

Bryssel 12.5.2017
COM(2017) 235 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**Tilannekatsaus komission tiedonannon ”Savukkeiden salakuljetuksen ja
tupakkatuotteiden muun laittoman kaupan tehokkaampi torjunta – Kokonaisvaltainen
EU:n strategia” (COM(2013) 324 final, 6.6.2013) täytäntöönpanosta**

OSA A: JOHDANTO

Savukkeiden salakuljetus on ollut jo pidemmän aikaa merkittävä huolenaihe Euroopassa. Tupakan laittoman kaupan seurauksena markkinoilla on saatavilla savukkeita halvemmilla hinnoilla kuin ne, joiden tavoitteena on hillitä tupakoimista. Laittomat tuotteet eivät myöskään täytä tuotesääntelyn vaatimuksia esimerkiksi tuotemerkintöjen osalta. Tupakan laitton kauppa aiheuttaa myös huomattavia julkisten tulojen menetyksiä: jos kaikki laittomasti myydyt savukkeet myytäisiin laillisesti, tulisi siitä vuotuisia budjettituloja sekä EU:lle että jäsenvaltioille yli 10 miljardia euroa. Lisäksi savukkeiden salakuljetus on tulonlähde eurooppalaiselle ja kansainväliselle järjestäytyneelle rikollisuudelle, ja on myös viitteitä¹ siitä, että sillä rahoitettaisiin terrorismia. Savukkeiden laittoman kaupan torjunta on siis myös olennainen osa EU:n turvallisuuden suojelua.²

Komissio esitteli vuonna 2013 kattavan strategian³, jolla tehostetaan tupakan laittoman kaupan torjuntaa. Strategia perustuu yksityiskohtaiseen analyysiin salakuljetuksesta EU:ssa ja sitä ruokkivista tekijöistä, ja siinä esitetään vastatoimia tupakkatuotteiden laittomalle kaupalle ottamalla mallia aiemmasta toimintasuunnitelmasta⁴, jolla torjuttiin savukkeiden ja alkoholin salakuljetusta EU:n itärajalla. Vuoden 2013 strategian ohella esitettiin uusi toimintasuunnitelma⁵. Se sisältää 50 toimea, jotka komission ja/tai jäsenvaltioiden on määrä panna täytäntöön. Neuvosto hyväksyi strategian ja toimintasuunnitelman 10. joulukuuta 2013 annetuissa päätelmissään⁶. Euroopan parlamentti on viime aikoina korostanut tarvetta tehostaa tupakan laittoman kaupan torjuntaa, erityisesti nk. cheap whites -savukkeiden osalta.⁷

Komissio sitoutui vuonna 2013 seuraamaan strategian ja toimintasuunnitelman⁸ täytäntöönpanoa. Tämä kertomus on osa tätä seuranta- ja siinä keskitytään erityisesti ongelman taustalla vaikuttaviin tekijöihin. Kertomuksen osassa **B** esitetään yleiskatsaus vuoden 2013 strategian jälkeen tehdyistä tärkeimmistä aloitteista. Osassa **C** kuvaillaan lyhyesti laittoman kaupan tämänhetkistä tilannetta. Osassa **D** pohditaan, mitä tähän mennessä on opittu, ja esitetään joitakin ehdotuksia asian tulevaa käsittelyä varten.

OSA B: TÄRKEIMMÄT VUODEN 2013 JÄLKEEN TOTEUTETUT ALOITTEET

Vuoden 2013 strategiassa kehoitettiin toteuttamaan kohdennettuja sisäisiä ja ulkoisia toimia, joiden avulla savukkeiden ja muiden tupakkatuotteiden rajatylittävää salakuljetusta voitaisiin torjua tehokkaammin. Näiden toimien perimmäisenä tavoitteena oli turvata laillinen toimitusketju, vahvistaa lainvalvontaa sekä puuttua laittoman kaupan kannustimiin. Strategiassa todettiin, että kansallisen lainsäädännön alueellisten rajoitusten vuoksi tämän maailmanlaajuisen ilmiön asianmukainen käsittely edellyttää jäsenvaltiotason toimenpiteiden lisäksi koordinoitua toimintaa sekä EU:ssa että kansainvälisesti. Monia merkittäviä toimenpiteitä onkin pantu täytäntöön vuoden 2013 jälkeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

¹ Ks. myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2199, 12.2.2015.

² Euroopan turvallisuusagenda, COM(2015) 185 final, 28.4.2015, s. 4 ja 6.

³ COM(2013) 324 final, 6.6.2013.

⁴ SEC(2011) 791 final, 24.6.2011.

⁵ SWD(2013) 193 final, 6.6.2013.

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

⁷ Euroopan parlamentin päätöslauselma, 9.3.2016 (2016/2555(RSP)).

⁸ Tarkastelun helpottamiseksi tässä kertomuksessa viitataan vuoden 2013 toimintasuunnitelman toimiin.

1. Muutokset lainsäädäntö- ja politiikkakehyksessä

a) Komissio on ollut alusta alkaen aktiivisesti mukana laatimassa *tupakoinnin torjuntaa koskevaan WHO:n puitesopimukseen (FCTC)* sisällytettävää *lisäpöytäkirjaa tupakkatuotteiden laittoman kaupan estämiseksi*, jäljempänä '**lisäpöytäkirja**' (toimet 2.1 ja 2.2). Sen tavoitteena on turvata aitojen savukkeiden toimitusketju siten, että sopimuspuolet ottavat viiden vuoden kuluessa sen voimaantulosta käyttöön tupakkatuotteiden paikannus- ja jäljitysjärjestelmät. Lisäpöytäkirjassa esitetään myös tiettyjen toimintojen muuttamista luvanvaraisiksi, huolellisuussääntöjä tuottajille sekä verkkokaupan, verovapaan myynnin ja vapaa-alueiden sääntelyä. Lisäksi sillä tuetaan valvontaviranomaisten kansainvälistä yhteistyötä.

