



Bruxelles, den 12.5.2017
COM(2017) 235 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Statusrapport om gennemførelsen af Kommissionens meddelelse "Intensivering af kampen mod cigaretsmugling og andre former for ulovlig handel med tobaksvarer – En samlet EU-strategi (COM(2013) 324 final af 6.6.2013)"

DA

DA

AFSNIT A: INDLEDNING

Cigaretsmugling har været et stort problem i Europa i nogen tid. Ulovlig handel med tobak gør cigaretter tilgængelige til lavere priser end dem, der er fastsat for at afholde folk fra at ryge. Samtidig overholder de ulovlige produkter typisk ikke produktbestemmelserne, f.eks. bestemmelserne om mærkning. Ulovlig handel med tobak indebærer også, at staten mister betydelige indtægter. Hvis alle cigaretter, der sælges på det sorte marked, blev solgt lovligt, ville EU's og medlemsstaternes budget få tilført over 10 mia. EUR om året. Sidst, men ikke mindst, er cigaretsmugling en indtægtskilde for organiserede kriminelle grupper fra Europa og tredjelandene, og cigaretsmugling har i nogle tilfælde også været sat i forbindelse med finansiering af terrorisme¹. Bekæmpelse af ulovlig handel med tobak er således også vigtig for at beskytte sikkerheden i EU².

I 2013 fremlagde Kommissionen en omfattende strategi³ for at intensivere kampen mod ulovlig handel med tobak. Strategien var baseret på en detaljeret analyse af smuglingsfænomenet i EU og de faktorer, der ligger bag, og den indeholdt forslag til, hvordan man kan bekæmpe ulovlig handel med tobak ved at tage udgangspunkt i en tidligere handlingsplan til bekæmpelse af cigaret- og alkoholsmugling ved EU's østlige grænse⁴. 2013-strategien blev ledsaget af en ny handlingsplan⁵ med 50 punkter, som Kommissionen og/eller medlemsstaterne skulle gennemføre. Rådet godkendte strategien og handlingsplanen i sine konklusioner den 10. december 2013⁶. Europa-Parlamentet har for nylig understreget nødvendigheden af at intensivere kampen mod ulovlig handel med tobak, især når det gælder "cheap whites"⁷.

Med denne rapport opfyldes det løfte, som Kommission gav i 2013 om at overvåge gennemførelsen af strategien og handlingsplanen⁸, navnlig hvad angår de specifikke faktorer, som ligger bag problemet. Afsnit **B** i rapporten giver et overblik over de vigtigste initiativer, der er taget siden 2013-strategiens fremlæggelse. Afsnit **C** beskriver kort den nuværende situation med det ulovlige marked. Afsnit **D** omhandler de erfaringer, man har gjort sig siden da, og indeholder nogle forslag til yderligere overvejelse.

AFSNIT B: DE VIGTIGSTE INITIATIVER, DER ER BLEVET GENNEMFØRT SIDEN 2013

I 2013-strategien blev der opfordret til målrettede interne og eksterne foranstaltninger for at intensivere kampen mod grænseoverskridende smugling af cigaretter og andre tobaksvarer. Det overordnede mål med disse foranstaltninger var at sikre den lovlige forsyningskæde, styrke håndhævelsen og tackle incitamenterne til den ulovlige handel. Endelig anerkendte man i strategien, at man på grund af den nationale lovgivnings territoriale grænser – ud over de foranstaltninger, der træffes på nationalt plan – kun vil kunne tackle dette globale fænomen i tilstrækkelig grad ved hjælp af en koordineret indsats på europæisk og internationalt plan. Med dette for øje er der blevet truffet flere vigtige foranstaltninger siden 2013.

¹ Se også FN's Sikkerhedsråds resolution 2199 af 12. februar 2015.

² Den europæiske dagsorden om sikkerhed (COM(2015) 185 final af 28. april 2015, s. 4 og 6).

³ COM(2013) 324 final af 6. juni 2013.

⁴ SEC(2011) 791 final af 24. juni 2011.

⁵ SWD(2013) 193 final af 6. juni 2013.

⁶ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/council_conclusions_en.pdf.

⁷ Europa-Parlamentets beslutning af 9. marts 2016 (2016/2555 (RSP)).

⁸ Af hensyn til overskueligheden er specifikke afsnit i denne rapport knyttet til punkterne i 2013-handlingsplanen.

1. Ændringer af de lovgivningsmæssige og politiske rammer

a) På globalt plan har Kommissionen lige fra starten gået forrest i arbejdet med protokollen til udryddelse af den ulovlige handel med tobaksvarer til WHO's rammekonvention om tobakskontrol ("**FCTC-protokollen**") (foranstaltning 2.1 og 2.2). Protokollen har til formål at sikre forsyningskæden med ægte cigaretter, navnlig ved at give parterne pligt til at oprette et følge- og sporingssystem for tobaksvarer senest fem år efter protokollens ikrafttrædelse. Protokollen tager også højde for godkendelsen af visse aktiviteter, regler om fornøden omhu for producenterne samt regler for internetsalg, toldfrit salg og frihandelszoner. Desuden støtter protokollen det internationale samarbejde mellem de håndhævende myndigheder.

Protokollen udgør i dag det internationale samfunds vigtigste respons på den grænseoverskridende ulovlige handel med tobak. EU viste sin opbakning til protokollen ved at være en af de første parter, der ratificerede⁹ den, i juni 2016. Protokollen skal ratificeres af 40 parter, før den kan træde i kraft. Pr. 31. december 2016 havde 25 parter ratificeret den, herunder seks EU-medlemsstater¹⁰.

