



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.6.2013
COM(2013) 324 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ**

**Засилване на борбата с контрабандата на цигари и други форми на незаконна
търговия с тютюневи изделия — всеобхватна стратегия на ЕС**

{SWD(2013) 193 final}

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Засилване на борбата с контрабандата на цигари и други форми на незаконна търговия с тютюневи изделия — всеобхватна стратегия на ЕС

1.	Въведение	4
2.	Естество и мащаб на проблема с незаконната търговия с тютюневи изделия в ЕС.....	5
2.1.	Естество на незаконната търговия.....	5
2.2.	Мащаб и обхват на незаконната търговия в ЕС.....	6
2.3.	Произход на незаконните тютюневи изделия от трети държави	7
2.4.	Незаконно производство в ЕС	9
2.5.	Конфискувани марки и местонахождения на конфискациите	9
3.	Фактори, стимулиращи незаконната търговия.....	10
3.1.	Стимулите са големи, а „вратичките“ в процедурите — значителни.....	10
3.2.	Мерките за контрол на веригата на доставки не съответстват на заплахата	12
3.3.	Предизвикателства за правоприлагащите органи.....	12
3.3.1.	Митнически и данъчни органи	12
3.3.1.1.	Управление на риска.....	13
3.3.1.2.	Методи за контрол, оборудване, обучение и ИТ инструменти.....	13
3.3.2.	Други правоприлагащи органи	14
3.3.3.	Сътрудничество между органите и заинтересованите страни в ЕС	15
3.3.4.	Корупция.....	15
3.3.5.	Международно сътрудничество с органите на трети държави	15
3.4.	Слаби възпиращи мерки: налаганите от държавите членки санкции са относително малки.....	16
4.	Бъдещо развитие	16
4.1.	Мерки за намаляване на стимулите.....	16
4.2.	Мерки за гарантиране на сигурността на веригата на доставки.....	17
4.3.	Мерки за по-строго прилагане	18
4.3.1.	Преодоляване на предизвикателствата пред правоприлагащите органи на ЕС	18
4.3.1.1.	Управление на риска.....	18
4.3.1.2.	Оперативни действия.....	18
4.3.1.3.	ИТ инструменти и оборудване	19
4.3.1.4.	Сътрудничество между органите на ЕС	20
4.3.1.5.	Специфична(и) проблемна(и) област(и)	20

4.3.1.6.	Обмен на експертен опит и най-добри практики.....	21
4.3.2.	Засилване на сътрудничеството с основните държави на произход и на транзитно преминаване	22
4.4.	Въвеждане на по-строги санкции	23
5.	Заключение	24

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

Засилване на борбата с контрабандата на цигари и други форми на незаконна търговия с тютюневи изделия — всеобхватна стратегия на ЕС

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Според изчисления на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) незаконната търговия¹ с цигари причинява на бюджетите на Европейския съюз и неговите държави членки финансови загуби, надхвърлящи 10 млрд. EUR годишно². Тези загуби се дължат на неплатени мита и данъци, включително данък върху добавената стойност и акцизи. Цигарите имат най-голям дял в незаконната търговия на тютюневи изделия, но незаконно се търгуват и други тютюневи изделия (например тютюн за ръчно свиване на цигари).

Преди десетина години незаконната търговия представляваше в основната си част широкомащабна контрабанда на известни марки цигари в контейнери. През последните години относителният дял на контрабандата на тези основни марки³ намаля. От друга страна, фалшифицирането, незаконното производство и, най-вече, контрабандата на други⁴ марки (произвеждани предимно извън ЕС в количества, които надвишават в огромна степен търсенето на местните пазари) се увеличават.

Незаконната търговия с тютюневи изделия не е само икономически въпрос. Освен значителните щети, които нанася на приходите в националните бюджети и в бюджета на ЕС, незаконната търговия подхранва сивата икономика. В действителност тя се извършва почти изцяло от организирани престъпни групи, действащи в международен мащаб. Освен това, в контекста на политиката в сферата на здравеопазването незаконната търговия пречи на инициативите за намаляване на консумирането на тютюневи изделия, особено сред уязвимите групи от населението като младежите и лицата с ниски доходи. По-голямата част от незаконните тютюневи изделия не са произведени съгласно изискванията на законодателството на ЕС в тази област⁵.

Европейската комисия и държавите членки вече са предприели действия за намаляване на незаконната търговия с тютюневи изделия. Например с четирима от водещите световни производители на цигари бяха сключени правнообвързващи споразумения за

¹ В настоящото съобщение изразът „незаконна търговия“ обхваща различни видове (международна) контрабанда на оригинални и фалшифицирани тютюневи изделия (основно цигари), както и незаконното производство и разпространение вътре в ЕС.

² Изчисленията са направени въз основа на извършените конфискации, за които са съобщили държавите членки и които възлизат на 4,5—4,6 милиарда цигари годишно през периода между 2005 и 2011 г.

³ Тук се включват марки на четиримата най-големи производители в света: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco и Imperial Tobacco Limited.

⁴ За целите на настоящото съобщение изразът „други марки“ означава марки, които не се произвеждат от четиримата производители, с които ЕС и държавите членки са сключили споразумения за сътрудничество. Тези цигари често са наричани „евтини бели цигари“.

⁵ Например във връзка с разпоредбите относно съставките и задължителното поставяне на предупреждения относно здравето върху опаковката.

сътрудничество⁶. Комисията представи през 2011 г. план за действие за борба с контрабандата по източната сухоземна граница на ЕС⁷ с цел да бъдат отстранени проблемите, установени в този географски район. От анализа на наличната информация⁸ обаче става ясно, че въпреки тези усилия незаконната търговия в ЕС като цяло се е увеличила. В ЕС се наблюдават все по-голямо незаконно навлизане на други марки, произвеждани извън Съюза, и все по-голямо незаконно производство и разпространение в самия Съюз.

Освен това незаконната търговия с тютюневи изделия със сигурност не засяга единствено ЕС, а представлява световен проблем. През ноември 2012 г. 176-те страни по Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна („РККТ“) приеха протокол към конвенцията, в който специално се разглежда проблемът с незаконната търговия на тютюневи изделия⁹.

Проблемът е сериозен и има глобално измерение. Той съществува под различни форми на границите на ЕС и на неговата територия. Влияние върху незаконната търговия оказват търсенето и предлагането, както и неефективните мерки за контрол. Значителното финансово отражение, което незаконната търговия оказва върху бюджетите на ЕС и на държавите членки, е много сериозно, особено в контекста на сегашната икономическа криза в ЕС. Ясно е, че при тези обстоятелства е необходим всеобхватен подход за решаване на проблема с незаконната търговия с тютюневи изделия.

В настоящото съобщение се описват естеството и мащабът на проблема с незаконната търговия с тютюневи изделия в ЕС, посочват се факторите, които допринасят за него, и се предлага всеобхватна стратегия на ЕС за борба с този проблем на неговата територия.

Стратегията съдържа всеобхватен подход, при който се отчита фактът, че борбата с незаконната търговия е хоризонтален въпрос, който се влияе от множество фактори и движещи сили и е свързан с широк набор от политики на ЕС и/или национални политики.

2. ЕСТЕСТВО И МАЩАБ НА ПРОБЛЕМА С НЕЗАКОННАТА ТЪРГОВИЯ С ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ В ЕС

2.1. Естество на незаконната търговия

Незаконната търговия с тютюневи изделия обхваща няколко явления, които се различават в известна степен и за които е необходимо да се предприемат различни ответни действия на различни равнища. Незаконната търговия има различни форми:

⁶ Philip Morris International (юли 2004 г.), Japan Tobacco International (декември 2007 г.), British American Tobacco (юли 2010 г.) и Imperial Tobacco Limited (септември 2010 г.), вж. http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

⁷ Работен документ на службите на Комисията, придружаващ Стратегията на Комисията за борба с измамите, Брюксел, 24.6.2011 г., SEC(2011) 791 окончателен, наричан по-нататък „План за действие за източната граница“.

⁸ Вж. глава 2.

⁹ Протокол за прекратяване на незаконната търговия с тютюневи изделия (наричан по-нататък „Протокол към РККТ“).