Tällä hetkellä lisäpöytäkirja on kansainvälisen yhteisön tärkein väline tupakan laittoman rajatylittävän kaupan torjunnassa. EU osoitti sitoutumisensa lisäpöytäkirjaan ratifioimalla⁹ sen ensimmäisten joukossa kesäkuussa 2016. Lisäpöytäkirja tulee voimaan vasta kun 40 sopimuspuolta on ratifioinut sen. Joulukuun 31. päivään 2016 mennessä 25 sopimuspuolta oli ratifioinut sen, niiden joukossa kuusi EU:n jäsenvaltiota.¹⁰

Komissio edistää lisäpöytäkirjaa aktiivisesti sekä EU:n sisällä että kansainvälisesti käyttämällä diplomaattista vaikutusvaltaansa kansainvälisissä suhteissa sekä institutionaalista kehystä naapurimaissa (toimi 3.2.12) ja Itä-Aasiassa (toimi 3.2.1). Tässä yhteydessä komissio auttoi FCTC:n sihteeristöä järjestämään alueellisen työpajan Myanmarissa joulukuussa 2014. WHO:n puitesopimuksen osapuolten seitsemännessä konferenssissa marraskuussa 2016 EU käynnisti maailmanlaajuisen keskustelun lisäpöytäkirjan täytäntöönpanosta tulevaisuudessa (toimi 3.2.13). Komissio on myös alusta asti tarjonnut muuta rahallista tukea¹¹ prosessin edistämiseksi.

b) Samaan aikaan EU on päivittänyt ja vahvistanut omaa **tupakoinnin torjuntaa koskevaa lainsäädäntöään**. Tarkistettu **tupakkatuotedirektiivi**¹² hyväksyttiin vuonna 2014. Tupakkatuotedirektiivin tavoitteena on toimitusketjun turvaaminen ottamalla käyttöön EU:n laajuinen paikannus- ja jäljitysjärjestelmä sekä väärinkäytöltä suojaavat turvaominaisuudet vähittäismyyntipakkauksissa. Tupakkatuotedirektiivin paikannus- ja jäljitysvelvoitteita noudattamalla jäsenvaltiot täyttävät myös lisäpöytäkirjan määräykset. Savukkeet, jotka on joko tuotettu tai tarkoitettu käytettäväksi EU:n sisämarkkinoilla, tulevat tupakkatuotedirektiivin paikannus- ja jäljitysjärjestelmän piiriin toukokuusta 2019 lähtien. Komissio valmistelee parhaillaan tarvittavaa lainsäädäntöä EU:n paikannus- ja jäljitysjärjestelmä luomiseksi (toimet 2.3 ja 2.4).

c) EU on myös vahvistanut tutkintakeinojaan tulli- ja valmisteveropetosten havaitsemiseksi uudistamalla **keskinäistä hallinnollista avunantoa tulliasioissa koskevan neuvoston asetuksen (EY) N:o 515/97**¹³. Uusi asetus antaa tutkijoille mahdollisuuden vertailla kuljetusten fyysisiä liikkeitä maahantuonti- ja kauttakulikutietoihin sekä valmisteveron alaisten tuotteiden, erityisesti savukkeiden, vientitietoihin. Se myös helpottaa muilta EU:n lainkäyttöalueilta saatujen todisteiden käyttämistä kansallisissa hallinnollisissa ja oikeudellisissa menettelyissä. Uusitun **unionin tullikoodeksin**¹⁴ täytäntöönpanon myötä

⁹ Neuvoston päätökset (EU) 2016/1750 ja 2016/1749, 17.6.2016, EUVL L 268, 1.10.2016, s. 1.

¹⁰ EU:n ratifiointia ei lasketa vaadittuun 40 ratifioinnin joukkoon.

¹¹ Viimeksi EU:n terveysalan ohjelmasta (400 000 euroa).

¹² Direktiivi 2014/40/EU, 3.4.2014, EUVL L 127, 29.4.2014, s. 1.

¹³ Asetus (EU) 2015/1525, 9.9.2015, EUVL L 243, 18.9.2015, s. 1.

¹⁴ Asetus (EU) N:o 952/2013, 9.10.2013, EUVL L 269, 10.10.2013, s. 1.

saadaan käyttöön IT-ympäristö, joka osaltaan lisää riskiperusteisen tullivalvonnan tehokkuutta, myös savukkeiden salakuljetuksen osalta.

Vuonna 2014 komissio hyväksyi tullialan **riskienhallintaa** koskevan EU:n strategian ja toimintasuunnitelman¹⁵, joiden avulla suojellaan EU:n ja sen kansalaisten turvallisuutta sekä laillisten kauppiaiden etuja ja EU:n taloudellisia etuja ja samalla mahdollistetaan sujuva kaupankäynti. Heinäkuussa 2016 komissio antoi tilanneselvityksen¹⁶ näiden toimien täytäntöönpanosta.

d) Näiden toimien lisäksi komissio laatii parhaillaan vaikutustenarviointia verokehyksen eli **valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron** rakenteesta ja verokannoista annetun direktiivin 2011/64/EU¹⁷ mahdollisesta tarkistuksesta. Ulkoisen arviointiraportin¹⁸ avulla on yksilöity vaihtoehtoisia toimia, joilla pienennetään sekä jäsenvaltioiden että talouden toimijoiden hallinnollista taakkaa ja kuluja, vähennetään kilpailun vääristymistä sisämarkkinoilla¹⁹ ja heikennetään tupakan laittoman kaupan kannustimia. Komissio tutkii parhaillaan näiden toimien vaikutusta ja tarkastelee samassa yhteydessä tupakkatuotteiden määritelmiä ja verotusta eri puolilla EU:ta (toimi 1.1). Lisäksi se harkitsee **raakatupakan** sisällyttämistä direktiivissä 2011/64/EU tarkoitettuihin valmisteveron alaisiin tuotteisiin. Toistaiseksi näin ei ole, mistä syystä raakatupakan tapauksessa ei voida käyttää tärkeimpiä petostentorjuntavälineitä (eli hallinnollista yhteistyötä, tietojen vaihtoa ja valmisteveron alaisten tuotteiden tietojenvaihtojärjestelmää (EMCS)).

Tässä yhteydessä komissio on harkinnut veronkierron vastaisten toimenpiteiden yhtenäistämistä EU:ssa (toimi 1.3). Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan pitäneet tätä toteutuskelpoisena eikä toivottavana. Komissio totesi, että **matkustajien verovapaan tuonnin määrää** (joka perustuu kolmansista maista tulevien matkustajien tuomien tavaroiden vapauttamisesta arvonnalisä- ja valmisteverosta annettuun direktiiviin 2007/74/EY²⁰) voidaan säännellä muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä (toimi 1.2).²¹

e) Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen annettu direktiivi (EU) 2015/849 (**neljäs rahanpesunvastainen direktiivi**)²² oli merkittävä askel kohti rikollisesta toiminnasta saatujen varojen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen tehokkaampaa torjuntaa EU:ssa. Siinä asetetaan tiukat vaatimukset rahanpesun estämiseksi. Jäsenvaltioita muun muassa vaaditaan perustamaan kansallisia rekistereitä yhtiöiden ja trustien tosiasiallisille omistajille ja edunsaajille. Rekisterien avulla on helpompi jäljittää rahavirtoja, jotka ovat yhteydessä esimerkiksi tupakan laittomaan kauppaan, ja näin estää rikollisia pesemästä rikollisin keinoin saatuja voittoja.

¹⁵ COM(2014) 527 final, 21.8.2014.

¹⁶ COM(2016) 476 final, 19.7.2016.

¹⁷ Direktiivi 2011/64/EU, 21.6.2011, EUVL L 176, 5.7.2011, s. 24.

