



EURÓPAI  
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.6.6.  
COM(2013) 324 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI  
PARLAMENTNEK**

**Határozottabb fellépés a cigarettacsempészet és a dohánytermékek illegális  
kereskedelmének egyéb formái ellen – Átfogó uniós stratégia**

{SWD(2013) 193 final}

## TARTALOMJEGYZÉK

|                                                                                                                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK<br>Határozottabb fellépés a cigarettacsempészet és a dohánytermékek illegális kereskedelmének<br>egyéb formái ellen – Átfogó uniós stratégia ..... | 4  |
| 1. Bevezetés.....                                                                                                                                                                                                | 4  |
| 2. Az illegális dohánykereskedelem problémájának jellege és nagyságrendje az EU-ban<br>.....                                                                                                                     | 5  |
| 2.1. Az illegális kereskedelem jellege.....                                                                                                                                                                      | 5  |
| 2.2. Az illegális kereskedelem nagyságrendje és hatóköre az EU-ban .....                                                                                                                                         | 6  |
| 2.3. Az illegális dohánytermékek harmadik országokbeli származási helyei .....                                                                                                                                   | 7  |
| 2.4. Illegális uniós gyártás.....                                                                                                                                                                                | 8  |
| 2.5. Lefoglalt márkák és a lefoglalások helyszínei .....                                                                                                                                                         | 8  |
| 3. Az illegális kereskedelemhez hozzájáruló tényezők.....                                                                                                                                                        | 9  |
| 3.1. Erős ösztönzők és jelentős joghézagok.....                                                                                                                                                                  | 9  |
| 3.2. A szállítói láncra vonatkozó ellenőrző intézkedések nem arányosak a veszéllyel ....                                                                                                                         | 11 |
| 3.3. A bűnüldöző hatóságok előtt álló kihívások .....                                                                                                                                                            | 11 |
| 3.3.1. Vám- és adóhatóságok .....                                                                                                                                                                                | 11 |
| 3.3.1.1. Kockázatkezelés.....                                                                                                                                                                                    | 12 |
| 3.3.1.2. Ellenőrzési módszerek, berendezések, képzés és informatikai eszközök .....                                                                                                                              | 12 |
| 3.3.2. Egyéb bűnüldöző hatóságok .....                                                                                                                                                                           | 13 |
| 3.3.3. A hatóságok és az uniós szereplők közötti együttműködés .....                                                                                                                                             | 13 |
| 3.3.4. Korruptió .....                                                                                                                                                                                           | 14 |
| 3.3.5. Harmadik országbeli hatóságokkal folytatott nemzetközi együttműködés.....                                                                                                                                 | 14 |
| 3.4. Gyenge visszatartó tényezők: a tagállamok által alkalmazott szankciók viszonylag<br>gyengék .....                                                                                                           | 14 |
| 4. További teendők.....                                                                                                                                                                                          | 15 |
| 4.1. Az ösztönző tényezők csökkentését célzó intézkedések.....                                                                                                                                                   | 15 |
| 4.2. A szállítói lánc biztonságossá tételét szolgáló intézkedések.....                                                                                                                                           | 16 |
| 4.3. A végrehajtást erősítő intézkedések.....                                                                                                                                                                    | 17 |
| 4.3.1. Az uniós végrehajtó hatóságok előtt álló kihívások kezelése .....                                                                                                                                         | 17 |
| 4.3.1.1. Kockázatkezelés.....                                                                                                                                                                                    | 17 |
| 4.3.1.2. Operatív fellépések.....                                                                                                                                                                                | 17 |
| 4.3.1.3. Informatikai eszközök és berendezések .....                                                                                                                                                             | 18 |
| 4.3.1.4. Az uniós hatóságok közötti együttműködés.....                                                                                                                                                           | 18 |
| 4.3.1.5. Konkrét problémakör(ök).....                                                                                                                                                                            | 19 |

|          |                                                                       |    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 4.3.1.6. | A szaktudás és a bevált gyakorlatok megosztása.....                   | 20 |
| 4.3.2.   | Megerősített együttműködés a fő származási és tranzitországokkal..... | 20 |
| 4.4.     | A szankciók szigorítása.....                                          | 22 |
| 5.       | Következtetés .....                                                   | 23 |

## A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK ÉS AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK

### Határozottabb fellépés a cigarettacsempészet és a dohánytermékek illegális kereskedelmének egyéb formái ellen – Átfogó uniós stratégia

#### 1. BEVEZETÉS

Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) becslései szerint a cigaretta illegális kereskedelme<sup>1</sup> évente több mint 10 millió EUR pénzügyi veszteséget okoz az Európai Unió és tagállamai költségvetéseiben<sup>2</sup>. A veszteségek a be nem fizetett vámokból és adókból, köztük hozzáadottérték-adókból (héta) és jövedéki adókból származnak. Az illegális dohánykereskedelem legszámottevőbb részét a cigarettakereskedelem jelenti, azonban más termékeket (például sodorni való dohány) is érint.

Egy évtizeddel ezelőtt az illegális kereskedelem elsősorban a jól ismert cigarettamárkák konténerekben történő, nagy mennyiségű csempészetét jelentette. Az elmúlt évek folyamán ezen „fő márkák”<sup>3</sup> csempészete csökkent. Másfelől azonban egyre inkább teret nyer a hamisítás, az illegális gyártás és legfőképpen az „egyéb”<sup>4</sup> márkák (az EU-n kívül, az adott nemzeti piaci keresletet jócskán meghaladó mennyiségben gyártott márkák) csempészete.

Az illegális dohánykereskedelem nem pusztán gazdasági kérdés. A nemzeti és uniós bevételekre gyakorolt jelentős káros hatás mellett az illegális kereskedelem az árnyékgazdaságot is ösztönzi. Valójában a határokon átnyúlóan tevékenykedő bűnszervezetek szinte kizárólagos területéről van szó. Ezen túlmenően egészségügyi szempontból az illegális kereskedelem aláássa a dohánytermékek fogyasztásának csökkentését célzó politikai kezdeményezéseket, különösen a kiszolgáltatott csoportok, mint például a fiatalok vagy az alacsony jövedelmű csoportok körében. Az illegális dohánytermékek előállítása az esetek döntő többségében nem felel meg a dohánytermékekre vonatkozó uniós jogszabályi követelményeknek<sup>5</sup>.

Az Európai Bizottság és a tagállamok már eddig is tettek lépéseket az illegális dohánykereskedelem megfékezése érdekében. Így például a világ vezető cigarettagyártói közül négygel<sup>6</sup> jogilag kötelező együttműködési megállapodást kötöttek. 2011-ben a Bizottság benyújtotta az EU keleti szárazföldi határán történő csempészet elleni küzdelemről

<sup>1</sup> Ebben a közleményben illegális kereskedelem alatt az eredeti és hamisított dohánytermékek – elsősorban cigaretta – (nemzetközi) csempészetének különböző típusai, valamint az EU-n belüli illegális gyártás és forgalmazás értendő.

<sup>2</sup> A becslés a tagállamok által jelentett lefoglalásokon alapul, amelyek 2005 és 2011 között évente 4,5–4,6 milliárd cigarettát tettek ki.

<sup>3</sup> Köztük az alábbi négy fő globális gyártó márkái: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco és Imperial Tobacco Limited.

<sup>4</sup> E közlemény alkalmazásában az „egyéb márkák” kifejezés azokat a márkákat jelöli, amelyeket nem azon négy gyártó valamelyike gyártott, amelyekkel az EU és a tagállamok együttműködési megállapodást írtak alá. Ezekre a cigarettákra gyakran úgy utalnak mint „olcsó fehér”.

<sup>5</sup> Például az összetevőkre és a csomagoláson az egészségvédelmi figyelmeztetések kötelező feltüntetésére vonatkozó előírások tekintetében.

<sup>6</sup> Philip Morris International (2004. július), Japan Tobacco International (2007. december), British American Tobacco (2010. július) és Imperial Tobacco Limited (2010. szeptember), lásd: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette\\_smuggling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm)

szóló cselekvési tervet<sup>7</sup>, amely az adott földrajzi térségben feltárt problémák kezelését célozza. A rendelkezésre álló információ elemzése<sup>8</sup> azonban azt mutatja, hogy mindezen erőfeszítések ellenére az illegális kereskedelem összességében véve növekszik az EU-ban. Az EU-nak szembe kell néznie az Unión kívülről érkező egyéb márkák egyre fokozódó illegális beáramlásával, valamint az EU-n belüli megnövekedett illegális gyártással és forgalmazással.

A dohánytermékek illegális kereskedelme ráadásul egyáltalán nem csak az EU-t érinti – világméretű problémáról van szó. 2012 novemberében a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményéhez (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) csatlakozó 176 szerződő fél elfogadta az egyezményhez csatolt jegyzőkönyvet<sup>9</sup>, amely kimondottan a dohánytermékek illegális kereskedelme jelentette problémával foglalkozik.

A probléma súlyos és globális. Különböző formákban érhető tetten a határokon és az Unión belül. Az illegális kereskedelmet keresleti és kínálati tényezők, valamint a kevésbé hatékony ellenőrző intézkedések befolyásolják. Jelentős pénzügyi hatást gyakorol az EU és a tagállamok költségvetéseire, ami különösen súlyos a jelenlegi uniós gazdasági válság közepette. Mindebből nyilvánvaló, hogy az illegális dohánykereskedelem problémájának kezelése átfogó megközelítést igényel.

**Ez a közlemény felvázolja az illegális dohánykereskedelem uniós problémájának jellegét és nagyságrendjét, rámutat a problémát tápláló tényezőkre és átfogó uniós stratégiára tesz javaslatot a probléma uniós szintű kezelése érdekében.**

**Az átfogó megközelítést alkalmazó stratégia figyelembe veszi, hogy az illegális kereskedelem elleni küzdelem több területet érint, számos tényezőtől és mozgatórugótól függ, és mindebből adódóan az uniós és/vagy nemzeti szakpolitikák széles körét öleli fel.**

## **2. AZ ILLEGÁLIS DOHÁNYKERESKEDELEM PROBLÉMÁJÁNAK JELLEGE ÉS NAGYSÁGRENDJE AZ EU-BAN**

### **2.1. Az illegális kereskedelem jellege**

Az illegális dohánykereskedelem számos jelenséget foglal magában, amelyek bizonyos mértékig eltérőek, ezért különböző szinteken különböző kezelési módokat igényelnek. Az illegális kereskedelem különbözői formái közé tartozik:

- a valódi dohánytermékek, azaz a fő márkák és az egyéb márkák (nemzetközi) csempészete,
- a hamisított cigaretta (nemzetközi) csempészete, valamint
- az EU-n belüli illegális gyártás és forgalmazás (nem érinti a vámokat, befizetetlen hea és jövedéki adó).

