



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 12.5.2017 г.
COM(2017) 235 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**Доклад за напредъка относно изпълнението на Съобщението на Комисията
„Засилване на борбата с контрабандата на цигари и други форми на незаконна
търговия с тютюневи изделия — всеобхватна стратегия на ЕС“ (COM(2013) 324
final от 6.6.2013 г.)**

РАЗДЕЛ А: ВЪВЕДЕНИЕ

От известно време контрабандата на цигари е източник на сериозно безпокойство в Европа. С незаконната търговия с тютюневи изделия се осигуряват цигари на цени, които са по-ниски от тези, с които се насърчава въздържането от тютюнопушене. Същевременно незаконните изделия обикновено не отговарят на продуктите нормативни изисквания, например по отношение на етиктирането. Незаконната търговия с тютюневи изделия също така води до значителни загуби на публични приходи: ако всички търгувани на черния пазар цигари се продаваха законно, в бюджета на ЕС и неговите държави членки щяха да влизат над 10 милиарда евро годишно. Накрая, но не на последно място, контрабандата на цигари е източник на приходи за организирани престъпни групи от и извън Европа, като има признаци, че в някои случаи тя е свързана и с финансирането на тероризма¹. Следователно борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия е от основно значение и по отношение на защитата на сигурността в ЕС².

През 2013 г. Комисията представи всеобхватна стратегия³ за засилване на борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия. Въз основа на подробен анализ на контрабандата в ЕС и на нейните движещи фактори стратегията предложи начини за противодействие на незаконната търговия с тютюневи изделия, надграждайки по-ранен план за действие за борба с контрабандата на цигари и алкохол по източната граница на ЕС⁴. Стратегията от 2013 г. беше придружена от нов план за действие⁵, включващ 50 точки, които да бъдат изпълнени от Комисията и/или от държавите членки. Стратегията и планът за действие бяха одобрени от Съвета в заключенията му от 10 декември 2013 г.⁶. Наскоро Европейският парламент подчерта необходимостта от засилване на борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия, особено по отношение на „евтините бели цигари“⁷.

Настоящият доклад е изготвен в отговор на ангажимента, поет от Комисията през 2013 г., да наблюдава изпълнението на стратегията и на плана за действие⁸, като обръща специално внимание на специфичните фактори, които пораждат проблема. В раздел **Б** на доклада се предлага общ преглед на основните инициативи, които са били предприети след представянето на стратегията от 2013 г. В раздел **В** е включено кратко описание на настоящото положение на незаконния пазар. В раздел **Г** се обсъждат извлечените оттогава поуки и се правят някои предложения за допълнително обсъждане.

РАЗДЕЛ Б: ОСНОВНИ ИНИЦИАТИВИ, ИЗПЪЛНЕНИ ОТ 2013 Г. ДОСЕГА

В стратегията от 2013 г. се призоваваше за целенасочени вътрешни и външни мерки за засилване на борбата с трансграничната контрабанда на цигари и други тютюневи изделия. Основната цел на тези мерки беше да се гарантира сигурността на законната верига на доставки, да се засили правоприлагането и да се обърне внимание на

¹ Вж. също Резолюция на Съвета за сигурност на ООН № 2199 от 12 февруари 2015 г.

² Европейска програма за сигурност, COM(2015) 185 final от 28 април 2015 г., стр. 4 и 6.

³ COM(2013) 324 final от 6 юни 2013 г.

⁴ SEC(2011) 791 final от 24 юни 2011 г.

⁵ SWD(2013) 193 final от 6 юни 2013 г.

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

⁷ Резолюция на Европейския парламент от 9 март 2016 г. (2016/2555(RSP)).

⁸ С цел по-лесно ползване конкретните параграфи в настоящия доклад са свързани с отделните действия в плана за действие от 2013 г.

стимулите, залегнали в основата на незаконната търговия. В крайна сметка в стратегията се признаваше, че поради териториалните ограничения на националното право само координирани действия на европейско и международно равнище, наред с мерките на национално равнище, могат да се справят по подходящ начин с това световно явление. Предвид това от 2013 г. досега бяха предприети няколко важни мерки:

1. Промени в рамката на законодателството и политиката

а) На световно равнище още от самото начало Комисията участва активно в работата по *Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия* към *Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна* („**Протокол към РККТ**“) (действия 2.1, 2.2). Протоколът има за цел да се гарантира сигурността на веригата на доставки на оригинални цигари, по-специално чрез засичане и проследяване на тютюневите изделия от страните по Протокола, в срок от пет години от влизането му в сила. Протоколът предвижда и лицензирането на определени дейности; „надлежна проверка“ за производители, както и правила за продажби по интернет, безмитни продажби и свободни зони. Също така Протоколът подкрепя международното сътрудничество между правоприлагащите органи.