¹⁸ ”Study on the measuring and reducing of administrative costs for economic operators and tax authorities and obtaining in parallel a higher level of compliance and security in imposing excise duties on tobacco products”,
http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/studies_reports/ramboll-tobacco-study.pdf

¹⁹ COM(2015) 621, 21.12.2015.

²⁰ Direktiivi 2007/74/EY, 20.12.2007, EUVL L 346, 29.12.2007, s. 6.

²¹ COM(2013) 849 final, 3.12.2013.

²² Direktiivi (EU) 2015/849, 20.5.2015, EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73.

Sen lisäksi komissio on hyväksynyt kattavan **toimintasuunnitelman terrorismin rahoituksen torjunnan vahvistamiseksi**²³. Yksi toimintasuunnitelman tavoitteista on ottaa käyttöön toimenpiteitä rahanpesun kriminalisoimiseksi vahvistamalla EU:n yhteinen määritelmä rahanpesurikoksille ja niiden seuraamuksille.²⁴

f) Komissio on myös tehnyt aloitteen **seuraamusten** lähentämiseksi tullirikoksissa, joihin savukkeiden salakuljetuskin kuuluu. Sitä varten se on esittänyt lainsäädäntöehdotuksen²⁵, jota neuvosto ja parlamentti parhaillaan käsittelevät. Lainsäätäjien päästyä poliittiseen yhteisymmärrykseen **unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annettavasta uudesta direktiivistä**²⁶ neuvosto hyväksyi kantansa asian ensimmäisessä käsittelyssä huhtikuussa 2017.

Samanaikaisesti komissio on rahoittanut tutkimuksen tupakan laittomaan kauppaan liittyvistä rikoksista jäsenvaltioissa määrättävien seuraamusten vaikuttavuudesta (toimi 3.3.1). Tutkimus vahvisti sen, että jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja siinä, millaisia seuraamuksia savukkeiden salakuljetuksella on ja miten tuomioistuimet soveltavat alan lainsäädäntöä käytännössä.

2. Valvontaviranomaisten toimivallan ja virastojen välisen yhteistyön vahvistaminen

Keskeinen tekijä vuoden 2013 strategiassa oli lainvalvonnan vahvistaminen niin EU:ssa kuin jäsenvaltioissakin sekä alan toimijoiden yhteistyön tehostaminen.

a) Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) on EU:n ainoa tutkintaelin, joka suojelee EU:n talousarviota sekä meno- että tulopuolella. Viraston tehtäviin kuuluu paljastaa ja tutkia tullipetoksia ja koordinoida valtioiden välisiä salakuljetuksen vastaisia operaatioita. Tarkistettu asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013²⁷, jolla säännellään OLAFin toimintaa, pohjautuu kokemukseen, jota on kerätty viraston perustamisesta vuonna 1999 lähtien (toimi 3.1.19). Asetuksella kodifoidaan aikaisemmat käytännöt ja vahvistetaan OLAFin tutkinnan tuloksellisuutta. Siinä säädetään myös yhteistyön parantamisesta ja tietojen vaihdosta OLAFin ja sen kumppaneiden välillä. Vuodesta 2012 asti OLAFin päätöksenteko ja tutkinta ovat olleet selkeästi toisistaan erotetut. Tupakan laitonta kauppaa torjumaan on perustettu erityinen toimintaryhmä. OLAFin toimintaa tällä saralla tukevat yhteyshenkilöt Ukrainassa, Kiinassa ja Yhdistyneissä arabiemiirikunnissa (toimi 3.2.10), jotka ovat kaikki merkittäviä lähtö- ja kauttakulkumaita.

b) Asetuksella (EU) 2016/794²⁸ on vahvistettu **Europolin** toiminnan oikeudellista kehystä; täytäntöönpanovaltuudet säilyvät kuitenkin jäsenvaltioilla. Tupakan laittoman kaupan torjunta on sekä OLAFin että Europolin keskeinen tavoite, joten molemmat virastot pyrkivät nyt vahvistamaan kahdenvälistä yhteistyötään. Molemmilla virastoilla tulee olla pääsy tietokantoihin ja teknisiin verkostoihin, jotta ne voivat täydentää toisiaan ja maksimoida vahvuutensa (toimi 3.1.20). Neuvotteluja käydään myös **Eurojustin**²⁹ vahvistamisesta (toimi 3.1.21).

²³ COM(2016) 50 final, 2.2.2016.

²⁴ COM(2016) 826 final.

²⁵ COM(2013) 884 final.

²⁶ COM(2012) 363 final, 11.7.2012.

²⁷ Asetus (EU, Euratom) N:o 883/2013, 11.9.2013, EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1.

²⁸ Asetus (EU) 2016/794, 11.5.2016, EUVL L 135, 24.5.2016, s. 53.

²⁹ COM(2013) 535 final.

c) Yleisesti ottaen **virastojen välistä yhteistyötä** alalla on viime aikoina pyritty vahvistamaan. Jäljempänä (ks. 3 kohta) kuvataan OLAFin, Europolin, Frontexin, Maaailman tullijärjestön ja Interpolin säännöllisesti toteuttamia yhteisoperaatioita (toimet 3.1.17 ja 3.1.18). Vuonna 2013 EU perusti näiden lisäksi uuden Euroopan rajavaltontajärjestelmän³⁰, Eurosurin, jonka avulla jäsenvaltiot voivat parantaa tilannetietoisuuttaan ja reaktiokykyään niiden torjuessa rajatylittävää rikollisuutta ja laitonta muuttoliikettä (toimi 3.1.22).

d) Komissio tarjoaa jäsenvaltioille **teknistä apua** niiden pyrkiessä parantamaan toiminta- ja tiedusteluvalmiuksiaan. Herkules III -ohjelmalle³¹ on myönnetty 104,9 miljoonan euron budjetti vuosille 2014–2020. Ohjelmalla jäsenvaltioiden viranomaisia autetaan torjumaan petoksia, lahjontaa ja muuta laitonta toimintaa. Herkules III -ohjelmassa tuetaan muun muassa teknisten laitteiden, kuten röntgenlöpivalaisulaitteiden (joiden avulla voidaan löytää esim. rekkoihin piilotettuja savukkeita), hankintaa tulliviranomaisille sekä hyvien käytäntöjen jakamiseen tarkoitettuja koulutustilaisuuksia. Lisäksi AFIS-järjestelmälustalla (komission petostentorjunnan tietojärjestelmä) tuetaan muita jäsenvaltioiden aloitteita tällä alalla, kuten yhteisiä tullioperaatioita (ks. jäljempänä 3 b kohta). Komissio tarjosi myös asiantuntemustaan petostentorjunnasta Kreikan tullille sittemmin lakkautetun Kreikka-työryhmän toimikaudella (toimi 3.1.23).