- (международна) контрабанда на оригинални тютюневи изделия (т.е. основни марки и „други марки“),
- (международна) контрабанда на фалшифицирани цигари и
- незаконно производство и разпространение на територията на ЕС (при които няма мита и не се плащат ДДС и акцизи).

Международната контрабанда (както на оригинални, така и на фалшифицирани изделия) може да включва:

- подаване на декларации с невярно/неточно съдържание (съдържащи невярно описание/невярна стойност/неверен произход и т.н. на изделията — по този начин размерът на платените мита е неправилен, ако изобщо се плащат такива, и не се плащат ДДС и акцизи),
- скриване на изделия в законни товари, в превозни средства или у пътници (по този начин не се плащат мита, ДДС и акцизи) и накрая,
- незаконно преминаване на границата, при което се избягват всички органи (не се плащат мита, ДДС и акцизи).

Вътре в ЕС незаконната търговия обхваща незаконното/неразрешеното производство и разпространение на митническата територия на ЕС (в т.ч. от една данъчна система в друга). Незаконното разпространение включва произведени в ЕС стоки, които са обявени за износ или за доставка на територията на ЕС и са преместени съгласно разпоредбите за освобождаване от ДДС и акцизи, но които никога не са напуснали митническата територия на ЕС или са били доставени на получател в ЕС, посочен в акцизния документ в EMCS¹⁰ или в справка-декларацията за ДДС, както и внесени стоки, пуснати в свободно обращение в ЕС съгласно разпоредбите за освобождаване от ДДС и акцизи, които впоследствие се разпространяват незаконно и за тях не се плащат ДДС и акцизи. Незаконното разпространение включва също така изваждането от транзитен режим на стоки, които след това се продават незаконно в ЕС (не се плащат мита, ДДС и акцизи).

2.2. Мащаб и обхват на незаконната търговия в ЕС

В изследвания по темата се признава¹¹, че **измерването на незаконната търговия е много трудно** заради забранения и прикрит характер на дейността. И все пак, направени са някои изчисления¹². Според изследване, финансирано от ЕС,

¹⁰ Система за движение и контрол на акцизни стоки, вж. бележка под линия 29.

¹¹ Например 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 („Ценови политики и контрол на тютюневата индустрия в Европа“, Работен пакет 5, резултат 5.2: „Незаконна търговия с тютюневи изделия в Европа: проблеми и решения“), август 2011 г., на разположение на http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29 (препратките към публикацията са отбелязани по-нататък като „Joossens“); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling (Световна банка, „Икономика на тютюневата индустрия, Разбиране и измерване на контрабандата на тютюневи изделия и борба с нея“), David Merriman, 2001 г., на разположение на <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

¹² За изготвянето на анализа в настоящото съобщение е използвана основно официална информация (данни за конфискуваните изделия) за произхода, вида и марката на изделията, която органите на държавите членки са предоставили на Комисията (OLAF) чрез Информационната система за борба с измамите (подмодул CIGINFO, създаден на основание дял II от Регламент (ЕО) № 515/1997 на Съвета от 13 март 1997 г., ОВ L 82, 22.3.1997 г., стр.1.) през 2010 и 2011 г., както и информация, предоставена на OLAF от държавите членки в рамките на

консумацията на незаконни цигари в ЕС през 2007 г. е била 8,5 %¹³ от общата консумация. В доклада на KPMG Project Star от 2012 г.¹⁴ се посочва, че консумацията на незаконни тютюневи изделия е представлявала 8,4 % през 2007 г., 8,6 % през 2008 г., 8,9 % през 2009 г., 9,9 % през 2010 г., 10,4 % през 2011 г. и 11,1 % през 2012 г. От данните се вижда, че тази консумация е нараснала с 30 % за последните шест години.

От конфискациите, за които са докладвали държавите членки, се потвърждава фактът, че **цигарите съставляват най-голямата част от конфискациите на тютюневи изделия**¹⁵, въпреки че на няколко пъти са били конфискувани и значителни количества тютюн за ръчно свиване на цигари. От другите видове тютюневи изделия не са били конфискувани значителни количества.

2.3. Произход на незаконните тютюневи изделия от трети държави

Според наличната информация **основните държави на произход** на контрабандните тютюневи изделия са (по ред на важност): Китай, Обединените арабски емирства (ОАЕ)¹⁶, Виетнам, Малайзия, Руската федерация, Сингапур, Беларус и Украйна.

Работната група за цигарите (годишна среща, организирана от OLAF с органите на държавите — членки на ЕС, и на няколко държави, които не са членки на ЕС). Като допълнение са използвани доклади на индустрията (т.е. информация, предоставена от четиримата производители на тютюневи изделия, с които ЕС е сключил правнообвързващи споразумения за сътрудничество, и доклада на KPMG Project Star), докладите относно тютюневите изделия, изготвени от Световната митническа организация (СМО), както и анализът на заплахите и рисковете, изготвен от Европол и Frontex.

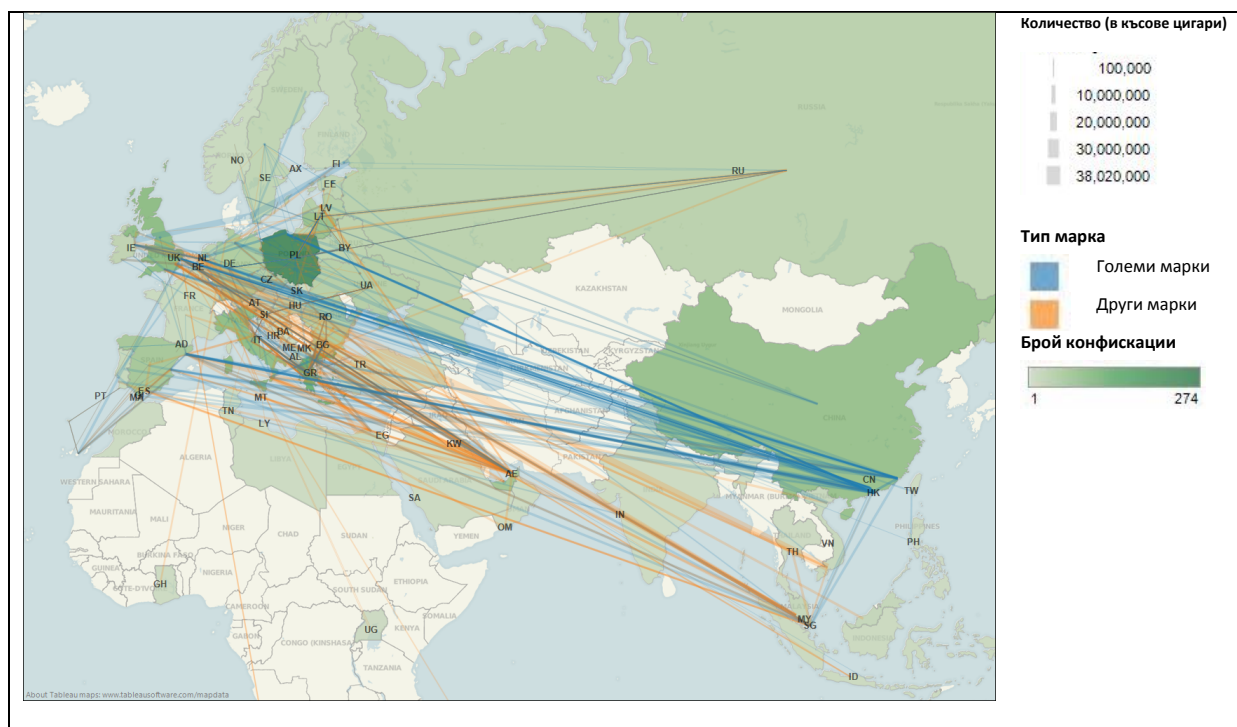
¹³ Joossens, стр. 13.

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

¹⁵ Според последния доклад на СМО за митниците и тютюневите изделия от 2011 г. цигарите са и най-голямото предизвикателство в световен мащаб.

¹⁶ В Китай най-често посочваните от държавите членки са пристанищата в Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo и Yantian, а в ОАЕ — пристанищата в Jebel Ali и Dubai.

