



Bryssel den 12.5.2017
COM(2017) 235 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Lägesrapport om genomförandet av kommissionens meddelande "Upptäckning av kampen mot cigarettsmuggling och andra former av olaglig handel med tobaksprodukter – en omfattande EU-strategi" (COM(2013) 324 final av den 6 juni 2013)"

AVSNITT A: INLEDNING

Cigarettsmuggling har länge varit ett stort problem i Europa. Den olagliga tobakshandeln ger tillgång till cigaretter till lägre priser än de som har fastställts för att avskräcka från rökning. Samtidigt brukar de olagliga produkterna inte uppfylla produktreglerna för t.ex. märkning. Den olagliga tobakshandeln leder också till stora förluster i de offentliga intäkterna: om alla cigaretter som säljs på den svarta marknaden såldes lagligt skulle det ge EU:s och medlemsstaternas budgetar ett tillskott på över 10 miljarder euro per år. Sist men inte minst är cigarettsmugglingen en inkomstkälla för organiserade kriminella grupper i och utanför EU och det finns indikationer på att den i några fall också kan kopplas till finansiering av terrorism¹. Därför är kampen mot den olagliga tobakshandeln viktig även för att skydda säkerheten i EU².

År 2013 presenterade kommissionen en omfattande strategi³ för att trappa upp kampen mot den olagliga tobakshandeln. Strategin utgick från en detaljerad analys av smugglingen i EU och drivkrafterna bakom den och innehöll förslag för att motverka den olagliga tobakshandeln utifrån en tidigare handlingsplan för att bekämpa smugglingen av cigaretter och alkohol vid EU:s östra gräns⁴. Strategin från 2013 åtföljdes av en ny handlingsplan⁵ med 50 punkter som kommissionen och/eller medlemsstaterna skulle genomföra. Rådet godkände strategin och handlingsplanen i sina slutsatser av den 10 december 2013⁶. Europaparlamentet har nyligen betonat att kampen mot den olagliga tobakshandeln måste trappas upp, framför allt när det gäller billiga produkter utan varumärke, s.k. *cheap whites*⁷.

Denna rapport innebär att kommissionen har fullgjort sitt åtagande från 2013 om att övervaka strategins och handlingsplanens genomförande⁸, med särskilt fokus på de specifika drivkrafterna bakom problemet. Avsnitt **B** i rapporten innehåller en översikt över de viktigaste initiativen sedan 2013 års strategi lades fram. Avsnitt **C** innehåller en kortfattad beskrivning av nuläget på den olagliga marknaden. I avsnitt **D** diskuteras de lärdomar som har dragits och ger några förslag för vidare diskussion.

AVSNITT B: VIKTIGA INITIATIV SOM GENOMFÖRTS EFTER 2013

I strategin från 2013 krävdes riktade interna och externa åtgärder för att trappa upp kampen mot smuggling av cigaretter och andra tobaksprodukter över gränserna. Det övergripande målet för åtgärderna var att säkra den lagliga leveranskedjan, stärka brottsbekämpningen och ta itu med incitamenten för den olagliga handeln. I strategin erkänns att de territoriella gränserna för den nationella lagstiftningen innebär att det utöver åtgärderna på nationell nivå krävs samordnade åtgärder på EU-nivå och internationell nivå för att hantera denna globala företeelse. Därför har flera viktiga åtgärder vidtagits sedan 2013:

¹ Se även FN:s säkerhetsråds resolution nr 2199 av den 12 februari 2015.

² Europeiska säkerhetsagendan, COM(2015) 185 final av den 28 april 2015, s. 4 och 6.

³ COM(2013) 324 final av den 6 juni 2013.

⁴ SEC(2011) 791 final av den 24 juni 2011.

⁵ SWD(2013) 193 final av den 6 juni 2013.

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

⁷ Europaparlamentets resolution av den 9 mars 2016 (2016/2555(RSP)).

⁸ För enkelhetens skull innehåller denna rapport länkar från specifika punkter till åtgärds punkter i handlingsplanen från 2013.

1. Förändringar i den rättsliga och politiska ramen

a) På global nivå har kommissionen redan från början varit ledande i arbetet med protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror till Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (nedan kallat *protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll*) (åtgärderna 2.1 och 2.2). Syftet med protokollet är att trygga leveranskedjan för äkta cigaretter, framför allt genom att parterna till protokollet ska införa spårning av tobaksprodukter inom fem år efter protokollets ikraftträdande. Enligt protokollet ska viss verksamhet dessutom kräva licens och det införs regler om förhandskontroll för tillverkare och om försäljning på internet, skattefri försäljning och frizoner. Protokollet stöder också internationellt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter.

I dag representerar protokollet det internationella samfundets viktigaste insatser mot den gränsöverskridande olagliga tobakshandeln. EU har visat sin starka vilja att genomföra protokollet genom att som en av de första parterna ratificera⁹ det i juni 2016. Protokollet måste ratificeras av 40 parter innan det kan träda i kraft. Den 31 december 2016 hade 25 parter ratificerat det, däribland sex EU-medlemsstater¹⁰.