3. Lainvalvonnan tehostaminen: operatiiviset toimet, riskienhallinta ja tiedustelu

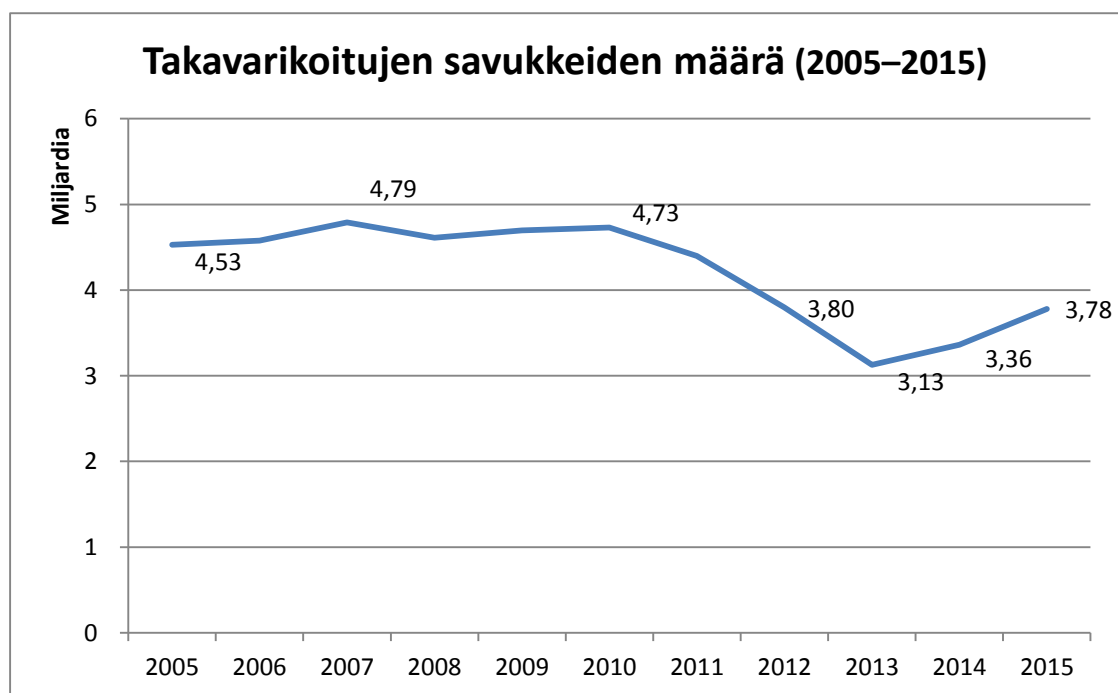
Onnistuneet politiikkatoimet tupakan laittoman kaupan hillitsemiseksi tarvitsevat tuekseen **vahvaa ja koordinoitua lainvalvontaa**.

a) EU:n lainvalvontayksiköt ovat tehostaneet tupakan laittoman kaupan torjuntaa: laittomien tupakkatuotteiden (pääasiassa savukkeiden) **takavarikot** laskivat vuoden 2011 jälkeen, mutta niiden määrä on uudelleen nousussa. Jäsenvaltioista saatujen tilastojen mukaan takavarikoitujen tuotteiden määrä nousi 3,1 miljardista 3,8 miljardiin vuosina 2013–2015 (ks. kaavio 1). Nämä luvut ovat tulosta ennen kaikkea kansallisten viranomaisten päivittäisestä työstä. Viimeisten kahden vuoden aikana **OLAFin operaatiot** ovat myötävaikuttaneet yli miljardin savukkeen takavarikoimiseen.

³⁰ Asetus (EU) N:o 1052/2013, 22.10.2013, EUVL L 295, 6.11.2013, s. 11.

³¹ Asetus (EU) N:o 250/2014, 26.2.2014, EUVL L 84, 20.3.2014, s. 6.

Kaavio 1: Takavarikoitujen savukkeiden kokonaismäärän kehitys EU:ssa (2005–2015)



b) Yhteiset tulliooperaatiot ovat operatiivisia, koordinoituja ja kohdennettuja toimenpiteitä, jotka tulliviranomaiset panevat toimeen tietyn ajan kuluessa torjuakseen tavaroiden rajatylittävää laitonta kauppaa. Operatiivisten tulosten lisäksi yhteiset tulliooperaatiot ovat tehokas tapa lisätä rajatylittävää yhteistyötä ja luottamusta jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välillä. OLAF on vuodesta 2013 lähtien järjestänyt tai ollut osallisena useissa yhteisissä tulliooperaatioissa, joissa on keskitytty kokonaan tai osittain tupakan laittomaan kauppaan. Useat näistä operaatioista (ks. taulukko 1) keskittyivät EU:n itärajalle, sillä noin puolet kaikista savukkeiden takavarikoista EU:ssa tehdään kyseisellä alueella (toimet 3.1.3 ja 3.1.7).

Taulukko 1: Suurimmat yhteiset tulliooperaatiot EU:ssa vuodesta 2013

Vuosi	Yhteisen tulliooperaation nimi	Johtaja	Takavarikoitujen savukkeiden määrä
2013	Romoluk	RO, OLAF	23 miljoonaa
2013	Warehouse	LT, OLAF	45 miljoonaa
2014	Replica	OLAF	130 miljoonaa
2015	Baltica	PL, OLAF	13 miljoonaa
2015	Romoluk II	RO, OLAF	3,74 miljoonaa
2016	Magnum	EE, OLAF	11 miljoonaa

Näiden lisäksi komissio koordinoi DISMANTLE-nimistä kohdennettua tullivalvontaa vuosina 2013 ja 2014³² osana kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteistä riskinhallintajärjestelmää. Valvonta kesti yli vuoden ja johti 816 miljoonaan savukkeen takavarikointiin. Valvontaoperaatiossa tehtyjen havaintojen perusteella esitettiin useita suosituksia valmisteveron alaisten tuotteiden salakuljetusriskin tunnistamisen parantamiseksi (toimi

³² Komission lehdistötiedote saatavilla osoitteessa http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-679_en.htm

3.1.2). Vuosina 2015 ja 2016 OLAF tuki myös HANSA-yhteistoimintapäivää, jota vietettiin jäsenvaltioissa Europolin tuella. Se oli osa valmisteveropetosten torjuntaa, joka on yksi järjestäytyntä ja vakavaa rikollisuutta koskevan EU:n toimintapoliittisen syklin³³ painopiste.

c) Näiden eurooppalaisten operatiivisten toimien lisäksi toteutetaan **maailmanlaajuisia toimia**. Maailman tullijärjestö pani alulle ja koordinoi GRYPHON I- ja GRYPHON II – operaatiot, ensimmäisen vuonna 2014 ja toisen OLAFin ja Europolin tukemana vuonna 2016. Niihin osallistui noin 100 tullihallintoa. Operaatioissa takavarikoitiin maailmanlaajuisesti 1,39 miljardia savuketta, 287 000 sikaria ja useita satoja tonneja muita tupakkatuotteita. Lisäksi takavarikoitiin useita savukkeiden valmistuksessa käytettyjä koneita ja niiden osia sekä 12 miljoonaa valmisteveromerkkiä. Operaatioissa purettiin useita laittomia tupakkatehtaita ja pidätettiin yli 150 henkilöä.