Фигура 1. Информация за маршрутите



Китай продължава да бъде страната, от която произхожда по-голямата част от конфискуваните цигари. Анализът на мостри от конфискуваните цигари показва, че става въпрос основно за фалшифицирани цигари. Конфискуваните незаконни доставки са били изпратени директно до европейски пристанища или са били претоварени през Сингапур и Малайзия, където за незаконната търговия допринася недостатъчният контрол в свободните зони.

В миналото ОАЕ са били преди всичко място, където се е извършвало претоварване, докато от наличната понастоящем информация ясно се вижда, че имат нова роля, а именно те представляват важно място за производството на други марки¹⁷, по-специално в свободните зони на ОАЕ.

Гърция, изглежда, е основното място, през което влизат доставките от Китай и ОАЕ.

Доставките често се претоварват в Египет, Турция и други пристанища в източната част на Средиземно море.

Въпреки предприетите вече мерки източната граница на ЕС също продължава да бъде цел за незаконната търговия, особено балтийският регион. В този регион основните държави на произход са Русия, Украйна и все по-често Беларус. По-голямата част от конфискуваните изделия с произход от Русия (а също и от ОАЕ) са оригинални. Това означава, че те са законно произведени, но количествата надхвърлят многократно местното търсене в държавите на произход. Независимо дали таксите в държавата на произход са платени или не, тези продукти се внасят контрабандно в ЕС. В анализа на Frontex се потвърждава, че контрабандата на цигари е сред основните проблеми на източната граница на ЕС, и се посочва, че значителна част от тази контрабанда идва от страните от Западните Балкани. В него се посочва също така, че контрабандата на

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

цигари се отразява в значителна степен на работата на граничните органи по източната сухоземна граница, включително по сухоземната граница с Турция, и по границите със страните от Западните Балкани¹⁸.

Начините на действие при извършването на контрабанда са много разнообразни. Стоките пристигат в контейнери за превоз, в пътни превозни средства (камиони, микробуси, автомобили), на малки плавателни съдове по море или по река, във влакове, с въздушен транспорт и по пощата. Вкарването на тютюневи изделия, прикрити с други стоки, продължава да бъде най-разпространеният начин на действие. Постоянната контрабанда в малки количества (така наречената „куфарна контрабанда“) е сериозен проблем в пограничните райони. Понякога този трафик е добре организиран и малките количества се окрупняват в по-големи товари, преди да бъдат транспортирани до други държави членки за продажба на незаконния пазар.

Трябва да се отбележи, че организираната престъпност играе важна роля в незаконната търговия, което задълбочава проблема¹⁹. Незаконната търговия с тютюневи изделия е дейност с нисък риск, но големи печалби, което я прави изключително привлекателна за групите на организираната престъпност, които имат възможност да изпират големите печалби от нея.

2.4. Незаконно производство в ЕС

Вероятно в ЕС също се произвеждат незаконно значителни количества цигари. Броят на известните незаконни фабрики бързо нарасна: през 2011 г. държавите членки разкриха девет незаконни фабрики, чийто предполагаем комбиниран производствен капацитет надхвърля девет милиона цигари дневно. През 2010 г. бяха разкрити само пет такива фабрики.

2.5. Конфискувани марки и местонахождения на конфискациите

Делът на конфискуваните други марки в сравнение с основните марки²⁰ постоянно нараства и през 2011 г. достигна 58 %. Благодарение на мерките, предприети от четиримата големи производители съгласно споразуменията за сътрудничество, като засичане и проследяване на тютюневите изделия, комплексна проверка по отношение на клиентите и предотвратяване на изпирането на пари, предлагането на изделия на тези компании на незаконния пазар значително намаля.

Някои от другите марки²¹, конфискувани през анализирания период, бяха конфискувани в количества, близки до основните марки, или при тях се наблюдава силна тенденция на нарастване²², което е ясен знак, че те имат добри позиции на незаконните пазари. В ЕС се произвеждат значителни количества от някои други марки²³.

¹⁸ Вж. например Годишния преглед относно източната граница, 2012 г., http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

¹⁹ Вж. също в EU Organised Crime Threat Assessment OCTA 2011 г. („Оценка на заплахата от организираната престъпност в ЕС“), доклад на EUROPOL на адрес [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), стр. 24—25.

²⁰ Вж. бележка под линия 4.

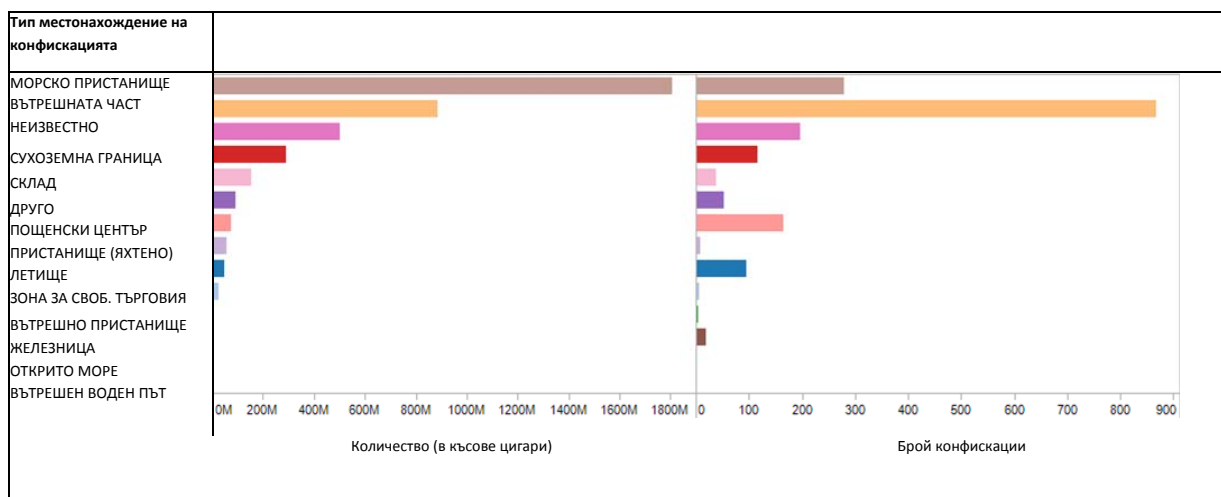
²¹ Например Jin Ling.

²² Например Fest, Richman, Gold Mount.

²³ Например Raquel, Gold Classic.

Анализът на местонахожденията на конфискациите/начина на транспорт показва, че **при конфискациите, извършвани на морски пристанища, продължават да се конфискуват най-големите количества**, но конфискациите във вътрешността са се увеличили и са станали значителни както по отношение на техния брой, така и по отношение на конфискуваните количества.

Фигура 2. Местонахождения на конфискациите



3. ФАКТОРИ, СТИМУЛИРАЩИ НЕЗАКОННАТА ТЪРГОВИЯ

Търговията с тютюневи изделия е сложно явление поради наличието на множество приложими правила и изисквания (например различни данъчни правила). По тази причина за извършването на законна търговия е необходимо да се приложат стандартни за ЕС митнически процедури и правила и сложни национални данъчни процедури за класифициране, остойностяване и прилагане на правилните данъчни ставки. Вследствие на това решаването на проблема с незаконната търговия (стимули, възпиращи мерки и контрол) е сложна задача.

Незаконната търговия с цигари **се стимулира основно от четири фактора:**

- (1) големи стимули и значителни „вратички“ в процедурите;
- (2) мерките за контрол на веригата на доставки не съответстват в достатъчна степен на мащаба на заплахата;
- (3) правоприлагащите органи са изправени пред някои общи и специфични предизвикателства;
- (4) слаби възпиращи мерки: санкциите са малки.

За да може една стратегия за борба с контрабандата на цигари да бъде успешна, тя трябва да бъде насочена едновременно към стимулите, възпиращите мерки и факторите, свързани с контрола.

3.1. Стимулите са големи, а „вратичките“ в процедурите — значителни

По принцип тютюневите изделия се облагат с високи данъци в ЕС. Вносните мита са големи — между 40 и 58 %²⁴. Общата данъчна тежест (включително ДДС) е между

²⁴

Има около 200 различни преференциални и неpreferенциални мита за тютюневите изделия.

70,12 % от продажната цена на дребно с включени дължими данъци и такси (ПЩДДТ) за цигарите със среднопретеглена цена в Люксембург и 88,97 % в Обединеното кралство.

