ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 6.6.2013
COM(2013) 324 final

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Ενίσχυση της καταπολέμησης του λαθρεμπορίου τσιγάρων και άλλων μορφών παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού – Μια συνολική στρατηγική της ΕΕ

{SWD(2013) 193 final}

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ Ενίσχυση της καταπολέμησης του λαθρεμπορίου τσιγάρων και άλλων μορφών παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού – Μια συνολική στρατηγική της ΕΕ 3

1. Εισαγωγή 4

2. Φύση και κλίμακα του προβλήματος παράνομου εμπορίου καπνού που αντιμετωπίζει η ΕΕ 5

2.1. Η φύση του παράνομου εμπορίου 5

2.2. Κλίμακα και έκταση του παράνομου εμπορίου στην ΕΕ 6

2.3. Παράνομα προϊόντα καπνού προέλευσης τρίτων χωρών 7

2.4. Παράνομη παραγωγή στην ΕΕ 9

2.5. Κατασχεθέντα σήματα και τοποθεσίες κατάσχεσης 9

3. Παράγοντες που συμβάλλουν στο παράνομο εμπόριο 10

3.1. Τα κίνητρα είναι μεγάλα και τα κενά ουσιαστικά 11

3.2. Τα μέτρα ελέγχου της αλυσίδας εφοδιασμού δεν είναι ανάλογα της απειλής 12

3.3. Προκλήσεις για τις αρχές επιβολής του νόμου 12

3.3.1. Τελωνειακές και φορολογικές αρχές 13

3.3.1.1. Διαχείριση κινδύνου 13

3.3.1.2. Μέθοδοι ελέγχου, εξοπλισμός, κατάρτιση και εργαλεία ΤΠ 14

3.3.2. Άλλες αρχές επιβολής του νόμου 14

3.3.3. Συνεργασία μεταξύ αρχών και φορέων της ΕΕ 15

3.3.4. Διαφθορά 15

3.3.5. Διεθνής συνεργασία με αρχές τρίτων χωρών 15

3.4. Ανεπαρκή αντικίνητρα: οι κυρώσεις που επιβάλλονται από τα κράτη μέλη είναι σχετικά περιορισμένες 16

4. Η μελλοντική πορεία 16

4.1. Μέτρα περιορισμού των κινήτρων 16

4.2. Μέτρα για τη διασφάλιση της αλυσίδας εφοδιασμού 17

4.3. Μέτρα ενίσχυσης της επιβολής 19

4.3.1. Συνδρομή των ενωσιακών αρχών επιβολής του νόμου στην αντιμετώπιση των προκλήσεων 19

4.3.1.1. Διαχείριση κινδύνου 19

4.3.1.2. Επιχειρησιακές δράσεις 19

4.3.1.3. Εργαλεία και εξοπλισμός ΤΠ 20

4.3.1.4. Συνεργασία μεταξύ των αρχών της ΕΕ 20

4.3.1.5. Περιοχή(ες) ειδικών προβλημάτων 21

4.3.1.6. Ανταλλαγή εμπειρογνωμοσύνης και βέλτιστων πρακτικών 21
4.3.2. Ενίσχυση της συνεργασίας με τις κυριότερες χώρες προέλευσης και διέλευσης 22
4.4. Επιβολή αυστηρότερων κυρώσεων 24
5. Συμπέρασμα 25

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Ενίσχυση της καταπολέμησης του λαθρεμπορίου τσιγάρων και άλλων μορφών παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού – Μια συνολική στρατηγική της ΕΕ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF), το παράνομο εμπόριο τσιγάρων[1] έχει ως συνέπεια ετήσιες οικονομικές απώλειες άνω των 10 δισεκατ. ευρώ για τους προϋπολογισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών της[2]. Οι απώλειες αυτές προέρχονται από μη καταβληθέντες τελωνειακούς δασμούς, καθώς και φόρους, συμπεριλαμβανομένων του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και των ειδικών φόρων κατανάλωσης. Τα τσιγάρα συνιστούν το μεγαλύτερο μερίδιο του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού, αλλά και άλλα προϊόντα καπνού (όπως ο καπνός για την κατασκευή χειροποίητων στριφτών τσιγάρων) διακινούνται επίσης παράνομα στο εμπόριο.

Πριν από μια δεκαετία, το παράνομο εμπόριο χαρακτηριζόταν κυρίως από το λαθρεμπόριο εμπορευματοκιβωτίων τσιγάρων γνωστών εμπορικών σημάτων σε μεγάλη κλίμακα. Τα τελευταία έτη έχει μειωθεί το σχετικό μερίδιο του λαθρεμπορίου των εν λόγω «κύριων εμπορικών σημάτων»[3]. Αφετέρου, παρουσιάζουν άνοδο η παραποίηση, η παράνομη παραγωγή και, κυρίως, το λαθρεμπόριο «άλλων εμπορικών σημάτων»[4] (παράγονται κυρίως εκτός της ΕΕ σε ποσότητες που υπερβαίνουν σημαντικά τη ζήτηση στις οικείες εθνικές αγορές).

Το παράνομο εμπόριο καπνού δεν συνιστά μόνο οικονομικό ζήτημα. Εκτός από τις σημαντική ζημία στα εθνικά έσοδα και τα έσοδα της ΕΕ, το παράνομο εμπόριο τροφοδοτεί την παραοικονομία. Στην πραγματικότητα, πρόκειται σχεδόν αποκλειστικά για τον τομέα όπου αναπτύσσουν τις διασυνοριακές τους δραστηριότητες οι ομάδες οργανωμένου εγκλήματος. Επιπλέον, από άποψη υγείας, το παράνομο εμπόριο υπονομεύει πρωτοβουλίες πολιτικής που αποσκοπούν στη μείωση της κατανάλωσης των προϊόντων καπνού, ιδίως μεταξύ ευάλωτων ομάδων όπως οι νέοι και οι ομάδες με χαμηλά εισοδήματα. Τα παράνομα προϊόντα καπνού, στην πλειοψηφία τους, δεν παράγονται σύμφωνα με τις απαιτήσεις της νομοθεσίας της ΕΕ για τα προϊόντα καπνού[5].

---

1 Στην παρούσα ανακοίνωση το «παράνομο εμπόριο» νοείται ότι περιλαμβάνει διάφορους τύπους (διεθνούς) λαθρεμπορίου τόσο γνήσιων όσο και παραποιημένων προϊόντων καπνού (κυρίως τσιγάρων), καθώς και την παράνομη παραγωγή και διανομή στο εσωτερικό της ΕΕ.

2 Η εκτίμηση βασίζεται σε κοινοποιηθείσες από τα κράτη μέλη κατασχέσεις ανερχόμενες σε 4,5-4,6 δισεκατομμύρια τσιγάρα ετησίως κατά την περίοδο 2005 - 2011.

3 Περιλαμβάνονται εμπορικά σήματα των τεσσάρων κυριότερων παγκόσμιων παραγωγών: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco και Imperial Tobacco Limited.

4 Για τους σκοπούς της παρούσας ανακοίνωσης ο όρος «*άλλα εμπορικά σήματα*» χρησιμοποιείται για να περιγράψει σήματα που δεν παράγονται από τους τέσσερις κατασκευαστές με τους οποίους η ΕΕ και τα κράτη μέλη έχουν συνάψει συμφωνίες συνεργασίας. Τα τσιγάρα αυτά αναφέρονται συχνά ως «cheap whites».

5 Για παράδειγμα, σε ό,τι αφορά τις διατάξεις για τα συστατικά και την υποχρεωτική παρουσίαση των προειδοποιητικών μηνυμάτων για την υγεία στις συσκευασίες.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν ήδη λάβει μέτρα για τον περιορισμό του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού. Για παράδειγμα, έχουν συναφθεί νομικά δεσμευτικές συμφωνίες συνεργασίας με τέσσερις από τις κορυφαίες παγκοσμίως βιομηχανίες τσιγάρων[6]. Το 2011 η Επιτροπή παρουσίασε σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου στα ανατολικά χερσαία σύνορα της ΕΕ[7], για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που επισημάνθηκαν στη συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή. Ωστόσο, από την ανάλυση των διαθέσιμων πληροφοριών[8] προκύπτει ότι παρά τις εν λόγω προσπάθειες, συνολικά, το παράνομο εμπόριο αυξάνεται στην ΕΕ. Η ΕΕ αντιμετωπίζει αύξηση της παράνομης εισροής άλλων σημάτων που προέρχονται από χώρες εκτός της ΕΕ, καθώς και αύξηση της παράνομης παραγωγής και διανομής στο εσωτερικό της ΕΕ.

Επιπλέον, το παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού δεν παρατηρείται βεβαίως μόνο στην ΕΕ — αλλά αποτελεί παγκόσμιο πρόβλημα. Πράγματι, τον Νοέμβριο του 2012, τα 176 συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης πλαισίου της ΠΟΥ για την καταπολέμηση του καπνίσματος (FCTC) εξέδωσαν πρωτόκολλο στη σύμβαση, ειδικά για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού[9].

Το πρόβλημα αυτό είναι σημαντικό και έχει παγκόσμιες διαστάσεις. Εκδηλώνεται υπό διάφορες μορφές στα σύνορα και στο εσωτερικό της ΕΕ. Το παράνομο εμπόριο επηρεάζεται από τους παράγοντες της προσφοράς και της ζήτησης και από τα μη αποτελεσματικά μέτρα ελέγχου. Η ουσιαστική δημοσιονομική του επίπτωση στους προϋπολογισμούς της ΕΕ και των κρατών μελών αποτελεί πολύ σοβαρό θέμα, ιδίως στο πλαίσιο της τρέχουσας οικονομικής κρίσης στην ΕΕ. Είναι λοιπόν σαφές ότι απαιτείται συνολική προσέγγιση του προβλήματος του παράνομου εμπορίου καπνού.

Η παρούσα ανακοίνωση σκιαγραφεί τη φύση και την κλίμακα του προβλήματος παράνομου εμπορίου καπνού που αντιμετωπίζει η ΕΕ, εντοπίζει παράγοντες που συμβάλλουν σε αυτό και προτείνει μια συνολική στρατηγική της ΕΕ για την καταπολέμηση του προβλήματος στην ΕΕ.

Η στρατηγική της συνολικής προσέγγισης λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου αποτελεί διατομεακό ζήτημα που επηρεάζεται από πολλούς παράγοντες και γενεσιουργές αιτίες, και με τη σειρά του συνεπάγεται ευρύ φάσμα ενωσιακών ή/και εθνικών πολιτικών.

2. ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΚΛΙΜΑΚΑ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ ΠΑΡΑΝΟΜΟΥ ΕΜΠΟΡΙΟΥ ΚΑΠΝΟΥ ΠΟΥ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΖΕΙ Η ΕΕ

2.1. Η φύση του παράνομου εμπορίου

Το παράνομο εμπόριο καπνού περιλαμβάνει διάφορα φαινόμενα, τα οποία ως ένα βαθμό διαφέρουν και απαιτούν διαφορετικές απαντήσεις σε διάφορα επίπεδα. Οι διάφορες μορφές παράνομου εμπορίου περιλαμβάνουν:

---

6 Philip Morris International (Ιούλιος 2004), Japan Tobacco International (Δεκέμβριος 2007), British American Tobacco (Ιούλιος 2010) και Imperial Tobacco Limited (Σεπτέμβριος 2010), βλ. δικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

7 Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής που συνοδεύει τη στρατηγική της Επιτροπής για την καταπολέμηση της απάτης», Βρυξέλλες, 24.6.2011, SEC (2011) 791 τελικό, εφεξής αναφέρεται ως «σχέδιο δράσης για τα ανατολικά σύνορα».

8 Βλ. κεφάλαιο 2.

9 Πρωτόκολλο για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού (εφεξής καλούμενο «πρωτόκολλο FCTC»).

- (διεθνές) λαθρεμπόριο γνήσιων προϊόντων καπνού (δηλαδή των κύριων εμπορικών σημάτων και «άλλων εμπορικών σημάτων»)
- (διεθνές) λαθρεμπόριο παραποιημένων τσιγάρων και
- παράνομη παραγωγή και διανομή εντός της ΕΕ (μη απόδοση των αναλογούντων τελωνειακών δασμών, μη καταβολή ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης).

Το διεθνές λαθρεμπόριο (τόσο γνήσιων όσο και παραποιημένων προϊόντων) δύναται να περιλαμβάνει:

- ψευδείς/ανακριβείς δηλώσεις (δήλωση που αφορά εσφαλμένη περιγραφή/αξίας/καταγωγής/κ.λπ. εμπορευμάτων — καταβολή ανακριβών τελωνειακών δασμών, εφόσον πληρωθούν, μη καταβολή ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης),
- απόκρυψη εμπορευμάτων εντός νόμιμων φορτίων ή οχημάτων ή σε επιβάτες (μη καταβολή τελωνειακών δασμών, ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης) και τέλος,
- παράνομη διέλευση συνόρων, αποφεύγοντας πλήρως τις αρχές (μη καταβολή τελωνειακών δασμών, ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης).