d) Tulliviranomaiset ovat lisäksi tehostaneet laittomien tupakkamarkkinoiden suuntausten analysointia. Asiantuntijat kokoontuivat toukokuussa 2014 keskustellakseen, miten **takavarikkoja koskevien tietojen keruuta** saataisiin tehostettua (toimi 3.1.12). Nämä toimet yhdistettyinä uusiin³⁴ ja parannettuihin työkaluihin ovat antaneet tarkemman kuvan Euroopassa tehdyistä takavarikoista (toimet 3.1.11 ja 3.1.10).

e) Tullin tekemien takavarikkojen yhteydessä on usein vaikeaa yhdistää kahta eri paikassa tehtyä takavarikkoa, joiden savukkeet ovat peräisin samasta laittomasta erästä. Tässä ongelmassa auttavat **tullilaboratoriot**, joiden analyysit voivat auttaa tutkijoita. Komission Yhteinen tutkimuskeskus perusti vuonna 2015 laboratorion tekemään riippumattomia analyyskejä kaikenlaisista takavarikoiduista savukkeista. Laboratoriossa voidaan myös tarkastaa tuotteiden aitous osana kolmen suurimman tupakkavalmistajan kanssa tehtyjen petostentorjuntasopimusten täytäntöönpanoa (toimet 3.1.8 ja 3.1.9).

4. Kahdenvälisen yhteistyön tehostaminen tärkeimpien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa

Tupakan laittoman kaupan torjunnan rajatylittävää koordinoitua ja yhteistyötä parantaakseen komissio on työskennellyt kahdenvälisesti tärkeimpien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

a) Tullipetoksia torjuttaessa tulliviranomaiset tekevät rajatylittävää yhteistyötä kansainvälisissä sopimuksissa määriteltyjen **keskinäistä hallinnollista avunantoa** koskevien sääntöjen puitteissa. Vuodesta 2013 lähtien 14 uutta maata on ottanut käyttöön määräykset keskinäisestä hallinnollisesta avunannosta. Tällä hetkellä tällaisia sääntöjä sisältäviä sopimuksia on voimassa yli 70 maassa.

b) Vuodesta 2015 lähtien jäsenvaltioiden ja komission/OLAFin asiantuntijat ovat lisänneet **kahdenvälistä vuoropuhelua**³⁵ **tulliasioissa** erityisesti Venäjän, Valko-Venäjän ja Ukrainan kanssa. Näissä teknisissä kokouksissa etsitään keinoja parantaa päivittäistä rajatylittävää yhteistyötä erityisesti tupakan laittoman kaupan alalla (toimet 3.2.4 ja 3.2.5).

³³ Toimintapoliittinen sykli on EU:n vuonna 2010 käyttöön ottama menetelmä, jonka avulla käsitellään vakavimpia rikollisuuden EU:lle aiheuttamia uhkia. Vuosittain laaditaan operatiivisia toimintasuunnitelmia, joilla koordinoitaan rajatylittävää lainvalvontaa jäsenvaltioiden valitsemilla painopistealoilla. Valmisteveropetokset ovat yksi vuodet 2014–2017 kattavan syklin painopiste.

³⁴ Esimerkiksi tupakkatakarikkojen hallintasovellus (Tobacco Seizure Management Application, ToSMA), jonka avulla takavarikoita käsitellään suurimpien valmistajien kanssa tehtyjen petostentorjuntasopimusten mukaisesti; ks. SWD(2016) 44, 24.2.2016, s. 24.

³⁵ Vuoropuhelua käydään esimerkiksi EU:n ja Ukrainan välinen vapaakauppasopimuksen, EU:n tulliyhteistyötä Venäjän kanssa koskevan strategiakehyksen ja EU:n ja Valko-Venäjän välistä tulliasioiden vuoropuhelua koskeva toimintasuunnitelman puitteissa sekä tulliraja-asioita käsittelevässä EU:n ja Venäjän työryhmässä.

c) Rajatylittävässä kaupassa yleisesti ja laittomassa kaupassa erityisesti keskeisenä kannustimena on hintojen suuri ero EU:n jäsenvaltioiden ja naapurimaiden, kuten Valko-Venäjän, Ukrainan ja Venäjän, välillä. Tämän salakuljetuksen taustalla olevan verokannustimen pienentämiseksi Moldova, Ukraina ja Georgia sitoutuvat EU:n kanssa hiljattain tekemissään assosiaatiosopimuksissa nostavansa **tupakan valmisteverokantoja ja mukauttavansa kyseisten valmisteverojen rakenteita** (toimi 3.2.3).

d) EU:n vakiokäytäntönä on neuvotella petostentorjuntalausekkeista kolmansille maille tullietuuskohdeltua myönnettäessä. Tällä hetkellä tällaiset lausekkeet on otettu käyttöön useiden kumppanimaiden kanssa. Niiden tavoitteena on edistää yhteistyötä tullitutkinnassa, myös tupakan laittoman kaupan yhteydessä. Vuoden 2013 jälkeen on neuvoteltu petostentorjuntalausekkeet Kanadan, Georgian, Moldovan, Singaporen ja Vietnamin kanssa ja neuvottelut eräiden muiden maiden kanssa ovat käynnissä (toimi 3.2.11).

e) OLAF käyttää myös **hallinnollisen yhteistyön järjestelmiä** kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa helpottamaan käytännön yhteistyötä tutkinnassa. Viime vuosina OLAF on lisännyt neuvotteluja hallinnollisen yhteistyön järjestelmistä tullialalla. Tällä hetkellä OLAFilla on tällainen järjestelmä Australian, Bangladeshin, Kiinan, Marokon, Moldovan, Taiwanin, Ukrainan ja Valko-Venäjän tulliviranomaisten kanssa (toimet 3.2.6 ja 3.2.7).

5. Kysyntään puuttuminen laittomilla tupakkamarkkinoilla

Vuoden 2013 strategiassa pantiin merkille tarve ymmärtää **kysyntää** paremmin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi komissio rahoitti³⁶ Eurobarometri-kyselyn³⁷, jossa selvitettiin kansalaisten näkemyksiä tupakan laittomasta kaupasta. Ensimmäisen tällaisen kyselyn keskeiset havainnot paljastivat, että kansalaisten pääasiallinen huoli laittomien savukkeiden kauppaan liittyen on valtion verotulojen menetys, että laittomia savukkeita ostetaan, koska ne ovat halpoja, ja että laittomien savukkeiden markkinat ovat merkittävästi suuremmat Keski- ja Itä-Euroopassa. Vain 14 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että laitton kauppa on merkittävä tulonlähde järjestäytyneelle rikollisuudelle (toimi 1.4).