Тъй като много от тези фактори варират в зависимост от държавата, **разликите в цените** на тютюневите изделия, плащани от крайния потребител както в самия ЕС, така и в сравнение със съседните държави, са значителни. Що се отнася до акцизите върху цигарите, разликата между държавата членка с най-ниските акцизи и държавата членка с най-високите акцизи е 206,41 EUR за 1000 къса цигари — над 4 EUR за пакет от 20 цигари, което поражда силно търсене и представлява също така стимул за незаконно разпространение в различните данъчни системи вътре в ЕС. Сходни разлики по отношение на акцизите съществуват и за други тютюневи изделия.

Въпреки че разликите в цените между страните от ЕС намаляха, цените в страните по източната граница продължават да бъдат до осем пъти по-ниски. Значителните разлики в продажните цени на дребно с включени дължими данъци и такси създадоха предпоставки за трансгранично пазаруване, повлияно единствено от данъчното облагане, и за контрабанда и измами. Трансграничното пазаруване е напълно законна дейност и дори представлява една от ползите от вътрешния пазар, при условие че продуктите са закупени от физически лица за лична употреба. Съществува обаче тънка разлика с „контрабандата“ вътре в ЕС, при която физически лица купуват тютюневи изделия в други държави членки привидно за собствени нужди, а после ги продават, без да плащат акцизи в държавата членка на консумация.

Разликата със съседните трети държави по отношение на акцизите е дори още по-голяма.

Сложните правила също създават стимули за незаконни дейности. По-конкретно, данъчното законодателство за тютюневите изделия е сложно в контекста на ЕС, тъй като голяма част от него има национален характер. Определението за акцизни тютюневи изделия е много сложно и за някои продукти възникват все повече проблеми във връзка с тяхното категоризиране и определение²⁵. Освен това има неясноти²⁶ и възможности за използване на „вратички“ при определенията на понятията за контрабанда и за законен внос на тютюн (а също и на алкохол) и тютюневи изделия в рамките на праговете за облекченията при внос, приложими към лицата, които пристигат от трети държави, и към лицата, пътуващи вътре в ЕС.

Сегашните мерки за ограничаване на пускането за консумация на големи/прекалено големи количества тютюневи изделия непосредствено преди увеличаване на акцизите (спекулация) също не са достатъчни. Натрупването на прекомерни запаси, които се пускат за консумация преди увеличаване на акцизите, води до изключително голямо избягване на данъци и намалява приходите за държавите членки.

В по-общ план определянето и категоризирането на тютюневите изделия (и на техния произход) може да бъде трудно и да се наложи използването на специално оборудване или извършването на лабораторен анализ.

²⁵ Като суров тютюн, пурети (марки като Next, Partner, Braniff, Skjold и т.н.), тютюн DIET (dried ice expanded tobacco), тютюн за наргиле и т.н.

²⁶ Тези неясноти се отнасят най-вече за определянето на понятието „пътници“ и на израза „случайно влизащ в ЕС при идване от трета държава“.

Тези разлики и „вратички“ представляват значителен икономически стимул за извършването на контрабанда и на други форми на незаконна търговия.

3.2. Мерките за контрол на веригата на доставки не съответстват на заплахата

Като се имат предвид ясните стимули за извършване на незаконна търговия, мерките за упражняване на контрол върху веригите на доставки на тютюневи изделия, предприети от органите или от самите икономически оператори, са крайно недостатъчни.

Освен действащите споразумения с основните производители не съществуват други правни мерки на равнище ЕС, които да задължават икономическите оператори, участващи във веригата на доставки на тютюневи изделия, да извършват комплексни проверки в работата си²⁷. Освен това на този етап няма въведено общо правно задължение за производителите или за вносителите да осъществяват мониторинг на движението на цигарите и другите тютюневи изделия в своите вериги на доставки (засичане). При липсата на такива мерки е много трудно, дори невъзможно, органите да разберат в кой момент определено изделие е било отклонено с цел незаконна търговия (проследяване).

В контекста на посочените по-горе тенденции и стимули действащите изисквания към икономическите оператори за упражняване на контрол върху веригата на доставки трябва недвусмислено да бъдат обявени за недостатъчни въпреки известния успех, постигнат във връзка с контрабандата на основни марки.

3.3. Предизвикателства за правоприлагащите органи

По отношение на правоприлагането митническите и данъчните органи са основните участници в борбата с контрабандата от трети държави. Граничните служители и полицията също имат принос. Полицията и данъчните органи, а в няколко държави членки и митниците, са важни участници в борбата с незаконното производство и разпространение в ЕС. Всички тези органи (митници, данъчни органи, полиция и гранични служители) срещат много трудности. Някои от тези трудности са от общ характер (например предизвикателства, свързани с обмена на данни, управлението на риска и целенасочеността), а други са специфични за незаконната търговия с тютюневи изделия. Освен това невинаги има механизми за ефективно сътрудничество между тези органи и структурите на ЕС, което възпрепятства общите усилия.

3.3.1. Митнически и данъчни органи

Митническите органи използват своите служители, информационни системи, процедури за контрол и оборудване, за да идентифицират многобройни форми на незаконен международен трафик на стоки, включително на тютюневи изделия. В контекста на създадения митнически съюз и при наличието на общо правно основание митническите органи в ЕС работят в тясна връзка посредством общи информационни системи, съвместни експертни групи и обмен на служители²⁸. Данъчните органи в ЕС също установяват различни форми на административно сътрудничество за борба с

²⁷ Например: изисквания за идентификация на клиентите; изисквания за осъществяване на мониторинг върху продажбите, за да се гарантира, че количествата са съизмерими с търсенето на пазара, за който са предназначени изделията; уведомяване на съответните органи за доказателства, че клиент е замесен в незаконни дейности.

²⁸ Митническото сътрудничество/взаимното подпомагане се основават на Регламент (ЕО) № 515/1997; информационни инфраструктури: Информационна система за борба с измамите и платформата „Mutual Assistance Broker“; Митническа информационна система.

данъчните измами и с укриването на данъци в ЕС. Информационните системи и мрежи, управлявани от Комисията, допринасят за сътрудничеството между органите в тази сфера²⁹. Това сътрудничество включва не само обмен на информация за риска³⁰, но и създаването на трансевропейски мрежи за контрол на движението на стоки, които не се облагат с мита и други такси³¹. Въпреки това и митническите, и данъчните органи са изправени пред редица предизвикателства в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия извън ЕС и вътре в него.

3.3.1.1. Управление на риска

През последните години митническите органи създадоха обща рамка за управление на рисковете, свързани с движението на стоки по веригите на търговски доставки, преминаващи външната граница на ЕС. Както беше подчертано неотдавна в Съобщението относно управлението на риска в областта на митниците и сигурността на веригата на доставки³², митническите органи в ЕС са изправени пред редица предизвикателства при осъществяването на ефективно управление на риска. Тези предизвикателства са свързани с качеството, наличието и обмена на данни като основа за ефективното управление на риска, контрол и разследване.

В съобщението бяха отбелязани конкретни проблеми с данните, предоставяни от икономическите оператори като основа за извършването на анализ на риска, и с капацитета на митническите органи в ЕС да използват и обменят помежду си и с другите органи информация за риска и беше посочено, че е необходимо да се подобрят сътрудничеството и обменът на данни и анализи както с икономическите оператори, така и с международните партньори. Предложени бяха допълнителни мерки за подобряване на способността на митниците да управляват рисковете за всички стоки по веригата на доставки, като тези мерки включваха по-голямо сближаване по отношение на използването на информацията, източниците на данни, механизмите и методите от страна на митниците за идентифициране на рисковете и анализиране на движенията по веригата за търговски доставки. Осъществяването на тези мерки също така ще се отрази съществено на способността на митниците в ЕС да се справят с проблема с контрабандата на тютюневи изделия.