**A nemzetközi csempészet** (a valódi és hamisított termékek tekintetében egyaránt) lehetséges velejárói:

- hamis/nem megfelelő nyilatkozatok (a termék leírása/értéke/származása/stb. tekintetében – nem megfelelő vagy befizetetlen vámok, befizetetlen hea és jövedéki adó),

<sup>7</sup> A Bizottság csalás elleni stratégiáját kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum, Brüsszel, 2011.6.24., SEC(2011) 791 végleges, a továbbiakban: a keleti határra vonatkozó cselekvési terv.

<sup>8</sup> Lásd a 2. fejezetet.

<sup>9</sup> A dohánytermékek illegális kereskedelmének felszámolásáról szóló jegyzőkönyv (a továbbiakban: FCTC-jegyzőkönyv).

- a termékek jogszerű szállítmányokban vagy járművekben vagy utasoknál történő elrejtése (befizetetlen vámok, héa és jövedéki adó), valamint
- illegális határátlépés valamennyi hatóság megkerülésével (befizetetlen vámok, héa és jövedéki adó).

**Az Európai Unióban** az illegális kereskedelem az EU vámterületén belüli (beleértve a különböző adójogrendszereket) illegális/nem engedélyezett gyártást és forgalmazást foglalja magában. Az illegális forgalmazás az EU-ban gyártott, kivitelre vagy az Unión belüli terjesztésre szánt termékeket érinti, amelyek héa- és jövedékiadó-felfüggesztés hatálya alatt állnak, ám sosem hagyják el az EU vámterületét vagy egy EU-n belüli, az EMCS<sup>10</sup>-dokumentációban vagy a héa-bevallásban feltüntetett címzettnek szállítják ki őket, továbbá azokat az importált termékeket, amelyeket héa- és jövedékiadó-felfüggesztés mellett szabadon forgalomba bocsátanak az EU-ban, majd illegálisan, héa és jövedéki adó befizetése nélkül forgalmazzák azokat. Szintén ide sorolható a termékek árutovábbítási rendszerből történő visszavonása, majd illegális árusítása az EU-n belül (befizetetlen vámok, héa és jövedéki adó).

## 2.2. Az illegális kereskedelem nagyságrendje és hatóköre az EU-ban

A témában végzett tanulmányok megerősítik<sup>11</sup>, hogy **az illegális kereskedelem mérése** éppen a vizsgált tevékenység illegális és titkos jellege miatt **különösen nehéz**. Mindazonáltal rendelkezésre áll néhány becslés<sup>12</sup>. Egy uniós támogatással készült tanulmány becslése szerint az EU-n belüli illegális cigarettafogyasztás 2007-ben az összefogyasztás 8,5 %-át tette ki<sup>13</sup>. A KPMG Project Start Report 2012<sup>14</sup> becslése szerint az illegális fogyasztás 2007-ben 8,4 %, 2008-ban 8,6 %, 2009-ben 8,9 %, 2010-ben 9,9 %, 2011-ben 10,4 %, 2012-ben pedig 11,1 % volt. Ez 30 %-os növekedésnek felel meg az elmúlt hat év során.

A tagállamok által jelentett lefoglalások alátámasztják, hogy **a cigaretta teszi ki a lefoglalt dohánytermékek messze legnagyobb részét**<sup>15</sup>, bár a sodorni való dohány tekintetében is

<sup>10</sup> Jövedékitermék-szállítási és -felügyeleti rendszer, lásd a 29. lábjegyzetet.

<sup>11</sup> Például: Luk Joossens, Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe (PPACTE), 5. munkacsomag, 5.2. pont: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions, 2011. augusztus, elérhető: [http://www.ppacte.eu/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&grid=65&Itemid=29](http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29) (a továbbiakban: Joossens); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling, David Merriman, 2001, elérhető: <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

<sup>12</sup> E közlemény tekintetében az elemzés alapját elsősorban a következők képezték: a termékek eredetére, fajtájára és márkájára vonatkozó hivatalos információ (lefoglalási jelentések), amelyet a tagállami hatóságok 2010-ben és 2011-ben továbbítottak a Bizottságnak (OLAF) a Csalás Elleni Információs Rendszer (az 1997. március 13-i 515/1997/EK tanácsi rendelet [HL L 82., 1997.3.22., 1. o.] II. címe értelmében létrehozott CIGINFO almodul) keretében, a Cigaretta Munkacsoport (az OLAF által szervezett éves találkozó uniós tagállami és egyes harmadik országokbeli hatóságok részvételével) keretében a tagállamok által az OLAF-nak továbbított információ, továbbá az ágazati jelentések (például azon négy dohánygyártó által benyújtott információ, amelyekkel az EU jogilag kötelező Együttműködési megállapodást kötött, valamint a KPMG Priject Star Report), a Vámigazgatások Világszervezetének dohánytermékekre vonatkozó jelentései és az EUROPOL és a FRONTEX által végzett veszély- és kockázatelemzés.

<sup>13</sup> Joossens, 13. o.

<sup>14</sup> KPMG Project Star Report 2012, készült a Philip Morris International Management S.A. megbízásából, [http://www.pmi.com/eng/media\\_center/media\\_kit/Documents/Project\\_Star\\_2012\\_Final\\_Report.pdf](http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf)

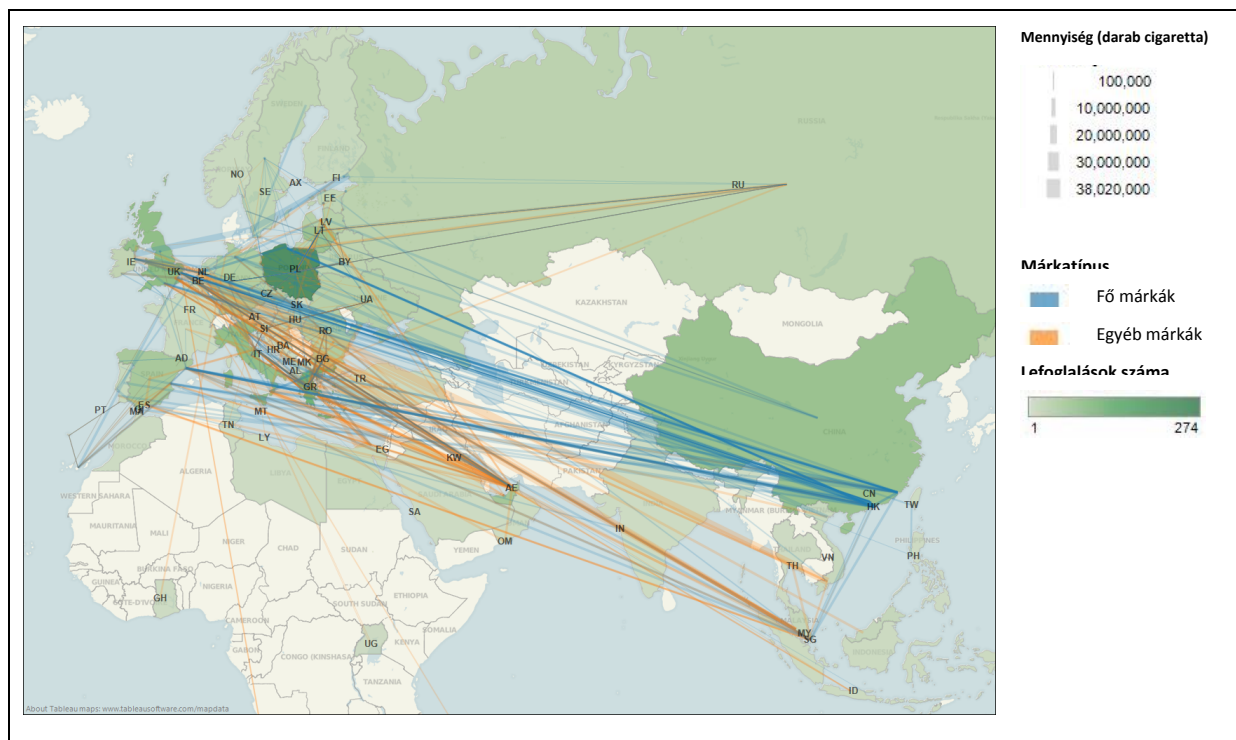
<sup>15</sup> A WCO legutóbbi, 2011-es vám- és dohányügyi jelentése szerint globális szinten ugyancsak a cigaretta jelenti a legnagyobb kihívást.

jelentős lefoglalásokról számoltak be. Az egyéb dohánytermékek előfordulása nem számottevő.

### 2.3. Az illegális dohánytermékek harmadik országokbeli származási helyei

A rendelkezésre álló adatok alapján a csempésztett dohánytermékek **fő származási országai** fontossági sorrendben: Kína, Egyesült Arab Emírségek (EAE)<sup>16</sup>, Vietnam, Malajzia, Orosz Föderáció, Szingapúr, Fehéroroszország és Ukrajna.

1. ábra – Útvonaladatok



A lefoglalt cigaretta többsége továbbra is Kínából származik. A lefoglalt minták elemzéséből kiderül, hogy zömében hamisított cigarettáról van szó. A lefoglalt illegális szállítmányokat vagy közvetlenül az európai tengeri kikötőkbe szállították, vagy Szingapúrban és Malajziában átrakodták, ahol a vám szabad területeken történő ellenőrzés elégtelensége még inkább kedvez az illegális kereskedelemnek.

Míg a múltban az EAE elsősorban átrakodási pontként jelent meg, a legfrissebb információkból már egyértelműen látszik az egyéb márkák<sup>17</sup> jelentős gyártási helyszíneként betöltött új szerepe, különösen ami a vám szabad területeit illeti.