Kommissionen gør en aktiv indsats for at fremme protokollen i EU og på verdensplan, og den gør brug af sin diplomatiske indflydelse i de internationale forbindelser, bl.a. i de institutionelle rammer med nabolandene (foranstaltning 3.2.12) og Østasien (foranstaltning 3.2.1). I denne sammenhæng hjalp Kommissionen FCTC's sekretariat med afholdelsen af en regional workshop i Myanmar i december 2014. På den 7. konference mellem parterne i WHO-rammekonventionen i november 2016 indledte EU globale drøftelser om den fremtidige gennemførelse af protokollen (foranstaltning 3.2.13). Kommissionen har også ydet anden finansiel støtte til processen lige fra starten¹¹.

b) Sideløbende hermed har EU ajourført og styrket sin **lovgivning om tobakskontrol**. Det reviderede **tobaksvaredirektiv**¹² (TPD) blev vedtaget i 2014. Når det gælder ulovlig handel med tobak, har TPD til formål at sikre forsyningskæden på baggrund af et følge- og sporingssystem, som omfatter hele EU, og manipulationssikrede sikkerhedsfeatures på enkeltpakningsniveau. Ved at gennemføre de relevante forpligtelser i TPD, hvad følge- og sporingssystemet angår, vil medlemsstaterne også overholde de tilsvarende bestemmelser i FCTC-protokollen. Cigaretter, der fremstilles i eller til EU's indre marked, vil blive fulgt og sporet i henhold til TPD fra maj 2019. Kommissionen er i øjeblikket ved at udarbejde den lovgivning, der er nødvendig for at indføre EU's kommende følge- og sporingssystem (foranstaltning 2.3 og 2.4).

c) EU har ligeledes styrket sine efterforskningsredskaber for at spore told- og afgiftssvig via reformen af **Rådets forordning (EF) nr. 515/97 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder i toldspørgsmål**¹³. Den nye forordning gør det muligt for efterforskerne at sammenligne fysiske containerbevægelser med import- og transitdata og med eksportdata for punktafgiftspligtige varer, navnlig cigaretter. Den gør det ligeledes lettere at bruge beviser fra andre EU-jurisdiktioner i nationale administrative og retlige procedurer. Når den nye **EU-toldkodeks**¹⁴ er gennemført fuldstændigt, vil den skabe et IT-miljø, som bidrager til mere effektive, risikobaserede toldkontroller, bl.a. på området for cigaretsmugling.

⁹ Rådets afgørelse (EU) 2016/1750 og 2016/1749 af 17. juni 2016 (EUT L 268 af 1.10.2016, s. 1).

¹⁰ EU's ratificering tæller ikke med i kravet om 40 ratificeringer.

¹¹ Et af de seneste eksempler er støtten fra EU's sundhedsprogram (400 000 EUR).

¹² Direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 (EUT L 127 af 29.4.2014, s. 1).

¹³ Forordning (EU) nr. 2015/1525 af 9. september 2015 (EUT L 243 af 18.09.2015, s. 1).

¹⁴ Forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 (EUT L 269 af 10.10.2013, s. 1).

På samme måde vedtog Kommissionen i 2014 en EU-strategi og -handlingsplan for **toldrisikostyring**¹⁵ for at beskytte EU's og EU-borgernes sikkerhed, interesserne hos de virksomheder, der driver lovlig handel, og EU's finansielle interesser, samtidig med at man sikrer en gnidningsløs handel. I juli 2016 vedtog Kommissionen en statusrapport om foranstaltningernes gennemførelse¹⁶.

d) Desuden er Kommissionen i øjeblikket ved at foretage en konsekvensanalyse af den mulige revidering af afgiftsrammerne, nemlig direktiv 2011/64/EU¹⁷ om **punktafgiftsstrukturen og -satterne for forarbejdet tobak**. En ekstern evalueringsrapport¹⁸ har hjulpet med at identificere mulighederne for at reducere administrative byrder og omkostninger for både medlemsstaterne og de erhvervsdrivende med det formål at mindske fordrejninger på det indre marked¹⁹ og reducere incitamentene til ulovlig handel med tobak. Kommissionen undersøger i øjeblikket indvirkningen af disse muligheder, og i denne sammenhæng ser den også på definitionerne og den afgiftsmæssige behandling af tobaksvarer i hele EU (foranstaltning 1.1). Kommissionen overvejer endvidere, hvorvidt **råtabak** bør medtages under anvendelsesområdet for punktafgiftspligtige varer i direktiv 2011/64/EU, hvilket ikke er tilfældet nu. Derfor er det i øjeblikket ikke muligt at bruge de vigtigste redskaber til bekæmpelse af svig (dvs. administrativt samarbejde, informationsudveksling og Systemet til Verifikation af Punktafgiftspligtige Varers Omsætning eller EMCS), når det gælder råtabak.

Kommissionen har i den forbindelse overvejet at harmonisere antiforegribelsesforanstaltningerne i EU (foranstaltning 1.3). Medlemsstaterne anså dog ikke dette for at være hverken muligt eller ønskeligt. Hvad angår de **tilladte mængder for rejsende** (i henhold til direktiv 2007/74/EF²⁰ om fritagelse for merværdiafgift og punktafgifter på varer, der indføres af rejsende fra tredjelande), konkluderede Kommissionen, at dette spørgsmål kunne tages op ved hjælp af ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger²¹ (foranstaltning 1.2).

e) Direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (det "**fjerde antihvidvaskdirektiv**")²² udgjorde et vigtigt skridt mod en mere effektiv indsats fra EU's side for at bekæmpe hvidvask af penge fra kriminelle aktiviteter og imødegå finansieringen af terroraktiviteter. Det sætter høje standarder for at forebygge hvidvask af penge og kræver f.eks., at medlemsstaterne opretter nationale registre over reelle ejere af virksomheder og udpegede truster. Dette vil bidrage til en bedre sporing af pengestrømme til f.eks. ulovlig handel med tobak og hindre kriminelle i at hvidvaske udbyttet fra sådanne aktiviteter.

¹⁵ COM(2014) 527 final af 21. august 2014.

¹⁶ COM(2016) 476 final af 19. juli 2016.

¹⁷ Direktiv 2011/64/EU af 21. juni 2011 (EUT L 176 af 5.7.2011, s. 24).

¹⁸ "Study on the measuring and reducing of administrative costs for economic operators and tax authorities and obtaining in parallel a higher level of compliance and security in imposing excise duties on tobacco products" (undersøgelse af måling og reduktion af administrative omkostninger for erhvervsdrivende og skattemyndigheder og en samtidig opnåelse af et højere niveau af overensstemmelse og sikkerhed ved pålæggelsen af punktafgifter på tobaksvarer)
http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/studies_reports/ramboll-tobacco-study.pdf.