²⁹ Например CRMS (Митническа система за управление на риска) / RIF (Информационен формуляр за риск) – член 13 от Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета относно създаване на Митнически кодекс на Общността, ОВ L 302, 19.10.1992 г., стр. 1-50 и член 4ж от Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията за определяне на разпоредби за прилагане на Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Общността, ОВ L 253, 11.10.1993 г., стр. 1-766, NCTS (Нова компютризирана система за транзит) – член 353 от Регламент № 2454/93 на Комисията, EMCS (Система за движение и контрол на акцизни стоки) – Регламент (ЕО) № 684/2009 на Комисията от 24 юли 2009 г. за прилагане на Директива 2008/118/ЕО на Съвета по отношение на компютризираните процедури за движението на акцизни стоки под режим отложено плащане на акциз, ОВ L 197, 29.7.2009 г., стр. 24–64, VIES (Система за обмен на информация за ДДС) - Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета от 7 октомври 2010 г. относно административното сътрудничество и борбата с измамите в областта на данъка върху добавената стойност, ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1–18, VIESCLO (Централно звено за връзка в сферата на непрякото данъчно облагане).

³⁰ CRMS/RIF.

³¹ NCTS.

³² COM(2012) 793, 8.1.2013 г.

3.3.1.2. Методи за контрол, оборудване, обучение и ИТ инструменти

Извършването на контрол при някои видове контрабанда, като например незаконните тютюневи изделия, скрити в законни товари или в (пътнически или товарни) превозни средства, се затруднява и от липсата на подходящо оборудване, като скенери и обучени кучета. Не всички държави членки разполагат с такова оборудване на подходящо ниво за защита на външните си граници. Степента и качеството на информираност и обучение на служителите също могат да се отразят на ефективността на борбата с контрабандата на национално равнище.

За целите на борбата с контрабандата на цигари на вътрешния пазар са необходими национални мрежи от екипи за разкриване на контрабанда на територията на държавите членки, които да работят за прекъсването и разбиването на доставките и на разпространението на незаконни тютюневи изделия в търговската мрежа, на работното място и в частните обекти. Това включва създаването на мобилни звена за контрол (контрол на втора линия) и разширяването на контрола, така че той да обхваща пунктовете за проверка във вътрешността и пазарите. Не всички държави членки са въвели тази практика.

Съществуват няколко специални ИТ инструменти за подпомагане на борбата с незаконната търговия на цигари на равнище ЕС. Има обаче данни, че понастоящем някои от наличните ИТ системи не се използват пълноценно. Например бяха отчетени видими подобрения в новия отчетен модул CIGINFO на Информационната система за борба с измамите, но въпреки усилията за рационализиране и опростяване на докладването от страна на държавите членки за извършените конфискации продължава да липсва важна информация или тази информация е непълна. Информацията относно движението на тютюневите изделия (NCTS, EMCS) също не се използва пълноценно заедно с нови технологии като анализиране на данните.

3.3.2. Други правоприлагащи органи

Полицията и граничните служители също допринасят за борбата с различните форми на незаконна търговия с тютюневи изделия. Отговорност за защитата на външните граници носят държавите членки, които действат въз основа на набор от общи европейски правила и процедури. Държавите членки играят важна роля при разкриването на тютюневи изделия, които се транспортират незаконно през сухоземната граница на ЕС извън граничните контролно-пропускателни пунктове. FRONTEX³³ оказва съдействие на техните органи в борбата с трансграничната престъпност. Агенцията извършва анализи на риска, координира оперативното сътрудничество между държавите членки и разработва и управлява информационни системи, които, измежду другите функции, дават възможност за обмен на информация.

Тъй като борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия е преди всичко задача на митниците, ролята на полицията в тази сфера е различна в различните държави членки. И все пак, полицията има водеща роля в борбата с организираната престъпност и свързаните с нея престъпления като изпирането на пари. Европейската полицейска служба (Европол) оказва подкрепа на полицейските органи на държавите членки в борбата с тежките престъпления, и по-специално с незаконното производство и

³³ Регламент (ЕО) № 2007/2004 на Съвета от 26 октомври 2004 г. за създаване на Европейска агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (ОВ L 349, 25.11.2004 г., стр. 1).

разпространение на тютюневи изделия в ЕС, както и с организирания измами с ДДС. Евроюст³⁴ подкрепя сътрудничеството между компетентните органи на държавите членки, за да могат извършваните от тях разследвания и съдебни преследвания на тежки престъпления да бъдат по-ефективни.

3.3.3. *Сътрудничество между органите и заинтересованите страни в ЕС*

За провеждането на ефективна политика за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия е необходимо целенасочено сътрудничество между националните правоприлагащи и разследващи органи. Създаването на специални работни групи, в които участват митниците, финансовите служби, полицията и всички други правоприлагащи органи, доказва, че този модел на работа е успешен. Въпреки това тази практика не е широко разпространена в Европейския съюз.

Освен това на равнище ЕС е необходимо да се подобри обменът на разузнавателни сведения и на информация между органите на ЕС, участващи в борбата с митническите измами, организираната престъпност и трансграничната престъпност (OLAF, Европол, Евроюст и FRONTEX).

3.3.4. *Корупция*

Множество проучвания³⁵ и дела на OLAF показаха, че **корупцията** сред правоприлагащите органи възпрепятства ефективната борба с незаконната търговия, особено когато корупцията засяга митниците³⁶. Корумпирането на служители продължава да бъде сред основните методи, използвани от извършителите на контрабандата за прикриване на незаконната им дейност.

3.3.5. *Международно сътрудничество с органите на трети държави*

Незаконната търговия с тютюневи изделия има значително международно измерение. По отношение на информацията относно рисковете, тенденциите и заплахите, особено в контекста на разследванията, е необходимо да има силно развит обмен на данни и сътрудничество с органите на държавите на произход и държавите на транзитно преминаване. Степента и качеството на сътрудничеството между ЕС и третите държави са доста различни и понякога осъществяването на това сътрудничество е много трудно. Благодарение на съвместните усилия сътрудничеството с Украйна и Молдова се подобри през последните две години обратно на ситуацията с Беларус. Оперативното сътрудничество с Русия, Китай и Малайзия е добро, но продължават да съществуват сериозни проблеми заради обема на незаконната търговия, идваща от тези държави.

³⁴ Решение 2002/187/ПВР на Съвета от 28 февруари 2002 г., ОВ L 63, 6.3.2002 г., стр. 1.

³⁵ Например: Study on Anti-corruption measures in EU border control, Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov, Tihomir („Проучване относно мерките за борба с корупцията при граничния контрол на ЕС“ на Филип Гунев, Росица Джекова и Тихомир Безлов), 2012 г. 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 („Цялостен доклад относно политиките на ценообразуване и контрола върху тютюневите изделия“), проучване, осъществено по поръчка на Европейската комисия по Седмата рамкова програма, Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012 г.

³⁶ Final report of the Study on Examining the links between organised Crime and Corruption, by Philip Gounev and Tihomir Bezlov, Centre for the Study of Democracy („Окончателен доклад от проучването за изследване на връзките между организираната престъпност и корупцията“ от Филип Гунев и Тихомир Безлов, Център за изследване на демокрацията), 2010 г., стр. 96-97, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

Оказваното от Сингапур и ОАЕ оперативно сътрудничество, свързано със свободните зони в тези държави, е недостатъчно. Корупцията сред правоприлагащите органи също представлява сериозен проблем в държавите на произход и на транзитно преминаване извън ЕС.

3.4. Слаби възпиращи мерки: налаганите от държавите членки санкции са относително малки

Въпреки очевидните стимули за извършването на незаконна търговия и огромните печалби от тази дейност рисковете за извършителите на контрабанда са относително малки в ЕС, да не говорим за други места³⁷. Санкциите за контрабанда на цигари са много различни в различните държави членки. Те варират както по отношение на подхода към санкциите (административни или наказателни), така и по отношение на тежестта на наказанията. В една държава членка максималната присъда за най-тежките подобни престъпления може да бъде лишаване от свобода до една година, а в други — извършителите могат да бъдат осъдени на лишаване от свобода до десет години. Размерът на глобите също е много различен. Значителните разлики в санкциите дават възможност на контрабандистите да избират местата на влизане в ЕС в зависимост от това къде са най-ниските санкции.

4. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ

Предложени са няколко действия, насочени към справяне с всички аспекти на проблема. Заради необходимостта от целенасочено използване на оскъдните ресурси обаче е наблегнато на онези мерки, чрез които може да се постигне най-бърз ефект, а именно повишаване на сигурността на веригата на доставки и по-строго правоприлагане. Действията, свързани с посочените по-долу мерки, са описани в плана за действие, придружаващ настоящото съобщение.

4.1. Мерки за намаляване на стимулите

Понастоящем възможността за хармонизиране на акцизите вътре в ЕС е ограничена, да не говорим пък за хармонизиране със съседните държави. Въпреки това, докато се работи за осъществяването на тази идея в по-дългосрочен план вътре в ЕС и особено с източните съседи, могат да се предприемат други незабавни мерки в краткосрочен план за намаляване на стимулите и „вратичките“.

Например **определението за акцизен тютюн**, което е много сложно, може да бъде опростено, като се приведе в съответствие с митническите определения. Наличието на точно определение за акцизните стоки, изготвено въз основа на обективни критерии, е предпоставка за намаляване на административната тежест върху икономическите оператори и данъчните органи, като по този начин ще се намалят „вратичките“ и ще се постигне по-голямо съответствие със законодателството относно акцизите.

Що се отнася до **неяснотата в разликата между контрабанда и законен внос от пътници**, Комисията смята да изготви технически насоки, които да помогнат на държавите членки за използването на обективни критерии при прилагане на праговете на облекченията за пътниците.

³⁷

Обезпокоително е, че неотдавна някои съседни държави декриминализираха контрабандата на цигари.

Във връзка със **спекулациите** е необходимо да се проучи дали въвеждането на общи основни правила за борба с тях може да ограничи избягването на данъци, без да се наруши конкуренцията между икономическите оператори, установени в различни държави членки. Мерките за борба със спекулациите са обвързани с доказване на плащането на акцизи. На надеждните оператори, които са сключили споразумения за установяването на по-високи стандарти на съответствие, следва да се дадат по-дълги преходни периоди, за да докажат плащането на акцизите.

Освен **стимулите** за контрабандистите, тези за **потребителите също трябва да намалее**т. За да бъдат убедени гражданите да не купуват незаконни цигари и други тютюневи изделия, широката общественост трябва да бъде по-добре информирана за отрицателните последици от незаконната търговия, по-специално за ефекта върху националния бюджет и участието на организираната престъпност, както и за факта, че незаконните продукти не отговарят на законодателството на ЕС за тютюневите изделия, например по отношение на разпоредбите относно съставките и задължителните предупреждения относно здравето върху опаковката.

Комисията:

- ще проучи възможностите за опростяване на прилагането на правилата относно акцизите, например чрез технически насоки;
- ще проучи възможностите за ограничаване на избягването на данъци чрез въвеждането на общи основни правила за борба със спекулациите;
- ще разшири обхвата на съществуващите вече целенасочени действия в сътрудничество със заинтересованите и желаещите държави членки, за да може обществеността да бъде по-добре информирана за нанасяните вреди и конкретните рискове, свързани с консумацията на незаконни тютюневи изделия.

4.2. Мерки за гарантиране на сигурността на веригата на доставки

Като първа и най-важна мярка за по-голяма сигурност на веригите на доставки на тютюневи изделия, от интерес и за ЕС, и за държавите членки е те да **подпишат, ратифицират и ефективно да прилагат Протокола към Рамковата конвенция за контрол на тютюна**, включително мерките относно лицензирането на производствените съоръжения, комплексните проверки и разпоредбите относно свободните зони вътре в ЕС.

Най-важното е, че протоколът задължава страните по него да създадат **система за засичане и проследяване** на всички тютюневи изделия, които се произвеждат или внасят на тяхната територия (член 8)³⁸. Основният елемент в такава система е уникалната маркировка за идентификация, чрез която се определят произходът на изделията и точката, в която са били отклонени за незаконна търговия. Благодарение на системата компетентните органи на страните по протокола (т.е. държавите членки и Европейската комисия) ще могат да осъществяват мониторинг и контрол на движението на тютюневи изделия и правния им статус и ще може да се обменя информация с международните партньори посредством глобалното звено за обмен на информация към секретариата на СЗО за РККТ. Такава система за засичане и

³⁸

Страните по протокола са длъжни да изпълнят изискването в срок от пет години след влизането в сила на протокола за цигарите и в срок от десет години за останалите тютюневи изделия (член 8, параграф 3).

проследяване ще подобри значително контрола върху веригата на доставки и ще засили действащите мерки, които се прилагат по отношение на движението на акцизни стоки вътре в ЕС (EMCS за стоки от ЕС или NCTS за стоки извън ЕС).

Основните характеристики на националните системи за засичане и проследяване следва да бъдат определени на равнище ЕС, за да не се наруши вътрешният пазар на тютюневи изделия в ЕС. За тази цел може да бъде прието неотдавнашното предложение на Комисията за нова директива за тютюневите изделия³⁹. За да се осигури цялостна проследимост на тютюневите изделия и да се гарантира, че на пазара на ЕС има само изделия, които отговарят на изискванията, в член 14 от предложението се предвиждат мерки за засичане и проследяване на равнището на потребителските опаковки за тютюневите изделия по цялата верига на доставки (с изключение на продажбите на дребно). В предложението се предвижда още производителите на тютюневи изделия да сключват договори с независими трети страни, предлагащи капацитет за съхранение на данните от системата, за да се осигури пълна прозрачност и достъп за органите на държавите членки и Европейската комисия.

Освен това предложението предвижда защитен елемент за всички тютюневи изделия, който ще помогне на потребителите и органите да различават оригиналните изделия от фалшифицирането.

Следователно предложението на Комисията за нова директива за тютюневите изделия съдържа в член 14 разпоредби относно засичане и проследяване, които съответстват изцяло на Протокола към РККТ, що се отнася до търговията на ЕС с тютюневи изделия.

Комисията ще предложи мерки

- за подписване, ратифициране и прилагане на Протокола към РККТ на равнище ЕС;
- за постигане на съответствие с разпоредбите на протокола по въпросите, които попадат в сферата на компетентност на ЕС.

Европейският парламент и Съветът следва да приемат предложението на Комисията за нова директива за тютюневите изделия възможно най-скоро, включително предложените мерки за засичане и проследяване.

4.3. Мерки за по-строго прилагане

4.3.1. Преодоляване на предизвикателствата пред правоприлагащите органи на ЕС

4.3.1.1. Управление на риска

Осъществяването на действията, посочени в Съобщението относно управлението на риска в областта на митниците, особено на тези относно качеството на данните, които икономическите оператори предоставят, достъпността на тези данни и обмена им с цел управление на риска, ще осигури по-силна, последователна и координирана рамка за управление на риска и може да подобри насочеността на усилията към съмнителните операции (включително такива, които са свързани с тютюневи изделия). **Обменът на аналитична информация с митническите служби на ЕС и с други участници от Съюза** в борбата с незаконната международна търговия ще повиши капацитета на оперативните органи. Тази усъвършенствана рамка ще допринесе в значителна степен

³⁹ COM(2012)788 final, 19.12.2012 г., Предложение за директива за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия.

за борбата с всички форми на незаконна търговия, включително контрабандата на тютюневи изделия.

4.3.1.2. Оперативни действия

Вече се предполага, че оперативните действия, извършвани съгласно Плана за действие за източната граница, ще дадат обещаващи резултати и затова осъществяването им следва да продължи в рамките на настоящата стратегия. Като част от рамката на ЕС за управление на риска в областта на митниците контрабандата на цигари беше определена за приоритетна област на контрол за 2013 г., като целта е да се извършва по-интензивен координиран контрол, основан на риска, в целия ЕС⁴⁰. В допълнение към приоритетната област на контрол Комисията и румънските митници организираха съвместна регионална митническа операция, в която участваха още Украйна и Молдова. В зависимост от резултатите от тези действия ще бъдат изготвени и изпълнени конкретни препоръки за засилване на системния капацитет на ЕС за идентифициране на общите рискове, свързани с цигарите, и насочване на усилията към тях. След изготвянето на положителен окончателен анализ на резултатите може да се препоръча също така **да се организират допълнителни целенасочени действия** по отношение на незаконната търговия с тютюневи изделия, които може да са свързани с конкретни високорискови фактори, например пратки от държави, които се смятат за основни източници, като ОАЕ, или от доказани рискови центрове.