Görögország tűnik a Kínából és az EAE-ből érkező szállítmányok fő célországának.

A szállítmányokat gyakran Egyiptomban, Törökországban és a Földközi-tenger keleti részén fekvő más kikötőkben rakodják át.

<sup>16</sup> Kína vonatkozásában a tagállamok által jelentett lefoglalások leggyakrabban Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo és Yantian kikötőiből érkeztek, az EAE vonatkozásában pedig Jebel Ali és Dubai kikötőiből.

<sup>17</sup> Például Richman, Manchester, Marble, Gold Mount, Capital.

Az eddigi intézkedések ellenére az EU keleti határa, főként a balti térségben, továbbra is az illegális kereskedelem célpontja. Ebben a tekintetben a legfőbb származási országok Oroszország, Ukrajna és egyre nagyobb mértékben Fehéroroszország. Oroszország (és az EAE) esetében a lefoglalt termékek többsége eredeti. Ez azt jelenti, hogy gyártásuk jogszerűen, ám a származási országuk helyi keresletét nagyban meghaladó mennyiségben történik. Attól függetlenül, hogy a származási országban befizették-e a vámokat vagy sem, ezeket a termékeket az EU-ba csempészik. A FRONTEX elemzése megerősíti, hogy az EU keleti határán a cigarettacsempészet a legkomolyabb problémák egyike, valamint utalást tesz rá, hogy a csempészet jelentős hányada a nyugat-balkáni országokból érkezik. Az elemzés rámutat továbbá, hogy a cigarettacsempészet jelentős hatással van a keleti – köztük az EU és Törökország, illetve az EU és a nyugat-balkáni országok közötti – szárazföldi határon tevékenykedő határőrizeti hatóságok munkájára<sup>18</sup>.

A csempészet működési módjai igen változatosak. A termékek szállítókonténerben, közúti járművön (teherautó, kisteherautó, személygépkocsi), a tengeri vagy folyami útvonalakon kis hajón, továbbá vonaton, légi szállítmányként vagy postai úton érkeznek. A legfontosabb működési mód továbbra is a más termékek között elrejtett dohánytermékek behozatala. Az ismétlődő, kis mennyiségű csempészet (úgynevezett hangyacsempészet) számottevő problémát jelent a határ menti régiókban. Ez a kereskedelem olykor igen jól szervezett, és a kis mennyiségeket nagyobb szállítmányokba csoportosítják, mielőtt az illegális piacon történő eladás céljából más tagállamokba szállítanák őket.

Hangsúlyozni kell, hogy a szervezett bűnözés fontos szerepet játszik az illegális kereskedelemben, ami még inkább súlyosbítja a problémát<sup>19</sup>. Az illegális dohánykereskedelem magas nyereséggel és alacsony kockázattal járó tevékenység, ezért különösen az olyan bűnszervezetek számára vonzó, amelyek az illegális kereskedelemből származó nagyobb nyereségeket pénzmosással vissza tudják juttatni a törvényes csatornába.

## 2.4. Illegális uniós gyártás

Valószínűleg az **Unión belül is** jelentős mértékű **illegális cigarettagyártás zajlik**. Az ismert illegális gyárak száma gyorsan emelkedett: 2011-ben a tagállamok kilenc illegális gyárat fedeztek fel, amelyek összes termelési kapacitása napi több mint 9 millió cigarettára becsülhető. 2010-ben még csak öt ilyen gyárat találtak.

## 2.5. Lefoglalt márkák és a lefoglalások helyszínei

A lefoglalt egyéb márkák<sup>20</sup> fő márkákkal összehasonlított aránya folyamatosan nő, és 2011-ben körülbelül 58 %-ot ért el. Az együttműködési megállapodások keretében a négy nagy gyártó által végrehajtott intézkedések – például a dohánytermékek árukövetése és nyomon követése, az ügyfél-átvilágítás és a pénzmosás megelőzése – egyértelműen azt eredményezték, hogy csökkent e vállalatok termékeinek jelenléte az illegális piacon.

Az elemzett időszakban bizonyos **egyéb márkák**<sup>21</sup> lefoglalása a fő márkákhoz hasonló mennyiségben történt, vagy **erőteljes növekvő tendenciát mutatott**<sup>22</sup>, ami az egyéb márkák

<sup>18</sup> Lásd például a keleti határokról szóló 2012. évi áttekintést.

[http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/EB\\_AO.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf).

<sup>19</sup> Lásd az szervezett bűnözés általi fenyegetettség uniós értékeléséről (OCTA) szóló 2011. évi EUROPOL-jelentést:

[http://www.europol.europa.eu/publications/European\\_Organised\\_Crime\\_Threat\\_Assessment\\_\(OCTA\)/OCTA\\_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf), 24–25. o.

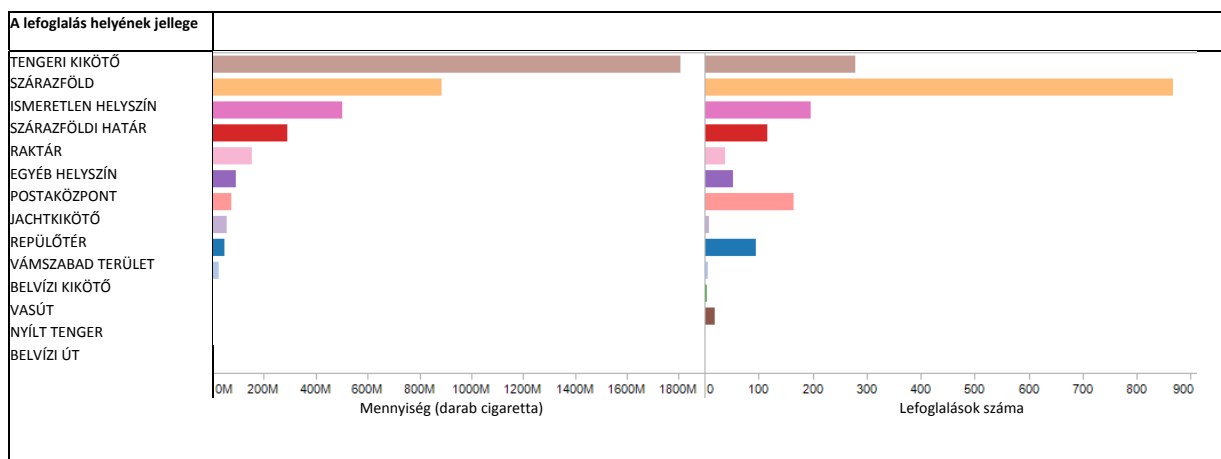
<sup>20</sup> Lásd a 4. lábjegyzet.

<sup>21</sup> Például Jin Ling.

illegális piacon betöltött biztos pozíciójának félreismerhetetlen jele. Az EU-ban jelentős mennyiségű egyéb márkájú<sup>23</sup> terméket állítanak elő.

A lefoglalás helyének jellege/a közlekedési mód elemzése azt mutatja, hogy bár **továbbra is a tengeri kikötőkben történő lefoglalások jelentik a legnagyobb lefoglalt mennyiséget**, a szárazföldi lefoglalások megnövekedtek és szintén jelentős méreteket öltöttek mind a lefoglalások száma, mind a lefoglalt mennyiségek tekintetében.

2. ábra – A lefoglalás helyének jellege



### 3. AZ ILLEGÁLIS KERESKEDELEMHEZ HOZZÁJÁRULÓ TÉNYEZŐK

A dohánytermékek kereskedelme a vonatkozó szabályok és követelmények sokaságából (például különböző adószabályok) adódóan összetett. A jogszerű kereskedelem kezelése során tehát az egységes uniós vám eljárásokat és -szabályokat, valamint a helyes adókulcsok osztályozására, értékelésére és alkalmazására vonatkozó összetett nemzeti adózási eljárásokat egyaránt alkalmazni kell. Ebből adódóan az illegális kereskedelem (az ösztönző és visszatartó tényezők, illetve az ellenőrzés) kezelése szintén összetett feladat.

Az illegális cigarettakereskedelemnek **négy fő mozzatárugója van**:

- (1) erős ösztönzők és jelentős joghézagok;
- (2) a szállítói láncra vonatkozó ellenőrző intézkedések nem felelnek meg a fenyegetés nagyságrendjének;
- (3) a bűnüldöző hatóságok általános és egyedi kihívásokkal szembesülnek;
- (4) gyenge visszatartó tényezők: gyenge szankciók.

A cigarettacsempészet elleni küzdelem sikeres stratégiájának meg kell oldania az ösztönző és visszatartó tényezők, és ezzel egyidejűleg az ellenőrző tényezők kérdését is.

#### 3.1. Erős ösztönzők és jelentős joghézagok

Az EU-ban általában magas adókat vetnek ki a dohánytermékekre. A behozatali vámok magasak, 40 % és 58 % között mozognak<sup>24</sup>. A teljes adóteher (beleértve a héa-t) a cigaretta

<sup>22</sup> Például Fest, Richman, Gold Mount.

<sup>23</sup> Például Raquel, Gold Classic.

<sup>24</sup> A dohánytermékekre mintegy 200 különböző preferenciális és nem preferenciális vámtarifa vonatkozik.

súlyozott átlagára alapján számított, valamennyi adót magában foglaló kiskereskedelmi eladási ár 70,12 %-a (Luxemburg) és 88,97 %-a (Egyesült Királyság) között van.

Mivel az említettek közül számos tényező tagállamonként eltér, az EU-n belül és a szomszédos országokkal összehasonlítva egyaránt számottevő a dohánytermékek tekintetében fennálló (a végső fogyasztó által fizetett) **árkülönbség**. A cigarettára kivetett **jövedéki adót** illetően a legenyhébben és a legszigorúbban adóztató tagállam közötti különbség 1 000 cigarettára számítva 206,41 EUR – húsz szálás dobozonként több mint 4 EUR –, ami nagy keresletet teremt és ösztönzőleg hat az EU-n belüli, adójogrendszeren átnyúló illegális forgalmazásra. Az egyéb dohánytermékekre kivetett jövedéki adók hasonló tartományban mozognak.