¹⁹ COM(2015) 621 af 21. december 2015.

²⁰ Direktiv 2007/74/EF af 20. december 2007 (EUT L 346 af 29.12.2007, s. 6).

²¹ COM(2013) 849 final af 3. december 2013.

²² Direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 (EUT L 141 af 05.06.2015, s. 73).

Herudover har Kommissionen vedtaget en omfattende **handlingsplan med henblik på at styrke bekæmpelsen af finansiering af terrorisme**²³. Et af planens mål er at indføre foranstaltninger til kriminalisering af hvidvask af penge ved at vedtage en fælles definition af strafbare handlinger og sanktioner, for så vidt angår hvidvask af penge, i hele EU²⁴.

f) Kommissionen har desuden taget initiativ til en tilnærmelse af **sanktionerne** for toldrelaterede strafbare handlinger, herunder cigaretsmugling. Den har med dette formål for øje stillet et lovgivningsforslag²⁵, som Rådet og Europa-Parlamentet i øjeblikket behandler. Efter den politiske aftale mellem medlovgiverne om et **nyt direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser**²⁶ vedtog Rådet sin holdning ved førstebehandlingen i april 2017.

Samtidig har Kommissionen sponsoreret en undersøgelse af effektiviteten af de sanktioner, der anvendes i medlemsstaterne for strafbare handlinger relateret til ulovlig handel med tobak (foranstaltning 3.3.1). Undersøgelsen bekræfter, at de eksisterende sanktioner for cigaretsmugling og den måde, som den relevante lovgivning anvendes på i praksis ved domstolene, varierer betydeligt mellem medlemsstaterne.

2. Styrkelse af de håndhævende myndigheder og samarbejdet mellem myndighederne

Et af de vigtige elementer i 2013-strategien var at styrke retshåndhævelsen på EU- og medlemsstatsplan og at forbedre samarbejdet mellem de relevante aktører.

a) Det **Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF)** er det eneste efterforskningsorgan i EU til beskyttelse af EU's budget, både på udgiftssiden og indtægtssiden. Kontorets rolle omfatter sporing og efterforskning af sager vedrørende toldsvig og koordinering af tværnationale aktioner til bekæmpelse af smugling. Den reviderede forordning nr. 883/2013²⁷, som fastlægger bestemmelserne for OLAF's arbejde, bygger på den erfaring, der er opnået siden OLAF's oprettelse i 1999 (foranstaltning 3.1.19). Den kodificerer tidligere praksis og styrker effektiviteten i OLAF's efterforskningsaktiviteter. Forordningen sikrer også bedre samarbejde og informationsudveksling mellem OLAF og dets partnere. Siden 2012 har OLAF's politiske funktioner og efterforskningsfunktioner været klart adskilt. Der er oprettet en særlig politikgruppe, som fokuserer på kampen mod ulovlig handel med tobak. OLAF's arbejde på dette område støttes af forbindelsesofficerer i Ukraine, Kina og De Forenede Arabiske Emirater (foranstaltning 3.2.10), som alle er vigtige kilde- og transitlande.

b) Forordning 794/2016²⁸ har styrket retsgrundlaget for **Europols** aktiviteter, men håndhævelsesbeføjelserne ligger stadig hos medlemsstaterne. Kampen mod ulovlig handel med tobak er en prioritet for både OLAF og Europol, og begge institutioner intensiverer nu deres bilaterale samarbejde. Dette omfatter gensidig adgang til data og tekniske netværk, så institutionerne kan komplementere hinanden og udnytte deres respektive styrker (foranstaltning 3.1.20). Der er også forhandlinger i gang om at styrke **Eurojust**²⁹ (foranstaltning 3.1.21).

²³ COM(2016) 50 final af 2. februar 2016.

²⁴ COM(2016) 826 final.

²⁵ COM(2013) 884 final.

²⁶ COM(2012) 363 final af 11. juli 2012.

²⁷ Forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 af 11. september 2013 (EUT L 248 af 18.9.2013, s. 1).

²⁸ Forordning (EU) nr. 794/2016 af 11. maj 2016 (EUT L 135 af 24.05.2016, s. 53).

²⁹ COM(2013) 535 final.

c) Mere generelt er der i den senere tid blevet gjort en indsats for at styrke **samarbejdet mellem myndighederne** på dette område. Som det fremgår nedenfor (se punkt 3), gennemfører tjenestemænd fra OLAF, Europol, Frontex, Verdenstoldorganisationen og Interpol regelmæssigt fælles aktioner (foranstaltning 3.1.17 og 3.1.18). Desuden oprettede EU i 2013 et nyt europæisk grænseovervågningssystem³⁰, Eurosur, for at forbedre medlemsstaternes situationskendskab og reaktionskapacitet, når de bekæmper grænseoverskridende kriminalitet og imødegår ulovlig indvandring (foranstaltning 3.1.22).

d) Kommissionen støtter medlemsstaterne med **teknisk bistand** for at styrke den operationelle kapacitet og efterretningskapaciteten. Hercule III-programmet³¹ har et budget på 104,9 mio. EUR for perioden 2014-2020, som skal anvendes til at hjælpe de relevante myndigheder i medlemsstaterne med at bekæmpe svig, korruption og andre ulovlige aktiviteter. Hercule III støtter foranstaltninger såsom toldmyndighedernes indkøb af røntgenscannere (der f.eks. kan hjælpe med at opdage cigaretter, som er skjult i lastbiler) og andet teknisk udstyr samt uddannelsesaktiviteter for at udveksle bedste praksis. Desuden støtter IT-plattformen i AFIS (Kommissionens informationssystem for bekæmpelse af svig) andre medlemsstatsinitiativer på dette område, f.eks. fælles toldaktioner (se punkt 3b nedenfor). Da den tidligere taskforce vedrørende Grækenland var i funktion, ydede Kommissionen også institutionel ekspertise til det græske toldvæsen i sager, der omhandlede bekæmpelse af svig (foranstaltning 3.1.23).