Понастоящем Протоколът е израз на основната реакция на международната общност спрямо трансграничната незаконна търговия с тютюневи изделия. В знак на своя ангажимент към Протокола ЕС беше сред първите страни, които го ратифицираха⁹ през юни 2016 г. Преди да влезе в сила Протоколът трябва да бъде ратифициран от 40 страни. Към 31 декември 2016 г. са го ратифицирали 25 страни, включително шест държави — членки на ЕС¹⁰.

Комисията популяризира активно Протокола в рамките на ЕС и по света, като използва дипломатическото си влияние в своите международни отношения, включително институционалната рамка със съседните държави (действие 3.2.12) и Източна Азия (действие 3.2.1). В този контекст Комисията подкрепи секретариата на РККТ в организацията на регионален семинар в Мианмар през декември 2014 г. На 7-ата конференция на страните по Рамковата конвенция на СЗО през ноември 2016 г. ЕС започна обсъждания на световно равнище относно бъдещото прилагане на Протокола (действие 3.2.13). Освен това от самото начало Комисията предоставя и допълнителна финансова подкрепа за процеса¹¹.

б) Успоредно с това ЕС актуализира и укрепи **законодателството за контрол върху тютюневите изделия**. През 2014 г. беше приета преразгледаната **Директива за тютюневите изделия**¹². Що се отнася до незаконната търговия с тютюневи изделия, целта на Директивата за тютюневите изделия е да се гарантира сигурността на веригата на доставки въз основа на система за засичане и проследяване на територията на целия ЕС и на защитни елементи, които не могат да се фалшифицират, на равнище потребителски опаковки. Като изпълняват съответните задължения относно засичането и проследяването по силата на Директивата за тютюневите изделия, държавите членки ще постигнат съответствие и със съответните разпоредби на Протокола към РККТ. От май 2019 г. цигарите, произведени във или за единния пазар на ЕС, ще бъдат засичани и проследявани в съответствие с Директивата за тютюневите изделия. Понастоящем

⁹ Решение (ЕС) 2016/1750 и Решение (ЕС) 2016/1749 на Съвета от 17 юни 2016 г., ОВ L 268, 1.10.2016 г., стр. 1.

¹⁰ Ратифицирането от страна на ЕС не се брои при отчитане на изискването за 40 ратификации.

¹¹ Например неотдавна по Програмата на ЕС в областта на здравето (400 000 EUR).

¹² Директива 2014/40/ЕС от 3 април 2014 г., ОВ L 127, 29.4.2014, стр. 1.

Комисията подготвя законодателството, което е необходимо за създаването на бъдещата система на ЕС за засичане и проследяване (действия 2.3., 2.4).

в) Освен това ЕС укрепи инструментите си за разследване, предназначени да разкриват митнически измами и измами с акцизни стоки, като реформира **Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета относно взаимопомощта между административните органи в областта на митническите въпроси**¹³. Новият регламент позволява на разследващите органи да сравняват движението на физическите контейнери с данните за вноса и транзита, както и с данните за износа на акцизни стоки, и по-специално цигари. Освен това той улеснява използването на доказателства от други компетентни органи на ЕС в националните административни и съдебни производства. След като бъде приложен изцяло, новият **Митнически кодекс на Съюза (МКС)**¹⁴ ще създаде ИТ среда, която ще допринесе за по-голяма ефективност на митническия контрол, основан на риска, включително в областта на контрабандата на цигари.

По подобен начин през 2014 г. Комисията прие стратегия и план за действие на ЕС за **управление на риска** в областта на митниците¹⁵ с цел да се защитят сигурността и безопасността на ЕС и неговите граждани, интересите на законните търговци и финансовите интереси на ЕС, като в същото време се гарантира гладкото движение на търговските потоци. През юли 2016 г. Комисията прие доклад за напредъка при изпълнението на действията¹⁶.

г) Освен това понастоящем Комисията извършва оценка на въздействието на евентуалното преразглеждане на фискалната рамка, а именно Директива 2011/64/ЕС¹⁷ относно структурата и ставките на **акциза върху обработен тютюн**. Извършен доклад за външна оценка¹⁸ допринесе за установяване на възможностите за намаляване на административната тежест и на разходите както за държавите членки, така и за икономическите оператори, за намаляване на нарушенията в рамките на вътрешния пазар¹⁹ и на факторите, които стимулират незаконната търговия с тютюневи изделия. Понастоящем Комисията проучва въздействието на тези възможности и в тази връзка разглежда също така определенията и данъчното третиране на тютюневите изделия в целия ЕС (действие 1.1). Освен това тя обмисля включването на **суровия тютюн** в обхвата на акцизните стоки по силата на Директива 2011/64/ЕС, което в момента не е факт. Понастоящем основните инструменти за борба с измамите (т.е. административното сътрудничество, обменът на информация и системата за движение и контрол на акцизни стоки — или EMCS) не могат да се използват по отношение на суровия тютюн.