Εντός της ΕΕ το παράνομο εμπόριο περιλαμβάνει την παράνομη/μη εγκεκριμένη παραγωγή και διανομή εντός του τελωνειακού εδάφους της ΕΕ (μεταξύ άλλων και σε διαφορετικές φορολογικές δικαιοδοσίες). Η παράνομη διανομή περιλαμβάνει εμπορεύματα παραχθέντα εντός της ΕΕ τα οποία δηλώθηκαν για εξαγωγή ή παράδοση εντός της ΕΕ και διακινήθηκαν υπό καθεστώς απαλλαγής από καταβολή ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης αλλά ποτέ δεν βγήκαν από το τελωνειακό έδαφος της ΕΕ ή δεν παραδόθηκαν σε παραλήπτη εντός της ΕΕ αναφερόμενο στο έγγραφο για τον ειδικό φόρο κατανάλωσης στο EMCS[10] ή στη δήλωση ΦΠΑ, καθώς επίσης εισαχθέντα εμπορεύματα που έχουν τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία στην ΕΕ υπό καθεστώς αναστολής της καταβολής του ΦΠΑ και των ειδικών φόρων κατανάλωσης, τα οποία στη συνέχεια διανέμονται χωρίς να καταβληθεί ο ΦΠΑ και οι ειδικοί φόροι κατανάλωσης. Η παράνομη διανομή περιλαμβάνει επίσης την απόσυρση από το καθεστώς διαμετακόμισης εμπορευμάτων που πωλούνται στη συνέχεια παράνομα εντός της ΕΕ (μη καταβληθέντες δασμοί, ΦΠΑ και ειδικοί φόροι κατανάλωσης).

2.2. Κλίμακα και έκταση του παράνομου εμπορίου στην ΕΕ

Στις μελέτες για το εν λόγω θέμα αναγνωρίζεται[11] ότι είναι **ιδιαίτερα δύσκολο να μετρηθεί το παράνομο εμπόριο** λόγω της παράνομης και λαθραίας φύσης της δραστηριότητας αυτής. Ωστόσο, υπάρχουν διαθέσιμες ορισμένες εκτιμήσεις[12]. Η παράνομη κατανάλωση τσιγάρων

---

10 Σύστημα ελέγχου της κίνησης ειδικών φόρων κατανάλωσης, βλέπε υποσημείωση 29.

11 Για παράδειγμα: LuK Joossens, Πολιτικές τιμολόγησης και έλεγχος του καπνού στην Ευρώπη ((PPACTE), πακέτο εργασιών 5, παραδοτέο 5.2: Το λαθρεμπόριο καπνού στην Ευρώπη: θέματα και λύσεις, Αύγουστος 2011, διατίθεται στη διεύθυνση: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29 (εφεξής "Joossens"). Εργαλειοθήκη της παγκόσμιας Τράπεζας για την οικονομία στον τομέα του καπνού, Κατανόηση, μέτρα και καταπολέμηση του λαθρεμπορίου καπνού, David Merriman, 2001, διατίθεται στη διεύθυνση http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf..

12 Για την παρούσα ανακοίνωση η ανάλυση βασίστηκε κυρίως σε επίσημες πληροφορίες (εκθέσεις κατασχέσεων) σχετικά με την προέλευση, τα είδη και τα σήματα των προϊόντων, οι οποίες παρασχέθηκαν από τις αρχές των κρατών μελών στην Επιτροπή (OLAF) μέσω του συστήματος πληροφοριών για την καταπολέμηση της απάτης (επιμέρους σύστημα CIGINFO που δημιουργήθηκε βάσει του τίτλου ΙΙ του κανονισμού 515/1997 ΕΚ του Συμβουλίου της 13ης Μαρτίου 1997, ΕΕ L 82 της 22.3.1997, σ. 1.) το 2010 και το 2011, καθώς και πληροφορίες που παρασχέθηκαν στην OLAF από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της ομάδας δράσης για τα τσιγάρα (διοργανώθηκε από την OLAF ετήσια συνάντηση με αρχές από τα κράτη μέλη και ορισμένες τρίτες χώρες), οι οποίες συμπληρώθηκαν από εκθέσεις του κλάδου (δηλ. πληροφορίες που υπέβαλαν οι τέσσερις καπνοβιομηχανίες με τις οποίες η

στην ΕΕ έχει εκτιμηθεί, από μελέτη που χρηματοδοτήθηκε από την ΕΕ, σε 8,5% της συνολικής κατανάλωσης το 2007[13]. Στην Project Star Report της KPMG του 2012[14], η παράνομη κατανάλωση εκτιμήθηκε σε 8,4% για το 2007, 8,6% για το 2008, 8,9% για το 2009, 9,9% για το 2010, 10,4% για το 2011 και 11,1% για το 2012. Τούτο αντιστοιχεί σε αύξηση της τάξης του 30% κατά τα τελευταία 6 έτη.

Οι κατασχέσεις που αναφέρθηκαν από τα κράτη μέλη επιβεβαιώνουν ότι τα **τσιγάρα αποτελούν με μεγάλη διαφορά το μεγαλύτερο μέρος των κατασχέσεων προϊόντων καπνού**[15], μολονότι καταγράφηκαν ορισμένες σημαντικές κατασχέσεις καπνού προοριζόμενου για χειροποίητα (στριφτά) τσιγάρα. Οι υπόλοιποι τύποι των προϊόντων καπνού δεν εμφανίζονται σε σημαντικές ποσότητες.

2.3. Παράνομα προϊόντα καπνού προέλευσης τρίτων χωρών

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, οι κυριότερες χώρες προέλευσης λαθραίων προϊόντων καπνού είναι, κατά σειρά σπουδαιότητας: Κίνα, Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα (ΗΑΕ)[16], Βιετνάμ, Μαλαισία, Ρωσική Ομοσπονδία, Σιγκαπούρη, Λευκορωσία και Ουκρανία.

ΕΕ έχει συνάψει νομικά δεσμευτικές συμφωνίες συνεργασίας και την KMPG Project Star Report), εκθέσεις για τον καπνό από τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τελωνείων (ΠΟΤ), καθώς και ανάλυση των απειλών και κινδύνων από την Ευρωπόλ και τον FRONTEX.

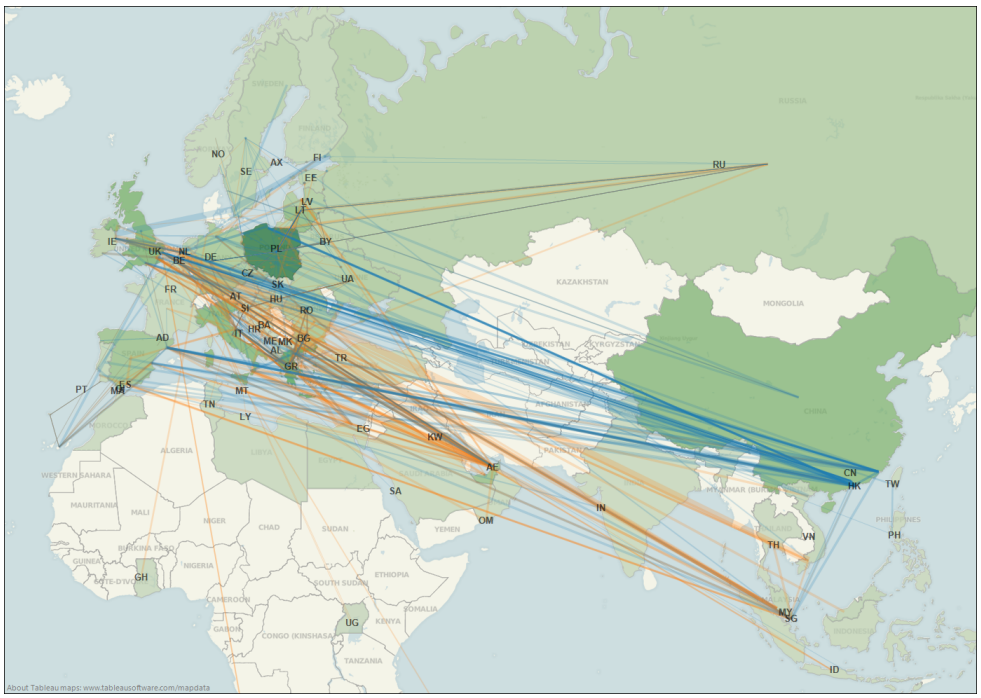
13 Joossens, σ. 13.

14 KMPG Project Star Report 2012, η οποία ανατέθηκε από τη Philip Morris International Management S.A., http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf

15 Σύμφωνα με την τελευταία έκθεση της ΠΟΥ για τα τελωνεία και τον καπνό, του 2011, τα τσιγάρα παραμένουν η κύρια πρόκληση, επίσης σε παγκόσμιο επίπεδο.

16 Όσον αφορά την Κίνα, τα κράτη μέλη ανέφεραν συχνότερα τους λιμένες Xiamen Shekou, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo και Yantian· στα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα αναφέρθηκαν οι λιμένες Jebel Ali και Ντουμπάι.

Σχεδιάγραμμα 1. Πληροφορίες σχετικά με τα δρομολόγια



Η Κίνα εξακολουθεί να αποτελεί τη χώρα προέλευσης του μεγαλύτερου μέρους των κατασχεθέντων τσιγάρων. Από την ανάλυση των κατασχεθέντων δειγμάτων προκύπτει ότι πρόκειται κυρίως για παραποιημένα τσιγάρα. Τα κατασχεθέντα παράνομα φορτία απεστάλησαν είτε απευθείας σε ευρωπαϊκά λιμάνια είτε μεταφορτώθηκαν μέσω της Σιγκαπούρης και της Μαλαισίας, όπου το παράνομο εμπόριο επιτείνεται από τον ανεπαρκή έλεγχο στις ελεύθερες ζώνες.

Ενώ στο παρελθόν τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα φαίνεται να αποτελούσαν κυρίως τόπο μεταφόρτωσης, οι τρέχουσες πληροφορίες επισημαίνουν σαφώς το νέο τους ρόλο ως σημαντικό τόπο παραγωγής για άλλα σήματα[17], ιδίως μάλιστα στις ελεύθερες ζώνες.

Η Ελλάδα φαίνεται να αποτελεί σημαντικό στόχο για την είσοδο φορτίων από την Κίνα και τα Ηνωμένα Αραβικά Εμιράτα.

Συχνά, τα αποστελλόμενα εμπορεύματα μεταφορτώνονται στην Αίγυπτο, την Τουρκία και σε άλλα λιμάνια της ανατολικής Μεσογείου.

Παρά τα μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί, τα ανατολικά σύνορα της ΕΕ εξακολουθούν, επίσης, να αποτελούν στόχο παράνομου εμπορίου, ιδίως η περιοχή της Βαλτικής. Στην περίπτωση αυτή οι κύριες χώρες προέλευσης είναι η Ρωσία, η Ουκρανία και, σε αυξανόμενο βαθμό, η Λευκορωσία. Στην περίπτωση της Ρωσίας (καθώς και των Ηνωμένων Αραβικών Εμιράτων), τα περισσότερα από τα κατασχεθέντα προϊόντα είναι γνήσια. Τούτο σημαίνει ότι παράγονται νόμιμα, αλλά σε ποσότητες που υπερβαίνουν σημαντικά την τοπική ζήτηση στις χώρες προέλευσης. Ανεξάρτητα από το εάν καταβάλλονται δασμοί στη χώρα καταγωγής τους, τα προϊόντα αυτά στη συνέχεια εισάγονται παράνομα στην ΕΕ. Ανάλυση του FRONTEX επιβεβαιώνει ότι το λαθρεμπόριο τσιγάρων αποτελεί ένα από τα κύρια προβλήματα που πλήττουν τα ανατολικά σύνορα της ΕΕ, και αναφέρει λαθρεμπόριο σε σημαντική κλίμακα

[17] Όπως Richman, Manchester, Marble, Gold Mount, Capital.

από χώρες των Δυτικών Βαλκανίων. Εξάλλου, σύμφωνα με την έκθεση, το λαθρεμπόριο τσιγάρων επηρεάζει σημαντικά το έργο των συνοριακών αρχών στα ανατολικά χερσαία σύνορα, συμπεριλαμβανομένων των χερσαίων συνόρων με την Τουρκία και με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων[18].