3. Intensivering af retshåndhævelsen: operationelle aktiviteter, risikostyring og indsamling af efterretningsdata

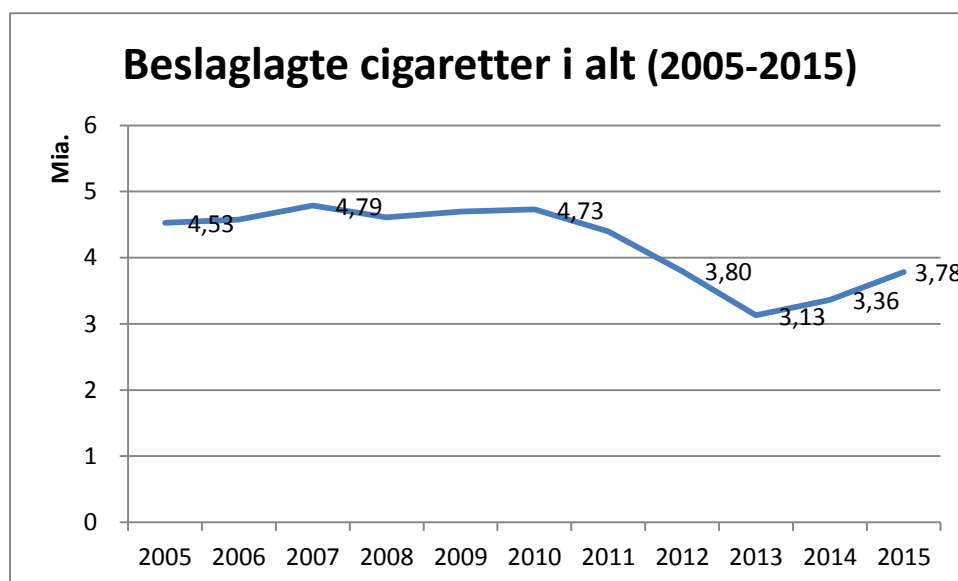
En vellykket politisk indsats for at tøjle den ulovlige handel med tobak skal suppleres med **effektive og koordinerede retshåndhævelsesaktiviteter**.

a) De retshåndhævende myndigheder i EU har intensiveret deres kamp mod den ulovlige handel med tobak, og **beslaglæggelserne** af ulovlige tobaksvarer (hovedsagelig cigaretter), som har været faldende siden 2011, er nu stigende igen. I henhold til tallene fra medlemsstaterne steg den beslaglagte mængde fra 3,1 mia. i 2013 til 3,8 mia. i 2015 (se figur 1). Disse tal er først og fremmest resultatet af de nationale myndigheders daglige arbejde. I løbet af de sidste to år har **OLAF's aktioner** bidraget til beslaglæggelsen af over en milliard cigaretter.

³⁰ Forordning (EU) nr. 1052/2013 af 22. oktober 2013 (EUT L 295 af 06.11.2013, s. 11).

³¹ Forordning (EU) nr. 250/2014 af 26. februar 2014 (EUT L 84 af 20.3.2014, s. 6).

Figur 1: Udviklingen i det samlede antal beslaglagte cigaretter i EU, 2005-2015



b) Fælles toldaktioner (FTA'er) er operationelle, koordinerede og målrettede foranstaltninger, som toldmyndighederne gennemfører i en begrænset periode for at bekæmpe grænseoverskridende ulovlig handel med varer. Ud over de operationelle resultater bidrager FTA'er i høj grad til at intensivere det grænseoverskridende samarbejde og opbygge tillid mellem de retshåndhævende myndigheder i medlemsstaterne. Siden 2013 har OLAF tilrettelagt eller bidraget til en række FTA'er med helt eller delvist fokus på ulovlig handel med tobak. I flere af disse aktioner (se tabel 1) koncentrerede man sig om EU's østlige grænse, eftersom ca. halvdelen af alle beslaglæggelser af cigaretter i EU finder sted i medlemsstaterne i dette område (foranstaltning 3.1.3 og 3.1.7).

Tabel 1: Større fælles toldaktioner i hele EU siden 2013

År	FTA-navn	Ledet af	Beslaglagte cigaretter
2013	Romoluk	RO, OLAF	23 mio.
2013	Warehouse	LT, OLAF	45 mio.
2014	Replica	OLAF	130 mio.
2015	Baltica	PL, OLAF	13 mio.
2015	Romoluk II	RO, OLAF	3,74 mio.
2016	Magnum	EE, OLAF	11 mio.

Kommissionen koordinerede endvidere den prioriterede kontrolforanstaltning "DISMANTLE" i 2013 og 2014³² inden for den fælles risikostyringsramme med alle EU's medlemsstater. Foranstaltningen varede over 12 måneder og førte til beslaglæggelsen af 816 mio. cigaretter, og på baggrund af dens resultater blev der fremlagt en række specifikke anbefalinger vedrørende bedre risikoidentificering af smuglede punktafgiftspligtige varer (foranstaltning 3.1.2). I 2015 og 2016 støttede OLAF også den fælles aktionsdag "HANSA",

³² Kommissionens pressemeddelelse er tilgængelig på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-679_en.htm.

som medlemsstaterne gennemførte med støtte fra Europol som et led i prioriteringen af afgiftssvig i EU's politikcyklus for alvorlig og organiseret kriminalitet.³³

c) Sideløbende med disse operationelle aktiviteter i Europa kan der finde **globale aktioner** sted. Omkring 100 toldmyndigheder deltog i GRYPHON I- og II-aktionerne, som blev iværksat og koordineret af Verdenstoldorganisationen (i 2014 og, med støtte fra OLAF og Europol, igen i 2016). Disse aktioner resulterede i beslaglæggelsen af 1,39 mia. cigaretter, 287 000 cigarer og flere hundrede ton andre tobaksvarer på verdensplan. Adskillige maskiner og komponenter til cigaretfremstilling blev ligeledes beslaglagt, og det samme gjorde 12 mio. banderoler. En lang række ulovlige tobaksfabrikker blev lukket, og over 150 involverede personer blev anholdt under disse to aktioner.