Kommissionen arbetar aktivt för att marknadsföra protokollet i EU och globalt med hjälp av sitt diplomatiska inflytande i sina internationella förbindelser, bl.a. inom de internationella ramarna med grannskapsländer (åtgärd 3.2.12) och östra Asien (åtgärd 3.2.1). I detta sammanhang gav kommissionen stöd till sekretariatet för ramkonventionen om tobakskontroll för att anordna en regional workshop i Myanmar i december 2014. Vid den sjunde partskonferensen för WHO:s ramkonvention i november 2016 inledde EU globala diskussioner om hur protokollet skulle genomföras i framtiden (åtgärd 3.2.13). Kommissionen har också gett annat finansiellt stöd för processen redan från början¹¹.

b) Parallellt har EU uppdaterat och förstärkt sin **lagstiftning för tobakskontroll**. Det reviderade **tobaksdirektivet**¹² antogs 2014. Vad gäller olaglig tobakshandel syftar tobaksdirektivet till att trygga leveranskedjan på grundval av ett EU-omfattande spårningssystem och manipulationssäkra säkerhetsmärkningar på styckförpackningsnivå. När medlemsstaterna uppfyller de relevanta skyldigheterna enligt tobaksdirektivet i fråga om spårning kommer de samtidigt att uppfylla motsvarande bestämmelser i protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll. Cigaretter som tillverkas i eller för EU:s inre marknad kommer att spåras i enlighet med tobaksdirektivet från och med maj 2019. Kommissionen arbetar i dagsläget med att förbereda den lagstiftning som krävs för att inrätta EU:s kommande spårningssystem (åtgärderna 2.3 och 2.4).

c) EU har också förstärkt sina utredningsverktyg för att upptäcka tull- och punktskattebedrägerier genom reformen av **rådets förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt administrativt bistånd i tullfrågor**¹³. Den nya förordningen innebär att utredare kan jämföra fysiska containerförflyttningar med import- och transituppgifter och även med exportuppgifter för varor som är belagda med punktskatt, däribland cigaretter. Dessutom blir det lättare att använda bevis från andra EU-jurisdiktioner i nationella administrativa och rättsliga förfaranden. När den nya **tullkodexen för unionen**¹⁴ är genomförd fullt ut kommer

⁹ Rådets beslut (EU) 2016/1750 och (EU) 2016/1749 av den 17 juni 2016 (EUT L 268, 1.10.2016, s. 1).

¹⁰ EU:s ratificering räknas inte in i kravet på 40 ratificeringar.

¹¹ Exempelvis nu senast genom EU:s folkhälsoprogram (400 000 euro).

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

¹³ Förordning (EU) 2015/1525 av den 9 september 2015 (EUT L 243, 18.9.2015, s. 1).

¹⁴ Förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 (EUT L 269, 10.10.2013, s. 1).

den att skapa en it-miljö som bidrar till effektivare, riskbaserade tullkontroller, även i fråga om cigarettsmuggling.

På liknande sätt antog kommissionen 2014 EU:s strategi och handlingsplan för **riskhantering**¹⁵ på tullområdet för att garantera EU och dess medborgares säkerhet och trygghet, skydda lagliga handlares intressen och skydda EU:s finansiella intressen och samtidigt möjliggöra ett smidigt handelsflöde. I juli 2016 antog kommissionen en lägesrapport om genomförandet av åtgärderna¹⁶.

d) Dessutom arbetar kommissionen just nu med en konsekvensbedömning av en eventuell översyn av den skattemässiga ramen, dvs. direktiv 2011/64/EU¹⁷ om strukturen och skattesatserna för **punktskatten på tobaksvaror**. En extern utvärderingsrapport¹⁸ har bidragit till kartläggningen av alternativ för att minska administrativa bördor och kostnader för både medlemsstater och ekonomiska aktörer i syfte att minska snedvridningen på den inre marknaden¹⁹ och minska incitamenten för att bedriva olaglig tobakshandel. Kommissionen undersöker för närvarande konsekvenserna av dessa alternativ och granskar också definitionerna och skattebehandlingen av tobaksvaror i EU (åtgärd 1.1). Dessutom överväger kommissionen om **råtobak** ska inkluderas bland de varor som kan punktbeskattas enligt direktiv 2011/64/EU, vilket inte är fallet i dag. Det betyder att det i dagsläget inte går att använda de viktigaste verktygen i kampen mot bedrägerier (dvs. administrativt samarbete, informationsutbyte och systemet för förflyttning och kontroll av punktskattepliktiga varor (EMCS)) när det gäller råtobak.

I detta sammanhang övervägde kommissionen en harmonisering av åtgärder för att motverka förhandslagring i EU (åtgärd 1.3). Medlemsstaterna ansåg dock att detta varken var genomförbart eller önskvärt. När det gäller **ransoner för resande** (baserat på direktiv 2007/74/EG²⁰ om undantag från mervärdesskatt och punktskatt på varor som införs av resande från tredjeländer) konstaterade kommissionen att denna fråga kunde lösas med andra åtgärder än lagstiftning²¹ (åtgärd 1.2).

e) Direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (det **fjärde direktivet om insatser mot penningtvätt**)²² innebar ett stort framsteg mot att öka effektiviteten i EU:s insatser för att bekämpa tvätt av pengar från brottslig verksamhet och att förhindra finansiering av terrorism. Genom direktivet införs högt ställda normer för att förhindra penningtvätt. Till exempel krävs att medlemsstaterna ska införa nationella register över verkliga ägare till företag och särskilda trustar. Detta kommer att göra det lättare att spåra finansiella flöden från exempelvis olaglig tobakshandel och hindra kriminella från att tvätta intäkterna från den typen av verksamhet.

¹⁵ COM(2014) 527 final av den 21 augusti 2014.

¹⁶ COM(2016) 476 final av den 19 juli 2016.

¹⁷ Direktiv 2011/64/EU av den 21 juni 2011 (EUT L 176, 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* (ej översatt till svenska)
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 av den 21 december 2015.

²⁰ Direktiv 2007/74/EG av den 20 december 2007 (EUT L 346, 29.12.2007, s. 6).