Слабостите в съвместните митнически операции, отбелязани от работна група „Митническо сътрудничество“ към Съвета⁴¹, следва да бъдат отстранени, а обменът на информация по време на такива операции — подобрен.

Информацията за географския произход на доставките на незаконни тютюневи изделия може да бъде подобрена чрез извършването на **технически анализ на мостри** от изделията, конфискувани в държавите членки.

4.3.1.3. ИТ инструменти и оборудване

Държавите членки следва да бъдат насърчавани да използват пълния потенциал на **съществуващите ИТ инструменти като CIGINFO**. Паралелно с това Комисията ще предоставя повече информация за резултатите от извършвания от нея анализ на конфискациите. Комисията и органите на държавите членки биха могли да използват данни от съобщенията за статуса на контейнерите, за да насочат усилията си към подозрителни товари, свързани с контрабандата на цигари. Освен това ще бъдат разгледани възможности за по-ефективното използване на друго оборудване като инфраструктури, свързани с **автоматизирания инструмент за разпознаване на регистрационния номер и кода на контейнерите** (чрез обмен на информацията, получена чрез този инструмент на регионално равнище или на равнище ЕС).

Следва да бъде обсъдено и използването на Информационната система за борба с измамите при транзит⁴² за открояване на тенденции въз основа на резултатите от анализа на данни, за да се помогне на държавите членки при насочването на усилията

⁴⁰ Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията, членове 4ж—4й.

⁴¹ Док. 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, Проектна група 4.6. на Четвъртия план за действие от Стратегията за митническо сътрудничество от 2009 г. (Док. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

⁴² Информационната система за борба с измамите при транзит е приложение на Информационната система за борба с измамите, вж. бележка под линия 28.

им във връзка с оперативния риск. Възможността за подобно действие въз основа на операциите в EMCS също би могла да бъде разгледана.

За **модернизирането на митниците**, включително на тяхната инфраструктура и оборудване, могат да бъдат отпуснати повече средства от структурните фондове на ЕС в бъдеще, ако държавите — членки на ЕС, определят целта и я обявят за приоритет в националните си пакети.

4.3.1.4. Сътрудничество между органите на ЕС

В допълнение към конкретните действия за подобряване на обмена на информация относно риска и за по-активно използване на данните за веригата на доставки посредством разработването на общи инструменти и методи за управление на риска на равнище ЕС, както е посочено в Съобщението относно управлението на риска, предвидената реформа на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) трябва да създаде условия за засилено сътрудничество между OLAF, Европол, Евроюст и FRONTEX при извършването на разследванията⁴³. Постигнатото споразумение все още предстои да бъде официализирано. Предложението за реформа на Европол⁴⁴ също създаде условия за по-активен обмен на информация при разследванията.

Обменът на информация и разузнавателни сведения между различните органи, чиято дейност е свързана със защитата на външните граници, допринася за предотвратяването на този особен вид трансгранична престъпност и за борбата с нея. По тази причина е важно OLAF и FRONTEX да обменят разузнавателни сведения в контекста на системата EUROSUR на равнище ЕС, а митническите органи да участват в системата и да я захранват с информация на национално равнище⁴⁵.

4.3.1.5. Специфична(и) проблемна(и) област(и)

Специфичният и наболял проблем в **Гърция** като основно място на влизане ще бъде разгледан от работна група „Гърция“⁴⁶ и ще бъде оказана техническа помощ за реформа на Генералния секретариат по приходите.

Комисията:

- ще организира допълнителни целенасочени действия в ЕС и/или с трети държави, като използва най-подходящите налични инструменти като приоритетните области на контрол и митническите операции на регионално и/или международно равнище;
- ще работи за преодоляване на слабостите, установени при съвместните митнически операции;
- ще продължи работата си върху научноизследователските методи и методите за анализи в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия;
- ще предоставя на държавите членки повече обратна информация за анализа на конфискуваните изделия;

⁴³ COM(2011) 135 окончателен.

⁴⁴ COM(2013) 173 final.

⁴⁵ Работен документ на службите на Комисията, Определяне на техническата и оперативната рамка на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR) и на действията, които трябва да се предприемат за нейното установяване (SEC(2011)145 окончателен).

⁴⁶ Това следва да включва предоставяне на финансиране за допълнително митническо оборудване по програми „Херкулес II“ и „Херкулес III“ и съвместна работа с гръцките национални органи за идентифициране и отстраняване на слабостите при контрола.

- ще предложи мерки за свързване и събиране на централно равнище на информацията, получена чрез автоматизирания инструмент за разпознаване на регистрационния номер и кода на контейнерите, за да може останалите държави членки също да имат достъп до тази информация;

- ще оказва допълнително съдействие на митническите органи на държавите членки при определянето на налични и бъдещи програми, чрез които да се подпомагат и модернизират митниците в ЕС по отношение на тяхната инфраструктура, оборудване (включително за митническите лаборатории), системи и услуги;

- ще улесни достъпа във връзка с използването от държавите членки на наличните и бъдещите инструменти и програми за финансиране;

- ще работи за преодоляване на специфичните проблеми в Гърция, като предприеме целесъобразни действия в рамките на работна група „Гърция“.

Комисията и държавите членки следва:

- въз основа на резултатите от приоритетната област на контрол да изготвят и изпълнят препоръки за засилване на капацитета на ЕС за разкриването на контрабанда на цигари.

Европейският парламент и Съветът следва да приемат:

- очакваното преразглеждане на Регламента за OLAF във възможно най-кратък срок;

- предложението на Комисията за реформа на Европол.

Държавите членки следва да подобрят въвеждането на информация в CIGINFO.

4.3.1.6. Обмен на експертен опит и най-добри практики

Като обща мярка е важно да се **оптимизират и координират наличните ресурси** както на национално равнище, така и на равнище ЕС, за да се засилят способността и капацитетът за правоприлагане. В сферата на международната контрабанда на цигари успешното изпълнение на национални стратегии допринесе за намаляване на незаконната търговия в редица държави от ЕС.

Обменът на експертен опит може да създаде важни полезни взаимодействия и да даде възможност за откриването на най-новите и ефикасни технологии и методи за целите на предотвратяването и разкриването. Този обмен и едно бъдещо обединяване на ресурсите са основни цели на бъдещите програми „Митници“ и „Фискалис 2020“⁴⁷. Възможно е също така те да бъдат подпомогнати частично и в контекста на борбата с измамите чрез програмата „Херкулес III“. Борбата с трансграничната престъпност може да бъде подкрепена и чрез Инструмента за финансово подпомагане за управлението на границите и общата визова политика, които са част от Фонда за вътрешна сигурност⁴⁸.

В работна група „Митническо сътрудничество“ на Съвета се извършва **обмен на национални практики в борбата с митническите престъпления** (основно контрабанда). Специална група поема ангажимента за подобряване на възможностите за

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

⁴⁸ COM(2011) 750 окончателен.

борба със заплахата от тежка и организирана престъпност при контрабандата на цигари чрез нови форми на сътрудничество и техники на разследване⁴⁹.

Също така може да бъде разгледана възможността за координиран подход при **обучението** на различните правоприлагащи органи за особеностите на търговията с тютюневи изделия, която е изключително сложно явление дори когато е законна. На равнище ЕС могат да се предприемат също така конкретни мерки за **борба с корупцията** и може да се обменя опит в тази сфера. За тези цели Комисията следва да съдейства на държавите членки за организирането на обмени на служители между компетентните национални органи, които участват в борбата с контрабандата.

Комисията:

- ще разработи специален модул за обучение, предназначен за правоприлагащите органи, съвместно с държавите членки, СЕРОЛ и (в бъдеще) Европол;
- ще окаже подкрепа на държавите членки при обмена на най-добри практики в борбата с митническите престъпления и корупцията, включително чрез отпускането на финансова помощ по програма „Херкулес“ за целите на обмена на служители.

4.3.2. Засилване на сътрудничеството с основните държави на произход и на транзитно преминаване

Основните държави на произход и транзитно преминаване трябва да обменят информация относно своето законно производство и разпространение на цигари, относно оценките на заплахите и относно организираната престъпност, както и да си сътрудничат и помагат при конкретни разследвания.