Ο τρόπος διεξαγωγής του λαθρεμπορίου ποικίλει σε μεγάλο βαθμό. Τα εμπορεύματα φθάνουν μέσω εμπορευματοκιβωτίων, οδικών οχημάτων (φορτηγά, ημιφορτηγά, αυτοκίνητα), διά θαλάσσης ή ποταμών με μικρά σκάφη, με τραίνα καθώς επίσης με αεροπορικές εμπορευματικές μεταφορές και με το ταχυδρομείο. Η είσοδος προϊόντων καπνού μέσω της απόκρυψής τους σε άλλα εμπορεύματα, εξακολουθεί να αποτελεί τη σημαντικότερη μέθοδο που εφαρμόζεται. Η επανειλημμένη λαθραία διακίνηση μικρών ποσοτήτων (καλούμενη ant-smuggling) αποτελεί σημαντικό πρόβλημα για τις παραμεθόριες περιοχές. Ορισμένες φορές η διακίνηση αυτή είναι καλά οργανωμένη και οι μικρές ποσότητες ενσωματώνονται σε μεγαλύτερα φορτία πριν μεταφερθούν σε άλλα κράτη μέλη για να πωληθούν στην παράνομη αγορά.

Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το οργανωμένο έγκλημα διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στο παράνομο εμπόριο, γεγονός που επιδεινώνει το πρόβλημα περαιτέρω[19]. Το παράνομο εμπόριο καπνού αποτελεί δραστηριότητα υψηλής αποδοτικότητας και χαμηλού κινδύνου και, ως εκ τούτου, είναι ιδιαίτερα ελκυστικό για ομάδες οργανωμένου εγκλήματος οι οποίες έχουν τη δυνατότητα να νομιμοποιούν τα μεγάλα κέρδη από το παράνομο εμπόριο.

2.4. Παράνομη παραγωγή στην ΕΕ

Σημαντικές ποσότητες τσιγάρων παράγονται ενδεχομένως παράνομα και εντός της ΕΕ. Ο αριθμός των γνωστών παράνομων εργοστασίων αυξήθηκε ταχέως: το 2011 τα εννέα παράνομα εργοστάσια που εντοπίστηκαν στα κράτη μέλη εκτιμάται ότι είχαν συνολική παραγωγική ικανότητα μεγαλύτερη των 9 εκατ. τσιγάρων ημερησίως. Το 2010 εντοπίστηκαν μόνο πέντε τέτοια εργοστάσια.

2.5. Κατασχεθέντα σήματα και τοποθεσίες κατάσχεσης

Το **μερίδιο των άλλων εμπορικών σημάτων που κατάσχονται σε σύγκριση με τα κύρια εμπορικά σήματα[20] αυξάνεται σταθερά** και έφθασε περίπου στο 58% το 2011. Τα μέτρα που εφάρμοσαν οι τέσσερις μεγάλοι κατασκευαστές στο πλαίσιο των συμφωνιών συνεργασίας, όπως η παρακολούθηση και ο εντοπισμός των προϊόντων καπνού, η δέουσα επιμέλεια σε σχέση με τους πελάτες και η πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, έχουν οδηγήσει σαφώς σε σημαντική μείωση της ποσότητας των προϊόντων των εν λόγω των επιχειρήσεων στην παράνομη αγορά.

Ορισμένα από τα **άλλα εμπορικά σήματα[21]** που αποτέλεσαν αντικείμενο κατάσχεσης καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου που καλύπτει η ανάλυση, κατασχέθηκαν σε ποσότητες ανάλογες με εκείνες των κύριων εμπορικών σημάτων, ή **παρουσιάζουν έντονες ανοδικές τάσεις**[22], γεγονός που αποτελεί σαφή ένδειξη ότι είναι καλά εδραιωμένα στις παράνομες

---

18 Βλ. για παράδειγμα την ετήσια επισκόπηση για τα ανατολικά σύνορα του 2012, .

19 Βλέπε επίσης την έκθεση της Ευρωπόλ για την αξιολόγηση απειλών όσον αφορά το οργανωμένο έγκλημα στην ΕΕ (OCTA) για το 2011 , σ. 24-25.

20 Βλέπε υποσημείωση 4.

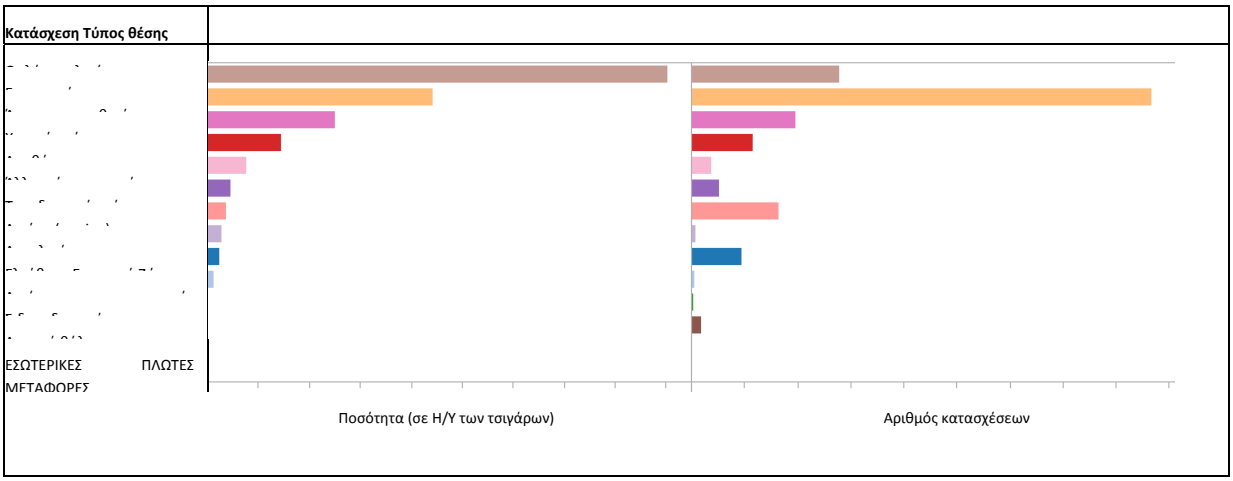
21 Π.χ. Jin Ling.

22 Π.χ. Fest, Richman, Gold Mount.

αγορές. Σημαντικές ποσότητες ορισμένων άλλων εμπορικών σημάτων[23] παράγονται εντός της ΕΕ.

Από ανάλυση της τοποθεσίας κατάσχεσης, του τύπου/τρόπου μεταφοράς, προκύπτει ότι ενώ οι **κατασχέσεις στους θαλάσσιους λιμένες εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν τις μεγαλύτερες κατασχεθείσες ποσότητες**, οι κατασχέσεις στην ενδοχώρα αυξήθηκαν και ανήλθαν επίσης σε σημαντικό επίπεδο τόσο όσον αφορά τον αριθμό των κατασχέσεων όσο και τις κατασχεθείσες ποσότητες.

Σχεδιάγραμμα 2 Είδη τοποθεσιών κατάσχεσης



3. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΣΥΜΒΑΛΛΟΥΝ ΣΤΟ ΠΑΡΑΝΟΜΟ ΕΜΠΟΡΙΟ

Το εμπόριο προϊόντων καπνού είναι πολύπλοκο λόγω της πληθώρας κανόνων και απαιτήσεων (π.χ. διαφορετικοί φορολογικοί κανόνες) που ισχύουν. Ως εκ τούτου, το νόμιμο εμπόριο απαιτεί την εφαρμογή τόσο των συνήθων τελωνειακών διαδικασιών και κανόνων της ΕΕ, όσο και πολύπλοκων εθνικών φορολογικών διαδικασιών για την ταξινόμηση, την αξιολόγηση και την εφαρμογή των ορθών φορολογικών συντελεστών. Κατά συνέπεια, η ενασχόληση με το παράνομο εμπόριο (τα κίνητρα, τα αντικίνητρα και ο έλεγχός του) συνιστά επίσης πολύπλοκη υπόθεση.

Το παράνομο εμπόριο τσιγάρων **ενισχύεται από τέσσερις κυρίως παράγοντες**:

1) μεγάλα κίνητρα και ουσιαστικά (νομοθετικά) κενά·

2) τα μέτρα ελέγχου της αλυσίδας εφοδιασμού δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στην κλίμακα της απειλής·

3) οι αρχές επιβολής του νόμου αντιμετωπίζουν ορισμένες γενικές και ειδικές προκλήσεις·

4) ανεπαρκή αντικίνητρα: οι κυρώσεις είναι περιορισμένες.

Για να είναι μια στρατηγική επιτυχημένη στην καταπολέμηση του λαθρεμπορίου τσιγάρων πρέπει να λαμβάνει ταυτόχρονα υπόψη τα κίνητρα και τα αντικίνητρα, καθώς και τους παράγοντες ελέγχου.

[23] Π.χ. Raquel, Gold Classic.

3.1. Τα κίνητρα είναι μεγάλα και τα κενά ουσιαστικά

Η φορολογία των προϊόντων καπνού είναι σε γενικές γραμμές υψηλή στην ΕΕ. Οι εισαγωγικοί δασμοί είναι υψηλοί, από 40 έως 58%[24]. Η συνολική φορολογική επιβάρυνση (συμπεριλαμβανομένου του ΦΠΑ) κυμαίνεται από 70,12% της τιμής λιανικής πώλησης συμπεριλαμβανομένου του φόρου (TIRSP) επί τσιγάρων μέσης σταθμισμένης τιμής στο Λουξεμβούργο, έως 88,97% στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Δεδομένου ότι πολλοί από τους παράγοντες αυτούς ποικίλουν σε εθνικό επίπεδο, οι **διαφορές στις τιμές** (που πληρώνει ο τελικός καταναλωτής) όσον αφορά τα προϊόντα καπνού, τόσο εντός της ΕΕ, όσο και σε σύγκριση με τις γειτονικές χώρες, είναι σημαντικές. Στον τομέα των ειδικών φόρων κατανάλωσης στα τσιγάρα, η διαφορά μεταξύ του κράτους μέλους με την χαμηλότερη φορολογία και εκείνου με την υψηλότερη ανέρχεται σε 206,41 ευρώ ανά 1000 τσιγάρα – πάνω από 4 ευρώ ανά πακέτο 20 τσιγάρων – δημιουργώντας ισχυρή ζήτηση και επίσης κίνητρο για παράνομη διανομή εντός των διαφόρων κρατών της ΕΕ. Παρόμοιες διαφορές στους συντελεστές ειδικών φόρων κατανάλωσης ισχύουν και για άλλα προϊόντα καπνού.

Παρόλο που έχουν μειωθεί οι διαφορές τιμών μεταξύ των χωρών της ΕΕ, οι τιμές των χωρών στα ανατολικά σύνορα παραμένουν έως οκτώ φορές χαμηλότερες. Οι σημαντικές διαφορές στις τιμές λιανικής πώλησης περιλαμβανομένων των φόρων έχουν δημιουργήσει ένα περιβάλλον που ευνοεί διασυνοριακές αγοραπωλησίες για αμιγώς φορολογικούς λόγους, καθώς και το λαθρεμπόριο και τη φοροδιαφυγή. Οι διασυνοριακές αγοραπωλησίες είναι καθόλα νόμιμες και αποτελούν αναμφίβολα ένα από τα οφέλη της εσωτερικής αγοράς υπό την προϋπόθεση ότι τα προϊόντα αγοράζονται για προσωπική χρήση. Ωστόσο, υπάρχει μια λεπτή διάκριση σε σχέση με το «*λαθρεμπόριο*» εντός της ΕΕ κατά το οποίο άτομα αγοράζουν καπνό σε άλλα κράτη μέλη προσχηματικά για προσωπική χρήση, αλλά στην πράξη τον πωλούν χωρίς να καταβάλουν ειδικό φόρο κατανάλωσης στο κράτος μέλος κατανάλωσης.

Οι διαφορές με τις γειτονικές τρίτες χώρες στο θέμα των ειδικών φόρων κατανάλωσης είναι μάλιστα σημαντικά μεγαλύτερες.

Η πολυπλοκότητα των εφαρμοστέων κανόνων δημιουργεί επίσης κίνητρα για παράνομες δραστηριότητες. Ειδικότερα, η φορολογική νομοθεσία για τα προϊόντα καπνού είναι πολύπλοκη στο πλαίσιο της ΕΕ, ιδίως λόγω του εθνικού κατά κύριο λόγο χαρακτήρα της. Ο ορισμός των υποκείμενων σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης προϊόντων καπνού εξακολουθεί να παρουσιάζει μεγάλο βαθμό πολυπλοκότητας ενώ επίσης αυξάνεται ο αριθμός των προβλημάτων ταξινόμησης και ορισμού για ορισμένα προϊόντα[25]. Επιπλέον, υπάρχουν «γκρίζες ζώνες»[26] και νομικά κενά μεταξύ του λαθρεμπορίου και της νόμιμης εισαγωγής καπνού (καθώς και αλκοόλης) και προϊόντων σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των κατώτατων ορίων απαλλαγής από την καταβολή φόρου κατά την εισαγωγή σε ταξιδιώτες που προέρχονται από τρίτες χώρες ή που διακινούνται εντός της ΕΕ.