Bár az uniós országok közötti árrés mérséklődött, a keleti határ mentén fekvő országok árai még mindig akár nyolcszor alacsonyabbak is lehetnek. A valamennyi adót magukban foglaló kiskereskedelmi eladási árak közötti jelentős különbségek kedvező környezetet teremtettek a kizárólag az adózás által kiváltott, határokon átnyúló vásárlás, valamint a csempészet és a csalás számára. A határokon átnyúló vásárlás – amennyiben magánszemélyek személyes használatra vásárolnak termékeket – teljes mértékben jogszerű, és egyike a belső piac kínálati előnyöknek. Ugyanakkor igen vékony mezsgye választja el az EU-n belüli „csempészettől”, amikor magánszemélyek más tagállamban látszólag személyes használatra vásárolnak dohányterméket, azonban a fogyasztó tagállamban jövedéki adó befizetése nélkül eladják azt.

A jövedékiadó-rés a szomszédos harmadik országok tekintetében még nagyobb.

Az **alkalmazandó szabályok összetettsége** szintén ösztönzőleg hat az illegális tevékenységekre. A dohánytermékekre vonatkozó adózási jogszabályok különösen összetettek az EU-ban, főleg azért, mert nagyrészt nemzeti szintű jogszabályokról van szó. A jövedékiadó-köteles dohánytermékek meghatározása igen összetett, és az egyes termékek<sup>25</sup> besorolásával és meghatározásával kapcsolatos problémák száma szintén emelkedik. Ezen túlmenően „szürke területek”<sup>26</sup> és joghézagok is mutatkoznak a csempészet, valamint a dohánytermékek (valamint az alkohol) és azon termékek jogszerű behozatala között, amelyek nem haladják meg az utazókra vonatkozó behozatali vámmentesség határértékét, és harmadik országokból vagy egy másik uniós tagállamból érkeznek.

A dohánytermékek közvetlenül az adóemelés előtti nagy/túlzott mennyiségű fogyasztásra bocsátásának (felvásárlás) korlátozását célzó intézkedések bevezetése jelenleg szintén nem elegendő. A fogyasztásra bocsátott termékkészletek adóemelés előtti felhalmozása jelentős adókikerüléshez vezet, és csökkenti a tagállamok adóbevételeit.

Általánosabban fogalmazva a dohánytermékek (és származásuk) meghatározása és besorolása nehéznek bizonyulhat, és speciális berendezések használatát vagy laboratóriumi elemzést tehet szükségessé.

Ezek az adórészek és joghézagok fontos gazdasági ösztönzőt jelentenek a csempészet és az illegális kereskedelem egyéb formái számára.

<sup>25</sup> Mint például nyersdohány, szivarkák (*cigarillos*, például Next, Partner, Braniff, Skjold stb. márkák), DIET dohány (*dried ice expanded tobacco* - szárazjéggel expandált dohány), vízipipadohány stb.

<sup>26</sup> A szürke területek elsősorban az „utazók” és a „harmadik országból érkezve időnként az EU területére belépő” meghatározásokkal állnak összefüggésben.

### 3.2. A szállítói láncra vonatkozó ellenőrző intézkedések nem arányosak a veszéllyel

A bűnözőket illegális kereskedelemre ösztönző tényezők egyértelmű jelenlétét tekintve a dohányszállítói-láncok ellenőrzésére vonatkozó intézkedések – akár a hatóságok, akár maguk a gazdasági szereplők részéről – korántsem elegendők.

A fő gyártókkal kötött megállapodásokon kívül egyelőre nem léteznek olyan uniós szintű jogszabályi intézkedések, amelyek arra köteleznék a dohányszállítói láncban érintett gazdasági szereplőket, hogy tevékenységük során átvilágítást végezzenek<sup>27</sup>. Ezen a ponton szintén nem beszélhetünk a gyártókra és az importőrökre vonatkozó olyan általános jogi kötelezettség meglétéről, amely előírná a cigaretta és az egyéb dohánytermékek mozgásának követését a szállítói lánc egészen keresztül (árúkövetés). Ezen intézkedések hiányában a hatóságok számára rendkívül nehéz, sőt szinte lehetetlen annak meghatározása, hogy az adott termék melyik ponton került át az illegális kereskedelembé (nyomon követés).

A fentiekben vázolt tendenciák és ösztönzők összefüggésében a gazdasági szereplőkre jelenleg vonatkozó szállítóilánc-ellenőrzési követelmények – a fő márkák csempészetével kapcsolatban elért eredményektől eltekintve – nyilvánvalóan nem tekinthetők elégségesnek.

### 3.3. A bűnüldöző hatóságok előtt álló kihívások

A bűnüldözés szempontjából a harmadik országokból való csempészet elleni küzdelem kulcsszereplői a vám- és adóhatóságok. A határőrökre és a rendőrségre ugyancsak fontos szerep hárul. Az illegális uniós gyártás és forgalmazás elleni küzdelem kulcsszereplői a rendőrség és az adóhatóságok, illetve egyes tagállamokban a vámhatóságok is. Valamennyi érintett hatóság (vám- és adóhatóság, rendőrség, határőrség) számos nehézséggel néz szembe. Ezek némelyike általános jellegű (például az információcserével, kockázatkezeléssel és célképzéssel összefüggő kihívások), mások pedig kimondottan az illegális dohánykereskedelemhez kapcsolódnak. Ezen túlmenően olykor hiányzik a hatóságok és az uniós szervek közötti hatékony együttműködést szolgáló együttműködési mechanizmus, ami gátolja az átfogó erőfeszítéseket.

#### 3.3.1. Vám- és adóhatóságok

A vámhatóságok a személyzetüknek, IT-rendszereiknek és ellenőrzési eljárásaiknak, illetve berendezéseiknek köszönhetően az illegális nemzetközi áruforgalom, ezen belül az illegális dohánytermék-kereskedelem számtalan esetét észlelik. Az uniós vámhatóságok, a vámunió és a közös jogi alap következtében, szoros összeköttetésben állnak egymással a megosztott informatikai eszközök, a közös szakértői csoportok és a tisztviselők cseréje révén<sup>28</sup>. Az uniós adóhatóságok szintén az adminisztratív együttműködés több formájában vesznek részt az adócsalás és az adókikerülés elleni uniós küzdelem jegyében. Egy sor, a Bizottság által üzemeltetett IT-rendszer és hálózat támogatja az e területen folytatott hatósági együttműködést<sup>29</sup>. Az együttműködés nem csupán a kockázati információ megosztására<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Például: ügyfél-azonosítási követelmények; az eladások nyomon követésére vonatkozó követelmények annak biztosítása érdekében, hogy az eladási mennyiségek arányosak a célpiacon fennálló kereslettel, jelentési kötelezettség a hatóságok irányába az ügyfél jogszerűtlen tevékenységben való érintettségének bármilyen jeléről.

<sup>28</sup> Az 1997/515/EK rendeleten alapuló vámügyi együttműködés/kölcsönös segítségnyújtás; informatikai infrastruktúrák: AFIS (*Anti-Fraud Information System* – Csalás Elleni Információs Rendszer) és MAB (*Mutual Assistance Broker* – kölcsönös segítségnyújtási közvetítőrendszer); CIS (*Customs Information System* – Váminformációs Rendszer).

<sup>29</sup> Például: CRMS (*Customs Risk Management System* – vámügyi kockázatkezelési rendszer) /RIF (*Risk Information Form* – kockázati információs adatlap) – a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló

terjed ki, hanem az olyan termékek mozgásának ellenőrzését segítő transzeurópai hálózatokra is, amelyek vonatkozásában felfüggesztették a vámokat és az egyéb adókat<sup>31</sup>. Ennek ellenére mind a vámügyi, mind az adóhatóságok számos kihívással néznek szembe a külső és az Unión belüli illegális dohánykereskedelem elleni küzdelem során.

#### 3.3.1.1. Kockázatkezelés

Az elmúlt évek során a vámhatóságok közös keretet alakítottak ki az EU külső határait átlépő áruk kereskedelmi szállítói láncon belüli mozgásához kapcsolódó kockázatok kezelése céljából. Amint azt a vámügyi kockázatkezelésről és az ellátási lánc biztonságáról szóló, nemrégiben közzétett közlemény<sup>32</sup> is hangsúlyozta, az uniós vámhatóságok kihívásokkal szembesülnek a hatékony kockázatkezelés megvalósítása tekintetében. A kihívások az adatok minőségével, hozzáférhetőségével és megosztásával függenek össze, ami a hatékony kockázatkezelés, ellenőrzés és vizsgálati tevékenység alapját képezi.

A közlemény a következő területeken állapított meg konkrét problémákat a kockázatelemzés alapját képező, a gazdasági szereplők által szolgáltatott adatokkal kapcsolatban: az uniós vámhatóságok kapacitása a kockázati információ egymás közötti, illetve más hatóságokkal történő megosztására, valamint az együttműködés és az információ, illetve az elemzések megosztásának javítása a gazdasági szereplők és a nemzetközi partnerek vonatkozásában. További intézkedésekre tettek javaslatot annak érdekében, hogy a vámhatóságok valamennyi áru vonatkozásában képesek legyenek a szállítói láncsal kapcsolatos hatékonyabb kockázatkezelésre, ezen belül pedig a vámhatóságok által a kockázatok pontos behatárolására és a kereskedelmi szállítóilánc-mozgások elemzésére használt információk, adatforrások, eszközök és módszerek nagyobb mértékű összehangolására. A végrehajtás jelentős hatást gyakorol majd arra, hogy az uniós vámhatóságok mennyire képesek szembeszállni a dohánycsempészet problémájával.

#### 3.3.1.2. Ellenőrzési módszerek, berendezések, képzés és informatikai eszközök

A csempészet bizonyos fajtáinak, például a jogszerű szállítmányokba vagy (személyszállító vagy kereskedelmi) járművekbe rejtett illegális dohány csempészetének ellenőrzését a megfelelő eszközök, mint például a szkennerek és a keresőkutyák hiánya tovább nehezíti. A külső határok védelmét szolgáló efféle berendezések nem minden tagállamban állnak megfelelő mértékben rendelkezésre. A tisztviselők ismereteinek és képzésének szintje, illetve minősége ugyancsak hatással lehet a csempészet kezelésének nemzeti szintű hatékonyságára.

