilor uriașe obținute de pe urma comerțului ilicit, traficantii se confruntă cu riscuri relativ scăzute în UE, pentru a nu menționa țările terțe<sup>37</sup>. Sancțiunile aplicate în cazul contrabandei cu țigări diferă în mare măsură de la un stat membru la altul. Ele variază în ceea ce privește atât natura sancțiunilor (administrativă sau penală), cât și gravitatea acestora. În timp ce, într-un stat membru, pedeapsa maximă pentru cazurile cele mai grave ale unor astfel de infracțiuni ar putea consta în cel mult un an de închisoare, în alte state vinovații pot primi sancțiuni de până la zece ani de închisoare. În mod similar, nivelurile amenzilor diferă în mod semnificativ. Această disparitate semnificativă existentă între sancțiuni constituie pentru traficanți o oportunitate de a-și alege punctele de intrare în UE în funcție de locul în care se aplică cele mai mici sancțiuni.

<sup>35</sup> De exemplu, „*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\\_antirruption\\_measures\\_in\\_EU\\_border\\_control.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf); „*Integrated Report on Pricing Policies and Tobacco Control*” (studiu efectuat pentru Comisia Europeană în temeiul celui de-al șaptelea program-cadru), Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

<sup>36</sup> Raport final al studiului „*Examining the links between organised Crime and Corruption*”, Philip Gounev și Tihomir Bezlov, Centre for the Study of Democracy, 2010, p. 96-97, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

<sup>37</sup> În mod îngrijorător, anumite țări vecine au dezincriminat recent contrabanda cu țigări.

#### 4. CALEA DE URMAT

În calea de urmat propusă în continuare, au fost identificate acțiuni menite să abordeze toate aspectele problemei. Totuși, în scopul unei orientări adecvate a resurselor limitate, se pune accent pe măsurile care promit să aibă un efect imediat, și anume o securizare mai eficace a lanțului de aprovizionare și consolidarea aplicării legislației. Acțiunile referitoare la următoarele măsuri sunt enumerate în planul de acțiune care însoțește prezenta comunicare.

##### 4.1. Măsuri menite să reducă stimulentele

În prezent, posibilitatea de a armoniza accizele în interiorul UE și cu țările vecine este limitată. Totuși, fără a abandona această idee pe termen lung în interiorul UE și cu țările vecine din est, în special, se pot adopta alte măsuri imediate și pe termen scurt pentru reducerea stimulentele și a lacunelor juridice.

De exemplu, **definiția tutunului supus accizelor**, care continuă să fie foarte complexă, ar putea fi simplificată prin alinierea sa la definițiile aplicate în domeniul vamal. O definiție exactă a produselor supuse accizelor, bazată pe criterii obiective, este o condiție prealabilă pentru reducerea sarcinii administrative atât pentru operatorii economici, cât și pentru autoritățile fiscale, reducând astfel lacunele juridice și garantând un grad mai ridicat de respectare a legislației în domeniul accizelor.

În ceea ce privește **„zona gri” dintre contrabandă și importurile legitime** ale călătorilor, Comisia are în vedere elaborarea unor orientări tehnice pentru a ajuta statele membre să recurgă la criterii obiective atunci când aplică praguri de scutire pentru călători.

În ceea ce privește **prevenirea („forestalling”)**, trebuie să se analizeze dacă existența unor norme comune de bază în acest domeniu ar putea limita evaziunea fiscală, evitându-se în același timp denaturarea concurenței între operatorii economici stabiliți în state membre diferite. Măsurile „anti-forestalling” sunt legate de dovada de plată a accizelor. Operatorii fiabili care au încheiat acorduri ce garantează standarde de conformitate mai ridicate ar trebui să aibă posibilitatea de a beneficia de perioade de tranziție mai lungi pentru a dovedi plata accizelor.

