



Lägesrapport om cigarettsmuggling

2016/17:FPM95

Finansdepartementet

2017-06-12

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 235

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET Lägesrapport om genomförandet av kommissionens meddelande "Upptäckning av kampen mot cigarettsmuggling och andra former av oalglig handel med tobaksprodukter- en omfattande EU-strategi" (COM(2013) 324 final av den 6 juni 2013)

Tidigare faktapromemoria: 2012/12:FPM138

Sammanfattning

Kommissionen presenterar i rapporten en översikt över de viktigaste initiativen sedan 2013 års strategi lades fram, en kortfattad beskrivning av nuläget på den olagliga marknaden samt slutsatser. Kommissionen konstaterar i rapporten att situationen avseende den olagliga handeln med tobaksvaror är lika oroväckande idag som den var 2013. Kommissionen konstaterar att strategin fortfarande är relevant och att det är för tidigt att slutgiltigt bedöma dess effektivitet. Kommissionen konstaterar också att protokollet till Världshälsoorganisationens (WHO:s) ramkonvention om tobakskontroll kommer att bli ett avgörande verktyg i kampen mot den globala olagliga tobakshandeln. Kommissionen kommer att slutföra sin utvärdering av strategin och besluta om en lämplig uppföljning under 2018. Regeringen är i grunden positiv till åtgärder på EU-nivå för att motverka cigarettsmuggling. Det är dock viktigt att det fortsatta arbetet bedrivs inom ramen för den existerande fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna och att inte förhandlingarna om nästa finansiella ramverk föregrips.

1.1 Ärendets bakgrund

År 2013 presenterade kommissionen en strategi 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 gräns. Strategin från 2013 åtföljdes av en handlingsplan med 50 punkter som kommissionen och/eller medlemsstaterna skulle genomföra. Rådet välkomnade strategin och handlingsplanen i sina slutsatser av den 10 december 2013¹. Europaparlamentet har nyligen betonat att kampen mot den olagliga tobakshandeln måste trappas upp, framför allt när det gäller billiga cigaretter s.k. cheap whites.

1.2 Förslagets innehåll

Rapporten innehåller en översikt över de viktigaste initiativen sedan 2013 års strategi lades fram, en kortfattad beskrivning av nuläget på den olagliga marknaden samt slutsatser.

Förändringar i den rättsliga och politiska ramen

Bland de viktiga initiativ som genomförts sedan 2013 nämner kommissionen Världshälsoorganisationens (WHO) protokoll för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror. Syftet med protokollet är att trygga leveranskedjan för äkta cigaretter, framför allt genom att parterna till protokollet inom fem år efter protokollets ikraftträdande ska införa spårning av tobaksprodukter. Enligt protokollet ska viss verksamhet dessutom kräva licens och det ska införas regler om förhandskontroll för tillverkare och försäljning på internet, skattefri försäljning och frizoner. Protokollet stöder också internationellt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter. EU ratificerade protokollet i juni 2016 men protokollet har ännu inte trätt i kraft. Rapporten nämner också det reviderade tobaksdirektivet som antogs 2014. Vad gäller olaglig tobakshandel syftar tobaksdirektivet till att trygga leveranskedjan på grundval av ett EU-omfattande spårningssystem och manipulationssäkra säkerhetsmärkningar på styckförpackningsnivå. Genom dessa regler i direktivet har EU genomfört reglerna om spårbarhet och märkning i WHO-protokollet. Genom reformen av rådets förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt administrativt bistånd i tullfrågor har EU också förstärkt sina utredningsverktyg för att upptäcka tull- och punktskattebedrägerier.

¹ Rådets slutsatser om en upptrappning av kampen mot cigarettsmuggling och andra former av olaglig handel med tobaksvaror i EU

Rapporten nämner också en pågående konsekvensbedömning av en eventuell översyn av den skattemässiga ramen, dvs. direktiv 2011/64/EU om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror. Slutligen nämner rapporten kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelse och sanktioner.

Stärkt brottsbekämpande samarbete

En viktig del i 2013 års strategi var att stärka brottsbekämpningen på EU- och medlemsstatsnivå och att förbättra samarbetet mellan de berörda aktörerna. I sin rapport nämner kommissionen den reviderade förordningen (EU) nr 883/2013, som styr Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, Olafs, arbete. Vidare nämns förordning (EU) 2016/794 som har stärkt den rättsliga ramen för Europols verksamhet. Kampen mot olaglig tobakshandel är prioriterad hos både Olaf och Europol och båda institutionerna trappar nu upp sitt bilaterala samarbete. Dessutom inrättade EU år 2013 ett nytt europeiskt gränsövervakningssystem, Eurosur, för att förbättra medlemsstaternas medvetenhet om läget och deras reaktionsförmåga när det gäller att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och hantera irreguljär migration. Rapporten nämner också den tekniska stöd som ges till medlemsstaterna för att öka deras operativa förmåga och underrättelsekapacitet, bl.a. Herkules III-programmet.