Επί του παρόντος δεν είναι επίσης επαρκή τα μέτρα για τον περιορισμό της διάθεσης στην κατανάλωση μεγάλων/υπερβολικών όγκων προϊόντων καπνού αμέσως πριν από αύξηση της φορολογίας (forestalling). Η δημιουργία υπερβολικών αποθεμάτων τα οποία διατίθενται στην

---

[24] Υπάρχουν περίπου 200 διαφορετικοί προτιμησιακοί και μη προτιμησιακοί δασμοί που επιβάλλονται στα προϊόντα καπνού.

[25] Όπως ο ακατέργαστος καπνός, τα πουράκια (εμπορικά σήματα όπως «Next, Partner, Braniff, Skjold» κ.λπ.), αποξηραμένος καπνός (διογκωμένα καπνά ξηρού πάγου) καπνός για πίπα νερού κ.λπ.

[26] Οι εν λόγω γκρίζες αφορούν κυρίως τους ορισμούς των «ταξιδιωτών» και των «περιστασιακά εισερχόμενων στην ΕΕ όταν προέρχονται από τρίτη χώρα».

κατανάλωση πριν από την αύξηση της φορολογίας οδηγεί σε αξιοσημείωτη φοροαποφυγή και μειώνει την είσπραξη εσόδων από τα κράτη μέλη.

Γενικότερα, ο προσδιορισμός και η ταξινόμηση των προϊόντων καπνού (και της καταγωγής τους) μπορούν να παρουσιάσουν δυσκολίες και απαιτούν ειδικό εξοπλισμό ή εργαστηριακές αναλύσεις.

Οι διαφορές και τα κενά που προαναφέρονται συνιστούν σημαντικό οικονομικό κίνητρο για λαθρεμπόριο και άλλες μορφές παράνομου εμπορίου.

3.2. Τα μέτρα ελέγχου της αλυσίδας εφοδιασμού δεν είναι ανάλογα της απειλής

Λαμβάνοντας υπόψη τα σαφή κίνητρα που έχουν οι εγκληματίες για να επιδοθούν σε παράνομο εμπόριο, τα μέτρα για τον έλεγχο της αλυσίδας εφοδιασμού σε καπνό, είτε από αρχές είτε από τους ίδιους τους οικονομικούς παράγοντες, κρίνονται σε μεγάλο βαθμό ανεπαρκή.

Εκτός από τις υφιστάμενες συμφωνίες με τους κύριους κατασκευαστές, δεν υπάρχουν επί του παρόντος νομικά μέτρα σε επίπεδο ΕΕ που να υποχρεώνουν τους οικονομικούς παράγοντες που δραστηριοποιούνται στην αλυσίδα εφοδιασμού του καπνού να επιδεικνύουν τη δέουσα επιμέλεια κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων τους[27]. Επίσης, κατά το παρόν στάδιο δεν υφίσταται καμία γενική νομική υποχρέωση για παραγωγούς ή εισαγωγείς να παρακολουθούν τη διακίνηση τσιγάρων και άλλων προϊόντων καπνού μέσω της δικής τους αλυσίδας εφοδιασμού (παρακολούθηση). Ελλείψει τέτοιων μέτρων, είναι πολύ δύσκολο (ακόμη και αδύνατο) για τις αρχές να προσδιορίσουν το σημείο στο οποίο ένα προϊόν διοχετεύτηκε στο παράνομο εμπόριο (εντοπισμός).

Λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο των τάσεων και κινήτρων που παρουσιάζονται ανωτέρω, οι ισχύουσες για τους οικονομικούς παράγοντες απαιτήσεις ελέγχου της αλυσίδας εφοδιασμού, παρά κάποιες επιτυχίες στο λαθρεμπόριο των κύριων εμπορικών σημάτων, πρέπει να θεωρηθούν σαφώς ανεπαρκείς.

3.3. Προκλήσεις για τις αρχές επιβολής του νόμου

Όσον αφορά τις αρχές επιβολής του νόμου, οι τελωνειακές και φορολογικές αρχές διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην καταπολέμηση του λαθρεμπορίου από τρίτες χώρες. Σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν επίσης οι συνοριοφύλακες και η αστυνομία. Οι αστυνομικές και φορολογικές αρχές – σε αρκετά κράτη μέλη και οι τελωνειακές αρχές – αποτελούν σημαντικούς παράγοντες καταπολέμησης της παράνομης παραγωγής και διανομής εντός της ΕΕ. Όλες οι εμπλεκόμενες αρχές (τελωνειακές, φορολογικές, αστυνομικές ή φύλαξης των συνόρων) αντιμετωπίζουν πολυάριθμες δυσκολίες. Ορισμένες από αυτές είναι γενικής φύσεως (π.χ. προκλήσεις που σχετίζονται με την ανταλλαγή δεδομένων, τη διαχείριση κινδύνου και τη στοχοθέτηση) και κάποιες άλλες αφορούν ειδικά το παράνομο εμπόριο καπνού. Επιπλέον, δεν υφίστανται πάντα μηχανισμοί συνεργασίας μεταξύ αρχών και οργανισμών της ΕΕ ώστε να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ τους, γεγονός που υπονομεύει τη συνολική προσπάθεια.

[27] Π.χ.: απαίτηση εξακρίβωσης της ταυτότητας του πελάτη, απαίτηση παρακολούθησης των πωλήσεων ώστε να διασφαλιστεί ότι οι ποσότητες είναι ανάλογες της ζήτησης στην αγορά για την οποία προορίζεται το προϊόν, αναφορά στις αρχές κάθε αποδεικτικού στοιχείου από το οποίο προκύπτει ότι ο πελάτης εμπλέκεται σε παράνομες δραστηριότητες.

3.3.1. Τελωνειακές και φορολογικές αρχές

Οι τελωνειακές αρχές χρησιμοποιούν το προσωπικό, τα συστήματα ΤΠ, τις διαδικασίες και τον εξοπλισμό ελέγχου που διαθέτουν για τον εντοπισμό της παράνομης διεθνούς διακίνησης εμπορευμάτων, στα οποία περιλαμβάνονται ιδίως τα προϊόντα καπνού. Οι τελωνειακές αρχές της ΕΕ, λόγω της τελωνειακής ένωσης και της κοινής νομικής βάσης, συνεργάζονται στενά μέσω κοινών ΤΠ, κοινών ομάδων εμπειρογνωμόνων και ανταλλαγών υπαλλήλων[28]. Οι φορολογικές αρχές της ΕΕ συμμετέχουν επίσης σε διάφορες μορφές διοικητικής συνεργασίας για την καταπολέμηση της φοροαποφυγής και της φοροδιαφυγής σε ολόκληρη την ΕΕ. Η λειτουργία συστημάτων και δικτύων ΤΠ υπό τη διαχείριση της Επιτροπής στηρίζει τη συνεργασία μεταξύ των αρχών στο έργο αυτό[29]. Η συνεργασία αυτή περιλαμβάνει όχι μόνο την ανταλλαγή πληροφοριών για τους κινδύνους[30] αλλά και τα διευρωπαϊκά δίκτυα για τον έλεγχο της διακίνησης εμπορευμάτων που τελούν υπό αναστολή δασμών και λοιπών επιβαρύνσεων[31]. Ωστόσο, τόσο οι τελωνειακές όσο και οι φορολογικές αρχές αντιμετωπίζουν ορισμένες προκλήσεις στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού εντός της ΕΕ και εκτός αυτής.

3.3.1.1. Διαχείριση κινδύνου

Οι τελωνειακές αρχές ανέπτυξαν κατά τα τελευταία έτη κοινό πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων σχετικών με τη διακίνηση εμπορευμάτων εμπορικών αλυσίδων εφοδιασμού που διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Όπως υπογραμμίστηκε πρόσφατα στην ανακοίνωση για τη διαχείριση τελωνειακών κινδύνων και την ασφάλεια της αλυσίδας εφοδιασμού[32], οι τελωνειακές αρχές της ΕΕ αντιμετωπίζουν ορισμένες προκλήσεις σε ότι αφορά την εφαρμογή της αποτελεσματικής διαχείρισης κινδύνου. Οι προκλήσεις αυτές αφορούν ειδικότερα την ποιότητα, τη διαθεσιμότητα και την ανταλλαγή δεδομένων ως βάση για την αποτελεσματική διαχείριση κινδύνου και τις δραστηριότητες ελέγχου και ερευνών.

Η ανακοίνωση επισήμανε ειδικά προβλήματα σε σχέση με τα δεδομένα που παρέχουν οικονομικοί παράγοντες ως βάση για τη διεξαγωγή ανάλυσης κινδύνου, την ικανότητα των τελωνειακών αρχών της ΕΕ να χρησιμοποιούν και να ανταλλάσσουν πληροφορίες μεταξύ τους και με άλλες αρχές, καθώς και την ανάγκη βελτίωσης της συνεργασίας και της

---

28 Τελωνειακή συνεργασία/αμοιβαία συνδρομή βάσει του κανονισμού 515/1997· υποδομές ΤΠ: AFIS (σύστημα πληροφοριών κατά της απάτης) και MAB (Mutual Assistance Broker)· CIS (Τελωνειακό Σύστημα Πληροφοριών)

29 Π.χ. CRMS (Τελωνειακό Σύστημα Διαχείρισης Κινδύνων) /RIF (Έντυπο πληροφοριών για τους κινδύνους) – Άρθρο 13 του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2913/92 του Συμβουλίου περί θεσπίσεως κοινοτικού τελωνειακού κώδικα, ΕΕ L 302, 19.10.1992, σ. 1–50, και άρθρο 4ζ του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2454/93 της Επιτροπής της 2ας Ιουλίου 1993 για τον καθορισμό ορισμένων διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2913/92 του Συμβουλίου για τη θέσπιση του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα, ΕΕ L 253 της 11.10.1993, σ. 1–766, NCTS (Νέο μηχανογραφημένο σύστημα διαμετακόμισης) – Άρθρο 353 του κανονισμού αριθ. 2454/93 της Επιτροπής, EMCS (σύστημα διακίνησης και ελέγχου των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης) – Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 684/2009 της Επιτροπής, της 24ης Ιουλίου 2009 , για την εφαρμογή της οδηγίας 2008/118/ΕΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τις μηχανοργανωμένες διαδικασίες για τη διακίνηση προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης υπό καθεστώς αναστολής των φόρων αυτών ΕΕ L 197 της 29.7.2009, σ. 24 έως 64, VIES (σύστημα ανταλλαγής πληροφοριών σχετικά με τον ΦΠΑ) – Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 904/2010 του Συμβουλίου, της 7ης Οκτωβρίου 2010 , για τη διοικητική συνεργασία και την καταπολέμηση της απάτης στον τομέα του φόρου προστιθέμενης αξίας, ΕΕ L 268 της 12.10.2010, σ. 1 έως 18, VIESCLO (Κεντρική υπηρεσία συνδέσμου για την έμμεση φορολογία).

30 CRMS/RIF.

31 NCTS.

32 COM (2012) 793, της 8.1.2013.

ανταλλαγής δεδομένων και αναλύσεων τόσο με τους οικονομικούς φορείς όσο και με τους διεθνείς εταίρους. Έχουν διατυπωθεί προτάσεις για περαιτέρω μέτρα βελτίωσης της ικανότητας των τελωνείων να διαχειρίζονται τους κινδύνους της αλυσίδας εφοδιασμού για όλα τα εμπορεύματα, συμπεριλαμβανομένης της μεγαλύτερης σύγκλισης στη χρήση των πληροφοριών, των πηγών δεδομένων, των εργαλείων και των μεθόδων που χρησιμοποιούνται από τελωνεία για τον εντοπισμό κινδύνων και την ανάλυση της διακίνησης στην εμπορική αλυσίδα εφοδιασμού. Η υλοποίησή τους θα επηρεάσει επίσης σημαντικά την ικανότητα καταπολέμησης του προβλήματος του λαθρεμπορίου καπνού από τα τελωνεία της ΕΕ.