**Ar trebui să se reducă** nu numai **stimulentele** pentru traficanți, ci și cele **pentru consumatori**. Pentru a descuraja cetățenii să cumpere țigări și alte produse din tutun ilicite, ar trebui ca publicul larg să fie mai bine informat cu privire la impactul negativ al comerțului ilicit, în special cu privire la impactul său asupra finanțelor naționale și la implicarea criminalității organizate, precum și cu privire la faptul că produsele ilicite nu sunt conforme cu legislația UE privind produsele din tutun, de exemplu în ceea ce privește dispozițiile referitoare la ingrediente și prezentarea obligatorie pe ambalaj a avertismentelor privind sănătatea.

Comisia:

- va examina posibilitatea de a simplifica aplicarea normelor privind accizele, de exemplu prin orientări tehnice;
- va explora posibilitatea de a limita evaziunea fiscală prin introducerea unor norme comune de bază cu privire la măsurile „anti-forestalling”;
- va extinde acțiunile specifice deja existente, în cooperare cu statele membre interesate care doresc acest lucru, în scopul de a sensibiliza opinia publică cu privire la daunele cauzate de consumul ilicit de produse din tutun și la riscurile specifice asociate acestui fenomen.

#### 4.2. Măsuri menite să securizeze lanțul de aprovizionare

În calitate de primă măsură pentru o mai bună securizare a lanțurilor de aprovizionare cu tutun, UE și statele membre au un interes comun **de a semna, de a ratifica și de a pune efectiv în aplicare protocolul CCCT**, inclusiv dispozițiile referitoare la acordarea de licențe pentru echipamentele de producție, la verificarea diligentă și la zonele libere situate pe teritoriul UE.

Cel mai important este faptul că protocolul instituie pentru părți obligația de a stabili un **sistem de urmărire și de localizare** pentru toate produsele din tutun fabricate sau importate pe teritoriul lor (articolul 8)<sup>38</sup>. Elementul esențial al unui astfel de sistem constă în marcajele de identificare unice, care vor contribui la determinarea originii produselor și a punctului de deviere a acestora către comerțul ilicit. El va permite monitorizarea și controlul deplasării produselor din tutun și a statutului lor juridic de către autoritățile competente ale părților (respectiv statele membre și Comisia Europeană) și va include, de asemenea, schimbul de informații cu partenerii internaționali, prin intermediul punctului focal mondial pentru schimbul de informații situat la Secretariatul CCCT al OMS. Un astfel de sistem de urmărire și de localizare va îmbunătăți controlul lanțului de aprovizionare în mod semnificativ și va consolida măsurile aplicate în prezent deplasării produselor supuse accizelor în interiorul UE (EMCS pentru mărfurile din UE sau NCTS pentru mărfurile din afara UE).

Caracteristicile fundamentale ale sistemelor naționale de urmărire și de localizare ar trebui stabilite la nivelul UE, pentru a se evita distorsiunile pe piața internă de produse din tutun a UE. Adoptarea propunerii recente a Comisiei referitoare la o nouă directivă privind produsele din tutun (DPT)<sup>39</sup> ar permite atingerea acestui obiectiv. Pentru a asigura o trasabilitate deplină a produselor din tutun și pentru a garanta că pe piața UE există doar produse conforme, propunerea (articolul 14) prevede măsuri de urmărire și de localizare a produselor din tutun, prin intermediul pachetelor, pe tot parcursul lanțului de aprovizionare (cu excepția vânzării cu amănuntul). Propunerea prevede că producătorii de tutun trebuie să încheie, cu părți terțe independente, contracte care să ofere capacități de stocare a datelor pentru un astfel de sistem, garantând transparența deplină și accesibilitatea autorităților statelor membre și a Comisiei Europene.

În plus, propunerea prevede aplicarea unui element de securitate pe toate produsele din tutun, care să ajute cetățenii și autoritățile să facă distincția între produsele autentice și cele contrafăcute.