---

2913/1992/EGK tanácsi rendelet (HL L 302., 1992.10.19., 1. o.) 13. cikke, valamint a Közösségi Vámkódex létrehozásáról szóló 2913/1992/EGK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó rendelkezések megállapításáról szóló 2454/1993/EGK bizottsági rendelet (HL L 253., 1993.10.11., 1. o.) 4g. cikke; NCTS (*New Computerised Transit System* – új számítógépesített árutovábbítási rendszer) – a 2454/1993/EGK bizottsági rendelet 353. cikke; EMCS (*Excise Movement and Control System* – jövedéktermék-szállítási és felügyeleti rendszer) – a 2008/118/EK tanácsi irányelvnek a jövedéki termékek jövedékiadó-felfüggesztéssel történő szállításához kapcsolódó számítógépes eljárások tekintetében történő végrehajtásáról szóló 2009. július 24-i 684/2009/EK bizottsági rendelet (HL L 197., 2009.7.29., 24. o.); VIES (*VAT information exchange system* – hÉa-információcsere-rendszer) – a hozzáadottérték-adó területén történő közigazgatási együttműködésről és csalás elleni küzdelemről szóló 2010. október 7-i 904/2010/EU tanácsi rendelet (HL L 268., 2010.10.12., 1. o.); VIESCOLO (*Central Liaison office for indirect taxation* – a közvetett adóztatással foglalkozó központi kapcsolattartó iroda).

<sup>30</sup> CRMS/RIF.

<sup>31</sup> NCTS.

<sup>32</sup> COM(2012) 793., 2013.1.8.

A belső piacon belül a cigarettaacsempészet kezelése a hazai felderítőcsoportok nemzeti hálózatát teszi szükségessé, amelynek tevékenysége a kiskereskedelmi létesítményekben, munkahelyen és magánterületen történő illegális dohányterjesztés és -forgalmazás akadályozására és leépítésére irányul. Ez magában foglalja a mobil ellenőrzőegységek létrehozását (második vonalbeli ellenőrzés) és az ellenőrzések szárazföldi ellenőrző pontokra és piacokra való kiterjesztését. Nem minden tagállam ültette ezt át a gyakorlatba.

Annak ellenére, hogy számos, az illegális cigarettakereskedelem elleni uniós szintű küzdelmet támogató informatikai eszköz létezik, a gyakorlat azt mutatja, hogy egyes meglévő IT-rendszerek kihasználtsága jelenleg nem teljes körű. A Csalás Elleni Információs Rendszer (AFIS) új beszámolási modulja, a CIGINFO például egyértelmű előrelépésekről tanúskodik, viszont bizonyos nélkülözhetetlen információk – a lefoglalásokról adott tagállami jelentések ésszerűsítéséért és egyszerűsítéséért tett erőfeszítések ellenére – továbbra is következetesen hiányoznak vagy hiányosságokat mutatnak. A dohánytermékek mozgására vonatkozó információkat (NCTS, EMCS) az adatelemzés és hasonló új technológiák még szintén nem használják ki teljesen.

### 3.3.2. Egyéb bűnüldöző hatóságok

A rendőri és határőrizeti szervek fontos szerepet játszanak a dohánytermékek illegális kereskedelmének különböző formái elleni küzdelemben. A külső határok védelméért a tagállamok felelősek, egy sor közös európai szabály és eljárás alapján. A tagállamok ezen kívül kulcsszerepet játszanak az EU zöldhatárain keresztül illegálisan szállított dohánytermékek felderítésében. A tagállami hatóságoknak a FRONTEx<sup>33</sup> nyújt segítséget a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben. A FRONTEx többek között kockázatelemzést végez, összehangolja a tagállamok közötti operatív együttműködést, és az információcserét lehetővé tevő információs rendszereket fejleszt ki és üzemeltet.

Mivel a dohánytermékek illegális kereskedelme elleni küzdelem elsősorban a vámhatóságok feladata, a rendőri hatóságok szerepe tagállamonként különböző. A rendőrség azonban központi szerepet játszik a szervezett bűnözés és az ehhez kapcsolódó bűncselekmények, például a pénzmosás elleni küzdelemben. Az Európai Rendőrségi Hivatal (EUROPOL) a tagállamok rendőri hatóságainak nyújt támogatást a súlyos bűncselekmények elleni küzdelem terén, különösen a dohánytermékek EU-n belüli illegális előállítására, illetve forgalmazása elleni küzdelemben, beleértve a szervezett adócsalást is. Az EUROJUST<sup>34</sup> az illetékes tagállami hatóságok közötti együttműködést segíti elő, hogy a súlyos bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozások és büntetőeljárások hatékonyabbá váljanak.

### 3.3.3. A hatóságok és az uniós szereplők közötti együttműködés

A dohánytermékek illegális kereskedelme elleni hatékony politika szükségessé teszi a nemzeti bűnüldöző hatóságok és nyomozó szervek közötti célzott együttműködést. A vám- és pénzügyőrséget, a rendőrséget és más bűnüldöző hatóságokat tömörítő kijelölt munkacsoportok létrehozása sikeresnek bizonyult. Ez a gyakorlat azonban nem széleskörűen elterjedt az Európai Unióban.

<sup>33</sup> A Tanács 2004. október 26-i 2007/2004/EK rendelete az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség felállításáról, HL L 349., 2004.11.25., 1. o.

<sup>34</sup> A Tanács 2002. február 28-i 2002/187/IB határozata, HL L 63., 2002.3.6., 1. o.

Unió szinten szintén javítani kell az információ és a bűnüldözési operatív információ cseréjét a csempészet, a szervezett bűnözés és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben érintett uniós szervek (OLAF, EUROPOL, EUROJUST és FRONTEX) között.

#### 3.3.4. *Korrupció*

Végül, több tanulmány<sup>35</sup> és OLAF-ügy mutatott rá, hogy a bűnüldöző hatóságokon belüli korrupció gátolja az illegális kereskedelem elleni hatékony küzdelmet, különösen abban az esetben, amikor a korrupciós ügyek a vámhatóságokat érintik<sup>36</sup>. A csempészek egyik fő módszere illegális tevékenységük palástolására ugyanis továbbra is a tisztviselők megvesztegetése.

#### 3.3.5. *Harmadik országbeli hatóságokkal folytatott nemzetközi együttműködés*

Az illegális dohánykereskedelem jelentős mértékben nemzetközi horderejű probléma. A kockázatokkal, tendenciákkal, fenyegetésekkel és különösen a nyomozások körülményeivel kapcsolatos információk tekintetében a származási és tranzitországok hatóságaival történő magas fokú információcserére és együttműködésre van szükség. Az EU és a harmadik országok közötti együttműködés erősen változó mértékű és minőségű, és olykor rendkívül nehéz. Az Ukrajnával és a Moldovával folytatott együttműködés a közös erőfeszítések következtében az utóbbi két évben javult, ellentétben a Fehéroroszországgal kapcsolatos helyzettel. Oroszországgal, Kínával és Malajziával jó az operatív együttműködés, ám az innen származó illegális kereskedelem mérete miatt még mindig komoly problémák várnak megoldásra. Szingapúr és az EAE részéről nem elégséges az operatív együttműködés az ezekben az országokban fekvő vámszabad területeket illetően. A bűnüldöző hatóságokon belüli korrupció az EU-n kívüli származási és tranzitországokban ugyancsak fontos probléma.

### 3.4. **Gyenge visszatartó tényezők: a tagállamok által alkalmazott szankciók viszonylag gyengék**

Az illegális kereskedelem nyilvánvaló ösztönzői és a belőle származó hatalmas nyereségek ellenére a csempészek tevékenysége az EU-ban viszonylag alacsony kockázattal jár, más országokról nem is beszélve<sup>37</sup>. A cigarettacsempészet szankcionálása tagállamonként erősen változó. Különbségek vannak a megközelítésben (közigazgatási vagy büntetőjogi szankciók), csakúgy mint a büntetések súlyában. Az egyik tagállamban az ilyen bűncselekmények legsúlyosabb eseteit legfeljebb egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetik, míg más tagállamokban az elkövetőket akár tíz évig terjedő szabadságvesztésre is ítélik. Ehhez hasonlóan a bírságok mértéke is jelentős eltéréseket mutat. A nagymértékben eltérő szankciók lehetővé teszik a csempészek számára, hogy úgy válasszák meg az EU-ba történő belépésük helyszínét, hogy ott a legenyhébb szankciók vonatkozzanak rájuk.

<sup>35</sup> Például: Study on Anti-corruption measures in EU border control, Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov, Tihomir, 2012, [http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study\\_on\\_antirruption\\_measures\\_in\\_EU\\_border\\_control.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_antirruption_measures_in_EU_border_control.pdf); Integrated Report on Pricing Policies and Tobacco Control, Study carried out for the European Commission under the Seventh Framework Programme), Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

<sup>36</sup> Final report of the Study on Examining the links between organised Crime and Corruption, készítette Philip Gounev és Tihomir Bezlov, Centre for the Study of Democracy, 2010, 96–97. o., [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/crime/docs/study\\_on\\_links\\_between\\_organised\\_crime\\_and\\_corruption\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf).

<sup>37</sup> Egyes szomszédos országokban aggasztó módon nemrégiben úgy döntöttek, hogy a cigarettacsempészet nem minősül bűncselekménynek.

#### 4. TOVÁBBI TEENDŐK

A javasolt további teendők olyan intézkedéseket tartalmaznak, amelyek a probléma összes vetületét kezelik. Annak érdekében azonban, hogy a szűkös erőforrások ne aprózódjanak el, azok az intézkedések kaptak nagyobb hangsúlyt, amelyektől a legközvetlenebb azonnali hatások várhatóak, azaz a szállítói lánc biztonságának hatékonyabb növelése és a bűnüldözés megerősítése. Az alábbi intézkedésekhez kapcsolódó cselekvések listája a jelen közleményt kísérő cselekvési tervben található.

##### 4.1. Az ösztönző tényezők csökkentését célzó intézkedések

Az EU-ban – más országokról nem is beszélve – a jövedéki adó harmonizációja jelenleg korlátozott mértékű. Azonban mialatt ezt az elképzelést az EU-ban és különösen keleti szomszédainknál hosszabb távon követik, addig azonnali hatállyal és rövid távon más intézkedések is bevezethetők az ösztönzők és a joghézagok csökkentése érdekében.