d) Toldmyndighederne har ligeledes øget indsatsen for at foretage en bedre analyse af tendenserne på det ulovlige tobaksmarked. Ekspertene mødtes i maj 2014 for at drøfte metoderne til at styrke **indsamlingen af data om beslaglæggelser** (foranstaltning 3.1.12). Disse bestræbelser har, kombineret med nye³⁴ og forbedrede redskaber, givet et tydeligere billede af beslaglæggelserne på hele kontinentet (foranstaltning 3.1.11 og 3.1.10).

e) Når toldmyndighederne beslaglægger cigaretter, er det ofte vanskeligt at sætte individuelle beslaglæggelser foretaget ét sted i forbindelse med andre cigaretter fra det samme ulovlige parti, som er beslaglagt et andet sted. Her kan **toldlaboratorierne** yde analysebistand til efterforskerne. Til dette formål oprettede Kommissionens Fælles Forskningscenter i 2015 et laboratorium til uafhængig analyse af alle typer beslaglagte cigaretter. Laboratoriet har ligeledes til opgave at foretage kontroller i forbindelse med gennemførelsen af aftalerne med tre store producenter om bekæmpelse af svig (foranstaltning 3.1.8 og 3.1.9).

4. Forbedret bilateralt samarbejde med primære kilde- og transitlande

For at forbedre grænseoverskridende koordinering og samarbejde i kampen mod ulovlig handel med tobak har Kommissionen også haft et bilateralt samarbejde med de vigtigste kilde- og transitlande:

a) Når toldsvig skal bekæmpes, samarbejder toldmyndighederne på tværs af grænserne efter bestemmelserne om **gensidig administrativ bistand** i internationale aftaler. Siden 2013 er aftaler om gensidig administrativ bistand med yderligere 14 lande trådt i kraft. I dag er der indgået aftaler, som omfatter sådanne bestemmelser, med over 70 lande.

b) Siden 2015 har eksperter fra medlemsstaterne og Kommissionen/OLAF intensiveret deres **bilaterale dialog**³⁵ om **toldspørgsmål** med navnlig Rusland, Hviderusland og Ukraine. Disse møder på teknisk niveau tager sigte på at forbedre det daglige samarbejde på tværs af grænserne, særlig med fokus på den ulovlige handel med tobak (foranstaltning 3.2.4 og 3.2.5).

³³ "EU's politikcyklus" er en metodologi, som EU vedtog i 2010 for at imødegå de største kriminalitetstrusler i EU. Der udarbejdes operationelle handlingsplaner en gang om året for at koordinere grænseoverskridende retshåndhævelsesaktiviteter i forbindelse med de prioriteringer, som medlemsstaterne har fastlagt. Afgiftssvig er en sådan prioritering for cyklussen for 2014-2017.

³⁴ F.eks. applikationen til forvaltning af tobaksbeslaglæggelse (ToSMA) til håndtering af beslaglæggelser i henhold til aftalerne med de store producenter om bekæmpelse af svig. Se SWD(2016) 44 af 24. februar 2016, s. 24.

³⁵ F.eks. i forbindelse med frihandelsaftalen mellem EU og Ukraine, den strategiske ramme for toldsamarbejdet mellem EU og Rusland, arbejdsgruppen om toldsamarbejdet mellem EU og Rusland eller handlingsplanen for dialogen på toldområdet mellem EU og Hviderusland.

c) En væsentlig faktor for grænseoverskridende handel i almindelighed og ulovlig handel i særdeleshed er de store prisforskelle mellem EU's medlemsstater og nabolande som Hviderusland, Ukraine og Rusland. For at mindske dette afgiftsmæssige incitament til at smugle har Moldova, Ukraine og Georgien i associeringsaftalerne med EU for nylig **forpligtet sig til at forhøje og justere deres afgiftssatser og -strukturer for tobak** (foranstaltning 3.2.3).

d) EU har en fast politik med at forhandle om **bestemmelser om bekæmpelse af svig**, når der bevilges toldpræferencer til tredjelande. Der er i dag indført sådanne bestemmelser i aftalerne med en lang række partnerlande for at fremme samarbejdet om toldefterforskning, som også vedrører sager om ulovlig handel med tobak. Siden 2013 er der aftalt bestemmelser om bekæmpelse af svig med Canada, Georgien, Moldova, Singapore og Vietnam, og forhandlinger med andre lande er i gang (foranstaltning 3.2.11).

e) OLAF benytter sig også af **administrative samarbejdsordninger** (ACA'er) med de kompetente myndigheder i tredjelændene for at lette det praktiske efterforskningssamarbejde. OLAF har i senere år ført flere forhandlinger om administrative samarbejdsordninger på toldområdet. I dag har OLAF administrative samarbejdsordninger med toldmyndighederne i Hviderusland, Kina, Moldova, Marokko, Taiwan og Ukraine (foranstaltning 3.2.6 og 3.2.7).

5. Tackling af efterspørgselsaspektet af det ulovlige tobaksmarked

I 2013-strategien anså man det også for nødvendigt at opnå en bedre forståelse af **efterspørgselsaspektet**. Derfor har Kommissionen finansieret³⁶ en Eurobarometerundersøgelse³⁷ om folks opfattelse af ulovlig handel med tobak. De vigtigste resultater af denne undersøgelse, som var den første på området, viste følgende: det, som folk hovedsagelig bekymrer sig om i forbindelse med cigaretter fra det sorte marked, er, at staten går glip af indtægter folk køber dem, fordi de er billige markedsindtrængningen for cigaretter fra det sorte marked er væsentligt højere i Central- og Østeuropa. Kun 14 % af de adspurgte mener, at det er en vigtig indtægtskilde for organiserede kriminelle grupper (foranstaltning 1.4).

AFSNIT C: SENESTE NYT OM DET ULOVLIGE TOBAKSMARKED I EU

Selv om 2013-strategien er blevet gennemført på europæisk og nationalt plan i de senere år, er **omfanget af den ulovlige handel med tobak i EU generelt stadig foruroligende højt**.