I meddelandet redogör kommissionen också för de operativa insatser som vidtagits och noterar att beslagen av olagliga tobaksvaror (främst cigaretter), som har minskat sedan 2011, nu håller på att öka igen. Ökningen uppges vara ett resultat av de nationella myndigheternas operativa samarbete och ökade globala insatser. Under 2015 inrättade kommissionens gemensamma forskningscentrum ett laboratorium för oberoende analys av beslagtagna cigaretter. Detta kan hjälpa tullmyndigheterna att koppla enskilda beslag till andra beslag från samma olagliga parti. Kommissionen redogör också för det förbättrade bilaterala samarbetet med viktiga ursprungs- och transitländer. Framförallt har de bilaterala dialogerna i tullfrågor med Ryssland, Vitryssland och Ukraina ökat.

Viktiga erfarenheter

Kommissionen konstaterar i rapporten att omfattningen av den olagliga tobakshandeln i EU överlag fortfarande är stor men att den är svår att kvantifiera. Olika källor har dock bedömt att den olagliga tobakskonsumtionen i EU i stort sett varit stabil – på 55–65 miljarder enskilda cigaretter per år – trots att tobakskonsumtionen totalt har minskat i EU. Kommissionen konstaterar att beslagen domineras av s.k. cheap whites²

och förfalskningar. Vidare konstaterar kommissionen att den olagliga tobakstillverkningen inom EU verkar öka och att missbruket av vissa tull- och punktskatteförfaranden fortsätter.

Kommissionen konstaterar också att de viktigaste pelarna i strategin från 2013 har genomförts och att detta också gäller så gott som alla punkter i åtgärdsplanen. Kommissionen kommer dock att fortsätta 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. Enligt kommissionen är det effektivaste sättet att ta itu med den olagliga handeln med tobaksvaror att protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll genomförs.

För att hindra olagliga tobakstillverkare att flytta sin produktion in i EU anser kommissionen att man bör diskutera förstärkt brottsbekämpning på EU-nivå, däribland Olafs befogenheter. Även integreringen av analys-, rapporterings- och it-kapaciteten lyfts fram. Här menar kommissionen att processen kan understödjas genom att man fortsätter att samla analytisk data på EU-nivå, t.ex. genom tillgång till berörda it-system och databaser. Kommissionen anser också att man bör överväga att öka antalet sambandsmän för Olaf, utöver de nuvarande tre, förutsatt att det finns resurser för detta.

Rapporten tar också upp olika ämnen för vidare diskussion. Bland annat nämns att incitamenten för smugglare bör minskas och att 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 medlemsstater. Vidare kan en åtgärd vara att pressa upp smugglarnas produktions- och distributionskostnader. Detta kan ske genom att begränsa tillgången till insatsvaror som är avgörande för olaglig tobakstillverkning. Som exempel på insatsvaror nämns råtabak, det speciella papper som används i cigaretter och blånor av acetat (som används i cigarettfilter). Vidare föreslås skärpning av åtgärder mot smugglarnas logistikkedja genom förbättrat samarbete mellan nationella myndigheter, t.ex. genom driftskompatibla it-system. Även frågan om påföljder lyfts fram i rapporten tillsammans med frågan om de nuvarande rättsliga instrumenten, t.ex. huruvida avtalen om ömsesidigt administrativt bistånd ger tillräckliga möjligheter för att systematiskt utbyta tulldata med grannländer. Det konstateras också att medlemsstaterna vid EU:s östra gräns ligger i frontlinjen i förhållande till insmugglingen av olaglig tobak till EU via landgränserna. Frågan är därför enligt kommissionen om det skulle vara av allmänt intresse att dessa tullmyndigheter får ett mer riktat stöd.

² Cheap whites produceras lagligt i ett land men säljs i ett annat land utan att punktskatter betalas.

Kommissionen konstaterar slutligen att, trots de åtgärder som vidtagits enligt strategin, situationen avseende den olagliga handeln med tobaksvaror är lika oroväckande idag som den var 2013. Kommissionen konstaterar att strategin fortfarande är relevant och att det är för tidigt att slutgiltigt bedöma dess effektivitet. Kommissionen konstaterar också att protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll kommer att bli ett avgörande verktyg i kampen mot den globala olagliga tobakshandeln. Kommissionen kommer att slutföra sin utvärdering av strategin och besluta om en lämplig uppföljning under 2018.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Rapporten innehåller inte några förslag till nya eller ändrade rättsakter. Det finns i detta skede inte något att säga om förhållandet till svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Då rapporten inte innehåller några förslag finns heller inga budgetära konsekvenser att bedöma. Kommissionen har därför inte heller presenterat någon konsekvensanalys.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är i grunden positiv till åtgärder på EU-nivå för att motverka cigarettsmuggling. Det är dock viktigt att det fortsatta arbetet bedrivs inom ramen för den existerande fördelningen av befogenheter mellan EU och medlemsstaterna och att inte förhandlingarna om nästa finansiella ramverk föregrips. Vidare måste behovet av noggranna kostnads- och nyttoanalyser beaktas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är i nuläget inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är i nuläget inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

2016/17:FPM95

Rapporten kommer inte att remissbehandlas då det inte handlar om några konkreta förslag.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rapporten innehåller inga konkreta förslag till beslut.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

En prövning gentemot dessa principer kan göras först om det läggs fram konkreta förslag till exempelvis nya eller ändrade rättsakter.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för tullsamarbete med start under hösten 2017. Rådet kommer att anta slutsatser.

4.2 Fackuttryck / termer

--