В тази връзка Комисията разглежда въпроса за хармонизирането на мерките за борба със спекулациите в ЕС (действие 1.3.). Държавите членки обаче сметнаха, че това е

¹³ Регламент (ЕС) 2015/1525 от 9 септември 2015 г., ОВ L 243, 18.9.2015 г., стр. 1.

¹⁴ Регламент (ЕС) № 952/2013 от 9 септември 2013 г., ОВ L 269, 10.10.2013 г., стр. 1.

¹⁵ COM(2014) 527 final от 21 август 2014 г.

¹⁶ COM(2016) 476 final от 19 юли 2016 г.

¹⁷ Директива 2011/64/ЕС от 21 юни 2011 г., ОВ L 176, 5.7.2011 г., стр. 24.

¹⁸ Проучване относно измерването и намаляването на административните разходи за икономическите оператори и данъчните органи и успоредно с това постигане на по-високо равнище на съответствие и сигурност при налагането на акциз върху тютюневите изделия
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 от 21 декември 2015 г.

неосъществимо и нежелателно. По отношение на **допустимите количества за пътниците** (въз основа на Директива 2007/74/ЕО²⁰ относно освобождаването от данък върху добавената стойност и акциз на стоки, внасяни от лица, пътуващи от трети страни) Комисията заключи, че този въпрос може да бъде разрешен чрез законодателни мерки²¹ (действие 1.2).

д) Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма („**Четвъртата директива относно борбата с изпирането на пари**“)²² отбелязва значителна стъпка в посока към подобряване на ефективността на усилията на ЕС в борбата с изпирането на пари от престъпни дейности и противодействието на финансирането на терористични дейности. Тя поставя високи стандарти в областта на предотвратяването на изпирането на пари, като изискването държавите членки да създадат национални регистри на действителните собственици на дружества и на определени видове доверителна собственост. Това ще спомогне за по-добро проследяване на финансовите потоци, а оттам и на незаконната търговия с тютюневи изделия, и ще попречи на закононарушителите да изпират генерираните от такива дейности приходи.

Освен това Комисията прие всеобхватен **план за действие с цел засилване на борбата с финансирането на тероризма**²³. Една от целите на плана е да се въведат мерки за инкриминиране на изпирането на пари чрез установяване на общо определение на престъпленията, свързани с изпиране на пари, и санкции в целия ЕС²⁴.

е) Освен това Комисията започна инициатива за сближаване на **санкциите** за митнически нарушения, включително контрабанда на цигари. За тази цел тя внесе законодателно предложение²⁵, което в момента се обсъжда от Съвета и Европейския парламент. В допълнение, след постигнатото политическо споразумение между съзаконодателите по **нова Директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред**²⁶, през април 2017 г. Съветът прие позицията си на първо четене.

Успоредно с това Комисията финансира проучване относно ефективността на санкциите, които държавите членки прилагат за нарушения, свързани с незаконната търговия с тютюневи изделия (действие 3.3.1.). Проучването потвърждава, че съществуващите санкции за контрабанда на цигари и начинът, по който съответното законодателство се прилага в практиката на съдилищата, се различават съществено в различните държави членки.

2. Укрепване на правоприлагащите органи и междуведомственото сътрудничество

Основен елемент на стратегията от 2013 г. беше въвеждането на по-строго правоприлагане на равнището на ЕС и държавите членки и засилване на сътрудничеството между съответните участници.

²⁰ Директива 2007/74/ЕО от 20 декември 2007 г., ОВ L 346, 29.12.2007 г., стр. 6.

²¹ COM(2013) 849 final от 3 декември 2013 г.

²² Директива (ЕС) 2015/849 от 20 май 2015 г., ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73.

²³ COM(2016) 50 final от 2 февруари 2016 г.

²⁴ COM(2016) 826 final.

²⁵ COM(2013) 884 final.

²⁶ COM(2012) 363 final от 11 юли 2012 г.

а) Европейската служба за борба с измамите (OLAF) е единственият разследващ орган на ЕС за защита на бюджета на ЕС както по отношение на разходите, така и на приходите. Ролята на Службата включва разкриването и разследването на случаи на митнически измами и координирането на транснационални операции за борба с контрабандата. Преразгледаният Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013²⁷, с който се урежда дейността на OLAF, се основава на опита, придобит от момента на създаване на Службата през 1999 г. (действие 3.1.19.). Той кодифицира миналите практики и засилва ефективността на разследващите дейности на OLAF. Регламентът предвижда също така по-добро сътрудничество и обмен на информация между OLAF и нейните партньори. От 2012 г. насам е въведено ясно разграничение между функциите на OLAF за създаване на политики и разследващите ѝ функции. Беше създаден специален екип по политиката, насочен към борбата срещу незаконната търговия с тютюневи изделия. Работата на OLAF в тази област се подкрепя от служители за връзка в Украйна, Китай и Обединените арабски емирства (действие 3.2.10.) — все важни държави на произход и на транзитно преминаване.