Det er i sagens natur vanskeligt at sætte tal på en ulovlig aktivitet. Med dette for øje har forskellige kilder³⁸ estimeret, at **den ulovlige handel med tobak i EU i det store og hele er forblevet stabil** – mellem 55 mia. og 65 mia. stk. – på trods af et overordnet fald i tobaksforbruget i EU³⁹. Beslaglæggelserne af ulovlige tobaksvarer i EU er steget med en femtedel i de sidste to år (se punkt 3a ovenfor), hvilket tyder på en stabil eller måske endda voksende andel af ulovlige cigaretter. I nogle medlemsstater kan det ulovlige markeds andel ligge et godt stykke over en fjerdedel af hele tobaksmarkedet.

³⁶ Undersøgelsen blev foretaget blandt 27 672 respondenter i alle medlemsstaterne i efteråret 2015.

³⁷ https://ec.europa.eu/anti-fraud/public-perception-illicit-tobacco-trade_en.

³⁸ SWD(2016) 44 af 24. februar 2016, s. 10-11.

³⁹ I henhold til de tal, som Kommissionen har indhentet på baggrund af data fra medlemsstaterne, faldt antallet af cigaretter frigivet til forbrug fra 728 mia. (2005) til 486 mia. (2014). Se http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/tobacco_products_releases-consumption.pdf.

De **individuelle beslaglæggelses størrelse** er faldet i de senere år. Smugling af meget store mængder ulovlige tobaksvarer, navnlig i containere, sker mindre hyppigt i dag. Omvendt bliver flere grænsekrydsninger med små mængder hyppigere og hyppigere, og nogle af disse er organiseret af kriminelle bander. Disse aktiviteter i mindre målestok giver de retshåndhavende myndigheder andre udfordringer end containersmugling.

Som det blev bemærket i februar 2016⁴⁰, har **det ulovlige tobaksmarkeds sammensætning ændret sig betydeligt i årenes løb**. Smugling af mærker fra de store internationale producenter er meget mindre udbredt i de store beslaglæggelser i EU i dag end førhen. På den anden side er "**cheap whites**" og **forfalskninger** (herunder forfalskninger af "cheap whites") dominerende i beslaglæggelser i stor målestok⁴¹ og særlig i beslaglæggelser i forbindelse med containertransport. Europa-Parlamentet har i den forbindelse opfordret Kommissionen til at forelægge en handlingsplan, der indeholder nye foranstaltninger til bekæmpelse af problemet med "cheap whites"⁴².

Det stadig større forbrug af shisha i EU afspejles i medlemsstaternes omfattende beslaglæggelser af smuglet **vandpibetobak**.

Det lader desuden til, at der er en stigning i **den ulovlige tobaksproduktion i EU**, hvilket er en hypotese, der støttes af de omfattende beslaglæggelser af råtabak og opdagelsen af talrige ulovlige tobaksfabrikker⁴³. Smuglerne reagerer muligvis på den strengere overvågning af EU's ydre grænser ved at øge den ulovlige produktion i EU.

De lande, der blev identificeret som de **vigtigste kilde- og transitlande** i 2013-strategien, giver stadig anledning til bekymring, selv om de enkelte landes involvering tilsyneladende er ved at ændre sig. Det lader nu til, at der er flere forskellige kildelande i Østasien, mens smuglingen fra Kina måske er aftaget. Hertil kommer, at de svækkede regeringsstrukturer i lande som Libyen gør smugling over Middelhavet lettere. Smugling af "cheap whites" fra Hviderusland samt transit og ulovlige produktionsaktiviteter i frihandelsområderne i De Forenede Arabiske Emirater vækker stadig stor bekymring.

Kriminelle og smuglere fortsætter med at misbruge visse **told- og afgiftsprocedurer, som giver mulighed for varebevægelser med toldsuspension**. Et af de anvendte scenarier, som er lukrativt for kriminelle, er at fremstille cigaretter i EU og angive dem til eksport, hvorefter de reelt ikke eksporteres, eller de smugles tilbage i EU efter eksporten. På samme måde kan import flyttes inden for toldunionen efter transitproceduren, idet der gøres brug af en lang række fiktive bevægelser for at skjule cigaretternes egentlige bestemmelsessted. I stedet distribueres disse cigaretter ulovligt på EU's ulovlige marked uden betaling af moms og afgifter.

AFSNIT D: DE VIGTIGSTE ERFARINGER OG YDERLIGERE OVERVEJELSER

1. Videreudvikling af 2013-strategien

⁴⁰ SWD(2016) 44 af 24. februar 2016.

⁴¹ Ifølge medlemsstaternes beslaglæggelsesoplysninger fra 2013 var otte ud af de 10 mest beslaglagte cigaretmærker såkaldte "cheap whites". Ud af de over 1 mia. cigaretter, der er beslaglagt med støtte fra OLAF i de sidste to år, var mere end 90 % mærker inden for "cheap whites".

⁴² Europa-Parlamentets beslutning af 9. marts 2016 (2016/2555 (RSP)).

⁴³ Ifølge de polske myndigheder blev der opdaget over 40 fabrikker i Polen alene i 2016, og det anslås, at de havde en samlet kapacitet til at fremstille flere milliarder cigaretter om året.

Hovedsøjlerne i 2013-strategien og praktisk taget alle punkter i handlingsplanen er blevet gennemført. Eftersom fænomenet stadig gør sig gældende, og nogle vigtige foranstaltninger endnu ikke er blevet gennemført, bør arbejdet fortsætte i den nuværende retning med visse justeringer:

- a) TPD og FCTC-protokollen vil sammen være af afgørende betydning for at **sikre forsyningskæden** for lovligt fremstillede cigaretter beregnet til EU's marked og cigaretter, der fremstilles i EU til eksport. Den fulde virkning af begge instrumenter vil dog først kunne mærkes om et par år.