²¹ COM(2013) 849 final av den 3 december 2013.

²² Direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 (EUT L 141, 5.6.2015, s. 73).

Dessutom har kommissionen antagit en omfattande **åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism**²³. Ett av syftena med planen är att införa åtgärder för att kriminalisera penningtvätt genom att införa en gemensam definition av penningtvätt och påföljder i hela EU²⁴.

f) Kommissionen har också tagit initiativ för en tillnärmning av **påföljder** för tullrelaterade brott, däribland cigarettsmuggling. Därför har kommissionen lagt fram ett lagstiftningsförslag²⁵ som rådet och Europaparlamentet förhandlar om för närvarande. Efter en politisk överenskommelse mellan medlagstiftarna om ett **nytt direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen**²⁶, antog rådet dessutom sin ståndpunkt vid första behandlingen i april 2017.

Parallellt med detta har kommissionen finansierat en undersökning av effektiviteten hos de påföljder som tillämpas i medlemsstaterna för brott som berör olaglig tobakshandel (åtgärd 3.31). Undersökningen bekräftar att det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller de befintliga påföljderna för cigarettsmuggling och hur den gällande lagstiftningen tillämpas i praktiken i domstolarna.

2. Stärka brottsbekämpande myndigheter och samarbetet mellan olika organ

En viktig del i 2013 års strategi var att stärka brottsbekämpningen på EU- och medlemsstatsnivå och att förbättra samarbetet mellan de berörda aktörerna.

a) **Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)** är EU:s enda utredningsorgan som arbetar för att skydda EU:s budget på såväl utgifts- som intäktssidan. Byrån ska bl.a. upptäcka och utreda fall av tullbedrägerier och samordna gränsöverskridande insatser mot smuggling. Den reviderade förordningen (EU) nr 883/2013²⁷, som styr Olafs arbete, utgår från de erfarenheter som har gjorts sedan byrån inrättades 1999 (åtgärd 3.1.19). Den kodifierar tidigare praxis och ökar effektiviteten i Olafs utredningsverksamhet. I förordningen föreskrivs också ett förbättrat samarbete och informationsutbyte mellan Olaf och dess partner. Sedan 2012 har Olafs beslutsfattande och utredande funktioner varit tydligt åtskilda. En särskild åtgärdsgrupp med inriktning på kampen mot den olagliga tobakshandeln har bildats. Olafs arbete inom det här området får stöd av sambandsmän i Ukraina, Kina och Förenade Arabemiraten (åtgärd 3.2.10), som samtliga är viktiga ursprungs- och transitländer.

b) Förordning (EU) 2016/794²⁸ har stärkt den rättsliga ramen för **Europol**s verksamhet, medan verkställighetsbefogenheterna ligger kvar hos medlemsstaterna. Kampen mot olaglig tobakshandel är prioriterad hos både Olaf och Europol och båda institutionerna trappar nu upp sitt bilaterala samarbete. I detta ingår ömsesidig tillgång till data och tekniska nät, så att institutionerna kan komplettera varandra och dra fördel av sina respektive styrkor (åtgärd 3.1.20). Det pågår även diskussioner om att förstärka **Eurojust**²⁹ (åtgärd 3.1.21).

c) Mer generellt har det nyligen gjorts försök att stärka **samarbetet mellan organ** inom detta område. Som illustreras nedan (se punkt 3) genomför tjänstemän från Olaf, Europol, Frontex,

²³ COM(2016) 50 final av den 2 februari 2016.

²⁴ COM(2016) 826 final.

²⁵ COM(2013) 884 final.

²⁶ COM(2012) 363 final av den 11 juli 2012.

²⁷ Förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 av den 11 september 2013 (EUT L 248, 18.9.2013, s. 1).

²⁸ Förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 (EUT L 135, 24.5.2016, s. 53).

²⁹ COM(2013) 535 final.

Världstullorganisationen och Interpol regelbundet gemensamma insatser (åtgärderna 3.1.17 och 3.1.18). Dessutom inrättade EU år 2013 ett nytt europeiskt gränsövervakningssystem³⁰, Eurosur, för att förbättra medlemsstaternas medvetenhet om läget och deras reaktionsförmåga när det gäller att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och hantera irreguljär migration (åtgärd 3.1.22).