**A jövedékiadó-köteles dohány meghatározása** például, amely jelenleg rendkívül összetett, a vámügyi meghatározással való egységesítés révén egyszerűbbé válhatna. A jövedékiadó-köteles termék objektív kritériumokon alapuló, pontos meghatározása előfeltétele a gazdasági szereplőkre és az adóhatóságokra háruló adminisztratív teher enyhítésének, és ezáltal a joghézagok csökkentésének, illetve a jövedéki adóval kapcsolatos jogszabályoknak való nagyobb mértékű megfelelés biztosításának.

**A csempészet és az utazók általi jogszerű árubehozatal** közötti szürke területet illetően a Bizottság egy technikai útmutató kidolgozását tervezi, amely támogatást nyújtana a tagállamoknak abban, hogy az utazókra vonatkozó vámmentességi küszöböt objektív kritériumok alapján alkalmazzák.

A **felvásárlás** tekintetében fel kell mérni, hogy a felvásárlás elleni közös alapszabályok képesek-e gátat vetni az adókikerülésnek, ugyanakkor elkerülni a különböző tagállamokban tevékenykedő gazdasági szereplők közötti versenytorzulásokat. A felvásárlás elleni intézkedések a jövedékiadó-fizetést igazoló bizonyítékhoz kapcsolódnak. Azoknak a megbízható gazdasági szereplőknek, akik szigorúbb megfelelési előírások biztosítását célzó megállapodásokat írtak alá, esetleg előnyök lehetnének a jövedékiadó-fizetés bizonyítására vonatkozó hosszabb átmeneti időszakok.

Nem csupán a csempészeket, hanem **a fogyasztókat ösztönző tényezőket is vissza kell szorítani**. Annak érdekében, hogy a polgárokat eltántorítsák az illegális cigaretta és más dohánytermékek vásárlásától, szélesebb körben is fel kell hívni a figyelmet az illegális kereskedelem negatív hatásaira, különösen a nemzeti költségvetésre gyakorolt hatásra és a szervezett bűnözéssel fennálló kapcsolatra, csakúgy mint arra a tényre, hogy az illegális termékek nem felelnek meg a dohánytermékekre vonatkozó uniós jogszabályoknak, többek között az összetevőkre és a csomagoláson az egészségvédelmi figyelmeztetések kötelező feltüntetésére vonatkozó előírások tekintetében.

#### A Bizottság

- megvizsgálja, hogyan egyszerűsíthető a jövedékiadó-szabályok alkalmazása, például technikai útmutató segítségével;
- felméri az adókikerülés korlátozásának lehetőségét a felvásárlás elleni közös alapszabályok bevezetése által;
- kiterjeszti a meglévő célzott cselekvéseket az érdekelt és erre vállalkozó tagállamokkal együttműködve annak érdekében, hogy tájékoztassák a nyilvánosságot az illegális dohánytermékek fogyasztása által okozott károkról, illetve az ehhez kapcsolódó különleges kockázatokról.

#### 4.2. A szállítói lánc biztonságossá tételét szolgáló intézkedések

A dohánytermékek szállítói láncának biztonságosabbá tételét szolgáló legelső intézkedésként az EU és a tagállamok közös érdeke, hogy **aláírják, ratifikálják és hatékonyan végrehajtsák a Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményhez csatolt jegyzőkönyvet** (FCTC-jegyzőkönyv), beleértve a gyártóberendezések engedélyezésére és az átvilágításra vonatkozó intézkedéseket, valamint az EU-n belüli vámszabad területekre vonatkozó előírásokat.

Kiemelkedő fontosságú, hogy a jegyzőkönyv kötelezi a feleket, hogy hozzák létre a területükön gyártott vagy oda importált valamennyi dohánytermék **nyomonkövetési és visszakövetési rendszerét** (8. cikk)<sup>38</sup>. A rendszer lényegi eleme egy olyan egyedi azonosító jelölés, amely segít meghatározni a termékek származását és azt a pontot, amikor az illegális kereskedelembe kerülnek. Így a felek (azaz a tagállamok és az Európai Bizottság) kompetens hatóságai számára lehetővé válik a dohánytermékek mozgásának és jogállásának nyomon követése és ellenőrzése, és ezen túlmenően információcsere valósul meg a nemzetközi partnerekkel az Egészségügyi Világszervezet FCTC-vel foglalkozó titkárságának (FCTC WHO-titkárság) globális információcseréért felelős kapcsolattartó pontján keresztül. Ez az árukövetési és nyomonkövetési rendszer jelentős mértékben javítja majd a szállítói lánc ellenőrzését, és megerősíti a jövedékiadó-köteles termékek EU-n belüli mozgására vonatkozó intézkedéseket (az EU-s termékek vonatkozásában a jövedéktermék-szállítási és felügyeleti rendszer (EMCS), a nem EU-s termékek vonatkozásában pedig az új számítógépesített tranzitrendszer (NCTS)).

A nemzeti árukövetési és nyomonkövetési rendszerek alapvető jellemzőit uniós szinten kell meghatározni, nehogy torzuljon a dohánytermékek uniós belső piaca. Erről a dohánytermékekről szóló új irányelvre vonatkozó, nemrégiben előterjesztett bizottsági javaslat<sup>39</sup> elfogadása gondoskodik majd. A dohánytermékek teljes nyomonkövethetőségének biztosítása céljából, illetve annak érdekében, hogy kizárólag az előírásoknak megfelelő termékek kerüljenek az uniós piacra, a javaslat (14. cikk) a dohánytermékek csomagolási egységeire vonatkozó árukövetési és nyomonkövetési intézkedéseket ír elő az szállítói lánc egészére vonatkozóan (a kiskereskedelem kivételével). A dohánygyártóknak független harmadik felekkel kell adattárolási szerződéseket kötniük a rendszer teljes körű átláthatósága,

<sup>38</sup> A cigaretta vonatkozásában a felek a jegyzőkönyv hatálybalépését követő öt éven belül, az egyéb dohánytermékek vonatkozásában pedig tíz éven belül kötelesek bevezetni ezt a követelményt (8. cikk (3) bekezdés).

<sup>39</sup> COM(2012) 788 final, 2012.12.19., a tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiserelésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről szóló irányelvre vonatkozó javaslat.

illetve a tagállami hatóságok és az Európai Bizottság számára való hozzáférhetősége érdekében.

Ezen túlmenően a javaslat szerint valamennyi dohányterméket biztonsági elemmel látnának el, amely a fogyasztók és a hatóságok számára megkönnyítené az eredeti és a hamisított termékek felismerését.

A dohánytermékekről szóló új irányelvre vonatkozó bizottsági javaslat 14. cikke ezért az árukövetésre és nyomon követésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, amelyek a dohánytermékek uniós kereskedelme tekintetében teljes mértékben összhangban állnak az FCTC-jegyzőkönyvvel.

#### A Bizottság intézkedéseket javasol

- az FCTC-jegyzőkönyv aláírására, ratifikálására és végrehajtására uniós szinten;
- a jegyzőkönyv előírásainak való megfelelés biztosítására az uniós hatáskörbe tartozó ügyeket illetően.

Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a lehető leghamarabb el kellene fogadnia a dohánytermékekről szóló új irányelvre vonatkozó bizottsági javaslatot, beleértve az árukövetésre és nyomon követésre vonatkozó intézkedésjavaslatokat.

### 4.3. A végrehajtást erősítő intézkedések

#### 4.3.1. Az uniós végrehajtó hatóságok előtt álló kihívások kezelése

##### 4.3.1.1. Kockázatkezelés

A vámügyi kockázatkezelésről szóló közleményben meghatározott cselekvések, pontosabban a gazdasági szereplők által szolgáltatott adatok minőségét, valamint kockázatkezelési célú hozzáférhetőségét és megosztását érintő cselekvések végrehajtása erősebb, koherensebb és összehangoltabb kockázatkezelési keretet eredményez, és javíthatja a gyanús műveletek (köztük a dohánytermékeket érintő műveletek) célzottságát is. **Az analitikus információk megosztása az uniós vámhivatalokkal és az illegális nemzetközi kereskedelem elleni küzdelemben érintett más uniós szereplőkkel** bővíteni fogja az érdekelt hatóságok kapacitásait. A továbbfejlesztett keret jelentős mértékben előmozdítja majd az illegális kereskedelem valamennyi formája – köztük a dohánycsempészet – elleni küzdelmet.

##### 4.3.1.2. Operatív fellépések

A keleti határra vonatkozó cselekvési terv keretében végrehatott operatív fellépések ígéretes eredményekkel kecsegtetnek, és végrehajtásukat e stratégia keretében is folytatni kell. Az EU vámügyi kockázatkezelési keretének részeként a cigarettacsempészetet 2013-ra vonatkozóan kiemelt ellenőrzési területként jelölték meg az egész EU-ra kiterjedő, fokozottabb, kockázatalapú összehangolt ellenőrzések biztosítása érdekében<sup>40</sup>. A kiemelt ellenőrzési terület kiegészítéseként a Bizottság és a romániai vámhatóságok Ukrajna és Moldova bevonásával közös vámügyi műveletet hajtanak végre. E fellépések eredményeitől függően konkrét ajánlásokat fognak meghatározni és végrehajtani, hogy növeljék a cigaretta vonatkozásában megállapított közös kockázatok feltérképezésére és célbavételére vonatkozó szisztematikus uniós kapacitást. Az eredmények pozitív végleges elemzését követően **további célzott fellépésekre** tehetnek javaslatot az illegális dohánykereskedelemmel kapcsolatban, amelyek feltehetőleg olyan magas kockázattal járó tényezőket is érintenek, mint a kulcsfontosságú

<sup>40</sup> A 2454/93/EGT bizottsági javaslat, 4g–4j cikkei.

származási országokból, például az EAE-ből vagy ismert kockázati gócból érkező szállítmányok.

A Tanács vámegyüttműködéssel foglalkozó munkacsoportja felmérte a **közös vámügyi műveletek hiányosságait**<sup>41</sup>; ezeket kezelni kell, és az ilyen műveletek keretében történő információcsere is javításra szorul.

Az illegális dohányszállítmányok földrajzi származására vonatkozó információ a tagállamokban lefoglalt termékekből vett **minták technikai elemzése** révén javítható.