Prin urmare, propunerea Comisiei referitoare la o nouă directivă privind produsele din tutun conține, la articolul 14, dispoziții privind urmărirea și localizarea care sunt pe deplin conforme cu protocolul CCCT în ceea ce privește comerțul cu produse din tutun în UE.

---

<sup>38</sup> În cazul țigărilor, părțile sunt obligate să instituie această obligație în termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a protocolului, iar în cazul altor produse din tutun în termen de zece ani [articolul 8 alineatul (3)].

<sup>39</sup> COM (2012) 788 final din 19.12.2012, Propunere de directivă privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea tutunului și a produselor aferente.

Comisia va propune măsuri pentru:

- a semna, a ratifica și a pune în aplicare protocolul CCCT la nivelul UE;
- a asigura conformitatea cu dispozițiile protocolului în ceea ce privește aspectele care intră în sfera de competențe a UE.

Parlamentul European și Consiliul ar trebui să adopte propunerea Comisiei referitoare la o nouă directivă privind produsele din tutun în cel mai scurt timp, inclusiv măsurile propuse privind urmărirea și localizarea.

### 4.3. Măsuri destinate consolidării aplicării legii

#### 4.3.1. *Abordarea provocărilor cu care se confruntă autoritățile UE de aplicare a legii*

##### 4.3.1.1. Gestionarea riscurilor

Punerea în aplicare a acțiunilor identificate în Comunicarea privind gestionarea riscurilor în domeniul vamal, în special în ceea ce privește calitatea datelor care trebuie furnizate de operatorii economici, precum și în ceea ce privește accesibilitatea și partajarea acestor date în vederea gestionării riscurilor va oferi un cadru mai solid, mai coerent și mai bine coordonat de gestionare a riscurilor și ar putea contribui la o mai bună urmărire a operațiunilor suspecte (inclusiv a celor care implică produse din tutun). **Schimbul de informații analitice cu birourile vamale din UE și cu alți actori din UE care participă** la lupta împotriva comerțului internațional ilicit va spori capacitatea autorităților operaționale. Acest cadru îmbunătățit va contribui în mod semnificativ la lupta împotriva tuturor formelor de comerț ilicit, inclusiv împotriva contrabandei cu tutun.

##### 4.3.1.2. Acțiunile operaționale

Acțiunile operaționale realizate în cadrul planului de acțiune la frontiera de est au deja rezultate promițătoare și ar trebui să fie puse în aplicare, în continuare, în cadrul acestei strategii. În temeiul cadrului de gestionare a riscurilor din domeniul vamal al UE, contrabandei cu țigări i-a fost atribuit un domeniu de control prioritar pentru anul 2013, cu scopul de a garanta controale coordonate mai intensive și bazate pe riscuri la nivelul UE<sup>40</sup>. În completarea domeniului de control prioritar, Comisia și autoritățile vamale române organizează o operațiune vamală comună regională, cu participarea Ucrainei și a Moldovei. În urma rezultatelor acestor acțiuni, vor fi definite și puse în aplicare recomandări specifice pentru a consolida în mod sistematic capacitatea UE de a identifica și de a viza riscurile comune identificate în sectorul țigărilor. Dacă analiza finală a rezultatelor este pozitivă, se poate recomanda, de asemenea, **organizarea unor noi acțiuni specifice** în domeniul comerțului ilicit cu tutun, care ar putea implica factori specifici cu grad ridicat de risc, cum ar fi transporturile provenind din principalele țări de origine, precum EAU sau centrele de tranzit care prezintă riscuri.

Ar trebui abordate **deficiențele** identificate **în cadrul operațiunilor vamale comune** de către Grupul de lucru pentru cooperare vamală al Consiliului<sup>41</sup> și ar trebui îmbunătățit schimbul de informații în cadrul acestor operațiuni.

<sup>40</sup> Regulamentul (CEE) nr. 2454/93 al Comisiei, articolele 4g - 4j.