At fremme FCTC-protokollen over for tredjelandene (og over for medlemsstaterne) for at sikre de globale forsyningskæder og at arbejde for dens interne gennemførelse i EU vil være et vigtigt led i Kommissionens aktiviteter i kampen mod den ulovlige handel med tobak i de kommende år. Når alt kommer til alt, vil den ulovlige handel med tobaksvarer blive tacklet mest effektivt, hvis FCTC-protokollen gennemføres ved hjælp af en koordineret indsatsramme på internationalt, europæisk og nationalt plan.

- b) Håndhævelsesmyndigheder som OLAF er blevet styrket, og koordineringen mellem myndighederne er stigende. Denne **forbedrede håndhævelsesramme** har bidraget til de væsentligt større beslaglæggelser i hele EU siden 2013. For at forhindre at producenterne af ulovlig tobak flytter deres produktion fra lande uden for EU til lande inden for EU, bør det overvejes at styrke håndhævelsen på EU-plan, herunder OLAF's beføjelser.
- c) EU og dets medlemsstater har også gjort fremskridt i den henseende, når det gælder integrationen af **analyse-, rapporterings- og IT-kapacitet**. Toldmyndighederne er allerede i færd med at opgradere deres analyseeksptise og -kapacitet for at udnytte de tilgængelige datakilder fuldt ud⁴⁴. Denne proces kunne fremmes ved at samle den tilgængelige analysekapacitet på europæisk plan yderligere, f.eks. ved at give adgang til de relevante IT-systemer og databaser. Efterforskerne bør ligeledes opfordres til fuldt ud at udnytte potentialet hos det tobakslaboratorium, der findes i Kommissionens Fælles Forskningscenter.
- d) **Samarbejdet med de vigtigste kilde- og transitlande** er godt i gang, selv om det uundgåeligt vil tage tid, før de diplomatiske initiativer giver sig udslag i en mere effektiv håndhævelse. Der er sket pæne fremskridt i samarbejdet med tredjelandene på institutionelt og operationelt plan, og de bilaterale kontakter med de vigtigste lande bør styrkes yderligere. Disse kontakter kunne også benyttes til at fremme FCTC-protokollen, og EU har gode muligheder for at gøre sin diplomatiske indflydelse gældende i den henseende. I den forbindelse bør det også overvejes at øge antallet af OLAF's forbindelsesofficerer ud over de nuværende tre, såfremt der er tilgængelige ressourcer.
- e) Håndhævelsesmyndighederne fokuserer mindre konsekvent på **efterspørgselsaspektet** ved ulovlige produkter end f.eks. sundhedsmyndighederne. Nogle medlemsstater, såsom Estland, har dog taget interessante initiativer på dette område og iværksat offentlige informationskampagner, der understreger sammenhængen mellem ulovlige cigaretter og organiseret kriminalitet. Det potentiale, som foranstaltninger, der fokuserer på efterspørgslen, har, kunne udnyttes mere rutinemæssigt.

⁴⁴ F.eks. Container Status Messages (oplysninger om containerbevægelser) og databaserne vedrørende indførsel, udførsel og transit, som er oprettet i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 515/97.

2. Yderligere overvejelser

På trods af de foranstaltninger, der er truffet hidtil, er omfanget af den ulovlige handel overordnet set stadig uændret. Navnlig fænomenet med "cheap whites" og forfalskninger er blevet stadig mere problematisk i de senere år, selv om det ikke er noget helt nyt fænomen. Derfor lader det til, at tiden nu er inde til at overveje yderligere foranstaltninger til effektivt at supplere 2013-strategien i fremtiden. Følgende punkter foreslås til yderligere overvejelse:

- a) Smuglernes incitamenter bør mindskes. Som det er nu, er det største incitament til den ulovlige handel med tobak muligheden for at udnytte **prisforskellene** mellem EU's medlemsstater og nabolandene, men også mellem markederne i EU's medlemsstater⁴⁵. Én standardcontainer på 40 fod, der indeholder ca. 20 mio. cigaretter, som smugles ind i EU, kan give op til 2 mio. EUR i ulovlige indtægter alt afhængigt af afgiftsbyrden. Afgiftsniveauet er en vigtig faktor for prisen på tobaksvarer, som igen har indflydelse på forbrugernes rygevaner i overensstemmelse med reglerne om priselasticitet. En vis grad af opadgående konvergens mellem afgiftsniveauerne i medlemsstaterne ville være med til at nedbringe omfanget af svig og smugling. Nabolande som Hviderusland, der har en ekstremt lav afgift på tobaksvarer, bør opfordres kraftigt til at tilnærme deres punktafgiftssatser til minimumssatserne i EU, ikke mindst i den fælles sundhedspolitiske interesse og for at øge de offentlige indtægter.
- b) Effekten af de reducerede incitamenter kunne forbedres, hvis man samtidig øgede **smuglernes produktions- og distributionsomkostninger**, og hvis sanktionerne havde en tilstrækkeligt afskrækkende virkning. Sådanne initiativer kunne omfatte:
 - i. **Indskrænkning af adgangen til råmaterialerne**, som er af afgørende betydning for producenterne af ulovlig tobak. Indskrænkning af deres adgang til vigtige råmaterialer ville ødelægge deres forretning. Europa-Parlamentet har opfordret Kommissionen til at træffe foranstaltninger for at sikre en effektiv kontrol med råmaterialer⁴⁶. Bortset fra produktionsudstyret er der tre vigtige produktgrupper, som kunne tages i betragtning i den forbindelse:
 - Kontrol med bevægelserne for **råtabak**, der i øjeblikket ikke er punktafgiftspligtig, er under overvejelse (se punkt B1d ovenfor). Markedet for råtabak er dog fragmenteret og omfatter mange producenter, der opererer både inden for og uden for EU.
 - Det **papir**, der anvendes til cigaretter, har særlige funktioner. Overvågning og kontrol af papir er vanskeligt, eftersom der er adskillige papirproducenter i hele verden.
 - Antallet af producenter af den **filterstreng af acetat**, som anvendes i cigaretfiltere, er derimod begrænset, hvilket ville øge mulighederne for en effektiv kontrol med forsyningen. I betragtning af de globale produktionsmuligheder i denne branche (ikke mindst for cigaretproducenterne i tredjelændene) er det dog svært at forestille sig, at et kontrolsystem begrænset

⁴⁵ Gennemsnitsprisen for 20 cigaretter i Finland er 5,01 EUR. Den er kun 0,95 EUR i Rusland og måske det halve i Hviderusland. Desuden har en pakke med 20 cigaretter en gennemsnitspris på 2,08 EUR i Polen sammenlignet med 9,09 EUR for den samme pakke i Irland (se Frontex' årlige risikoanalyse for 2015 for de østeuropæiske grænser, s. 24).