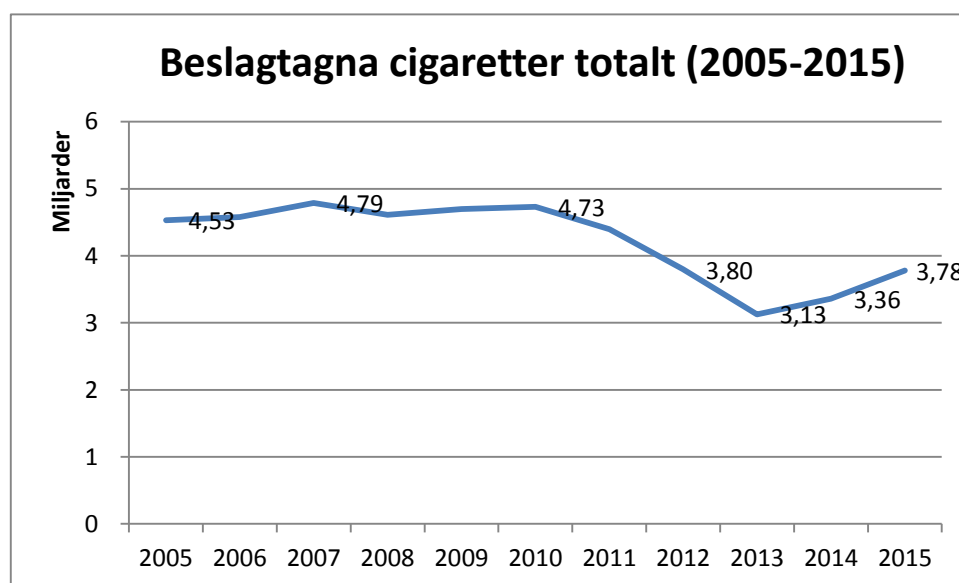
d) Kommissionen ger medlemsstaterna **tekniskt stöd** för att öka deras operativa förmåga och underrättelsekapacitet. Herkules III-programmet³¹ har en budget på 104,9 miljoner euro för perioden 2014–2020 för att hjälpa de berörda myndigheterna i medlemsstaterna att bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet. Herkules III ger t.ex. stöd till myndigheters inköp av röntgenskannrar (som gör det lättare att t.ex. upptäcka cigaretter som är gömda i lastbilar) och annan teknisk utrustning och även till utbildning för att dela bästa praxis. Dessutom ger Afis it-plattform (kommissionens informationssystem för bedrägeribekämpning) stöd till andra initiativ från medlemsstaterna inom detta område, t.ex. gemensamma tullaktioner (se punkt 3 b). Under perioden för den f.d. arbetsgruppen för Grekland tillhandahöll kommissionen också institutionell sakkunskap i bedrägeribekämpningsfrågor för den grekiska tullmyndigheten (åtgärd 3.1.23).

3. Trappa upp brottsbekämpningen: operativ verksamhet, riskhantering och insamling av underrättelser

Framgångsrika politiska åtgärder för att stoppa den olagliga tobakshandeln måste kompletteras med **kraftfulla och samordnade brottsbekämpningsinsatser**.

a) De brottsbekämpande organen i EU har trappat upp sin kamp mot den olagliga tobakshandeln: **Beslagen** av olagliga tobaksvaror (främst cigaretter), som hade minskat sedan 2011, håller nu på att öka igen. Enligt uppgifter från medlemsstaterna ökade beslagsvolymererna från 3,1 miljarder 2013 till 3,8 miljarder 2015 (se diagram 1). Dessa siffror är framför allt ett resultat av de nationella myndigheternas dagliga arbete. Under de senaste två åren har **Olafs insatser** bidragit till beslag av mer än en miljard cigaretter.

Diagram 1: Utvecklingen av de sammanlagda beslagen av cigaretter i EU, 2005–2015



³⁰ Förordning (EU) nr 1052/2013 av den 22 oktober 2013 (EUT L 295, 6.11.2013, s. 11).

³¹ Förordning (EU) nr 250/2014 av den 26 februari 2014 (EUT L 84, 20.3.2014, s. 6).

b) **Gemensamma tullaktioner** är operativa, samordnade och riktade åtgärder som tullmyndigheter genomför under en begränsad period för att bekämpa gränsöverskridande smuggling av varor. Utöver det operativa resultatet bidrar dessa gemensamma tullaktioner starkt till upptrappningen av det gränsöverskridande samarbetet och till att bygga upp förtroendet mellan brottsbekämpande organ i medlemsstaterna. Sedan 2013 har Olaf organiserat eller bidragit till ett flertal gemensamma tullaktioner som helt eller delvis har varit inriktade på olaglig tobakshandel. Flera av dessa aktioner (se tabell 1) var koncentrerade till EU:s östra gräns eftersom ungefär hälften av alla beslag av cigaretter i EU sker i medlemsstaterna i det området (åtgärderna 3.1.3 och 3.1.7).

Tabell 1: Stora gemensamma tullaktioner i EU sedan 2013

År	Aktionens namn	Under ledning av	Beslagtagna cigaretter
2013	Romoluk	RO, Olaf	23 miljoner
2013	Warehouse	LT, Olaf	45 miljoner
2014	Replica	Olaf	130 miljoner
2015	Baltica	PL, Olaf	13 miljoner
2015	Romoluk II	RO, Olaf	3,74 miljoner
2016	Magnum	EE, Olaf	11 miljoner

Dessutom samordnade kommissionen den prioriterade kontrollåtgärden ”Dismantle” 2013 och 2014³² inom den gemensamma ramen för riskhantering med alla EU-medlemsstater. Kontrollåtgärden pågick i tolv månader, ledde till beslag av 816 miljoner cigaretter och med utgångspunkt i slutsatserna från åtgärden lades specifika rekommendationer fram för att förbättra målinriktningen på risker för smuggling av varor som är belagda med punktskatt (åtgärd 3.1.2). Under 2015 och 2016 gav Olaf också stöd till den gemensamma insatsdagen ”Hansa” som medlemsstaterna genomförde med stöd av Europol som ett led i arbetet med prioriteringen av punktskattebedrägerier i EU:s policycykel avseende organiserad och grov brottslighet.³³

c) Samtidigt med denna operativa verksamhet inom EU pågår det också **globala insatser**. På initiativ och med samordning av Världstullorganisationen (2014 och, med stöd av Olaf och Europol, även 2016) deltog ungefär 100 tullmyndigheter i insatserna Gryphon I och II. De ledde till beslag av 1,39 miljarder cigaretter, 287 000 cigarrer och flera hundra ton andra tobaksvaror världen över. Flera maskiner och komponenter som används för att tillverka cigaretter beslagtogs också, tillsammans med 12 miljoner punktskattmärken. Flera olagliga tobaksfabriker stängdes och mer än 150 inblandade personer greps vid dessa båda insatser.

d) Tullmyndigheterna har också utökat sitt arbete med att bli bättre på att analysera trender i den olagliga tobaksmarknaden. Sakkunniga träffades i maj 2014 för att diskutera metoder för att förbättra **datainsamling om beslag** (åtgärd 3.1.12). Dessa insatser har tillsammans med

³² Kommissionens pressmeddelande finns här: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-679_en.htm.