б) Регламент (ЕС) 2016/794²⁸ укрепи правната рамка за дейността на **Европол**; правомощията в областта на правоприлагането продължават да се упражняват от държавите членки. Борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия е приоритет както за OLAF, така и за Европол, като двете институции в момента засилват двустранното си сътрудничество. Това включва реципрочен достъп до данни и технически мрежи, така че институциите да могат да се допълват взаимно и да използват своите силни страни (действие 3.1.20.). Освен това текат обсъждания относно укрепването на **Евроюст**²⁹ (действие 3.1.21.).

в) В по-широк план напоследък бяха положени усилия за укрепване на **междуведомственото сътрудничество** в тази област. Както е показано по-долу (вж. точка 3), служителите на OLAF, Европол, Frontex, Световната митническа организация и Интерпол редовно извършват съвместни операции (действия 3.1.17., 3.1.18.). Освен това през 2013 г. ЕС създаде нова европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR)³⁰ с цел подобряване на ситуационната осведоменост на държавите членки и способността им за реакция в областта на борбата с трансграничната престъпност и справянето с незаконната миграция (действие 3.1.22.).

г) Комисията подкрепя държавите членки, като им предоставя техническа помощ за укрепване на оперативния и разузнавателния капацитет. Програмата „Херкулес III“³¹ разполага с бюджет от 104,9 милиона евро за периода 2014—2020 г., за да помага на съответните органи в държавите членки да се борят с измамите, корупцията и други незаконни дейности. „Херкулес III“ подкрепя действия, като закупуване на рентгенови скенери (които помагат например за откриване на цигари, скрити в камиони) и друго техническо оборудване от митническите органи, както и дейности за обучение с цел обмен на най-добри практики. Освен това информационната платформа AFIS (информационна система на Комисията за борба с измамите) подкрепя инициативите на други държави членки в тази област,

²⁷ Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 от 11 септември 2013 г., ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1.

²⁸ Регламент (ЕС) 2016/794 от 11 май 2016 г., ОВ L 135, 24.5.2016 г., стр. 53.

²⁹ COM(2013) 535 final.

³⁰ Регламент (ЕС) № 1052/2013 от 22 октомври 2013 г., ОВ L 295, 6.11.2013 г., стр. 11.

³¹ Регламент (ЕС) № 250/2013 от 26 февруари 2014 г., ОВ L 84, 20.3.2014 г., стр. 6.

например съвместните митнически операции (вж. точка 3, буква б) по-долу). В периода на съществуване на бившата работна група „Гърция“ Комисията предостави също така на гръцките митници институционален експертен опит по въпросите на борбата с измамите (действие 3.1.23.).

3. Укрепване на правоприлагането: оперативни дейности, управление на риска и събиране на разузнавателна информация

Успешните действия в областта на политиката, насочени към ограничаване на незаконната търговия с тютюневи изделия, трябва да бъдат допълнени със **сериозни и координирани дейности по правоприлагане**.

а) Правоприлагащите агенции в ЕС засилиха борбата си с незаконната търговия с тютюневи изделия: **конфискациите** на незаконни тютюневи изделия (предимно цигари), които намаляваха от 2011 г. насам, отново бележат ръст. По данните на държавите членки конфискуваните обеми са се увеличили от 3,1 милиарда през 2013 г. на 3,8 милиарда през 2015 г. (вж. графика 1). Тези числа са преди всичко резултат от ежедневната работа на националните органи. **Операциите на OLAF** от последните две години допринесоха за конфискуването на повече от един милиард цигари.

Графика 1: Развитие на общия брой конфискувани цигари в ЕС, 2005—2015 г.



б) **Съвместните митнически операции (СМО)** са оперативни, координирани и целенасочени мерки, изпълнявани от митническите органи за ограничен период от време, с цел борба с трансграничния трафик на стоки. Освен за оперативните резултати съвместните митнически операции допринасят значително за засилването на трансграничното сътрудничество и изграждането на доверие между правоприлагащите органи в държавите членки. От 2013 г. насам OLAF е организираща или е участвала в редица съвместни митнически операции, насочени изцяло или частично към незаконната търговия с тютюневи изделия. Няколко от тези операции (вж. таблица 1) са съсредоточени по източната граница на ЕС, тъй като около половината от всички конфискации на цигари в ЕС се извършват в държавите членки от този регион (действия 3.1.3., 3.1.7.).