3.3.1.2. Μέθοδοι ελέγχου, εξοπλισμός, κατάρτιση και εργαλεία ΤΠ

Ο έλεγχος σε ορισμένα είδη λαθρεμπορίου όπως αυτό της απόκρυψης παράνομου καπνού σε νόμιμα φορτία ή σε (επιβατικά ή εμπορικά) οχήματα δυσχεραίνεται επίσης λόγω της έλλειψης κατάλληλων τύπων εξοπλισμού ελέγχου όπως σαρωτών και εκπαιδευμένων σκύλων. Δεν διαθέτουν όλα τα κράτη μέλη επαρκή ποιότητα τέτοιου εξοπλισμού για να προστατέψουν τα εξωτερικά τους σύνορα. Το επίπεδο και η ποιότητα της ευαισθητοποίησης και κατάρτισης των αρμοδίων υπαλλήλων μπορούν επίσης να επηρεάσουν την αποτελεσματικότητα του κράτους στην αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου.

Στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς η αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου τσιγάρων απαιτεί εθνικά δίκτυα ομάδων ανίχνευσης στο εσωτερικό με σκοπό την εξάρθρωση και εξουδετέρωση της προμήθειας και διανομής παράνομου καπνού στη λιανική πώληση, στην εργασία και στις ιδιωτικές εγκαταστάσεις. Τούτο περιλαμβάνει τη δημιουργία κινητών μονάδων ελέγχου (έλεγχος δεύτερης γραμμής) και την επέκταση των ελέγχων στα εσωτερικά σημεία ελέγχου και στις αγορές. Η πρακτική αυτή δεν έχει εφαρμοστεί από όλα τα κράτη μέλη.

Ενώ υφίστανται ορισμένα ειδικά εργαλεία ΤΠ για την υποστήριξη της καταπολέμησης του παράνομου εμπορίου τσιγάρων σε επίπεδο ΕΕ, υπάρχουν και στοιχεία σύμφωνα με τα οποία δεν αξιοποιούνται επί του παρόντος πλήρως ορισμένα από τα υφιστάμενα συστήματα ΤΠ. Για παράδειγμα, η νέα μονάδα υποβολής εκθέσεων CIGINFO στο πλαίσιο του συστήματος πληροφοριών κατά της απάτης (AFIS) παρουσιάζει σαφείς βελτιώσεις, ωστόσο, παρά τις προσπάθειες εξορθολογισμού και απλούστευσης της υποβολής εκθέσεων σχετικά με κατασχέσεις από τα κράτη μέλη, ορισμένες βασικές πληροφορίες απουσιάζουν συστηματικά ή είναι ελλιπείς. Επίσης, δεν έχουν ακόμη αξιοποιηθεί πλήρως πληροφορίες για τη διακίνηση προϊόντων καπνού (NCTS, EMCS) με τη χρήση νέων τεχνολογιών όπως τα εργαλεία ανάλυσης δεδομένων.

3.3.2. Άλλες αρχές επιβολής του νόμου

Οι αστυνομικές και συνοριακές αρχές μπορούν επίσης να διαδραματίσουν ρόλο στην καταπολέμηση των διαφόρων μορφών παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού. Τα κράτη μέλη φέρουν την ευθύνη της προστασίας των εξωτερικών συνόρων, βάσει δέσμης κοινών ευρωπαϊκών κανόνων και διαδικασιών. Οι αρχές αυτές διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην ανίχνευση προϊόντων καπνού που έχουν μεταφερθεί παράνομα δια μέσου των πράσινων συνόρων της ΕΕ. Οι αρχές των κρατών μελών επικουρούνται κατά την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος από τον FRONTEX[33]. Ο FRONTEX διενεργεί αναλύσεις κινδύνου, συντονίζει την επιχειρησιακή συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και αναπτύσσει

[33] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2007/2004 του Συμβουλίου, της 26ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη σύσταση ευρωπαϊκού οργανισμού για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ L 349 της 25.11.2004, σ. 1.

και θέτει σε λειτουργία συστήματα πληροφοριών τα οποία, μεταξύ άλλων, καθιστούν δυνατή την ανταλλαγή πληροφοριών.

Δεδομένου ότι η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού αποτελεί πρωτίστως καθήκον των τελωνειακών αρχών, ο ρόλος των αστυνομικών αρχών ποικίλλει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Ωστόσο, η αστυνομία διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος και των συναφών εγκλημάτων, όπως η νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία (Ευρωπόλ) στηρίζει τις αστυνομικές αρχές των κρατών μελών στην καταπολέμηση των σοβαρών μορφών εγκλήματος, και ιδίως της παράνομης κατασκευής και διανομής προϊόντων καπνού εντός της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της οργανωμένης απάτης σε θέματα ΦΠΑ. Η EUROJUST[34] στηρίζει τη συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών ούτως ώστε να καταστούν αποτελεσματικότερες οι έρευνές τους και η δίωξη των σοβαρών μορφών εγκλήματος.

3.3.3. Συνεργασία μεταξύ αρχών και φορέων της ΕΕ

Η αποτελεσματική πολιτική αντιμετώπισης του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού απαιτεί τη στοχευμένη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών επιβολής του νόμου και των οργανισμών διεξαγωγής ερευνών. Η σύσταση ειδικών ομάδων (Task Force) στις οποίες συμμετέχουν αρχές τελωνειακού και οικονομικού ελέγχου, η αστυνομία καθώς και κάθε υπηρεσία επιβολής του νόμου, αποδείχτηκε επιτυχής. Ωστόσο, η πρακτική αυτή δεν είναι διαδεδομένη εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επίσης πρέπει να βελτιωθεί στο επίπεδο της ΕΕ η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ενωσιακών οργανισμών που εμπλέκονται στην καταπολέμηση της τελωνειακής απάτης, του οργανωμένου εγκλήματος και του διασυνοριακού εγκλήματος (OLAF, Ευρωπόλ, EUROJUST και FRONTEX.

3.3.4. Διαφθορά

Τέλος, πολλές μελέτες[35] και υποθέσεις OLAF καταδεικνύουν ότι η διαφθορά στις αρχές επιβολής του νόμου εμποδίζει την αποτελεσματική καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου, ιδίως σε περιπτώσεις όπου η διαφθορά επηρεάζει τις τελωνειακές αρχές[36]. Η διαφθορά υπαλλήλων εξακολουθεί να αποτελεί σήμερα μια από τις κύριες μεθόδους που χρησιμοποιούν οι λαθρέμποροι για να καλύψουν τις παράνομες δραστηριότητές τους.

3.3.5. Διεθνής συνεργασία με αρχές τρίτων χωρών

Το πρόβλημα του παράνομου εμπορίου καπνού έχει σημαντική διεθνή διάσταση. Η πληροφόρηση για κινδύνους, τάσεις, απειλές, ιδίως στο πλαίσιο ερευνών, απαιτεί υψηλό επίπεδο ανταλλαγής πληροφοριών και συνεργασίας με αρχές των χωρών προέλευσης και

---

34 Απόφαση 2002/187/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2002, ΕΕ 63, της 6.3.2002, σ. 1.

35 Π.χ. μελέτη σχετικά με μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς στους συνοριακούς ελέγχους της ΕΕ, Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov, Tihomir, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf;· ολοκληρωμένη μελέτη για τις πολιτικές τιμολόγησης και ελέγχου του καπνού· μελέτη που εκπονήθηκε για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του Εβδόμου Προγράμματος Πλαισίου, Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

36 Τελική έκθεση της μελέτης για την εξέταση της διασύνδεσης μεταξύ του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς, του Philip Gounev και του Tihomir Bezlov, Centre for the Study of Democracy, 2010, σ. 96-97, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

διέλευσης. Ο βαθμός και η ποιότητα της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών διαφέρει σημαντικά και ενίοτε η συνεργασία είναι ιδιαίτερα δυσχερής. Χάρη στις κοινές προσπάθειες, η συνεργασία με την Ουκρανία και τη Μολδαβία έχει βελτιωθεί κατά τα τελευταία δύο έτη, σε αντίθεση με την κατάσταση όσον αφορά τη Λευκορωσία. Η επιχειρησιακή συνεργασία με τη Ρωσία, την Κίνα και τη Μαλαισία είναι καλή, αλλά εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά προβλήματα λόγω του μεγέθους του παράνομου εμπορίου που προέρχεται από τις χώρες αυτές. Δεν υπάρχει επαρκής επιχειρησιακή συνεργασία με τη Σιγκαπούρη και τα ΗΑΕ σε ό,τι αφορά τις ελεύθερες ζώνες στις χώρες αυτές. Η διαφθορά των αρχών επιβολής του νόμου αποτελεί επίσης σημαντικό πρόβλημα σε χώρες προέλευσης και διέλευσης εκτός της ΕΕ.

3.4. Ανεπαρκή αντικίνητρα: οι κυρώσεις που επιβάλλονται από τα κράτη μέλη είναι σχετικά περιορισμένες

Παρά τα προφανή κίνητρα και τα τεράστια κέρδη που αποκομίζουν από το παράνομο εμπόριο, οι λαθρέμποροι αντιμετωπίζουν σχετικά περιορισμένους κινδύνους στην ΕΕ, για να μην αναφερθούμε γενικότερα[37]. Οι κυρώσεις για λαθρεμπόριο τσιγάρων διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των κρατών μελών. Ποικίλλουν τόσο όσον αφορά την επιβολή κυρώσεων (διοικητικών ή ποινικών) όσο και τη σοβαρότητα των ποινών. Σε ένα κράτος μέλος η μέγιστη ποινή για τις σοβαρότερες περιπτώσεις αδικημάτων αυτού του είδους μπορεί να είναι φυλάκιση μέχρι ένα έτος, ενώ σε άλλα κράτη μπορούν να επιβληθούν στους δράστες ποινές έως δέκα ετών. Ομοίως, τα επίπεδα των προστίμων διαφέρουν σε μεγάλο βαθμό. Οι σημαντικά αποκλίνουσες κυρώσεις παρέχουν τη δυνατότητα στους λαθρεμπόρους να επιλέγουν το σημείο εισόδου τους στην ΕΕ ανάλογα με το που επιβάλλονται οι χαμηλότερες κυρώσεις.

4. Η ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ

Στο πρόγραμμα δράσης που προτείνεται να εφαρμοστεί, περιλαμβάνονται δράσεις για την αντιμετώπιση όλων των πτυχών του προβλήματος. Ωστόσο, για να συγκεντρωθούν οι πόροι που είναι περιορισμένοι, δίδεται έμφαση στα μέτρα που εξασφαλίζουν δυνατότητες επίτευξης των πλέον άμεσων αποτελεσμάτων π.χ. αποτελεσματικότερη διασφάλιση της αλυσίδας εφοδιασμού και ενίσχυση της επιβολής του νόμου. Το πρόγραμμα δράσης που συνοδεύει την παρούσα ανακοίνωση περιλαμβάνει δράσεις που συνδέονται με τα ακόλουθα μέτρα.

4.1. Μέτρα περιορισμού των κινήτρων

Επί του παρόντος, το πεδίο για εναρμόνιση των ειδικών φόρων κατανάλωσης εντός της ΕΕ, για να μην αναφέρουμε και τις γειτονικές χώρες, είναι περιορισμένο. Ωστόσο, ενώ μακροπρόθεσμα επιδιώκεται η υλοποίηση αυτής της ιδέας εντός της ΕΕ και ειδικότερα με τις γειτονικές χώρες ανατολικά, άμεσα και βραχυπρόθεσμα μπορούν να ληφθούν άλλα μέτρα για τον περιορισμό των κινήτρων και των νομικών κενών.

Για παράδειγμα, ο **ορισμός του υποκείμενου σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης καπνού**, ο οποίος χαρακτηρίζεται από μεγάλο βαθμό πολυπλοκότητας, θα μπορούσε να απλουστευθεί μέσω της ευθυγράμμισής του με τους τελωνειακούς ορισμούς. Ο ακριβής ορισμός των υποκείμενων σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης προϊόντων βάσει αντικειμενικών κριτηρίων αποτελεί προϋπόθεση για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων τόσο για τους οικονομικούς παράγοντες όσο και για τις φορολογικές αρχές, γεγονός που έχει ως

[37] Ορισμένες γειτονικές χώρες έχουν αποποινικοποιήσει πρόσφατα το λαθρεμπόριο τσιγάρων, γεγονός που προκαλεί ανησυχία.

αποτέλεσμα τη μείωση των κενών και την εξασφάλιση μεγαλύτερου βαθμού συμμόρφωσης με τη νομοθεσία για τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης.

Όσον αφορά την **γκρίζα ζώνη μεταξύ της παράνομης διακίνησης και της νόμιμης εισαγωγής** από ταξιδιώτες, η Επιτροπή μελετά την επεξεργασία τεχνικών κατευθυντηρίων γραμμών για τη στήριξη των κρατών μελών στην χρησιμοποίηση αντικειμενικών κριτηρίων όταν εφαρμόζουν τα κατώτατα όρια απαλλαγής για ταξιδιώτες.