<sup>41</sup> DOC 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, Grupul de proiect 4.6. din cadrul celui de-al patrulea plan de acțiune al strategiei din 2009 în materie de cooperare vamală (Doc. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

Informațiile referitoare la originea geografică a transporturilor de tutun ilegale pot fi îmbunătățite prin efectuarea unei **analize tehnice a unor eșantioane** din produsele confiscate în statele membre.

#### 4.3.1.3. Instrumentele și echipamentele informatice

Statele membre ar trebui să fie încurajate să valorifice pe deplin potențialul **instrumentelor informatice existente, precum CIGINFO**. În același timp, Comisia va furniza mai multe informații cu privire la rezultatele analizelor pe care le efectuează asupra produselor confiscate. Comisia și autoritățile statelor membre ar putea studia utilizarea datelor serviciului „Container Status Message” (CSM) pentru a repera transporturile suspecte legate de contrabanda cu țigări. Vor fi examinate, de asemenea, posibilitățile unei utilizări mai eficace a altor echipamente, cum ar fi infrastructura pentru un **instrument automat de recunoaștere a plăcuțelor de înmatriculare și a mărcilor de identificare ale containerelor** (prin partajarea informațiilor obținute cu ajutorul acestui instrument la nivel regional sau la nivelul UE).

Ar trebui luată în considerare exploatarea sistemului ATIS<sup>42</sup> pentru a detecta tendințele pe baza rezultatelor analizei de date, în scopul de a sprijini statele membre în eforturile lor pentru o mai bună identificare a riscului operațional. De asemenea, ar putea fi avut în vedere un exercițiu similar pe baza tranzacțiilor înregistrate în sistemul pentru monitorizarea și circulația produselor supuse accizelor (EMCS).

**Modernizarea vămilor**, inclusiv a infrastructurilor și a echipamentelor, ar putea fi mai bine sprijinită în viitor cu ajutorul fondurilor structurale ale UE dacă statele membre ale UE sunt sensibilizate cu privire la acest obiectiv și îi acordă prioritate în pachetele lor financiare naționale.

#### 4.3.1.4. Cooperarea între autoritățile din UE

În plus față de măsurile specifice pentru îmbunătățirea schimbului de informații privind riscurile și pentru o mai bună exploatare a datelor referitoare la lanțul de aprovizionare prin dezvoltarea de instrumente și de metode comune de gestionare a riscurilor la nivelul UE, astfel cum au fost identificate în Comunicarea privind gestionarea riscurilor, proiectul de reformă a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) ar trebui să deschidă calea pentru o cooperare mai strânsă între OLAF, EUROPOL, EUROJUST și FRONTEX în contextul anchetelor<sup>43</sup>. Acordul la care s-a ajuns trebuie să fie oficializat. Propunerea de reformă a EUROPOL<sup>44</sup> a pregătit, de asemenea, terenul în vederea unei intensificări a schimbului de informații în cadrul anchetelor.

Schimbul de informații și de date între diferitele autorități implicate în protecția frontierelor externe contribuie la prevenirea și la combaterea acestui tip specific de criminalitate transfrontalieră. Prin urmare, este important ca OLAF și FRONTEX să facă schimb de date în cadrul sistemului EUROSUR la nivelul UE și ca autoritățile vamale să participe la acest schimb și să introducă în sistemul EUROSUR<sup>45</sup> informațiile culese la nivel național.

<sup>42</sup> Sistemul informatic antifraudă privind tranzitul este o aplicație a AFIS; a se vedea nota de subsol 28.

<sup>43</sup> COM(2011) 135 final.

<sup>44</sup> COM(2013) 173 final.

<sup>45</sup> Document de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „*Determining the technical and operational framework of the European Border Surveillance System (EUROSUR) and the action to be taken for its establishment*” [Stabilirea cadrului tehnic și operațional al Sistemului european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR) și a acțiunilor care urmează a fi întreprinse pentru instituirea sa] [SEC (2011) 145 final].