#### 4.3.1.3. Informatikai eszközök és berendezések

A **meglévő informatikai eszközök, például a CIGINFO** kapcsán arra kell ösztönözni a tagállamokat, hogy teljes mértékben használják ki az ezekben rejlő lehetőségeket. Ezzel párhuzamosan a Bizottság több visszajelzést fog adni a lefoglalások elemzésének eredményeiről. A Bizottság és a tagállami hatóságok megvizsgálhatnák a konténer-állapotüzenetre vonatkozó adatok felhasználását a cigarettacsempészettel kapcsolatos gyanús szállítmányok meghatározása során. Felmérik továbbá az egyéb berendezések, mint például **az automatizált rendszámtábla és a konténerkód-felismerő eszköz** infrastruktúrájának hatékonyabb kihasználási lehetőségeit (az eszköz segítségével regionális vagy uniós szinten szerzett információ megosztása által).

Az adatelemzésen alapuló tendenciák összegyűjtése során figyelembe kellene venni a csalás elleni árutovábbítási információs rendszer (ATIS)<sup>42</sup> kínálta lehetőségeket is, annak érdekében, hogy támogatást nyújtsanak a tagállamoknak az operatív kockázatmeghatározásban. A jövedéktermék-szállítási és felügyeleti rendszer (EMCS) műveletein alapuló hasonló gyakorlat szintén felmerülhet.

A **vámügyi modernizációt** – beleértve az infrastruktúra és a berendezések korszerűsítését – akkor tudnák a jövőben jobban támogatni az uniós strukturális alapokon keresztül, ha az uniós tagállamok figyelembe vennék és nemzeti keretükben megfelelően előnyben részesítenék ezt a célkitűzést.

#### 4.3.1.4. Az uniós hatóságok közötti együttműködés

Azon felül, hogy a kockázatkezelésről szóló közleményben meghatározottaknak megfelelően a közös kockázatkezelési eszközök és módszerek kidolgozása révén konkrét cselekvések valósulnak meg a kockázati információ megosztásának javítása és a szállítói láncra vonatkozó adatok jobb felhasználása érdekében, az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) tervezett reformja előkészíti az OLAF, az EUROPOL, az EUROJUST és a FRONTEX közötti megerősített együttműködést a vizsgálatok összefüggésében<sup>43</sup>. A kialakított megállapodást azonban még hivatalossá kell tenni. Az EUROPOL reformjára vonatkozó javaslat<sup>44</sup> szintén kiterjedtebb információcsere-t tett lehetővé a vizsgálatokkal kapcsolatban.

Az információ és a bűnüldözési operatív információ megosztása a külső határok védelmében érintett különböző hatóságok között hozzájárul a határokon átnyúló bűnözés e fajtájának megelőzéséhez és az ellene való küzdelemhez. Ezért tehát fontos, hogy az OLAF és a FRONTEX uniós szinten az EUROSUR rendszer keretében megosztják a bűnüldözési

<sup>41</sup> DOC 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, a 2009. évi vámügyi együttműködési stratégia (Doc. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272) 4. cselekvési tervének 4.6. projektcsoportja.

<sup>42</sup> A csalás elleni árutovábbítási információs rendszer az AFIS egyik alkalmazása, lásd a 28. lábjegyzetet.

<sup>43</sup> COM(2011) 135 final.

<sup>44</sup> COM(2013) 173 végleges.

operatív információt, a vámhatóságok pedig nemzeti szinten vesznek részt és információt szolgáltatnak az EUROSUR<sup>45</sup> rendszernek.

#### 4.3.1.5. Konkrét problémakör(ök)

**Görögország** mint fő belépési pont különleges és sürgető problémáját a Görögországgal foglalkozó munkacsoport<sup>46</sup>, valamint az állami bevétellel foglalkozó főtktárság reformjához nyújtott technikai támogatás összefüggésében fogják kezelni.

##### A Bizottság

- további célzott cselekvéseket szervez az EU-n belül és/vagy harmadik országok bevonásával a legmegfelelőbb meglévő eszközöket, például partnerségi és együttműködési megállapodásokat, regionális és/vagy nemzetközi közös vámügyi műveleteket alkalmazva;
- kezeli a közös vámügyi műveletek során feltárt hiányosságokat;
- folytatja az illegális dohánykereskedelem elleni küzdelemre vonatkozó tudományos kutatást és analitikai módszerek kidolgozását;
- több visszajelzést ad a tagállamoknak a lefoglalások elemzéséről;
- javaslatot tesz az automatizált rendszámtáblák és a konténerkód-felismerő eszköz által szerzett információ központi szintű összekapcsolására és gyűjtésére vonatkozó intézkedésekre, aminek köszönhetően ez az információ más tagállamok számára is hozzáférhetővé válna;
- további segítséget nyújt a tagállami vámhatóságoknak a jelenleg elérhető, illetve a jövőbeni programok feltérképezésében annak érdekében, hogy támogassák és korszerűsítsék az uniós vámhatóságokat a vámügyi infrastruktúra, a berendezések (köztük a vámlaboratóriumi berendezések), a rendszerek és a szolgáltatások tekintetében;
- megkönnyíti a tagállamok számára a jelenleg elérhető, illetve a jövőbeni támogatási eszközökhöz és programokhoz történő hozzáférést;
- megfelelő fellépések révén kezeli a Görögországban tapasztalható különleges problémákat a Görögországgal foglalkozó munkacsoport összefüggésében.

##### A Bizottság és a tagállamok

- a kiemelt ellenőrzési terület eredményei alapján határozzanak meg és hajtsanak végre ajánlásokat annak érdekében, hogy növekedjen az EU kapacitása a cigarettacsempészet felderítésére.

##### Az Európai Parlament és a Tanács jóváhagyja

- a lehető legrövidebb időn belül az OLAF-ról szóló rendelet folyamatban levő felülvizsgálatát;
- az EUROPOL reformjára vonatkozó bizottsági javaslatot.

A tagállamoknak javítaniuk kell a CIGINFO keretében történő jelentéstételt.

<sup>45</sup> Az európai határőrzeti rendszer (EUROSUR) műszaki és operatív keretét, valamint a létrehozására irányuló lépéseket meghatározó bizottsági szolgálati munkadokumentum (SEC(2011) 145 végleges).

<sup>46</sup> Ez magában foglalná a további vámügyi berendezések beszerzésének támogatását a Hercule II és III keretében, valamint a görög nemzeti hatóságokkal való együttműködést az ellenőrzés gyenge pontjainak feltárása és kiküszöbölése érdekében.

#### 4.3.1.6. A szaktudás és a bevált gyakorlatok megosztása

Általános intézkedésként uniós és nemzeti szinten egyaránt elengedhetetlenül fontos a **hozzáférhető erőforrások optimalizálása és összehangolása** a végrehajtási képességek és kapacitások megerősítése céljából. Konkrétan a nemzetközi cigarettacsempészet terén a nemzeti stratégiák sikeres végrehajtása számos uniós tagállamban hozzájárult az illegális kereskedelem visszaszorításához.

**A szaktudás és a tapasztalatok megosztása** fontos szinergiákat hozhat létre, és lehetővé teheti a legújabb és leghatékonyabb technológiák és módszerek megismerését mind a megelőzés, mind a felderítés céljából. A szaktudás megosztása, csakúgy mint az erőforrások majdani egyesítése a jövőbeni Vám 2020 és FISCALIS 2020 program alapvető célkitűzései közé tartozik<sup>47</sup>. Ezek a csalás elleni küzdelemben részlegesen a Hercules III programon keresztül is támogathatóak. A határokon átnyúló bűncselekmények elleni küzdelem a Belső Biztonsági Alapon belül a határigazgatás pénzügyi támogatási eszközén és a közös vízümpolitikán keresztül is támogatható<sup>48</sup>.

**A vámügyi bűncselekmények** (elsősorban a csempészet) **elleni küzdelem nemzeti gyakorlatainak megosztásáért** a Tanács vámegyüttműködéssel foglalkozó munkacsoportja felelős. Külön csoport vállalta a dohánycsempészethez kapcsolódó súlyos vagy szervezett bűnözés jelentette fenyegetés kezelési lehetőségeinek javítását új együttműködési formák és nyomozási technikák által<sup>49</sup>.

A különböző bűnüldöző szervek személyzetének szülő, a dohánytermékek kereskedelmének sajátosságaira vonatkozó **képzés** tekintetében szintén mérlegelni kellene az összehangolt megközelítést, hiszen még jogszerű formájában is meglehetősen összetett kereskedelemről van szó. A **korruptióval** kapcsolatos különleges intézkedések és a tapasztalatcsere ugyancsak uniós szinten történhetne. A felsoroltak érdekében a Bizottságnak segítséget kell nyújtania a tagállamoknak a csempészetellenes erőfeszítésekben érintett illetékes nemzeti hatóságok közötti munkaerőcsere megszervezésében.

#### A Bizottság

- szakképzési modult dolgoz ki a bűnüldöző hatóságok számára, a tagállamokkal, a CEPOL-lal és (a jövőben) az EUROPOL-lal együttműködve;
- segítséget nyújt a tagállamoknak annak biztosításában, hogy megosszák a vámügyi bűncselekmények és a korruptió elleni küzdelem terén a bevált gyakorlatokat, és ezen belül a Hercule program keretében pénzügyi támogatással járul hozzá a munkaerőcsere-programokhoz.

#### 4.3.2. Megerősített együttműködés a fő származási és tranzitországokkal

A fő származási és tranzitországoknak meg kell osztaniuk a jogszerű cigarettagyártásra és – forgalmazásra vonatkozó információkat, a kockázatértékeléseket és a szervezett bűnözéssel, valamint a konkrét vizsgálatokhoz fűződő együttműködéssel és segítségnyújtással kapcsolatos információkat.

<sup>47</sup> COM(2012) 464 final és COM(2012) 465 final.

<sup>48</sup> COM(2011) 750 final.

<sup>49</sup> Az 5.1. fellépés projektcsoportja, amelynek célja „a dohánycsempészethez kapcsolódó súlyos vagy szervezett bűnözés jelentette fenyegetés kezelési lehetőségeinek javítása új együttműködési formák és nyomozási technikák által”.