Όσον αφορά την **πρακτική συσσώρευσης αποθεμάτων πριν από την αύξηση των φόρων (forestalling)**, πρέπει να διερευνηθεί κατά πόσο η ύπαρξη κοινών βασικών κανόνων για τα μέτρα παρεμπόδισης της πρακτικής αυτής (anti-forestalling) θα μπορούσε να περιορίσει την φοροαποφυγή και παράλληλα την αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού μεταξύ οικονομικών φορέων εγκατεστημένων σε διάφορα κράτη μέλη. Τα μέτρα anti-forestalling συνδέονται με την απόδειξη καταβολής των ειδικών φόρων κατανάλωσης. Φορείς που χαίρουν εμπιστοσύνης και οι οποίοι έχουν συνάψει συμφωνίες που προβλέπουν αυστηρότερα πρότυπα συμμόρφωσης θα πρέπει ενδεχομένως να μπορούν να επωφελούνται από μεγαλύτερες μεταβατικές περιόδους για την απόδειξη της πληρωμής των ειδικών φόρων κατανάλωσης.

Τα κίνητρα δεν πρέπει να **περιοριστούν** μόνο για τους λαθρεμπόρους, αλλά και για τους **καταναλωτές**. Για να αποτραπούν οι πολίτες να αγοράζουν παράνομα τσιγάρα και άλλα προϊόντα καπνού, πρέπει το ευρύ κοινό να ενημερωθεί καλύτερα για τις αρνητικές επιπτώσεις του παράνομου εμπορίου, ιδίως για τις επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά και την εμπλοκή του οργανωμένου εγκλήματος, καθώς και για το γεγονός ότι τα παράνομα προϊόντα δεν συμμορφώνονται προς τη νομοθεσία της ΕΕ για τα προϊόντα καπνού, για παράδειγμα όσον αφορά τις διατάξεις για τα συστατικά και την υποχρεωτική παρουσίαση προειδοποιήσεων σχετικά με την υγεία στις συσκευασίες.

Η Επιτροπή σκοπεύει:

- να εξετάσει τρόπους απλούστευσης της εφαρμογής των κανόνων για τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης, π.χ. μέσω τεχνικών κατευθυντήριων γραμμών·

- να διερευνήσει τον περιορισμό της φοροαποφυγής μέσω της θέσπισης κοινών βασικών κανόνων για την παρεμπόδιση της πρακτικής του anti-forestalling·

- να επεκτείνει τις ήδη υφιστάμενες στοχοθετημένες δράσεις σε συνεργασία με τους ενδιαφερόμενους φορείς και κράτη μέλη ούτως ώστε να ευαισθητοποιηθεί η κοινή γνώμη σχετικά με τη ζημία που προκαλούν τα παράνομα προϊόντα καπνού και τους επιμέρους κινδύνους που συνδέονται με την κατανάλωσή τους.

4.2. Μέτρα για τη διασφάλιση της αλυσίδας εφοδιασμού

Ως πρώτο και κυριότερο μέτρο για την καλύτερη διασφάλιση της αλυσίδας εφοδιασμού καπνού, η ΕΕ και τα κράτη μέλη έχουν κοινό συμφέρον **να υπογράψουν, να κυρώσουν και να εφαρμόσουν αποτελεσματικά το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ**, συμπεριλαμβανομένων μέτρων για τη χορήγηση αδειών κατασκευής εξοπλισμού, της δέουσας επιμέλειας και διατάξεων σχετικά με τις ελεύθερες ζώνες εντός της ΕΕ.

Το πρωτόκολλο υποχρεώνει κατά κύριο λόγο τα μέρη να δημιουργήσουν ένα **σύστημα παρακολούθησης και εντοπισμού** για όλα τα προϊόντα καπνού που κατασκευάζονται ή

εισάγονται στην επικράτειά τους (άρθρο 8)[38]. Το σύστημα αυτό συνίσταται κυρίως στη χρησιμοποίηση ενιαίων διακριτικών σημάτων τα οποία θα συμβάλουν στον προσδιορισμό της καταγωγής και του σημείου διοχέτευσης των προϊόντων στο παράνομο εμπόριο. Έτσι θα επιτρέπει την παρακολούθηση και τον έλεγχο της διακίνησης των προϊόντων καπνού, καθώς και του νομικού τους καθεστώτος από τις αρμόδιες αρχές των μερών (δηλ. των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) και επίσης να περιλαμβάνει την ανταλλαγή πληροφοριών με τους διεθνείς εταίρους μέσω του κομβικού σημείου συνολικής ανταλλαγής πληροφοριών στη Γραμματεία ΣΠΕΚ της ΠΟΥ. Ένα τέτοιο σύστημα παρακολούθησης και εντοπισμού θα βελτιώσει τον έλεγχο της αλυσίδας εφοδιασμού σημαντικά και θα ενισχύσει τα μέτρα που εφαρμόζονται επί του παρόντος στη διακίνηση των υποκείμενων σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης προϊόντων στην ΕΕ (EMCS για προϊόντα ΕΕ ή NCTS για προϊόντα τρίτων χωρών).

Τα βασικά χαρακτηριστικά των εθνικών συστημάτων παρακολούθησης και εντοπισμού θα πρέπει να προσδιορίζονται σε επίπεδο ΕΕ, ώστε να αποφεύγονται στρεβλώσεις στην εσωτερική αγορά προϊόντων καπνού της ΕΕ. Τούτο θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της έγκρισης της πρόσφατης πρότασης της Επιτροπής για έκδοση νέας οδηγίας για τα προϊόντα καπνού TPD)[39]. Για να διασφαλιστεί η πλήρης ιχνηλασιμότητα των προϊόντων καπνού και να εξασφαλιστεί η ύπαρξη μόνο συμμορφούμενων προϊόντων στην αγορά της ΕΕ, η πρόταση (άρθρο 14) προβλέπει μέτρα παρακολούθησης και εντοπισμού υπό μορφή πακέτων για τα προϊόντα καπνού σε ολόκληρη την αλυσίδα εφοδιασμού (εξαιρουμένης της λιανικής πώλησης). Η πρόταση προβλέπει ότι οι καπνοβιομηχανίες συνάπτουν συμβάσεις με ανεξάρτητα τρίτα μέρη που παρέχουν χωρητικότητες αποθήκευσης δεδομένων για το σύστημα αυτό κατά τρόπο που διασφαλίζει πλήρη διαφάνεια και προσβασιμότητα από τις αρχές των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Επιπλέον, η πρόταση προβλέπει επίσης την επίθεση σε όλα τα προϊόντα καπνού ενός σήματος ασφάλειας το οποίο θα βοηθά τους καταναλωτές και τις αρχές να διακρίνουν τα γνήσια από τα παραποιημένα προϊόντα.

Συνεπώς, στην πρόταση της Επιτροπής για νέα οδηγία για τα προϊόντα καπνού, περιλαμβάνονται στο άρθρο 14 διατάξεις για την παρακολούθηση και τον εντοπισμό οι οποίες είναι απόλυτα σύμφωνες με το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ όσον αφορά το εμπόριο προϊόντων καπνού στην ΕΕ.

Η Επιτροπή θα προτείνει μέτρα για:

- την υπογραφή, την κύρωση και την εφαρμογή του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ σε επίπεδο ΕΕ,

- τη διασφάλιση συμμόρφωσης με τις διατάξεις του πρωτοκόλλου όσον αφορά ζητήματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες της ΕΕ.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα πρέπει να εγκρίνουν το ταχύτερο δυνατό την πρόταση της Επιτροπής για μια νέα οδηγία για τα προϊόντα καπνού, συμπεριλαμβανομένων των προτεινόμενων μέτρων για την παρακολούθηση και τον εντοπισμό.

[38] Για τα τσιγάρα τα μέρη υποχρεούνται να εισαγάγουν την απαίτηση εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος του πρωτοκόλλου, ενώ για τα λοιπά προϊόντα καπνού εντός δέκα ετών (άρθρο 8 παράγραφος 3).

[39] COM(2012)788 τελικό της 19.12.2012. Πρόταση σχετικά με οδηγία για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση των προϊόντων καπνού και των συναφών προϊόντων.

4.3. Μέτρα ενίσχυσης της επιβολής

4.3.1. Συνδρομή των ενωσιακών αρχών επιβολής του νόμου στην αντιμετώπιση των προκλήσεων

4.3.1.1. Διαχείριση κινδύνου

Η υλοποίηση των δράσεων που προσδιορίζονται στην ανακοίνωση για τη διαχείριση των τελωνειακών κινδύνων, ειδικότερα όσον αφορά την ποιότητα των δεδομένων που παρέχονται από οικονομικούς φορείς, καθώς και την προσπελασιμότητα και την από κοινού χρήση των δεδομένων αυτών για σκοπούς διαχείρισης κινδύνου, θα εξασφαλίσει ένα ισχυρότερο, συνεκτικότερο και πιο συντονισμένο πλαίσιο διαχείρισης κινδύνου και μπορεί να βελτιώσει τη στοχοθέτηση των ύποπτων συναλλαγών (συμπεριλαμβανομένων των σχετικών με προϊόντα καπνού). Η **ανταλλαγή αναλυτικών πληροφοριών με τελωνεία της ΕΕ και άλλους φορείς της ΕΕ που συμμετέχουν** στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου θα ενισχύσει την ικανότητα των επιχειρησιακών αρχών. Το βελτιωμένο αυτό πλαίσιο θα συμβάλει σημαντικά στην καταπολέμηση όλων των μορφών παράνομου εμπορίου, συμπεριλαμβανομένου του λαθρεμπορίου καπνού.

4.3.1.2. Επιχειρησιακές δράσεις

Οι επιχειρησιακές δράσεις που υλοποιούνται στο πλαίσιο του σχεδίου δράσης στα ανατολικά σύνορα, παρουσιάζουν ήδη ελπιδοφόρα αποτελέσματα και θα πρέπει να συνεχίσουν να εφαρμόζονται στο πλαίσιο της εν λόγω στρατηγικής. Ως μέρος του πλαισίου της ΕΕ για τη διαχείριση τελωνειακών κινδύνων, το λαθρεμπόριο τσιγάρων έχει χαρακτηρισθεί για το έτος 2013 τομέας ελέγχου με προτεραιότητα ώστε να διασφαλιστούν σε επίπεδο ΕΕ πιο εντατικοί και συντονισμένοι έλεγχοι βασιζόμενοι στους κινδύνους[40]. Η Επιτροπή και οι ρουμανικές τελωνειακές αρχές οργανώνουν, συμπληρώνοντας τον τομέα ελέγχου με προτεραιότητα, μια κοινή τελωνειακή επιχείρηση (ΚΤΕ) στην οποία συμμετέχουν επίσης η Ουκρανία και η Μολδαβία. Με βάση τα αποτελέσματα των εν λόγω δράσεων, θα προσδιοριστούν και θα εφαρμοστούν ειδικές συστάσεις για τη συστηματική ενίσχυση της ικανότητας της ΕΕ να εντοπίζει και να στοχοθετεί τους κοινούς κινδύνους στον τομέα των τσιγάρων. Εάν η τελική ανάλυση των αποτελεσμάτων είναι θετική, ενδέχεται να διατυπωθεί σύσταση για **διοργάνωση νέων στοχευμένων δράσεων** στον τομέα του παράνομου εμπορίου καπνού, λαμβάνοντας ενδεχομένως υπόψη ειδικούς παράγοντες υψηλού κινδύνου όπως αποστολές φορτίων από βασικές χώρες προέλευσης όπως τα ΗΑΕ ή από αποδεδειγμένα επικίνδυνους κόμβους.

Πρέπει να αντιμετωπιστούν οι **αδυναμίες στις κοινές τελωνειακές επιχειρήσεις** (ΚΤΕ) οι οποίες εντοπίστηκαν από την ομάδα συνεργασίας του Συμβουλίου για την τελωνειακή συνεργασία (CCWP)[41] και να βελτιωθεί η ανταλλαγή πληροφοριών στο πλαίσιο ΚΤΕ.

Οι πληροφορίες σχετικά με τη γεωγραφική προέλευση των παράνομων φορτίων καπνού μπορούν να βελτιωθούν μέσω της **τεχνικής ανάλυσης δειγμάτων** από προϊόντα που έχουν κατασχεθεί στα κράτη μέλη.

---

40 Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2454/93 της Επιτροπής, άρθρα 4ζ – 4ι.