³³ EU:s policycykel är en metod som EU införde 2010 för att ta itu med de viktigaste brottsshoten mot EU. Varje år utarbetas operativa handlingsplaner för att samordna gränsöverskridande brottsbekämpningsinsatser för prioriteringar som medlemsstaterna beslutar om. Punktskattebedrägerier är en prioritering för cykeln 2014–2017.

nya³⁴ och förbättrade verktyg gett en tydligare bild av beslagen på hela kontinenten (åtgärderna 3.1.11 och 3.1.10).

e) När tullmyndigheter beslagtar cigaretter är det ofta svårt att koppla enskilda beslag på ett ställe till andra cigaretter från samma olagliga parti som har tagits i beslag på ett annat ställe. Här kan **tulllaboratorierna** ge analytiskt stöd till utredarna. Därför inrättade kommissionens gemensamma forskningscentrum 2015 ett laboratorium för oberoende analys av alla typer av beslagtagna cigaretter. Laboratoriet ska också utföra verifieringsuppdrag inom ramen för genomförandet av bedrägeribekämpningsavtalen med tre stora tobakstillverkare (åtgärderna 3.1.8 och 3.1.9).

4. Förbättrat bilateralt samarbete med viktiga ursprungs- och transitländer

För att förbättra samordningen och samarbetet över gränserna i kampen mot olaglig tobakshandel har kommissionen också arbetat bilateralt med viktiga ursprungs- och transitländer.

a) I sin kamp mot tullbedrägerier samarbetar tullmyndigheterna över gränserna utifrån regler för **ömsesidigt administrativt bistånd** i internationella avtal. Sedan 2013 har bestämmelser om ömsesidigt administrativt bistånd trätt i kraft för ytterligare 14 länder. I dag har EU den typen av avtal med mer än 70 länder.

b) Sedan 2015 har sakkunniga från medlemsstaterna och kommissionen/Olaf utökat sina **bilaterala dialoger**³⁵ i **tullfrågor**, framför allt med Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Syftet med dessa möten på teknisk nivå är att förbättra det dagliga gränsöverskridande samarbetet, framför allt med inriktning på den olagliga tobakshandeln (åtgärderna 3.2.4 och 3.2.5).

c) En viktig drivkraft för gränsöverskridande handel i allmänhet och olaglig handel i synnerhet är de stora prisskillnaderna mellan EU-medlemsstaterna och grannländerna, som Vitryssland, Ukraina och Ryssland. För att minska detta skatterelaterade incitament för smuggling gör Moldavien, Ukraina och Georgien i sina associationsavtal med EU nyligen ett **åtagande om att höja och justera** nivåerna på sina **punktskatter och strukturer för tobak** (åtgärd 3.2.3).

d) EU har infört en policy om att förhandla om **klausuler om bedrägeribekämpning** när tredjeländer beviljas tullförmåner. I dag finns det sådana klausuler med många partnerländer för att främja samarbete i tullutredningar som även avser fall av olaglig tobakshandel. Sedan 2013 har klausuler om bedrägeribekämpning förhandlats fram med Georgien, Kanada, Moldavien, Singapore och Vietnam, och det pågår förhandlingar med andra länder (åtgärd 3.2.11).

e) Olaf använder också **administrativa samarbetsavtal** med behöriga myndigheter i tredjeländer för att underlätta det praktiska utredningssamarbetet. På senare år har Olaf utökat förhandlingarna om administrativa samarbetsavtal inom tullområdet. I dag har Olaf administrativa samarbetsavtal med tullmyndigheter från Australien, Bangladesh, Kina, Moldavien, Marocko, Taiwan, Vitryssland och Ukraina (åtgärderna 3.2.6 och 3.2.7).

³⁴ Som exempel applikationen för hantering av tobaksbeslag som används för att behandla beslag inom ramen för bedrägeribekämpningsavtal med de stora tillverkarna, se SWD(2016) 44 av den 24 februari 2016, s. 24.

³⁵ Exempelvis inom ramen för frihandelsavtalet mellan EU och Ukraina, den strategiska ramen för tullsamarbete mellan EU och Ryssland, arbetsgruppen mellan EU och Ryssland i tullgränsfrågor, eller handlingsplanen för tulldialogen mellan EU och Vitryssland.

5. Ta itu med efterfrågesidan av den olagliga tobaksmarknaden

I 2013 års strategi framhölls även behovet av att få en bättre förståelse av **efterfrågesidan**. Därför finansierade kommissionen³⁶ en Eurobarometerundersökning³⁷ om människors uppfattning av den olagliga tobakshandeln. De viktigaste slutsatserna av denna första undersökning av detta område visade att människor framför allt är oroad över den svarta cigarettmarknaden på grund av att staten förlorar intäkter, de köper dessa cigaretter för att de är billiga, att cigaretter från den svarta marknaden är betydligt vanligare i Central- och Östeuropa. Endast 14 % tror att detta är en viktig inkomstkälla för organiserade kriminella grupper (åtgärd 1.4).

AVSNITT C: EN UPPDATERING OM DEN OLAGLIGA TOBAKSMARKNADEN I EU

Trots att 2013 års strategi har genomförts på europeisk och nationell nivå under de senaste åren är **omfattningen av den olagliga tobakshandeln i EU överlag fortfarande stor och oroväckande**.