⁴⁶ Europa-Parlamentets beslutning af 9. marts 2016 (2016/2555 (RSP)).

til Europa ville være effektivt. Derfor er det en nødvendig forudsætning, at branchen og dens værtslande samarbejder.

- ii. **Stramning af den logistikkæde, som smuglerne udnytter.** Dette omfatter en tættere overvågning af de toldprocesser, som smuglerne ofte misbruger (se afsnit C). Den afgiftsordning, der gælder for importerede cigaretter, består af en række afgifts- og toldbestemmelser, som ofte gennemføres af forskellige myndigheder. Samarbejdet mellem disse nationale myndigheder kan øges yderligere, f.eks. ved hjælp af IT-systemernes interoperabilitet.
- iii. **Sanktioner og garantier.** Der er usikkerhed omkring, hvorvidt de administrative og/eller strafferetlige sanktioner, som medlemsstaterne reelt anvender i tilfælde af lovovertrædelser, der vedrører smugling, er tilstrækkeligt afskrækkende. Dette er endnu mere relevant i forbindelse med det indre marked, for hvis ulovlig handel med tobak er attraktivt i en medlemsstat, kan det let udløse en betydelig smuglingsaktivitet i en anden medlemsstat.

Desuden er der en lignende usikkerhed omkring, hvorvidt de garantier, som medlemsstaterne kræver for visse følsomme aktiviteter, der er knyttet til toldfri håndtering af punktafgiftspligtige varer (f.eks. forvaltning af et afgiftsoplag), er tilstrækkelige i forhold til den ulovlige fortjeneste, som kriminelle bander kan opnå.

- c) Kommissionen har i årevis **støttet medlemsstaterne** i kampen mod tobakssmugling. Navnlig medlemsstaterne ved EU's østlige grænser går i forreste række, når det gælder om at bekæmpe indsmugling af ulovlig tobak i EU via landegrænserne. Derfor er spørgsmålet, om det ville være i disse toldmyndigheders generelle interesse at modtage en mere målrettet støtte. Dette spørgsmål kunne tages op som et led i gennemgangen af Hercule-programmet, hvor man også tager højde for de nye forpligtelser i henhold til FCTC-protokollen.
- d) Der er igangværende drøftelser om, hvorvidt de nuværende juridiske instrumenter, såsom aftalerne om gensidig administrativ bistand, giver tilstrækkelige muligheder for en systematisk **udveksling af tolldata** med nabolandene. Derfor har Rådet opfordret til vedtagelsen af nye instrumenter⁴⁷ for at forbedre denne situation i henhold til den nye artikel 12 i EU-toldkodeksen.
- e) Der er mange legitime **private og statslige mellemænd** involveret i forsyningskæden, såsom afskibere, transportvirksomheder, speditører, toldklarerere eller oplagringsvirksomheder. De er opmærksomme på deres gode omdømme og kunne blive nogle endnu mere værdifulde allierede i kampen mod ulovlig handel med tobak.

Som det også er anført i FCTC-protokollen, udgør fremstilling i og smugling ind og ud af **frihandelsområder** en særlig udfordring. Ofte vil det kun være muligt at imødegå de aktuelle problemer ved at samarbejde med de lokale myndigheder. Til dette formål kunne det overvejes at indgå toldsamarbejdsaftaler med relevante lande, herunder De Forenede Arabiske Emirater/Dubai, hvis sådanne aftaler ikke allerede eksisterer.

- f) Desuden er der i øjeblikket ikke noget **uafhængigt estimat** af det ulovlige tobaksmarkeds omfang og udvikling i EU. Selv om statistikkerne er blevet bedre, er de uundgåeligt baseret på beslaglæggelser, hvilket ikke kan give et fuldstændigt og uafhængigt billede af

⁴⁷ Rådets konklusioner af 16. december 2016.

det ulovlige marked. Det kan således være nødvendigt med supplerende viden, der f.eks. er baseret på forbrugsmønstre, som yderligere støtte for en informeret og målrettet politisk beslutningstagning.

AFSNIT E: KONKLUSIONER

På trods af de foranstaltninger, der er truffet siden 2013, er den ulovlige handel med tobak en lige så stor kilde til bekymring i dag som førhen. EU og dets medlemsstater har ikke andre muligheder end at fortsætte med at imødegå truslen fra ulovlig tobak og dens skiftende mønstre på en målrettet måde, eftersom denne ulovlige aktivitet er skadelig for folkesundheden, de offentlige finanser og den offentlige sikkerhed.

Med sin kombination af stærke lovgivningsforanstaltninger, solid retshåndhævelse og styrket samarbejde på nationalt, europæisk og internationalt plan er 2013-strategien stadig relevant. Det er for tidligt at give en endelig vurdering af dens effektivitet, eftersom dens hovedkomponenter – såsom følge- og sporingssystemet – endnu ikke er blevet gennemført.

Når det gælder den stadig større trussel, som især "cheap whites" udgør, vil FCTC-protokollen – når først den er fuldstændig gennemført af en kritisk masse af lande, herunder de vigtigste kilde- og transitlande – være et vigtigt redskab i kampen mod den ulovlige handel med tobak på verdensplan. Selv om navnlig følge- og sporingssystemet vil bidrage til at sikre den lovlige forsyningskæde, vil det være nødvendigt med yderligere redskaber for at tackle den hjemlige eller udenlandske ulovlige cigaretproduktion på en effektiv måde.

På denne baggrund vil Kommissionen, ud fra nærværende analyse og yderligere dialog med interessenterne, afslutte sin evaluering af denne strategi og træffe beslutning om en passende opfølgning i 2018.