41 Έγγραφο. 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, ομάδα σχεδίου 4.6. του 4ου σχεδίου δράσης της Στρατηγικής του 2009 για την τελωνειακή συνεργασία (έγγραφο. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

4.3.1.3. Εργαλεία και εξοπλισμός ΤΠ

Όσον αφορά **τα υφιστάμενα εργαλεία ΤΠ όπως το CIGINFO**, τα κράτη μέλη πρέπει να ενθαρρύνονται να τα αξιοποιούν πλήρως. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή θα αυξήσει την ανατροφοδότηση βάσει των αποτελεσμάτων που λαμβάνει από τις αναλύσεις των κατασχέσεων. Η Επιτροπή και οι αρχές των κρατών μελών θα μπορούσαν να εξετάσουν τη δυνατότητα χρησιμοποίησης των δεδομένων της υπηρεσίας «Container Status Message» (CSM) για τον εντοπισμό ύποπτων φορτίων που έχουν σχέση με λαθρεμπόριο τσιγάρων. Θα διερευνηθούν επίσης δυνατότητες αποτελεσματικότερης χρησιμοποίησης άλλου εξοπλισμού όπως τα συστήματα **αυτόματης αναγνώρισης πινακίδων κυκλοφορίας και κωδικών εμπορευματοκιβωτίων** (με την ανταλλαγή των πληροφοριών που λαμβάνονται μέσω του εργαλείου σε περιφερειακό ή ενωσιακό επίπεδο).

Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί η αξιοποίηση του ATIS[42] για να διαπιστωθούν τάσεις βάσει των αποτελεσμάτων της ανάλυσης των δεδομένων ούτως ώστε να στηριχθούν τα κράτη μέλη στις προσπάθειές τους να εστιάσουν καλύτερα τον επιχειρησιακό κίνδυνο. Θα μπορούσε επίσης να εξεταστεί παρόμοια άσκηση με βάση τις πράξεις που καταχωρούνται στο σύστημα διακίνησης και ελέγχου των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσης (EMCS).

Ο εκσυγχρονισμός των τελωνείων, συμπεριλαμβανομένων των υποδομών και του εξοπλισμού, θα μπορούσε ενδεχομένως να υποστηριχθεί στο μέλλον καλύτερα από διαρθρωτικά κονδύλια της ΕΕ, εάν τα κράτη μέλη ευαισθητοποιηθούν στη σημασία του στόχου αυτού και του δώσουν ανάλογη προτεραιότητα στα εθνικά τους κονδύλια.

4.3.1.4. Συνεργασία μεταξύ των αρχών της ΕΕ

Εκτός από τις ειδικές δράσεις που προβλέπει η ανακοίνωση σχετικά με τη διαχείριση κινδύνων για τη βελτίωση της ανταλλαγής πληροφοριών για τους κινδύνους και τη μεγαλύτερη αξιοποίηση δεδομένων της αλυσίδας εφοδιασμού μέσω της ανάπτυξης κοινών εργαλείων και μεθόδων διαχείρισης κινδύνων σε επίπεδο ΕΕ, η προγραμματιζόμενη μεταρρύθμιση της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίες Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) θα προετοιμάσει το έδαφος για ενισχυμένη συνεργασία μεταξύ της OLAF, της Ευρωπόλ, της EUROJUST και του FRONTEX στο πλαίσιο των ερευνών[43]. Απομένει η επισημοποίηση της επιτευχθείσας συμφωνίας. Η πρόταση για μεταρρύθμιση της Ευρωπόλ[44] προετοίμασε επίσης το έδαφος για ενισχυμένη ανταλλαγή πληροφοριών σχετικά με τις έρευνες.

Η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των διαφόρων αρχών που εμπλέκονται στην προστασία των εξωτερικών συνόρων συμβάλλει στην πρόληψη και την καταπολέμηση της συγκεκριμένης μορφής διασυνοριακού εγκλήματος. Είναι συνεπώς σημαντικό η OLAF και ο FRONTEX να ανταλλάσσουν πληροφορίες στο πλαίσιο του συστήματος EUROSUR σε επίπεδο ΕΕ και οι τελωνειακές αρχές να συμμετέχουν και να καταχωρίζουν τα συγκεντρωθέντα σε εθνικό επίπεδο στοιχεία στο σύστημα EUROSUR[45].

---

42 Το σύστημα πληροφοριών κατά της απάτης στον τομέα της διαμετακόμισης είναι εφαρμογή του AFIS, βλ. υποσημείωση 28.

43 COM(2011) 135 τελικό.

44 COM(2013) 173 τελικό.

45 Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής καθορίζει το τεχνικό και επιχειρησιακό πλαίσιο του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR) και τη δράση που πρέπει να αναληφθεί για τη θέσπισή του (SEC(2011)145 τελικό).

4.3.1.5. Περιοχή(ες) ειδικών προβλημάτων

Το ειδικό και έντονο πρόβλημα που αντιμετωπίζει η **Ελλάδα** ως κύριο σημείο εισόδου θα αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της ειδικής ομάδας για την Ελλάδα (Task Force Greece)[46] και της τεχνικής συνδρομής που παρέχεται για τη μεταρρύθμιση της Γενικής Γραμματείας Δημόσιων Εσόδων.

Η Επιτροπή προτίθεται:

- να οργανώσει περαιτέρω στοχευμένες δράσεις εντός της ΕΕ ή/και με τρίτες χώρες χρησιμοποιώντας τα καταλληλότερα υφιστάμενα εργαλεία όπως συμφωνίες εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, περιφερειακές ή/και διεθνείς κοινές τελωνειακές επιχειρήσεις,

- να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες που εντοπίζονται στις κοινές τελωνειακές επιχειρήσεις,

- να συνεχίσει το έργο της στον τομέα της επιστημονικής έρευνας και των αναλυτικων μεθόδων καταπολέμησης του παράνομου εμπορίου καπνού,

- να παράσχει αυξημένη ανατροφοδότηση σε κράτη μέλη όσον αφορά την ανάλυση των κατασχέσεων,

- να προτείνει μέτρα συνδυασμού και συγκέντρωσης, σε κεντρικό επίπεδο, πληροφοριών που συλλέγονται μέσω αυτοματοποιημένων εργαλείων αναγνώρισης πινακίδων κυκλοφορίας και κωδικών εμπορευματοκιβωτίων, με στόχο να τεθούν οι πληροφορίες αυτές στη διάθεση των άλλων κρατών μελών,

- να παράσχει πρόσθετη βοήθεια στις τελωνειακές αρχές των κρατών μελών για τον εντοπισμό των ήδη διαθέσιμων και μελλοντικών προγραμμάτων με σκοπό την στήριξη και τον εκσυγχρονισμό των τελωνείων της ΕΕ σε επίπεδο τελωνειακής υποδομής, εξοπλισμού (συμπεριλαμβανομένων των τελωνειακών εργαστηρίων), συστημάτων και υπηρεσιών,

- να διευκολύνει την πρόσβαση των κρατών μελών στη χρησιμοποίηση των διαθέσιμων και μελλοντικών χρηματοδοτικών μέσων και προγραμμάτων,

- να αντιμετωπίσει τα συγκεκριμένα προβλήματα στην Ελλάδα μέσω κατάλληλης δράσης στο πλαίσιο της ελληνικής Task Force.

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη θα πρέπει

- με βάση τα αποτελέσματα της συμφωνίας εταιρικής σχέσης και συνεργασίας να προσδιορίσουν και να εφαρμόσουν συστάσεις για την ενίσχυση της ικανότητας της ΕΕ να εντοπίζει το λαθρεμπόριο τσιγάρων.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα πρέπει να εγκρίνουν

- το συντομότερο δυνατό, την εκκρεμούσα αναθεώρηση του κανονισμού OLAF,

- την πρόταση της Επιτροπής για μεταρρύθμιση της Ευρωπόλ.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να βελτιώσουν την υποβολή εκθέσεων στο CIGINFO.

4.3.1.6. Ανταλλαγή εμπειρογνωμοσύνης και βέλτιστων πρακτικών

Ως γενικό μέτρο, έχει καθοριστική σημασία **η βελτιστοποίηση και ο συντονισμός των διαθέσιμων πόρων** τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο, ώστε να ενισχυθεί η

[46] Αυτό θα πρέπει να περιλαμβάνει την χρηματοδότηση πρόσθετου τελωνειακού εξοπλισμού δυνάμει των προγραμμάτων Hercule II και III, καθώς και τη συνεργασία με τις ελληνικές εθνικές αρχές για τον εντοπισμό και την εξάλειψη των αδυναμιών στους ελέγχους.

ικανότητα και δυνατότητα επιβολής. Ειδικότερα στον τομέα του διεθνούς λαθρεμπορίου τσιγάρων, η επιτυχής εφαρμογή των εθνικών στρατηγικών συνέβαλε στη μείωση του παράνομου εμπορίου σε ορισμένες χώρες της ΕΕ.

Η ανταλλαγή εμπειριών και τεχνογνωσίας μπορεί να δημιουργήσει σημαντικές συνέργιες και να επιτρέψει τον εντοπισμό των πιο πρόσφατων και των πλέον αποτελεσματικών τεχνολογιών και μεθόδων για τους σκοπούς τόσο της πρόληψης όσο και της ανίχνευσης. Αυτή η ανταλλαγή εμπειρογνωμοσύνης, καθώς και η μελλοντική συγκέντρωση των πόρων συνιστούν θεμελιώδεις στόχους του μελλοντικού προγράμματος Τελωνεία και FISCALIS 2020[47]. Η υποστήριξη μπορεί να παρασχεθεί εν μέρει στο πλαίσιο της καταπολέμησης της απάτης μέσω του προγράμματος Hercules III. Η καταπολέμηση της διασυνοριακής εγκληματικής δραστηριότητας μπορεί επίσης να υποστηριχθεί μέσω του ταμείου εσωτερικής ασφάλειας, του μηχανισμού χρηματοδοτικής στήριξης για τη διαχείριση των συνόρων και της κοινής πολιτικής για τις θεωρήσεις[48].

Στο πλαίσιο της ομάδας εργασίας του Συμβουλίου για την τελωνειακή συνεργασία πραγματοποιείται **ανταλλαγή εθνικών πρακτικών καταπολέμησης της εγκληματικότητας στον τελωνειακό τομέα** (κυρίως του λαθρεμπορίου). Μια ειδική ομάδα έχει αναλάβει να βελτιώσει τις δυνατότητες αντιμετώπισης της απειλής του σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος στον τομέα του λαθρεμπορίου καπνού, μέσω νέων μορφών συνεργασίας και τεχνικών διεξαγωγής ερευνών[49].

Θα μπορούσε επίσης να εξεταστεί μια συντονισμένη προσέγγιση όσον αφορά την **κατάρτιση** των διαφόρων κατηγοριών προσωπικού επιβολής του νόμου στις ιδιαιτερότητες του εμπορίου προϊόντων καπνού το οποίο είναι εξαιρετικά πολύπλοκο ακόμη και στη νόμιμη μορφή του. Επίσης, θα μπορούσαν να ληφθούν ειδικά μέτρα και να πραγματοποιηθεί ανταλλαγή εμπειριών σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με **την αντιμετώπιση της διαφθοράς**. Για τους σκοπούς αυτούς η Επιτροπή θα πρέπει να βοηθήσει τα κράτη μέλη να οργανώσουν ανταλλαγές προσωπικού μεταξύ των αρμοδίων εθνικών αρχών που συμμετέχουν σε προσπάθειες καταπολέμησης του λαθρεμπορίου.

Η Επιτροπή σκοπεύει:

- να αναπτύξει ειδική ενότητα κατάρτισης για τις αρχές επιβολής του νόμου, από κοινού με τα κράτη, την CEPOL και (μελλοντικά) την Ευρωπόλ,

- να βοηθήσει τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών στον τομέα της καταπολέμησης του τελωνειακού εγκλήματος και της διαφθοράς, μεταξύ άλλων παρέχοντας οικονομική βοήθεια από το πρόγραμμα Hercule για ανταλλαγές προσωπικού.

4.3.2. Ενίσχυση της συνεργασίας με τις κυριότερες χώρες προέλευσης και διέλευσης

Οι κύριες χώρες προέλευσης και διέλευσης πρέπει να ανταλλάσσουν πληροφορίες σχετικά με τη νόμιμη παραγωγή και διανομή τσιγάρων, αξιολογήσεις απειλών, πληροφορίες για το οργανωμένο έγκλημα, καθώς και να συνεργάζονται και να παρέχουν συνδρομή σε συγκεκριμένες έρευνες.

47 COM(2012) 464 τελικό και COM(2012) 465 τελικό.

48 COM(2011) 750 τελικό.

49 Ομάδα σχεδίου για τη δράση 5.1 «Να βελτιωθούν οι δυνατότητες αντιμετώπισης της απειλής του σοβαρού και οργανωμένου εγκλήματος στο λαθρεμπόριο καπνού μέσω νέων μορφών συνεργασίας και τεχνικών διεξαγωγής ερευνών».