Det är av naturliga skäl svårt att kvantifiera en olaglig verksamhet. Med detta i åtanke har olika källor bedömt att den **olagliga tobakskonsumtionen i EU**³⁸ har varit **i stort sett stabil** – på 55–65 miljarder enskilda cigaretter – trots att tobakskonsumtionen totalt har minskat i EU³⁹. Beslag av olagliga tobaksvaror i EU har ökat med en femtedel under de senaste två åren (se punkt 3 a), vilket tyder på en stabil eller rentav växande andel olagliga cigaretter. I vissa medlemsstater kan den olagliga marknadsandelen till och med motsvara mer än en fjärdedel av hela tobaksmarknaden.

Den **genomsnittliga storleken på enskilda beslag** har minskat på senare år. I dag är det mindre vanligt att olagliga tobaksvaror smugglas i mycket stora kvantiteter, framför allt i containrar. Att korsa gränsen flera gånger med mindre kvantiteter blir däremot allt vanligare och ibland organiseras detta av kriminella gäng. Denna småskaliga verksamhet innebär andra utmaningar för de brottsbekämpande myndigheterna än trafik via containrar.

Som påpekades i februari 2016⁴⁰ har **sammansättningen i den olagliga tobaksmarknaden förändrats kraftigt med åren**. Smuggelgods från de stora internationella tillverkarna är mycket mindre framträdande i stora beslag i EU i dag än de var tidigare. Å andra sidan dominerar **cheap whites** och **förfalskningar** (även förfalskningar av *cheap whites*) i de stora beslagen⁴¹ framför allt i beslag som rör containertransport. Därför har Europaparlamentet uppmanat kommissionen att vidta åtgärder och föreslå nya metoder för att ta itu med problemet med *cheap whites*⁴².

³⁶ Undersökningen omfattade 27 672 intervjupersoner i alla medlemsstater och utfördes hösten 2015.

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

³⁸ SWD(2016) 44 av den 24 februari 2016, s. 10.

³⁹ Enligt siffror som kommissionen har sammanställt utifrån data från medlemsstater, minskade frisläppandet för konsumtion av cigaretter från 728 miljarder (2005) till 486 miljarder (2014). Se http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/tobacco_products_releases-consumption.pdf.

⁴⁰ SWD(2016) 44 av den 24 februari 2016.

⁴¹ Åtta av de tio cigarettmärken som oftast förekom i beslagen var s.k. *cheap whites*, enligt medlemsstaternas uppgifter om beslag från 2013. Av de mer än 1 miljard cigaretter som har beslagtogs med stöd av Olaf under de senaste två åren var mer än 90 % *cheap whites*.

⁴² Europaparlamentets resolution av den 9 mars 2016 (2016/2555(RSP)).

Den ökande konsumtionen av shisha i EU avspeglas i medlemsstaternas betydande beslag av smugglad **vattenpiptobak**.

Dessutom verkar det pågå en ökning av **olaglig tobakstillverkning inom EU**. Denna hypotes får stöd av att det har gjorts stora beslag av råtabak och att en mängd olagliga tobaksfabriker har upptäckts⁴³. Att öka den olagliga produktionen inom EU kan vara ett sätt för smugglarna att anpassa sig efter den hårdare övervakningen av EU:s yttre gränser.

De länder som identifierades som **viktiga ursprungs- och transitländer** i 2013 års strategi är fortfarande problematiska, även om det verkar ske en förändring i vilka länder som berörs. Nu verkar det finnas fler spridda källor i östra Asien, medan smuglingen från Kina kan ha minskat. Den försvagade styrningen i länder som Libyen underlättar dessutom smuglingen i Medelhavsområdet. Smuglingen av vitryska *cheap whites* och transitverksamhet samt olaglig produktionsverksamhet i frizonerna inom Förenade Arabemiraten är fortfarande särskilt bekymmersamma.

Kriminella och smugglare fortsätter att missbruka vissa **tull- och punktskatteförfaranden som gör det möjligt att förflytta varor med upphävda tullar**. Ett av de scenarier som används, och som är lukrativt för kriminella, är att cigaretter produceras i EU och deklarerar för export, men de exporteras inte, eller så exporteras de, men smugglas sedan tillbaka in i EU. På liknande sätt kan import förflyttas inom tullunionen inom ramen för transitförfarandet med hjälp av flera fiktiva förflyttningar i syfte att dölja cigaretternas verkliga destination. I stället distribueras dessa cigaretter olagligt på den olagliga marknaden i EU, utan att det betalas någon mervärdesskatt eller punktskatt.

AVSNITT D: VIKTIGA ERFARENHETER OCH VIDARE DISKUSSION

1. Bygga vidare på 2013 års strategi

De viktigaste pelarna i 2013 års strategi och så gott som alla punkter i åtgärdsplanen har genomförts. Samtidigt finns företeelsen kvar och vissa viktiga åtgärder har ännu inte genomförts, varför arbetet bör fortsätta i samma riktning, med vissa justeringar:

- a) Tobaksdirektivet kommer tillsammans med protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll att vara avgörande för att **trygga leveranskedjan** för lagligt tillverkade cigaretter som är avsedda för EU-marknaden och för cigaretter som tillverkas i EU för export. Den fulla effekten av dessa båda instrument kommer dock inte att märkas förrän om några år.

Att främja protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll gentemot tredjeländer (och medlemsstater) för att trygga globala leveranskedjor och gå vidare med det interna genomförandet i EU kommer att vara en viktig del i kommissionens insatser i kampen mot olaglig tobakshandel under de kommande åren. I slutänden kommer det effektivaste sättet att ta itu med den olagliga handeln med tobaksvaror vara att protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll genomförs inom ramen för samordnade åtgärder på internationell, europeisk och nationell nivå.