Таблица 1: Основни съвместни митнически операции, организирани на територията на ЕС от 2013 г. насам

Година	Наименование на СМО	Под ръководството на	Конфискувани цигари
2013 г.	Romoluk	Румъния, OLAF	23 млн.
2013 г.	Warehouse	Литва, OLAF	45 млн.
2014 г.	Replica	OLAF	130 млн.
2015 г.	Baltica	Полша, OLAF	13 млн.
2015 г.	Romoluk II	Румъния, OLAF	3,74 млн.
2016 г.	Magnum	Естония, OLAF	11 млн.

Освен това през 2013 и 2014 г. Комисията координира Дейността за приоритетен контрол „DISMANTLE“³² в рамките на общата рамка за управление на риска с участието на всички държави — членки на ЕС. Тя продължи повече от 12 месеца, доведе до конфискацията на 816 милиона цигари и въз основа на направените констатации бяха представени редица конкретни препоръки за по-добро насочване на риска, свързан с контрабандата на акцизни стоки (действие 3.1.2.). През 2015 и 2016 г. OLAF подкрепи и Деня на съвместно действие „HANSA“, осъществен от държавите членки с подкрепата на Европол, като част от приоритета за акцизните стоки в рамките на цикъла на политиката на ЕС за борба с организираната и тежката международна престъпност³³.

в) Наред с оперативните дейности в Европа се осъществяват и **действия в световен план**. По инициатива и под координацията на Световната митническа организация (през 2014 г. и с подкрепата на OLAF и Европол отново през 2016 г.) около 100 митнически администрации взеха участие в операциите GRYPHON I и II. Те доведоха до конфискуването на 1,39 милиарда цигари, 287 000 пури и няколкостотин тона други тютюневи изделия в цял свят. Бяха конфискувани също така и известен брой машини и компоненти, използвани за производство на цигари, както и 12 милиона бандерола за акцизни стоки. В тези две операции бяха унищожени няколко незаконни тютюневи фабрики и бяха арестувани над 150 души.

г) Митническите органи увеличиха усилията си също така и в областта на подобряване на анализа на тенденциите на пазара на незаконни тютюневи изделия. През май 2014 г. експертите се срещнаха, за да обсъдят начините за укрепване на **събирането на данни за конфискациите** (действие 3.1.12). Тези усилия, съчетани с нови³⁴ и усъвършенствани инструменти, изградиха по-ясна представа за конфискациите, които се извършват на територията на целия континент (действия 3.1.11., 3.1.10.).

³² Съобщението за пресата на Комисията може да бъде намерено на: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-679_en.htm.

³³ „Цикълът на политиката на ЕС“ е методика, приета през 2010 г. от ЕС и насочена към справяне с най-важните заплахи от престъпна дейност, засягащи ЕС. Ежегодно се изготвят оперативни планове за действие с цел координиране на трансграничните дейности по правоприлагане във връзка с определени от държавите членки приоритети. Измамите с акцизни стоки са един от тези приоритетите в рамките на цикъла за периода 2014—2017 г.

³⁴ Като Приложението за управление на конфискациите на тютюневи изделия (Tobacco Seizure Management Application, или ToSMA) за обработка на данни относно конфискациите по силата на споразуменията за борба с измамите, сключени с основните производители; вж. SWD(2016) 44 от 24 февруари 2016 г., стр. 24.

д) Когато митническите органи извършват конфискация на цигари, често е трудно да се направи връзка между осъществените на дадено място отделни конфискации и други цигари от същата незаконна партия, които са били конфискувани на друго място. **Митническите лаборатории** могат да предоставят аналитична подкрепа на разследващите органи в това отношение. За тази цел през 2015 г. Съвместният изследователски център на Комисията създаде лаборатория за независим анализ на всякакъв вид конфискувани цигари. Лабораторията е предназначена също така да изпълнява задачи за проверка в контекста на прилагането на споразуменията за борба с измамите с трима основни производители на тютюневи изделия (действия 3.1.8., 3.1.9.).

4. Засилено двустранно сътрудничеството с основните държави на произход и на транзитно преминаване

За да се подобри трансграничната координация и сътрудничество в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия, Комисията работи и на двустранна основа с важните държави на произход и на транзитно преминаване:

а) В борбата с митническите измами митническите органи си сътрудничат през граница въз основа на залегнали в международните договори правила за **взаимопомощ между административните органи**. От 2013 г. насам влязоха в сила разпоредби за взаимопомощ между административните органи с още 14 държави. Понастоящем договори, включващи подобни правила, действат с повече от 70 държави.

б) От 2015 г. насам експерти на държавите членки и на Комисията/OLAF засилиха **двустранния диалог**³⁵ **по митническите въпроси**, по-специално с Русия, Беларус и Украйна. Тези срещи на техническо равнище имат за цел да подобрят ежедневното трансгранично сътрудничество, като акцентират по-специално върху незаконната търговия с тютюневи изделия (действия 3.2.4., 3.2.5.).