Για τον σκοπό αυτό, η ΕΕ πρέπει να κάνει καλύτερη χρήση και να εγείρει το πρόβλημα εντός των υφιστάμενων πλαισίων συνεργασίας με την Κίνα, όπως το ισχύον πλαίσιο που θεσπίστηκε δυνάμει της συμφωνίας για τη συνεργασία και την αμοιβαία διοικητική συνδρομή σε τελωνειακά θέματα (CCMAA[50]). Η ΕΕ θα πρέπει επίσης να χρησιμοποιήσει το πλήρες δυναμικό των υφιστάμενων και των μελλοντικών συμφωνιών σύνδεσης με χώρες της ευρωπαϊκής πολικής γειτονίας και τις συμφωνίες σταθεροποίησης και σύνδεσης με τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων. Συνεπώς, το ζήτημα θα πρέπει να τίθεται συστηματικά κατά τις συναντήσεις των αρμοδίων υπουργών στο πλαίσιο της πολιτικής γειτονίας, καθώς και σε σεμινάρια υψηλού επιπέδου για την τελωνειακή συνεργασία. Πρέπει να ληφθούν μέτρα ενθάρρυνσης εναρμονισμένων προσεγγίσεων για τη σύγκλιση των σχετικών με τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης δομών και συντελεστών μεταξύ γειτονικών εταιρικών χωρών, χρησιμοποιώντας ήδη υπάρχοντα ή νεοσύστατα πολυμερή φόρα, ώστε να μειωθούν στο ελάχιστο τα κίνητρα για λαθρεμπόριο που προκύπτουν από τις διαφορές μεταξύ χωρών.

Η εφαρμογή των στρατηγικών πλαισίων τελωνειακής συνεργασίας με τη Ρωσία, την Ουκρανία και τη Μολδαβία θα πρέπει να συνεχιστεί, ιδίως για τη δημιουργία μηχανισμών που παρέχουν δυνατότητα εξέτασης των δυνατοτήτων συνεργασίας για την αντιμετώπιση της τελωνειακής απάτης, μεταξύ άλλων με πιθανές κοινές δράσεις, ενώ θα πρέπει να εγκριθεί παρόμοιο πλαίσιο με τη Λευκορωσία. Οι διαπραγματεύσεις των ρυθμίσεων διοικητικής συνεργασίας μεταξύ της OLAF και των τελωνειακών αρχών της Ουκρανίας και της Μολδαβίας θα πρέπει να ολοκληρωθούν μέχρι τον Ιούλιο του 2013, και θα πρέπει να ξεκινήσουν διαπραγματεύσεις με τη Ρωσία και τη Λευκορωσία.

Παρόλο που δεν υπάρχει διμερές πλαίσιο συνεργασίας με τα ΗΑΕ, η ΕΕ πρέπει να αντιμετωπίσει σε πολιτικό επίπεδο το πρόβλημα με ΗΑΕ, εκτός από την ενίσχυση των ενωσιακών ελέγχων στα φορτία που προέρχονται από τα ΗΕΑ, και να οργανώσει στοχοθετημένες επιχειρήσεις.

Η **ΕΕ θα πρέπει επίσης να συνεχίσει την παροχή τεχνικής και δημοσιονομικής συνδρομής** στις χώρες της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας, στα δυτικά Βαλκάνια και στην Τουρκία με στόχο την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς στα τελωνεία και σε άλλες αρχές επιβολής του νόμου.

Επίσης, **οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης και συμφωνίας με το Βιετνάμ, τη Μαλαισία και τη Σιγκαπούρη[51]** θα πρέπει να χρησιμεύσουν ως βάση για την ενίσχυση της συνεργασίας στην καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος. Οι προτεινόμενες διατάξεις για την καταπολέμηση της απάτης στις συμφωνίες ελευθέρων συναλλαγών (ΣΕΣ) με τις χώρες αυτές πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την ενίσχυση της συνεργασίας σε τελωνειακά θέματα. Τέτοιες διατάξεις καταπολέμησης της απάτης θα προτείνονται συστηματικά σε όλες τις συμφωνίες διεθνούς εμπορίου ή/και συνεργασίας της ΕΕ.

Η θέση σε ισχύ και η **εφαρμογή του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ** θα προσδώσει, σε παγκόσμιο επίσης επίπεδο, μια νέα διάσταση στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου, μέσω του καθεστώτος παρακολούθησης και εντοπισμού και του εστιακού σημείου παγκόσμιας ανταλλαγής πληροφοριών στη γραμματεία ΣΠΕΚ της ΠΟΥ, καθώς και ενισχύοντας τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις και την αμοιβαία νομική συνδρομή σε νομικά

[50] ΕΕ L 375 της 23.12.2004, σ. 20.

[51] Η ΣΕΣΣ με το Βιετνάμ υπογράφηκε τον Ιούνιο του 2012 και οι διαπραγματεύσεις με τη Σιγκαπούρη και τη Μαλαισία έχουν προχωρήσει. Οι διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας ελευθέρων συναλλαγών (ΣΕΣ) με τη Σιγκαπούρη ολοκληρώθηκαν τον Δεκέμβριο του 2012. Βρίσκονται σε εξέλιξη οι διαπραγματεύσεις για ΣΕΣ με τις άλλες χώρες.

θέματα. Εκτός από την ίδια την ΠΟΥ, η ΠΟΤ και η Interpol μπορούν επίσης να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην ενθάρρυνση των μελών τους να κυρώσουν και να εφαρμόσουν το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ και να λάβουν αποτελεσματικά μέτρα στη βάση αυτή.

Η Επιτροπή προτίθεται

- να εντείνει τη συνεργασία της με την Κίνα, τις χώρες της ευρωπαϊκής πολιτικής γειτονίας, τη Ρωσία, τις χώρες των δυτικών Βαλκανίων και την Τουρκία στους τομείς της τελωνειακής συνεργασίας και της καταπολέμησης του λαθρεμπορίου τσιγάρων,

- να εξετάσει την χρησιμότητα της τοποθέτησης πρόσθετων αξιωματικών-συνδέσμων της ΕΕ σε σημαντικές χώρες προέλευσης και διέλευσης,

- να προτείνει τη συστηματική ενσωμάτωση σχετικών διατάξεων καταπολέμησης της απάτης στις εντολές διαπραγμάτευσης συναφών διεθνών συμφωνιών,

- να προτείνει την υπογραφή, κύρωση και εφαρμογή του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ, ιδίως από τις κύριες χώρες προέλευσης, μεταξύ άλλων μέσω μιας στενής συνεργασίας με την ΠΟΥ και ενισχυμένης συνεργασίας με την Interpol, καθώς και μέσω χρηματοοικονομικής και τεχνικής στήριξης της γραμματείας ΣΠΕΚ της ΠΟΥ και των τρίτων χωρών.

Η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) θα εγείρουν συστηματικά το πρόβλημα της παράνομης διακίνησης καπνού σε επίπεδο ΕΕ στις κύριες χώρες προέλευσης και διέλευσης, ιδίως τα ΗΑΕ. Η Επιτροπή θα προτείνει κοινά σχέδια δράσης μεταξύ της ΕΕ και των κύριων χωρών προέλευσης.

Η Επιτροπή θα προωθήσει και τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίσουν τη συνεργασία με το εστιακό σημείο ανταλλαγής πληροφοριών στη γραμματεία ΣΠΕΚ της ΠΟΥ.

4.4. Επιβολή αυστηρότερων κυρώσεων

Όσον αφορά τα αντικινήτρα, χρειάζονται αποτελεσματικές και αποτρεπτικές κυρώσεις, συμπεριλαμβανομένων ποινικών κυρώσεων, σε ολόκληρη την ΕΕ για τον επιτυχή περιορισμό του παράνομου εμπορίου καπνού. Η Επιτροπή θα αναθέσει την εκπόνηση εξωτερικής μελέτης για τις κυρώσεις που προβλέπονται στα κράτη μέλη σε περίπτωση παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού και ιδίως λαθρεμπορίου, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζονται από τα δικαστήρια.

Αρκετές από τις υφιστάμενες, γενικότερες πρωτοβουλίες παρέχουν ήδη δυνατότητα ενίσχυσης των μέτρων αποτροπής του παράνομου εμπορίου καπνού. Στο πλαίσιο αυτό, οι διατάξεις του πρόσφατα εκδοθέντος πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ της ΠΟΥ απαιτούν από τα συμβαλλόμενα μέρη να εκδώσουν νομοθετικά και λοιπά μέτρα ώστε ορισμένες συμπεριφορές να κρίνονται παράνομες δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας, και να διασφαλίσουν ότι τα πρόσωπα που υπέχουν ευθύνη για την παράνομη συμπεριφορά θα υπόκεινται στην επιβολή αποτελεσματικών, αναλογικών και αποτρεπτικών ποινικών ή μη κυρώσεων. Στο πλαίσιο της μελέτης που θα δρομολογηθεί προβλέπεται επίσης η παρακολούθηση της συμμόρφωση προς το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ και, βάσει των αποτελεσμάτων, η Επιτροπή θα εξετάσει το ενδεχόμενο να προτείνει νομοθετικά μέτρα.

Επιπλέον, η Επιτροπή πρότεινε ήδη τον Ιούλιο του 2012 την έκδοση οδηγίας σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών

συμφερόντων της Ένωσης (οδηγία PIF)[52] η οποία εναρμονίζει τους ορισμούς των αδικημάτων, τα επίπεδα ελάχιστων και μέγιστων κυρώσεων και τις περιόδους χρονικών περιορισμών που εξακολουθούν να ποικίλλουν στα κράτη μέλη της ΕΕ. Εφόσον τα κράτη μέλη την εγκρίνουν, η οδηγία θα μπορούσε να συμβάλει στην προσπάθεια αντιμετώπισης του προβλήματος των διαφορετικών κυρώσεων στα κράτη μέλη. Επιπλέον, η Επιτροπή θα προτείνει το 2013 την προσέγγιση των ορισμών για τις τελωνειακές παραβάσεις και των μη ποινικών κυρώσεων.

Η Επιτροπή σκοπεύει:

- να αναθέσει εξωτερική μελέτη για τις ισχύουσες ποινές στα κράτη μέλη η οποία θα αποσκοπεί επίσης στην ανάλυση της μεταφοράς του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ,

- να υποβάλει πρόταση για την προσέγγιση των ορισμών των ποινικών παραβάσεων και των μη ποινικών κυρώσεων.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού απαιτεί πολιτική δέσμευση και συγκεκριμένες ενέργειες για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και των κρατών μελών, την καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος και την προστασία των πολιτών από προϊόντα που δεν συμμορφώνονται με τη νομοθεσία ελέγχου του καπνού.

Ορισμένα μέτρα και πρωτοβουλίες έχουν εκδοθεί και ήδη εφαρμόζονται. Άλλα βρίσκονται στο στάδιο της προετοιμασίας και ορισμένα χρειάζεται να ενισχυθούν περαιτέρω. Πάνω από όλα, το πρόβλημα του λαθρεμπορίου καπνού συνιστά πολυσύνθετο και παγκόσμιο πρόβλημα. Για την επίτευξη ουσιαστικών αποτελεσμάτων, πρέπει να αντιμετωπιστεί με ολοκληρωμένο τρόπο, τόσο γεωγραφικά όσο και σε ό,τι αφορά τους κανόνες, τους πόρους και τις διαδικασίες που διέπουν τη ζήτηση, την προσφορά, τον έλεγχο και την επιβολή του νόμου.

Η εφαρμογή της στρατηγικής που περιγράφεται στην παρούσα ανακοίνωση και των μέτρων και δράσεων που συνδέονται με αυτή, τα οποία παρατίθενται στο επισυναπτόμενο σχέδιο δράσης, θα επέτρεπε να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα και οι αιτίες δημιουργίας τους που απαριθμούνται και ως εκ τούτου θα ενίσχυε σημαντικά την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου στην ΕΕ και θα στήριζε την εφαρμογή των υφιστάμενων μέτρων και πολιτικών.

Η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να συζητήσουν τα μέτρα και το σχέδιο δράσης που προτείνονται στην παρούσα ανακοίνωση και να στηρίξουν την Επιτροπή και τα κράτη μέλη στην υλοποίησή τους. Η Επιτροπή θα παρακολουθεί την εφαρμογή του προγράμματος δράσης το οποίο αναμένεται να ολοκληρωθεί μέχρι τα τέλη του 2015, ιδίως όσον αφορά τις επιπτώσεις του στις διάφορες συνιστώσες του προβλήματος, και θα εκπονήσει έκθεση τρία χρόνια μετά από τη δημοσίευση της παρούσας ανακοίνωσης.

[52] COM(2012) 363 τελικό, 2012/0193 (COD), Πρόταση για οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.