#### 4.3.1.5. Probleme specifice

Problema specifică și gravă reprezentată de **Grecia**, în calitate de principal punct de intrare, va fi abordată în contextul Grupului operativ pentru Grecia<sup>46</sup> și al asistenței tehnice furnizate în favoarea reformei Secretariatului general pentru venituri publice.

Comisia:

- va organiza în continuare acțiuni specifice în UE și/sau cu țările terțe utilizând instrumentele existente cele mai adecvate, precum domeniile de control prioritare și operațiunile vamale comune la nivel regional și/sau internațional;
- va remedia deficiențele constatate cu ocazia operațiunilor vamale comune;
- își va continua lucrările referitoare la metodele științifice de cercetare și de analiză în cadrul luptei împotriva comerțului ilicit cu tutun;
- va furniza statelor membre mai multe informații în ceea ce privește analiza produselor confiscate;
- va propune măsuri pentru a interconecta și a aduna, la nivel central, informațiile obținute prin intermediul instrumentului automat de recunoaștere a plăcuțelor de înmatriculare și a mărcilor de identificare ale containerelor, pentru a pune aceste informații la dispoziția celorlalte state membre;
- va furniza autorităților vamale din statele membre o asistență suplimentară pentru a le ajuta să identifice programele actuale și viitoare, cu scopul de a sprijini și de a moderniza serviciile vamale ale UE în ceea ce privește infrastructura, echipamentele (inclusiv pentru laboratoarele vamale), sistemele și serviciile;
- va facilita accesul statelor membre la instrumentele și la programele de finanțare actuale și viitoare;
- va aborda problemele specifice din Grecia prin adoptarea unor măsuri adecvate în contextul Grupului operativ pentru Grecia.

Comisia și statele membre ar trebui:

- pe baza rezultatelor obținute în cadrul domeniului de control prioritar, să formuleze și să pună în aplicare recomandări pentru consolidarea capacității UE de a identifica operațiunile de contrabandă cu țigări.

Parlamentul European și Consiliul ar trebui să adopte:

- cât mai curând posibil noul regulament referitor la OLAF;
- propunerea Comisiei referitoare la reforma EUROPOL.

Statele membre ar trebui să îmbunătățească prezentarea de rapoarte în cadrul sistemului CIGINFO.

#### 4.3.1.6. Schimbul de competențe și de cele mai bune practici

Ca o măsură generală, este esențial să se **optimizeze și să se coordoneze resursele disponibile** atât la nivel național, cât și la nivelul UE, pentru a consolida aptitudinile și

<sup>46</sup>

Aceasta ar trebui să includă finanțarea echipamentelor vamale suplimentare în cadrul programelor Hercule II și Hercule III și colaborarea cu autoritățile naționale elene pentru a identifica și a elimina deficiențele existente la nivelul controalelor.

capacitățile de aplicare a legii. În special în domeniul contrabandei internaționale cu țigări, succesul aplicării strategiilor naționale a contribuit la reducerea comerțului ilicit în numeroase țări din UE.

**Schimbul de experiență și de competențe** poate crea sinergii importante și poate permite identificarea tehnologiilor și a metodelor celor mai recente și mai eficiente în scopuri legate de prevenire și de detectare. Acest schimb de competențe, precum și proiectul de punere în comun a resurselor constituie obiectivele fundamentale ale viitoarelor programe Vamă și FISCALIS 2020<sup>47</sup>. De asemenea, aceste acțiuni pot fi sprijinite parțial în cadrul luptei împotriva fraudei prin intermediul programului Hercules III. Lupta împotriva activităților infracționale transfrontaliere poate fi, de asemenea, sprijinită prin intermediul Fondului pentru securitate internă, al instrumentului de sprijin financiar pentru gestionarea frontierelor și al politicii comune în domeniul vizelor<sup>48</sup>.