в) Основен фактор за трансграничната търговия като цяло и по-специално за незаконната търговия са големите разлики в ценовите равнища между държавите — членки на ЕС, и съседните държави, като Беларус, Украйна и Русия. За да се намали този фискален стимул за контрабанда, в сключените неотдавна споразумения за асоцииране с ЕС Молдова, Украйна и Грузия **се ангажират да повишат и коригират** равнището и **структурата на акцизните ставки върху тютюневите изделия** (действие 3.2.3.).

г) ЕС има установена политика на договаряне на **клаузи за борба с измамите** при предоставянето на тарифни преференции на трети държави. Понастоящем такива клаузи за насърчаване на сътрудничеството в областта на митническите разследвания действат с много партньорски държави, като засягат и случаите на незаконна търговия с тютюневи изделия. От 2013 г. насам клаузи за борба с измамите са договорени с Канада, Грузия, Молдова, Сингапур и Виетнам, а преговорите с други държави продължават (действие 3.2.11.).

д) OLAF използва също така **споразумения за административно сътрудничество** с компетентните органи в трети държави, за да улесни практическото сътрудничество в областта на разследването. През последните години OLAF засили преговорите по споразуменията за административно сътрудничество в митническата област. Понастоящем OLAF има споразумения за административно сътрудничество с

³⁵ Като споразумението за свободна търговия между ЕС и Украйна, Стратегическата рамка за митническо сътрудничество между ЕС и Русия; Работната група ЕС—Русия по гранични и митнически въпроси; или Плана за действие в областта на митническия диалог между ЕС и Беларус.

митническите органи на Австралия, Бангладеш, Беларус, Китай, Молдова, Мароко, Тайван и Украйна (действия 3.2.6., 3.2.7.).

5. **Справяне с проблема с търсенето на пазара на незаконни тютюневи изделия**

Стратегията от 2013 г. отбелязва също така необходимостта от по-добро разбиране на **проблема с търсенето**. За тази цел Комисията финансира³⁶ проучване на Евробарометър³⁷ относно начините, по които незаконната търговия с тютюневи изделия се възприема от хората. Основните констатации на това първо проучване в тази област показаха: че главното притеснение на хората във връзка с цигарите на черния пазар е загубата на приходи за държавата; че те ги купуват, защото са евтини; и че проникването на цигари на черния пазар е значително по-високо в Централна и Източна Европа. Само 14 % от хората считат, че това е важен източник на приходи за организирани престъпни групи (действие 1.4.).

РАЗДЕЛ В: АКТУАЛНИ ДАННИ ЗА ПАЗАРА НА НЕЗАКОННИ ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ В ЕС

Въпреки изпълнението на стратегията от 2013 г. на европейско и национално равнище през последните години **мащабът на незаконната търговия с тютюневи изделия в ЕС като цяло остава висок и продължава да буди безпокойство**.

Количественото определяне на коя да е незаконна дейност само по себе си е трудно. Като се има предвид това, различни източници³⁸ оценяват **потреблението на незаконни тютюневи изделия** в ЕС като **стабилно в общи линии** — в диапазона между 55 и 65 млрд. къса — въпреки общия спад на потреблението на тютюневи изделия в ЕС³⁹. През последните две години конфискациите на незаконни тютюневи изделия в ЕС са се увеличили с една пета (вж. точка 3, буква а) по-горе), което е знак за стабилен или вероятно нарастващ дял на незаконните цигари. В някои държави членки делът на незаконния пазар може дори да надхвърли една четвърт от целия пазар на тютюневи изделия.

През последните години **средният обем на отделните конфискации** е намалял. Контрабандата на незаконни тютюневи изделия в много големи количества, по-специално в контейнери, понастоящем се среща по-рядко. Обратно, многократните преминавания на границите с по-малки количества стават все по-чести; някои от тях са организирани от престъпни банди. Тези малки по мащаб дейности изправят правоприлагащите органи пред различен вид предизвикателства в сравнение с трафика в контейнери.

Както беше отбелязано през февруари 2016 г.⁴⁰, **съставът на незаконния пазар на тютюневи изделия се промени значително през годините**. Контрабандата от големите международни производители е много по-слабо застъпена при големите конфискации в ЕС към днешна дата, отколкото е била в миналото. От друга страна,

³⁶ Проучването беше проведено сред 27 672 респонденти от всички държави членки през есента на 2015 г.

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

³⁸ SWD(2016) 44 от 24 февруари 2016 г., стр. 10—11.

³⁹ По данни, събрани от Комисията въз основа на информация от държавите членки, броят на освободените за потребление цигари е намалял от 728 милиарда (2005 г.) на 486 милиарда (2014 г.). Вж. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/tobacco_products_releases-consumption.pdf.