OSA C: TILANNEKATSAUS EU:N LAITTOMIIN TUPAKKAMARKKINOIHIN

Huolimatta siitä, että vuoden 2013 strategiaa on toteutettu viime vuosina sekä EU:ssa että jäsenvaltioissa, **tupakan laitton kauppa EU:ssa on edelleen laajamittaista ja huolestuttavaa.**

Rikollisen toiminnan kvantifiointi on lähtökohtaisesti vaikeaa. Tästä huolimatta **laittoman tupakan kulutuksen** EU:ssa on arvioitu useissa lähteissä³⁸ **pysyneen jokseenkin vakaana** – arviot vaihtelevat 55–65 miljardin savukkeen välillä – vaikka yleisesti tupakan kulutus on vähentynyt EU:ssa³⁹. Laittomien tupakkatuotteiden takavarikot EU:n alueella ovat lisääntyneet viidenneksellä viimeisten kahden vuoden aikana (ks. 3 a kohta), mikä viittaisi

³⁶ Kyselyyn vastasi 27 672 kansalaista kaikista jäsenvaltioista syksyllä 2015.

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

³⁸ SWD(2016) 44, 24.2.2016, s. 10 ja 11.

³⁹ Komission jäsenvaltioista keräämien lukujen mukaan kulutukseen luovutettujen savukkeiden määrä väheni 728 miljardista (2005) 486 miljardiin (2014). Ks.

http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/tobacco_products_releases-consumption.pdf

laittomien savukkeiden tasaiseen tai jopa kasvavaan määrään. Joissakin jäsenvaltioissa laittoman kaupan osuus saattaa olla jopa yli neljänneksen koko tupakkamarkkinoista.

Yksittäisten takavarikoiden keskimääräinen koko on pienentynyt viime vuosina. Laittomien tupakkatuotteiden erittäin suurien määrien salakuljetus, erityisesti konteissa, on vähentynyt. Toisaalta toistuvat rajanylitykset pienempien määrien kanssa ovat lisääntymässä; osa näistä on rikollisjärjestöjen organisoimia operaatioita. Tällainen pienen mittakaavan toiminta asettaa lainvalvontaviranomaisille erilaisia haasteita kuin salakuljetus konteissa.

Helmikuussa 2016⁴⁰ huomattiin, että **tupakan laittoman kaupan markkinat ovat muuttuneet huomattavasti vuosien mittaan**. Kansainvälisten suurtuottajien tuotteita löytyy nykyisin huomattavasti aiempaa vähemmän suurissa takavarikoissa EU:n alueella. Toisaalta **cheap whites -savukkeiden** ja **väärennosten** (mukaan lukien cheap whites -savukkeiden väärennökset) osuus on kasvanut suurissa takavarikoissa⁴¹, erityisesti konttitakavarikoissa. Tämän johdosta Euroopan parlamentti on kehottanut komissiota laatimaan toimintasuunnitelman, johon sisältyy uusia toimenpiteitä tämän cheap whites –ilmiön torjumiseksi.⁴²

Vesipiipun lisääntynyt käyttö EU:ssa näkyy siinä, että salakuljetetun **vesipiipputupakan** takavarikoinnit ovat lisääntyneet jäsenvaltioissa.

Lisäksi näyttää siltä, että **tupakan laitton valmistus EU:ssa on lisääntymässä**. Tätä olettamusta tukevat suuret raakatupakkatakarikot sekä useat paljastuneet laittomat tupakkatehtaat⁴³. Laittoman tuotannon kasvu EU:ssa saattaa olla salakuljettajien vastareaktio EU:n ulkorajojen tiukempaan valvontaan.

Vuoden 2013 strategiassa nimetyt **tärkeimmät lähtö- ja kauttakulkumaat** aiheuttavat edelleen huolta, vaikka eri maiden asema näyttäisi olevan muuttumassa. Itä-Aasiassa näyttäisi olevan aiempaa enemmän hankintalähteitä, kun taas salakuljetus Kiinasta on ehkä vähentynyt. Myös hallintorakenteiden heikkeneminen esimerkiksi Libyassa helpottaa salakuljetusta Välimerellä. Valkovenäläisten cheap whites -savukkeiden salakuljetus samoin kuin kauttakulku ja laitton tuotanto Yhdistyneiden arabiemiirikuntien vapaa-alueilla ovat yhä erittäin huolestuttavia.

Rikolliset ja salakuljettajat käyttävät edelleen hyväkseen tiettyjä **tulli- ja valmisteveromenettelyjä, jotka mahdollistat väliaikaiset valmisteverottomat siirrot**. Eräs rikollisten käyttämistä tuottoisista keinoista on EU:ssa tuotettujen ja vientiin ilmoitettujen savukkeiden myynti EU:ssa tai niiden salakuljetus takaisin EU:n alueelle. Tuotteita voidaan myös siirrellä tulliliiton sisällä passitusmenettelyä käyttäen. Tällöin tavaroita siirrellään paperilla, jolloin niiden lopullinen määränpää saadaan hämärrettyä. Näin savukkeet saadaan EU:n laittomille markkinoille arvonlisä- ja valmisteveroa maksamatta.

⁴⁰ SWD(2016) 44, 24.2.2016.

⁴¹ Jäsenvaltioista saatujen vuoden 2013 takavarikkotilastojen mukaan kahdeksan kymmenestä eniten takavarikoidusta tupakkamerkistä oli cheap whites -savukkeita. Viimeisten kahden vuoden aikana OLAFin tuella takavarikoiduista yli miljardista savukkeesta yli 90 prosenttia oli cheap whites -savukkeita.

⁴² Euroopan parlamentin päätöslauselma, 9.3.2016 (2016/2555(RSP)).

⁴³ Puolan viranomaisten mukaan yksinomaan Puolassa paljastettiin vuoden 2016 aikana yli 40 tehdasta. Niiden arvioitu yhteenlaskettu tuotantokapasiteetti oli useita miljardeja savukkeita vuodessa.

OSA D: TÄRKEIMMÄT KOKEMUKSET JA AJATUKSIA JATKOSTA

1. Vuoden 2013 strategian edelleen kehittäminen

Vuoden 2013 strategian pääpilarit ja lähestulkoon kaikki toimintasuunnitelman kohdat on pantu täytäntöön. Ongelma ei ole kuitenkaan poistunut ja osa keskeisistä toimenpiteistä on vielä toteuttamatta, joten työtä olisi jatkettava samansuuntaisena muutamin mukautuksin:

- a) Tupakkatuotedirektiivi ja lisäpöytäkirja muodostavat perustan, jonka avulla **turvataan** laillisesti tuotettujen ja EU:n markkinoille tarkoitettujen sekä EU:ssa vientiin tuotettujen savukkeiden **toimitusketju**. Näiden välineiden täydet vaikutukset tuntuvat kuitenkin vasta muutaman vuoden päästä.