**Schimbul de practici naționale în materie de luptă împotriva infracțiunilor vamale** (în special împotriva contrabandei) este efectuat în cadrul Grupului de lucru pentru cooperare vamală al Consiliului. Un grup specific se străduiește să îmbunătățească posibilitățile de abordare a amenințării reprezentate de criminalitatea gravă și organizată în domeniul contrabandei cu tutun, recurgând la noi forme de cooperare și tehnici de anchetă<sup>49</sup>.

Ar putea fi luată în considerare o abordare coordonată și în ceea ce privește **formările** destinate personalului din diferitele servicii de aplicare a legii cu privire la specificitățile comerțului cu produse din tutun, care este deosebit de complex chiar și în forma sa legitimă. Măsurile specifice și schimbul de experiență în domeniul **luptei împotriva corupției** ar putea fi întreprinse și la nivelul UE. În acest scop, Comisia ar trebui să ajute statele membre să organizeze schimburi de personal între autoritățile naționale competente în materie de luptă împotriva contrabandei.

Comisia:

- va elabora, în colaborare cu statele membre, CEPOL și (în viitor) EUROPOL, un modul de formare specializat pentru autoritățile de aplicare a legii;
- va ajuta statele membre să asigure punerea în comun a celor mai bune practici în domeniul luptei împotriva criminalității vamale și a corupției, inclusiv prin acordarea, în temeiul programului Hercule, a unui sprijin financiar în favoarea schimburilor de personal.

#### 4.3.2. Consolidarea cooperării cu principalele țări de origine și de tranzit

Principalele țări de origine și de tranzit trebuie să pună în comun informațiile referitoare la producția și distribuția lor legală de țigări, evaluarea amenințărilor și informațiile referitoare la criminalitatea organizată și trebuie să coopereze și să-și acorde asistență reciprocă în cadrul anchetelor concrete.

În acest scop, UE trebuie să utilizeze mai bine cadrele existente de cooperare cu China, precum cadrul existent creat în temeiul Acordului de cooperare și asistență administrativă reciprocă în domeniul vamal<sup>50</sup> și să evoce problema în acest context. De asemenea, UE ar

<sup>47</sup> COM(2012) 464 final și COM(2012) 465 final.

<sup>48</sup> COM(2011) 750 final.

<sup>49</sup> Grupul de proiect responsabil de acțiunea 5.1: „Îmbunătățirea posibilităților de abordare a amenințării reprezentate de criminalitatea gravă și organizată în domeniul contrabandei cu tutun, prin intermediul unor noi forme de cooperare și tehnici de anchetă”.

<sup>50</sup> JO L 375, 23.12.2004, p. 20.

trebui să valorifice pe deplin potențialul acordurilor de asociere actuale și viitoare cu țările vizate de politica europeană de vecinătate, precum și pe cel al acordurilor de stabilizare și asociere cu țările din Balcanii de Vest. Astfel, problema ar trebui evocată în mod sistematic în cursul reuniunilor ministeriale competente organizate în cadrul politicii de vecinătate, precum și în cursul seminarelor la nivel înalt privind cooperarea vamală. Prin intermediul forurilor multilaterale existente sau noi, ar trebui luate măsuri pentru a încuraja adoptarea unor abordări armonizate în favoarea convergenței structurilor și a ratelor accizelor între țările vecine partenere, cu scopul de a reduce la minimum stimulentele pentru contrabandă cauzate de disparitățile între țări.

Punerea în aplicare a cadrelor strategice de cooperare vamală cu Rusia, Ucraina și Moldova ar trebui să continue, în special în ceea ce privește crearea unor mecanisme care să permită examinarea posibilităților de cooperare în materie de luptă împotriva fraudei vamale, inclusiv a posibilelor acțiuni comune și ar trebui stabilit un cadru similar cu Belarus. Negocierile referitoare la acordurile de cooperare administrativă între OLAF și vămile din Ucraina și Moldova ar trebui finalizate până în iulie 2013 și ar trebui inițiate negocieri cu Rusia și cu Belarus.