⁴⁰ SWD(2016) 44 от 24 февруари 2016 г.

евтините бели и фалшифицираните цигари (включително фалшифицираните евтини бели цигари) преобладават в големите по мащаб конфискации⁴¹, и по-специално при конфискациите, свързани с превоз в контейнери. В този контекст Европейският парламент призова Комисията да предприеме действия, които да определят нови мерки за справяне с проблема с евтините бели цигари⁴².

Повишаването на потреблението на наргилета в ЕС намира израз в значителните конфискации на контрабанден **тютюн за наргиле** в държавите членки

Освен това изглежда има възход и на **незаконното производство на тютюневи изделия в самия ЕС**, хипотеза, която се подкрепя от мащабните конфискации на суров тютюн и разкриването на множество незаконни тютюневи фабрики⁴³. Ръстът на незаконното производство в самия ЕС може би е начин контрабандистите да реагират на по-строгия контрол по външните граници на ЕС.

Държавите, които в стратегията от 2013 г. са определени като **основни държави на произход и транзитно преминаване**, продължават да бъдат безпокойство, въпреки че участието на някои от тях сякаш се променя. Изглежда, че в Източна Азия е налице разнообразно снабдяване, докато контрабандата от Китай вероятно е намалела. Освен това отслабването на структурите на управление в държави като Либия улеснява контрабандата в Средиземноморието. Контрабандата на евтини бели цигари от Беларус и дейностите за транзитно преминаване и незаконно производство в свободните зони в ОАЕ запазват особеното си значение.

Закононарушителите и контрабандистите продължават да злоупотребяват с някои **митнически и акцизни процедури, които позволяват движение на стоки под режим на отложено плащане на мита**. Един от използваните сценарии, които носят печалби на закононарушителите, е когато цигарите се произвеждат в ЕС и се обявяват за износ, но всъщност не се изнасят или след износа контрабандно се връщат обратно в ЕС. По подобен начин вносните стоки могат да се движат в рамките на митническия съюз по силата на транзитния режим чрез отчитане на множество фиктивни придвижвания, за да се прикрие истинското местоназначение на цигарите. Вместо това те се разпространяват незаконно на незаконния пазар в ЕС, без да се плащат ДДС и акциз.

РАЗДЕЛ Г: ОСНОВЕН ОПИТ И ДОПЪЛНИТЕЛНО ОБСЪЖДАНЕ

1. Надграждане на стратегията от 2013 г.

Основните стълбове на стратегията от 2013 г. и практически всички елементи от плана за действие са изпълнени. Тъй като явлението продължава да съществува и някои ключови мерки все още предстои да бъдат приложени, работата следва да продължи в същата посока, като се извършат някои корекции:

- а) Директивата за тютюневите изделия и Протоколът към РККТ ще допринесат съвместно за **гарантиране на сигурността на веригата на доставки** на

⁴¹ Съгласно данните за конфискациите на държавите членки от 2013 г. осем от десетте най-често конфискувани „марки“ цигари са били „евтините бели цигари“. От над един милиард цигари, конфискувани с подкрепата на OLAF през последните две години, повече от 90 % са били евтини бели „марки“.

⁴² Резолюция на Европейския парламент от 9 март 2016 г. (2016/2555(RSP)).

⁴³ Според полските органи само през 2016 г. в Полша са открити повече от 40 фабрики, чийто общ производствен капацитет се оценява на няколко милиарда цигари годишно.

законно произведени цигари, предназначени за пазара на ЕС, както и на цигари, произведени в ЕС за износ. Пълният ефект на двата инструмента обаче ще се усети едва след няколко години.

Популяризирането на Протокола към РККТ в трети държави (както и в държавите членки) с цел гарантиране на сигурността на световната верига на доставки и постигане на напредък по отношение на изпълнението му в рамките на ЕС ще съставлява основна част от дейностите на Комисията в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия през следващите години. В крайна сметка проблемът с незаконната търговия с тютюневи изделия ще бъде решен най-успешно, ако Протоколът към РККТ се изпълнява чрез рамка от координирани действия на международно, европейско и национално равнище.