⁴³ Enligt de polska myndigheterna upptäcktes mer än 40 fabriker i Polen bara under 2016, med en uppskattad total kapacitet att tillverka flera miljarder cigaretter per år.

- b) Brottsbekämpande myndigheter som Olaf har förstärkts och samordningen mellan organ ökar. Denna **förbättrade ram för brottsbekämpning** har bidragit till betydligt större beslag i hela EU sedan 2013. För att hindra olagliga tobakstillverkare att flytta sin produktion in i EU bör man diskutera förstärkt brottsbekämpning på EU-nivå, däribland Olafs befogenheter.
- c) Även i detta avseende har EU och medlemsstaterna gjort framsteg med att **integrera analys-, rapporterings- och it-kapacitet**. Tullmyndigheterna håller redan på att uppgradera sin analytiska sakkunskap och kapacitet för att kunna utnyttja de tillgängliga datakällorna fullt ut⁴⁴. Denna process skulle kunna understödjas genom att man fortsätter att samla analytisk tillgänglig kapacitet på EU-nivå, t.ex. genom tillgång till berörda it-system och databaser. Utredare bör också uppmuntras att fullt ut ta vara på potentialen hos det tobakslaboratorium som finns tillgängligt vid kommissionens gemensamma forskningscentrum.
- d) **Kontakterna med viktiga ursprungs- och transitländer** börjar få genomslag, även om det alltid tar lång tid innan diplomatiska initiativ ger resultat i form av effektivare brottsbekämpning. Det har skett goda framsteg i kontakterna med tredjeländer på institutionell och operativ nivå, och de bilaterala kontakterna med viktiga länder bör stärkas ytterligare. Dessa kontakter kan också användas för att främja protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll och EU har goda förutsättningar att använda sitt diplomatiska inflytande härvidlag. I detta sammanhang bör man också överväga att öka antalet sambandsmän för Olaf, utöver de nuvarande tre, förutsatt att det finns resurser för detta.
- e) De brottsbekämpande organen riktar inte lika konsekvent in sig på **efterfrågesidan** för olagliga produkter jämfört med t.ex. hälso- och sjukvårdsmyndigheter. Vissa medlemsstater, t.ex. Estland, har dock tagit intressanta initiativ på detta område och driver informationskampanjer för allmänheten där de belyser kopplingarna mellan olagliga cigaretter och organiserad brottslighet. Potentialen hos åtgärder som är inriktade på efterfrågan bör undersökas mer rutinmässigt.

2. Vidare diskussion

Trots de åtgärder som har vidtagits hittills är den olagliga handeln fortfarande omfattande och i stort sett stabil. Framför allt har företeelsen *cheap whites* och förfalskningar blivit allt mer bekymmersam under de senaste åren, även om den inte är helt ny. Därför verkar tiden nu vara inne för att överväga ytterligare åtgärder som kan komplettera 2013 års strategi på ett effektivt sätt framöver. Följande frågor bör diskuteras ytterligare:

- a) Incitamenten för smugglare bör minskas. Det viktigaste incitamentet i dag för den olagliga tobakshandeln är möjligheten att utnyttja **prisskillnaderna** mellan EU-medlemsstaterna och grannländerna, men även mellan marknader i EU:s medlemsstater⁴⁵. En standardcontainer på 40 fot som innehåller cirka 20 miljoner cigaretter och som smugglas in i EU kan ge upp till 2 miljoner euro i olagliga intäkter, beroende på beskattningen. Beskattningsnivån är en viktig faktor för priset på tobaksvaror, vilket i sin tur påverkar konsumenternas rökvanor, enligt reglerna för priselasticitet. En viss grad av uppåtriktad

⁴⁴ Exempelvis meddelanden om containerstatus och de import-, export- och transitdatabaser som har inrättats genom rådets förordning (EG) nr 515/97.

⁴⁵ Genomsnittspriset för 20 cigaretter i Finland är 5,01 euro. I Ryssland är det bara 0,95 euro och kanske hälften av det i Vitryssland. Ett paket på 20 cigaretter kostar dessutom i genomsnitt 2,08 euro i Polen, jämfört med 9,09 euro för samma paket i Irland (se Frontex årliga riskanalys för gränserna i östra Europa 2015, s. 24).

konvergens mellan de skattenivåer som tillämpas i medlemsstaterna skulle bidra till att minska bedrägerier och smuggling. Grannländer som Vitryssland, som har en extremt låg skattesats för tobaksvaror bör uppmanas att tillnära sina punktskattesatser till miniminivåerna i EU, inte minst i det gemensamma intresset för folkhälsa och för att öka de offentliga intäkterna.

b) Effekten av minskade incitament skulle kunna förstärkas om **smugglarnas produktions- och distributionskostnader** samtidigt pressades upp och om påföljderna var tillräckligt avskräckande. Det kan t.ex. gälla följande initiativ:

i. **Begränsa tillgången till insatsvaror**, som är avgörande för olagliga tobakstillverkare. En begränsning av deras tillgång till viktiga insatsvaror skulle störa deras verksamhet. Europaparlamentet har uppmanat kommissionen att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv kontroll av insatsvaror⁴⁶. Utöver tillverkningsutrustning kan tre viktiga produktgrupper vara relevanta:

- Kontroll av förflyttningar av **råtobak**, som för närvarande inte omfattas av punktskatt, håller på att granskas (se punkt B.1 d). Marknaden för råtobak är emellertid fragmenterad, med många producenter som är verksamma såväl inom som utanför EU.
- Det **papper** som används i cigaretter har särskilda egenskaper. Det är komplicerat att övervaka och kontrollera papper, eftersom det finns en mängd pappersproducenter världen över.
- Däremot är antalet tillverkare av de **blånor av acetat** som används i cigarettfilter begränsat, vilket skulle förbättra möjligheterna att kontrollera tillgången effektivt. Med hänsyn till att branschen kan göra sina inköp globalt (inte minst cigarettproducenter i tredjeländer) är det dock svårt att tänka sig att ett kontrollsystem som är begränsat till EU skulle kunna vara effektivt. Det krävs alltså att branschen och deras världsländer är villiga att samarbeta.

ii. **Skärpning i smugglarnas logistikkedja**. För detta krävs en noggrannare övervakning av de tullförfaranden som smugglare ofta missbrukar (se avsnitt C). Den skatteordning som är tillämplig på importerade cigaretter består av en sekvens av skatte- och tullregler. De genomförs ofta av olika myndigheter. Samarbetet mellan dessa nationella myndigheter skulle kunna utökas, t.ex. genom driftskompatibla it-system.

iii. **Påföljder och garantier**. Det har ifrågasatts om de administrativa och/eller straffrättsliga påföljder som tillämpas i medlemsstaterna för smuggelbrott är tillräckligt avskräckande. Detta gäller inte minst för den inre marknaden, eftersom en attraktiv olaglig tobakshandel i en medlemsstat lätt kan utlösa en betydande smuggelverksamhet i en annan medlemsstat.

Dessutom finns det liknande frågeställningar när det gäller huruvida de garantier som medlemsstaterna kräver för viss känslig verksamhet i samband med den skattefria hanteringen av punktbeskattade varor (t.ex. förvaltning av frilager) är tillräckligt väl avvägda mot de olagliga vinster som kriminella gäng kan göra.

⁴⁶ Europaparlamentets resolution av den 9 mars 2016 (2016/2555(RSP)).

- c) Kommissionen har gett **medlemsstaterna stöd** i kampen mot tobakssmuggling i många år. Framför allt ligger medlemsstaterna vid EU:s östra gräns i frontlinjen i förhållande till insmugglingen av olaglig tobak till EU via landgränserna. Frågan är därför om det skulle vara av allmänt intresse för dessa tullmyndigheter att få mer riktat stöd. Denna fråga skulle kunna diskuteras inom ramen för översynen av Herkulesprogrammet, även med hänsyn till de nya skyldigheterna enligt protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll.
- d) Det pågår diskussioner om huruvida de nuvarande rättsliga instrumenten, t.ex. avtalen om ömsesidigt administrativt bistånd, ger tillräckliga möjligheter för att systematiskt **utbyta tulldata** med grannländer. Därför har rådet begärt nya instrument⁴⁷ som ska förbättra situationen, med utgångspunkt i den nya artikel 12 i unionens tullkodex.
- e) Det finns många lagliga **privata och statliga aktörer** och mellanhänder som deltar i leveranskedjan, t.ex. avsändare, fraktförare, hamnar, speditörer, tullagenter och lagerföretag. Dessa vill upprätthålla sitt goda anseende och skulle kunna bli ännu mer värdefulla allierade i kampen mot den olagliga tobakshandeln.

Produktion i och smuggling ut ur och genom **frizoner** medför särskilda utmaningar, vilket också konstateras i protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll. Ofta kommer det bara att vara möjligt att ta itu med de nuvarande problemen i samarbete med lokala myndigheter. Därför kan man överväga avtal om tullsamarbete med de berörda länderna, även Förenade Arabemiraten/Dubai, om det ännu inte finns sådana avtal.

- f) Dessutom finns det för närvarande ingen **oberoende beräkning** av den olagliga tobaksmarknadens omfattning och utveckling i EU. Statistiken har blivit bättre, men den bygger med nödvändighet på beslag, som inte kan ge en fullständig och oberoende bild av den olagliga marknaden. Därför kan det behövas ytterligare inblickar som t.ex. baseras på konsumtionsmönster, för att bidra till en välinformerad och målinriktad politik.

AVSNITT E: SLUTSATSER

Trots de åtgärder som har vidtagits sedan 2013 är utmaningen med den olagliga tobakshandeln lika oroväckande i dag som tidigare. EU och medlemsstaterna har inget annat val än att beslutsamt fortsätta bemöta hotet från den olagliga tobaken och dess föränderliga mönster, eftersom denna olagliga verksamhet är skadlig för såväl folkhälsan som ekonomin och säkerheten.

Strategin från 2013 är fortfarande relevant, med sin kombination av kraftfulla lagstiftningsåtgärder, stabil brottsbekämpning och utökat samarbete på nationell, europeisk och internationell nivå. Det är för tidigt att slutgiltigt bedöma dess effektivitet, eftersom dess viktigaste delar – t.ex. spårning – ännu inte är tillämpliga.

Tittar vi på det växande hotet från framför allt *cheap whites* kommer protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll – så snart det tillämpas fullt ut av en kritisk massa av länder, däribland viktiga ursprungs- och transitländer – att bli ett avgörande verktyg i kampen mot den globala olagliga tobakshandeln. Men även om spårning framför allt kommer att bidra till att trygga den lagliga leveranskedjan kommer det att behövas ytterligare verktyg för att effektivt ta itu med den inhemska och utländska olagliga cigarettillverkningen.

⁴⁷ Rådets slutsatser av den 16 december 2016.

Därför kommer kommissionen att utgå från denna analys och den fortsatta dialogen med berörda parter och slutföra sin utvärdering av denna strategi och besluta om en lämplig uppföljning 2018.