За тази цел ЕС трябва да използва по-рационално наличните форми на сътрудничество с Китай, като рамката, създадена съгласно Споразумението за митническо сътрудничество и административна взаимопомощ (СМСАВ⁵⁰), и да повдигне проблема за разглеждане в контекста на това сътрудничество. Също така ЕС следва да използва пълноценно действащите и бъдещите споразумения за асоцииране с държавите, участващи в Европейската политика за съседство, и споразуменията за стабилизиране и асоцииране с държавите от Западните Балкани. Темата трябва да бъде редовно повдигана на съответните министерски заседания в контекста на политиката за съседство, както и на семинарите на високо равнище по въпросите на митническото сътрудничество. Трябва да бъдат предприети мерки за насърчаване на хармонизираните подходи към сближаването на структурата и ставките на акцизите в съседните партньорски държави чрез съществуващи или новосъздадени многостранни форуми, за да бъдат сведени до минимум на стимулите за контрабанда, породени от разликите между държавите.

Изпълнението на стратегическите рамки за митническо сътрудничество с Русия, Украйна и Молдова следва да продължи, особено във връзка със създаването на механизми, даващи възможност за обсъждане на сътрудничеството за борба с митническите измами, което включва и евентуални съвместни действия. Подобна рамка трябва да бъде приета и с Беларус. Преговорите за споразумения за административно

⁴⁹ Проектна група по действие 5.1 „За подобряване на възможностите за борба със заплахата от тежка и организирана престъпност при контрабандата на цигари чрез нови форми на сътрудничество и техники на разследване“.

⁵⁰ ОВ L 375, 23.12.2004 г., стр. 20.

сътрудничество между OLAF и украинските и молдовските митници трябва да приключат до юли 2013 г. и да започнат преговори с Русия и Беларус.

Въпреки че няма двустранна рамка за сътрудничество с ОАЕ, ЕС трябва да обсъди проблема със страната на политическо равнище в допълнение към засилването на контрола на ЕС върху пратките, идващи от ОАЕ, и организирането на целенасочени операции.

ЕС следва също така да продължи да предоставя техническа и финансова помощ на държавите, участващи в Европейската политика за съседство, Западните Балкани и Турция за борба с незаконната търговия и с корупцията в митниците и в други правоприлагащи органи.

Споразуменията за партньорство и сътрудничество с Виетнам, Малайзия и Сингапур⁵¹ също следва да бъдат използвани като основа за засилено сътрудничество в борбата с организираната престъпност. Разпоредбите за борба с измамите, предложени в споразуменията за свободна търговия с тези държави, трябва да бъдат използвани за засилено сътрудничество в сферата на митниците. Подобни разпоредби ще бъдат системно включвани във всички международни споразумения на ЕС за търговия и/или сътрудничество.

Влизането в сила и **прилагането на Протокола към РККТ** ще придадат ново измерение на борбата с незаконната търговия на световно равнище посредством системата за следене и обратно проследяване и глобалното звено за обмен на информация към секретариата на СЗО за РККТ, а също и чрез засилване на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси и взаимната правна помощ по юридически въпроси. Освен СЗО, СМО и Интерпол също могат да играят важна роля за насърчаване на своите членове да ратифицират и приложат Протокола към РККТ и да го използват като основа за предприемането на ефикасни мерки.

Комисията:

- ще работи по-активно с Китай, държавите, участващи в Европейската политика за съседство, Русия, Западните Балкани и Турция в сферата на митническото сътрудничество и борбата с контрабандата на цигари;
- ще проучи дали е целесъобразно да бъдат назначени допълнителни служители на ЕС за връзка в основните държави на произход и на транзитно преминаване;
- ще предложи необходимите разпоредби относно борбата с измамите да бъдат редовно включвани в мандатите за водене на преговори за международни споразумения;
- ще насърчава подписването, ратифицирането и прилагането на Протокола към РККТ, особено от основните държави на произход, включително чрез тясно сътрудничество със СМО и засилено сътрудничество с Интерпол и чрез финансово и техническо подпомагане за секретариата на СЗО за РККТ и държавите, които не са членки на ЕС.

Комисията и Европейската служба за външна дейност (ЕСВД) ще повдигат редовно проблема с незаконната търговия с тютюн на равнище ЕС с основните държави на произход и транзит, особено с ОАЕ. Комисията ще предложи съвместни планове за действие между ЕС и основните държави на произход.

⁵¹

Споразумението за партньорство и сътрудничество с Виетнам беше подписано през юни 2012 г. Преговорите със Сингапур и Малайзия напредват. Преговорите за споразумение за свободна търговия със Сингапур приключиха през декември 2012 г., а тези с останалите държави са в ход.

Комисията ще работи в сътрудничество с глобалното звено за обмен на информация към секретариата на СЗО за РККТ. Държавите членки също следва да направят това.

4.4. Въвеждане на по-строги санкции

Що се отнася до възпиращите мерки, в целия ЕС са необходими ефективни и възпиращи санкции, включително наказателноправни, за успешното намаляване на незаконната търговия с тютюневи изделия. Комисията ще организира външно проучване на съществуващите наказания в държавите членки, по-специално на свързаните с незаконната търговия с тютюневи изделия, по-конкретно контрабандата, и начина, по който съдилищата прилагат тези наказания.

Няколко действащи инициативи от по-общ характер вече предлагат възможност за засилване на възпиращите мерки във връзка с незаконната търговия с тютюневи изделия. Съгласно разпоредбите на приетия наскоро Протокол към РККТ на СЗО страните по протокола трябва да приемат законодателни и други мерки за категоризирането на някои деяния като незаконни съгласно националното законодателство и да гарантират, че лицата, носещи отговорност за незаконното деяние, подлежат на ефективни, пропорционални и възпиращи наказателноправни или други санкции. В предстоящото проучване ще бъде осъществен също така мониторинг на съответствието с Протокола към РККТ и в зависимост от резултатите Комисията ще разгледа възможността да внесе законодателни предложения.

Освен това през юли 2012 г. Комисията вече предложи да бъде приета Директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред⁵², в която се хармонизират определенията за престъпленията, минималните и максималните санкции и давностните срокове, които все още са различни в различните държави — членки на ЕС. Ако държавите членки изпълнят това, те ще допринеса за решаването на проблема с различните санкции. Освен това Комисията ще предложи през 2013 г. сближаване на определенията на митническите нарушения и санкциите, които не са наказателноправни.

Комисията:

- ще извърши външно проучване на съществуващите наказания в държавите членки, при което ще се анализира също така транспонирането на Протокола към РККТ;
- ще направи предложение за сближаване на определенията на митническите нарушения и санкциите, които не са наказателноправни.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

За борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия са необходими както политически ангажменти, така и конкретни действия, за да се защитят финансовите интереси на ЕС и държавите членки, да се води борба с трансграничната престъпност и да се защитят гражданите от продукти, които не отговарят на изискванията на законодателството за контрол върху тютюневите изделия.

⁵² COM(2012) 363 final, 2012/0193 (COD), Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред.

Приети бяха някои мерки и инициативи, които са в процес на изпълнение. Други са в процес на подготовка, а трети трябва да бъдат засилени. Преди всичко обаче контрабандата на тютюневи изделия е сложен и глобален проблем. За постигането на ефективни резултати е необходимо подходът към този проблем да бъде всеобхватен, както по отношение на географското измерение, така и във връзка с правилата, ресурсите и процедурите, като едновременно се обхванат търсенето, предлагането, контролът и правоприлагането.

Чрез изпълнението на изложената в настоящото съобщение стратегия и свързаните с нея мерки и действия, описани в приложения план за действие, ще се работи за отстраняването на установените проблеми и фактори, което ще засили значително борбата с незаконната търговия в ЕС и ще спомогне за прилагането на съществуващите мерки и политики.

Комисията приканва Европейския парламент и Съвета да обсъдят мерките, предложени в настоящото съобщение и плана за действие към него, и да подкрепят Комисията и държавите членки в изпълнението им. Комисията ще следи изпълнението на плана за действие, което следва да приключи до края на 2015 г., по-специално неговото отражение върху различните фактори за проблема, и ще подготви доклад три години след публикуването на настоящото съобщение.