Komissio aikoo tulevina vuosina keskittyä tupakan laittoman torjunnan alalla edistämään lisäpöytäkirjaa kolmansissa maissa (samoin kuin jäsenvaltioissa) maailmanlaajuisen tuotantoketjun turvaamiseksi ja tehostamaan sen täytäntöönpanoa EU:ssa. Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuminen on viime kädessä kaikkein tehokkainta, jos lisäpöytäkirja pannaan täytäntöön koordinoitussa toimintakehyksessä kansainvälisesti, Euroopan laajuisesti ja kansallisesti.

- b) Valvontaviranomaisten (esim. OLAF) toimivaltaa on vahvistettu ja koordinointi virastojen välillä on lisääntymässä. Tämän **parannetun valvontakehyksen** ansiosta takavarikoiden määrä EU:ssa on lisääntynyt huomattavasti vuodesta 2013. Jotta voidaan torjua tupakan laittoman tuotannon siirtymistä kolmansista maista EU:hun, olisi käytävä keskustelua niin valvonnan tehostamisesta EU:n tasolla kuin OLAFin toimivaltuuksista.
- c) EU ja sen jäsenvaltiot ovat edistyneet **analyttisten, tietoteknisten ja raportointia koskevien valmiuksien yhdistämisessä**. Tulliviranomaiset kehittävät parhaillaan valmiuksiaan analysoida ja hyödyntää olemassa olevia tietolähteitä⁴⁴ täysimääräisesti. Tätä prosessia voitaisiin tukea yhdistämällä Euroopassa saatavilla olevat analysointivalmiudet esimerkiksi antamalla pääsy asiaankuuluviin IT-järjestelmiin ja tietokantoihin. Lisäksi tutkijoita olisi rohkaistava hyödyntämään kaikkia komission Yhteisen tutkimuskeskuksen tupakkalaboratorion tarjoamia mahdollisuuksia.
- d) **Yhteistyö tärkeimpien lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa** on lisääntymässä, tosin vie aikaa ennen kuin diplomaattiset aloitteet näkyvät valvonnan tehostumisena. Yhteistyö kolmansien maiden kanssa on edennyt hyvin institutionaalisella ja operatiivisella tasolla, ja kahdenvälisiä yhteyksiä tärkeimpien maiden kanssa olisi vahvistettava entisestään. Näitä yhteyksiä tulisi hyödyntää myös lisäpöytäkirjan edistämisessä, ja EU:lla on hyvä tilaisuus käyttää diplomaattista vaikutusvaltaansa tässä asiassa. Myös OLAFin yhteyshenkilöiden määrän kasvattamista nykyisestä kolmesta olisi harkittava käytettävissä olevien resurssien mukaan.
- e) Valvontaviranomaiset keskittyvät vähemmän johdonmukaisesti laittomien tuotteiden **kysyntään** kuin esimerkiksi terveysviranomaiset. Jotkut jäsenvaltiot, esimerkiksi Viro, ovat kuitenkin tehneet mielenkiintoisia aloitteita tällä alalla, kuten järjestäneet tiedotuskampanjoita, joissa tuodaan esille laittomien savukkeiden ja järjestäytyneen

⁴⁴ Esimerkiksi neuvoston asetuksella (EY) N:o 515/97 perustetut konttien liikkeistä saadut tiedot (CSM-tiedot) sekä tuonti-, vienti- ja passitusrekisterit.

rikollisuuden väliset kytkökset. Kysynnän vähentämiseen tähtäviä toimenpiteitä voitaisiin ottaa käyttöön systemaattisemmin.

2. Ajatuksia jatkosta

Jo toteutetuista toimenpiteistä huolimatta laittoman kaupan laajuus on pysynyt melko muuttumattomana. Erityisesti cheap whites -savukkeiden ja tuoteväärennösten ilmiö, joka ei tosin ole uusi, on yleistynyt viime vuosina huolestuttavalla tavalla. Sen vuoksi nyt onkin oikea ajankohta pohtia, millä lisätoimenpiteillä vuoden 2013 strategiaa voitaisiin tehokkaasti täydentää. Seuraavia seikkoja ehdotetaan pohdittavaksi:

- a) Salakuljetuksen kannustimia olisi vähennettävä. Tällä hetkellä suurin kannustin tupakan laittomalle kaupalle on mahdollisuus hyödyntää **hintaeroja** EU:n jäsenvaltioiden ja naapurimaiden välillä, mutta myös EU:n jäsenvaltioiden välillä.⁴⁵ Yhdessä 40'-kokoisessa kontissa voi salakuljettaa noin 20 miljoonaa savuketta EU:hun, ja siitä voi verokannasta riippuen saada laitonta tuottoa jopa 2 miljoonaa euroa. Verotus on merkittävä tekijä tupakkatuotteiden hinnoittelussa, mikä puolestaan vaikuttaa kuluttajien tupakointitottumuksiin hintajouston sääntöjen mukaisesti. Jäsenvaltioissa sovellettavien verotasojen ylöspäin suuntautuva lähentäminen auttaisi vähentämään petoksia ja salakuljetusta. Valko-Venäjän kaltaisia naapurimaita, joissa tupakkatuotteiden verokannat ovat erityisen alhaisia, tulisi kannustaa lähentämään valmisteverokantojaan EU:n vähimmäiskantoihin. Tästä hyötyisivät molemmat osapuolet kansanterveyden kohentumisena ja valtionkassan karttumisena.
- b) Kannusteiden vähentämisen vaikutusta voitaisiin tehostaa, jos samalla **salakuljettajien tuotanto- ja jakelukustannuksia** saataisiin nostettua ja jos seuraamukset olisivat riittävän varoittavia. Tällaisia aloitteita voisivat olla seuraavat:
 - i. Tupakan laittomaan valmistukseen tarvittavien **raaka-aineiden saatavuuden rajoittaminen**. Raaka-aineiden saatavuuden rajoittaminen aiheuttaisi suuria häiriöitä tuotantoon. Euroopan parlamentti on kehottanut komissiota ryhtymään toimiin, joilla varmistetaan raaka-aineiden tehokas valvonta.⁴⁶ Valmistuslaitteita lukuun ottamatta kolme tärkeintä tuoteryhmää ovat seuraavat:
 - **Raakatupakan** kuljetusten valvontaa harkitaan, koska toistaiseksi se ei ole valmisteveron alainen tuote (ks. osassa B oleva 1 d kohta). Raakatupakan markkinat ovat kuitenkin pirstaleiset, koska monet tuottajat toimivat sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.
 - Savukkeissa käytetyssä **paperissa** on erityispiirteitä. Paperin seuranta ja valvonta on monimutkaista, sillä paperintuottajia on runsaasti eri puolilla maailmaa.
 - Toisaalta tupakan filttäreissä käytetyn **asetaattitouvin** valmistajien määrä on vähäinen, joten sen valvonta voisi olla tehokasta. Tämän tuotannonalan raaka-aineita hankitaan kuitenkin maailmanlaajuisesti (puhumattakaan kolmansien maiden savukevalmistajista), joten pelkästään Eurooppaan rajoittuva

⁴⁵ Suomessa 20 savukkeen keskihinta on 5,01 euroa, Venäjällä 0,95 euroa ja Valko-Venäjällä ehkä puolet siitä. Puolassa vastaava keskihinta on 2,08 euroa, kun taas Irlannissa se on 9,09 euroa (ks. *Frontex Eastern European Borders Annual Risk Analysis* 2015, s. 24).