Deși nu există un cadru de cooperare bilaterală cu EAU, UE trebuie să abordeze problema cu EAU la nivel politic, pe lângă consolidarea controalelor efectuate asupra transporturilor originare din EAU și organizarea de operațiuni concrete.

**De asemenea, UE ar trebui să continue să ofere asistență tehnică și financiară** țărilor vizate de politica europeană de vecinătate, țărilor din Balcanii de Vest și Turciei, cu scopul de a lupta împotriva comerțului ilicit, inclusiv împotriva corupției existente în cadrul serviciilor vamale și al altor autorități de aplicare a legii.

De asemenea, **acordurile de parteneriat și cooperare cu Vietnam, Malaysia și Singapore**<sup>51</sup> ar trebui să servească drept bază pentru o cooperare consolidată în materie de luptă împotriva criminalității organizate. Dispozițiile antifraudă prevăzute în acordurile de liber schimb (ALS) cu aceste țări trebuie utilizate pentru o cooperare consolidată în domeniul vamal. Includerea dispozițiilor antifraudă de acest tip va fi propusă în mod sistematic în toate acordurile internaționale de comerț și/sau de cooperare care vor fi încheiate de UE.

Intrarea în vigoare și **punerea în aplicare a protocolului CCCT** va conferi o nouă dimensiune luptei împotriva comerțului ilicit și la nivel mondial, atât datorită sistemului de urmărire și de localizare și punctului focal mondial pentru schimbul de informații situat la Secretariatul CCCT al OMS, cât și prin consolidarea cooperării judiciare în materie penală și a asistenței juridice reciproce în ceea ce privește problemele juridice. Pe lângă OMS în sine, OMV și Interpol pot juca, de asemenea, un rol important, încurajându-și membrii să ratifice și să pună în aplicare protocolul CCCT și să ia măsuri eficiente pe această bază.

---

<sup>51</sup> Acordul de parteneriat și cooperare cu Vietnam a fost semnat în iunie 2012, iar negocierile cu Singapore și Malaysia sunt avansate. Negocierile referitoare la acordul de liber schimb cu Singapore au fost încheiate în decembrie 2012. Sunt în curs de desfășurare negocieri referitoare la acordurile de liber schimb cu celelalte țări.

Comisia:

- își va intensifica colaborarea cu China, cu țările vizate de politica europeană de vecinătate, cu Rusia, cu țările din Balcanii de Vest și cu Turcia în domeniul cooperării vamale și al luptei împotriva contrabandei cu țigări;
- va examina utilitatea detașării unui număr mai mare de ofițeri de legătură către țările de origine și de tranzit importante;
- va propune includerea sistematică a dispozițiilor antifraudă relevante în mandatele de negociere a acordurilor internaționale relevante;
- va încuraja semnarea, ratificarea și punerea în aplicare a protocolului CCCT, în special de către principalele țări de origine, printre altele prin intermediul unei cooperări strânse cu OMV și al unei cooperări consolidate cu Interpol și prin acordarea de sprijin financiar și de asistență tehnică secretariatului CCCT al OMS și țărilor terțe.

Comisia și Serviciul European de Acțiune Externă (SEAE) vor ridica în mod sistematic, la nivelul UE, problema traficului ilicit cu tutun cu principalele țări de origine și de tranzit, în special cu Emiratele Arabe Unite. Comisia va propune planuri de acțiune comune între UE și principalele țări de origine.

Comisia va garanta cooperarea cu punctul focal mondial pentru schimbul de informații situat la Secretariatul CCCT al OMS și statele membre sunt încurajate să garanteze, la rândul lor, această cooperare.