Ebből a célból az EU-nak jobban ki kell használnia a Kínával meglévő együttműködési kereteket, és a problémát e kereteken – például a vámügyi együttműködésről és a kölcsönös igazgatási segítségnyújtásról szóló megállapodás<sup>50</sup> értelmében létrehozott kereten – belül kell kezelnie. Az EU-nak az európai szomszédságpolitikában részt vevő országokkal kötött meglévő és jövőbeni társulási megállapodásokat, illetve a Nyugat-Balkánnal kötött stabilizációs és társulási megállapodásokat ugyancsak teljes mértékben ki kellene aknáznia. Ezáltal a kérdést szisztematikusan fel lehetne vetni az illetékes miniszterek szomszédságpolitikai találkozóin, csakúgy mint a vámügyi együttműködéssel foglalkozó magas szintű szemináriumokon. Lépéseket kell tenni a meglévő, illetve az újonnan létrehozott többoldalú fórumokon keretében azért, hogy ösztönözzék a szomszédos partnerországok jövedékiadó-szerkezeteinek és -rátáinak közelítésére vonatkozó szemléletek összehangolását annak érdekében, hogy az országok közötti különbségekből adódó csempészetű ösztönzők a lehető legnagyobb mértékben csökkenjenek.

Folytatni kell az Oroszországgal, Ukrajnával és Moldovával folytatott vámügyi együttműködés stratégiai kereteinek végrehajtását, különösen az olyan mechanizmusok létrehozása tekintetében, amelyek teret adnak a csempészet elleni fellépés területén történő együttműködésről – köztük a lehetséges közös fellépésekről – szóló tárgyalásoknak. Fehéroroszország vonatkozásában szintén hasonló keretet kell jóváhagyni. Az OLAF és az ukrajnai, illetve moldovai vámhatóságok közötti, közigazgatási együttműködési megállapodásról szóló tárgyalásokat 2013 júliusáig le kell zárni, Oroszországgal és Fehéroroszországgal pedig meg kell kezdeni a tárgyalásokat.

Bár az EAE vonatkozásában nem létezik kétoldalú együttműködési keret, az Európai Uniónak politikai szinten kell kezelnie az EAE-vel kapcsolatos problémát, emellett pedig meg kell erősíteni az EAE-ből érkező szállítmányok uniós ellenőrzését, valamint célzott műveleteket kell végrehajtani.

**Az EU-nak továbbra is technikai és pénzügyi segítséget kell nyújtania** az európai szomszédságpolitikában részt vevő országok, a Nyugat-Balkán és Törökország számára az illegális kereskedelem, beleértve a vámhatóságokon és már bűnüldöző hatóságokon belüli korrupció elleni küzdelem érdekében.

**A Vietnammal, Malajziával és Szingapúrral kötött partnerségi és együttműködési megállapodások<sup>51</sup>** szintén a szervezett bűnözés elleni küzdelem terén folytatott megerősített együttműködés alapjául szolgálhatnak. Az említett országokkal kötött szabadkereskedelmi megállapodásokban javasolt csalás elleni intézkedéseket a vámügyi együttműködés megerősítésére kell használni. Az EU valamennyi nemzetközi kereskedelmi és/vagy együttműködési megállapodásban szisztematikusan javaslatot fog tenni ilyen csalás elleni intézkedésekre.

**A Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményről szóló jegyzőkönyv** hatálybalépése és **végrehajtása** globális szinten is megerősíti az illegális kereskedelem elleni küzdelem új dimenzióját az árukövetési és nyomkövetési rendszer és a WHO Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezménnyel foglalkozó titkárságán működő globális információcseréért felelős kapcsolattartó pont révén, valamint azáltal, hogy megerősíti a büntetőügyekben folytatott

<sup>50</sup> HL L 375., 2004.12.23., 20. o.

<sup>51</sup> Vietnammal 2012-ben írtak alá partnerségi és együttműködési megállapodást, a Szingapúrral és Malajziával folytatott tárgyalások jól haladnak. A szabadkereskedelmi megállapodásról Szingapúrral folytatott tárgyalások 2012 decemberében lezárultak. A másik két országgal folyamatban vannak a szabadkereskedelmi megállapodásról szóló tárgyalások.

igazságügyi együttműködést és a jogi ügyekben nyújtott kölcsönös jogsegélyt. Magán a WHO-n kívül a Vámigazgatások Világszervezete és az Interpol szintén fontos szerepet játszhatnak abban, hogy tagjaikat a Dohányzás-ellenőrzési Keretegyezményről szóló jegyzőkönyv ratifikálására és végrehajtására ösztönözzék, és erre alapuló hatékony intézkedéseket vezessenek be.

#### A Bizottság

- fokozza a Kínával, az európai szomszédságpolitikában részt vevő országokkal, Oroszországgal, a Nyugat-Balkánnal és Törökországgal folytatott munkát a vámügyi együttműködés, illetve a cigarettacsempészet elleni küzdelem terén;
- megvizsgálja, érdemes-e további uniós összekötő tisztviselőket kiküldeni a jelentős származási és tranzitországokba;
- lényeges csalás elleni intézkedéseket javasol, amelyeket szisztematikusan be kell emelni a vonatkozó nemzetközi megállapodásokra vonatkozó tárgyalási meghatalmazásokba;
- támogatja az FCTC-jegyzőkönyv aláírását, ratifikálását és végrehajtását, különösen a fő származási országok részéről, többek között a Vámigazgatások Világszervezetével folytatott szoros együttműködés és az Interpollal folytatott együttműködés megerősítése által, továbbá a WHO FCTC-titkársága és a nem uniós országok számára biztosított pénzügyi támogatás és technikai segítségnyújtás által.

A Bizottság és az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) szisztematikusan, uniós szinten fel fogja vetni az illegális dohánykereskedelem problémáját a fő származási és tranzitországok, különösen az EAE tekintetében. A Bizottság javaslatot tesz az EU és a fő származási országok közös cselekvési terveire.

A Bizottság biztosítja, a tagállamok pedig lehetőleg biztosítják a WHO FCTC-titkárságán működő globális információcseréért felelős kapcsolattartó ponttal történő együttműködést.

#### 4.4. A szankciók szigorítása

A visszatartó tényezők tekintetében az Unió egész területén hatékony és visszatartó erejű szankciókra, köztük büntetőjogi szankciókra van szükség az illegális dohánykereskedelem megfékezése érdekében. A Bizottság részére külső tanulmány készül a dohánytermékek illegális kereskedelméhez – különösen a csempészethez – fűződő jelenleg hatályos tagállami büntetésekről, és arról, hogyan alkalmazzák ezeket a bíróságok.

Több meglévő, általánosabb jellegű kezdeményezés jelenleg is lehetővé teszi az illegális dohánykereskedelmet visszatartó tényezők megerősítését. Ezek egyike, hogy a közelmúltban elfogadott WHO FCTC-jegyzőkönyv jogalkotási és egyéb intézkedések elfogadására kötelezi a szerződő feleket annak érdekében, hogy nemzeti jogukban egy sor magatartás jogsértőnek minősüljön, valamint annak biztosítása érdekében, hogy a jogsértő magatartást tanúsító személyekre hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi vagy nem büntetőjogi szankciókat szabjanak ki. A tervezett tanulmány szintén nyomon fogja követni az FCTC-jegyzőkönyvnek való megfelelést, és a Bizottság az eredmények alapján mérlegeli majd a jogalkotási javaslat előterjesztését.

Ezen túlmenően a Bizottság már 2012 júliusában javasolta az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv (PIF-irányelv)<sup>52</sup>

<sup>52</sup>

COM(2012) 363 final, 2012/0193 (COD), az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre vonatkozó javaslat.

elfogadását, amely összehangolná a bűncselekmények meghatározását, a legenyhébb és legsúlyosabb szankciók szintjeit és az elévülés időtartamait, amelyek még mindig nem egységesek az uniós tagállamok között. Amennyiben sor kerül az irányelv tagállami átültetésére, az előmozdíthatja az egymástól eltérő tagállami szankciók problémájának kezelését. A Bizottság továbbá 2013-ban javaslatot tesz a vámügyi jogsértések és a nem büntetőjogi szankciók meghatározásának közelítésére.

#### A Bizottság

- külső tanulmányt végez a jelenleg hatályos tagállami büntetésekről, amelynek egyúttal az FCTC-jegyzőkönyv nemzeti jogba való átültetésének elemzése is a célja;
- javaslatot terjeszt elő a vámügyi jogsértések és a nem büntetőjogi szankciók meghatározásának közelítésére.

## 5. KÖVETKEZTETÉS

A dohánytermékek illegális kereskedelme elleni küzdelemhez egyaránt szükség van a politikai elkötelezettségre és a konkrét cselekvésre az EU és tagállamai pénzügyi érdekeinek védelme és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem érdekében, valamint azért, hogy a polgárokat megvédjék a dohányellenőrzésre vonatkozó jogszabályoknak nem megfelelő termékektől.

Sor került egyes intézkedések és kezdeményezések elfogadására, és végrehajtásuk jelenleg is zajlik. Mások előkészítése folyamatban van, és vannak, amelyek megerősítést igényelnek. Mindent összevetve a dohánycsempészet összetett és globális probléma. A tényleges eredmények érdekében átfogó kezelésre van szükség mind földrajzilag, mind a szabályok, az erőforrások és a keresletet, kínálatot, ellenőrzést és végrehajtást érintő eljárások tekintetében.

Az ebben a közleményben felvázolt stratégia, illetve a mellékelt cselekvési tervben felsorolt kapcsolódó intézkedések és cselekvések végrehajtása kezelné a megállapított problémákat és mozgatórugókat, így jelentősen megerősítené az illegális kereskedelem elleni küzdelmet az EU-ban, és támogatná a meglévő intézkedések és politikák végrehajtását.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot az ebben a közleményben javasolt intézkedések és a cselekvési terv megvitatására, valamint a Bizottság és a tagállamok támogatására ezek végrehajtása során. A Bizottság nyomon követi a cselekvési terv végrehajtását, ami a tervek szerint 2015 végéig lezárul; ezen belül kiemelt figyelemmel kezeli a probléma különböző mozgatórugóira gyakorolt hatásokat, és e közlemény közzététele után három évvel jelentést készít.