⁴⁶ Euroopan parlamentin päätöslauselma, 9.3.2016 (2016/2555(RSP)).

valvontajärjestelmä tuskin olisi tehokas. Sen vuoksi järjestelmä edellyttäisi yhteistyötä tuottajilta ja mailta, joihin ne ovat sijoittautuneet.

- ii. **Salakuljettajien käyttämien logistiikkaketjujen valvonnan kiristäminen.** Tämä käsittää myös salakuljettajien usein väärinkäyttämien tullikäytäntöjen tarkempi valvonnan (ks. osa C). Maahantuotuja savukkeita koskeva verotusjärjestelmä on yhdistelmä vero- ja tullisääntöjä, joiden täytäntöönpanosta vastaavat usein eri viranomaiset. Näiden kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä voitaisiin tehostaa esimerkiksi varmistamalla tietojärjestelmien yhteentoimivuus.
- iii. **Seuraamukset ja vakuudet.** On epäselvää, ovatko hallinnolliset ja/tai rikosoikeudelliset seuraamukset, joita jäsenvaltioissa määrätään salakuljetusrikoksista, riittävän varoittavia. Tämä on entistä tärkeämpää sisämarkkinoilla, koska tupakan laittoman kaupan suosio yhdessä jäsenvaltiossa voi helposti lisätä sen houkuttelevuutta toisessa jäsenvaltiossa.

Epäselvyyttä on myös siitä, ovatko jäsenvaltioiden tietyistä valmisteverollisten tuotteiden verovapaaseen säilytykseen (esim. tullivarastojen hallinta) liittyvistä arkaluonteisista toiminnoista vaatimat vakuudet riittäviä rikollisryhmien mahdollisiin voittoihin nähden.
- c) Komissio on jo vuosien ajan **tukenut jäsenvaltioita** tupakan salakuljetuksen torjunnassa. Varsinkin EU:n itärajan tuntumassa sijaitsevat jäsenvaltiot ovat etulinjassa torjumassa maarajojen yli EU:n alueelle suuntautuvaa tupakan salakuljetusta. Voidaankin kysyä, olisiko yleisen edun mukaista tarjota näille tulliviranomaisille lisää kohdennettua apua. Kysymystä voidaan pohtia osana Herkules-ohjelman uudelleentarkastelua ja samalla ottaa huomioon lisäpöytäkirjasta johtuvat uudet velvoitteet.
- d) Parhaillaan käytävissä keskusteluissa pohditaan myös, antavatko tämänhetkiset oikeudelliset välineet, kuten keskinäistä hallinnollista avunantoa koskevat sopimukset, riittävät mahdollisuudet **vaihtaa tullitietoja** järjestelmällisesti naapurimaiden kanssa. Sen vuoksi neuvosto on unionin tullikoodeksin uuden 12 artiklan perusteella kehottanut perustamaan uusia välineitä⁴⁷ tilanteen parantamiseksi.
- e) Toimitusketjuun kuuluu suuri määrä laillisia **yksityisiä ja valtiollisia toimijoita**, kuten rahtaaajia, liikenteenharjoittajia, satamia, huolitsijoita, tulliasioitsijoita ja varastointiyrityksiä. Näille toimijoille hyvä maine on tärkeä, ja ne saattavatkin nousta entistä tärkeämmiksi kumppaneiksi tupakan laittoman kaupan torjunnassa.

Kuten lisäpöytäkirjassa todetaan, **vapaa-alueilla** tapahtuva valmistus ja niistä ja niiden kautta tapahtuva salakuljetus ovat erityisiä haasteita. Useimmiten tarvitaan yhteistyötä paikallisten viranomaisten kanssa näihin ongelmiin puuttumiseksi. Sen vuoksi olisi harkittava tulliyhteistyösopimusten tekemistä sellaisten keskeisten maiden kanssa (esim. Yhdistyneet arabiemiirikunnat / Dubai), joiden kanssa sopimusta ei ole vielä tehty.

- f) Tupakan laittoman kaupan laajuudesta ja kehityksestä EU:ssa ei ole olemassa **riippumatonta arviota**. Vaikka tilastot ovat tarkentuneet, ne koskevat vain takavarikkoja eivätkä siksi anna täyttä ja riippumatonta kuvaa laittomista markkinoista. Sen vuoksi lisätietoja olisi hyvä saada esimerkiksi kulutustottumuksista, jotta voidaan ottaa käyttöön laatia tietoon perustuvia ja kohdennettuja politiikkoja.

⁴⁷ Neuvoston päätelmät, 16. joulukuuta 2016.

OSA E: PÄÄTELMÄT

Vuoden 2013 jälkeen toteutetuista toimenpiteistä huolimatta tupakan laittoman kaupan torjunta on yhtä haasteellista kuin aiemminkin. EU:lla ja sen jäsenvaltioilla ei ole muuta vaihtoehtoa kuin jatkaa tupakan laittoman kaupan uhan ja sen muuttuvien käytäntöjen määrätietoista torjumista, sillä kyseinen laitton toiminta uhkaa kansanterveyttä, valtiontaloutta ja turvallisuutta.

Vuoden 2013 strategia on yhdistelmä vahvaa lainsäädäntöä, määrätietoista lainvalvontaa ja tehostettua yhteistyötä kansallisella, EU:n ja kansainvälisellä tasolla. Siksi strategia on edelleen ajankohtainen. On liian aikaista arvioida strategian tuloksellisuutta, sillä sen keskeiset osatekijät – kuten jäljitys ja paikannus – eivät ole vielä käytössä.

Erityisesti cheap whites -savukkeiden aiheuttaman uhan kasvaessa lisäpöytäkirja toimii keskeisenä välineenä tupakan maailmanlaajuisen laittoman kaupan torjunnassa edellyttäen, että se pannaan täysimääräisesti täytäntöön riittävän monessa maassa, erityisesti tärkeissä lähtö- ja kauttakulkumaissa. Tuleva paikannus- ja jäljitysjärjestelmä on erityisen tärkeä laillisen toimitusketjun turvaamisessa, mutta myös muita toimenpiteitä tarvitaan, jotta voidaan puuttua tehokkaasti savukkeiden laittomaan tuotantoon kotimaassa ja ulkomailla.

Tätä taustaa vasten sekä esitetyn analyysin ja sidosryhmien kanssa käytävän jatkuvan vuoropuhelun perusteella komissio saattaa päätökseen nykyisen strategian arvioinnin ja päättää asianmukaisista jatkotoimista vuonna 2018.