#### **4.4. Înăsprirea sancțiunilor**

În ceea ce privește măsurile de descurajare, pentru a stopa comerțul ilicit cu tutun sunt necesare sancțiuni eficace și disuasive, inclusiv sancțiuni penale pe întreg teritoriul UE. Comisia va dispune realizarea unui studiu extern referitor la sancțiunile specifice existente în statele membre în cazul comerțului ilicit cu produse din tutun, în special în cazul contrabandei, precum și la aplicarea lor de către tribunale.

Mai multe inițiative existente, mai generale, oferă deja posibilitatea consolidării măsurilor de descurajare a comerțului ilicit cu tutun. Astfel, dispozițiile protocolului CCCT adoptat recent sub auspiciile OMS impun părților contractante să adopte măsuri legislative și de altă natură pentru a stabili o listă de comportamente ilicite în temeiul legislației lor naționale și pentru a se asigura că persoanele considerate responsabile de comportamentul ilicit sunt supuse unor sancțiuni eficace, proporționale și disuasive cu sau fără caracter penal. Studiul care urmează să fie lansat va monitoriza, de asemenea, conformitatea cu protocolul CCCT și, în funcție de rezultate, Comisia va analiza posibilitatea de a propune măsuri legislative.

În plus, Comisia a propus deja, în iulie 2012, adoptarea unei directive privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal („Directiva PIF”)<sup>52</sup>, care armonizează definițiile infracțiunilor, nivelurile sancțiunilor minime și maxime, precum și termenele de prescripție care încă variază între statele membre ale UE. Dacă directiva va obține sprijinul statelor membre, ea ar putea contribui la eforturile pentru combaterea problemei reprezentate de sancțiunile diferite existente în statele membre.

<sup>52</sup>

COM(2012) 363 final, 2012/0193 (COD), Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal.

În plus, Comisia va propune, în 2013, o armonizare a definițiilor pentru infracțiunile vamale și sancțiunile fără caracter penal.

Comisia:

- va dispune realizarea un studiu extern privind sancțiunile existente în statele membre, care va avea drept obiectiv și analiza transpunerilor protocolului CCCT;
- va prezenta o propunere de armonizare a definițiilor pentru infracțiunile vamale și sancțiunile fără caracter penal.

## **5. CONCLUZIE**

Combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun necesită atât un angajament politic, cât și acțiuni concrete pentru a proteja interesele financiare ale UE și ale statelor membre, pentru a lupta împotriva criminalității transfrontaliere și pentru a proteja cetățenii de produsele care nu sunt conforme cu legislația privind controlul tutunului.

Anumite măsuri și inițiative au fost adoptate și sunt deja în curs de aplicare. Altele sunt în curs de pregătire, iar altele trebuie să fie consolidate. Contrabanda cu tutun este, în primul rând, o problemă complexă și de anvergură mondială. Pentru obținerea unor rezultate concrete, ea trebuie abordată în mod global, atât pe plan geografic, cât și în ceea ce privește normele, resursele și procedurile care vizează cererea, oferta, controlul și aplicarea legii.

Punerea în aplicare a strategiei prezentate în prezenta comunicare, precum și a măsurilor și a acțiunilor aferente prevăzute în planul de acțiune atașat ar permite abordarea problemelor și a cauzelor identificate și, astfel, ar intensifica lupta împotriva comerțului ilicit în UE și ar sprijini punerea în aplicare a măsurilor și a politicilor existente.

Comisia invită Parlamentul European și Consiliul să examineze măsurile propuse în prezenta comunicare și în planul său de acțiune și să sprijine Comisia și statele membre în punerea în aplicare a acestora. Comisia va monitoriza punerea în aplicare a planului de acțiune, care ar trebui finalizat până la sfârșitul anului 2015, în special efectele sale asupra diferitelor cauze ale problemei și va pregăti un raport după o perioadă de trei ani de la data publicării prezentei comunicări.