- б) Правоприлагащите органи като OLAF са укрепени и междуетовмствената координация се засилва. **Подобрената рамка в областта на правоприлагането** допринесе за значителния ръст на конфискуваните количества в ЕС от 2013 г. насам. С цел да се попречи на незаконните производители на тютюневи изделия да изместят производството си от места извън ЕС към вътрешността на Съюза следва да се обсъди засилване на правоприлагането на равнището на ЕС, включително правомощията на OLAF.
- в) В това отношение ЕС и неговите държави членки постигнаха напредък и като **интегрираха капацитета си в областта на анализа, докладването и информационните технологии**. Митническите органи вече усъвършенстват аналитичния си опит и капацитета си за пълноценно използване на наличните източници на данни⁴⁴. Този процес би могъл да бъде подкрепен чрез по-нататъшно обединяване на аналитичния капацитет, който е наличен на европейско равнище, например чрез предоставяне на достъп до съответните информационни системи и бази данни. Също така разследващите органи следва да бъдат насърчавани да използват изцяло потенциала на лабораторията за тютюневи изделия в Съвместния изследователски център на Комисията.
- г) **Съвместната работа с основните държави на произход и на транзитно преминаване** набира скорост, въпреки че дипломатическите инициативи неизбежно ще имат нужда от време, преди да доведат до по-ефективно прилагане. Налице е добър напредък по отношение на съвместната работа с трети държави на институционално и оперативно равнище, а двустранните контакти с основни държави следва да бъдат засилени допълнително. Тези контакти биха могли да бъдат впрегнати и за популяризирането на Протокола към РККТ и ЕС е в добра позиция да използва своето дипломатическо влияние в това отношение. В тази връзка следва също така да се обмисли увеличение на броя на служителите за връзка на OLAF над съществуващите към момента трима такива, в зависимост от наличните ресурси.
- д) Правоприлагащата общност проявява по-малко последователност при акцентирането върху **търсенето** на незаконни изделия в сравнение например със здравните органи. Някои държави членки като Естония обаче са започнали интересни инициативи в тази област, като провеждат кампании за осведомяване на обществеността, в които се подчертават връзките между незаконните цигари

⁴⁴ Като съобщенията за състоянието на контейнерите и директориите за внос, износ и транзитно преминаване, създадени в съответствие с Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета.

и организираната престъпност. Потенциалът на мерките, насочени към търсенето, може да се използва по-рутинно.

2. Допълнително обсъждане

Въпреки предприетите до момента действия мащабът на незаконната търговия остава доста стабилен. По-специално явлението с евтините бели и фалшифицираните цигари, макар и не съвсем ново, през последните години буди все по-голямо безпокойство. Поради това изглежда е дошъл моментът да се обмислят допълнителни мерки за ефективно допълване на стратегията от 2013 г. в бъдеще. Следните въпроси се предлагат за допълнително обсъждане:

- а) Стимулите за контрабандистите следва да бъдат намалени. Понастоящем основният стимул за незаконната търговия с тютюневи изделия е възможността да се използват **разликите в ценовите равнища** между държавите — членки на ЕС, и съседните държави, но и между пазарите в държавите — членки на ЕС⁴⁵. Един стандартен 40-футов контейнер с около 20 милиона цигари, предназначени за контрабанден внос в ЕС, може да донесе до 2 милиона евро незаконни приходи в зависимост от данъчната тежест. Равнището на данъчно облагане е основен фактор за определянето на цената на тютюневите изделия, която от своя страна влияе върху потребителските навици в областта на тютюнопушенето, в съответствие с правилата за ценовата еластичност. Определена степен на сближаване в посока нагоре на прилаганите в държавите членки равнища на данъчно облагане би спомогнала за намаляване на измамите и контрабандата. Съседните държави като Беларус, където данъчната ставка върху тютюневите изделия е прекалено ниска, следва да бъдат призовани да приравнят своите акцизни ставки с минималните ставки в ЕС, не на последно място в името на общите интереси на здравната политика и повишаването на публичните приходи.
- б) Ефектът от намаляването на стимулите би могъл да се засили, ако паралелно с това се увеличат **разходите за производство и разпространение на извършителите на контрабанда** и ако налаганите санкции имат достатъчно възпиращ ефект. Подобни инициативи биха могли да включват:
 - i. **Ограничаването на достъпа до входящи материали**, което е от съществено значение за незаконните производители на тютюневи изделия. Ограничаването на достъпа им до основни входящи материали би нарушило тяхната стопанска дейност. Европейският парламент призова Комисията да предприеме действия за гарантиране на ефективен контрол на входящите материали⁴⁶. Освен производственото оборудване, в тази връзка могат да бъдат разгледани три основни продуктови групи:
 - Контролът върху движението на **суров тютюн**, който понастоящем не подлежи на облагане с акциз, в момента се преразглежда (вж. раздел Б, точка 1, буква г) по-горе). Пазарът на суров тютюн обаче е разпокъсан, като на него развиват дейност много производители както в ЕС, така и извън него.

⁴⁵ Средната цена на 20 цигари във Финландия е 5,01 EUR. В Русия те струват едва 0,95 EUR, а в Беларус може би наполовина по-евтино. Също така средната цена за пакет от 20 цигари в Полша е 2,08 EUR в сравнение с 9,09 EUR за същия пакет в Ирландия (вж. Годишния анализ на Frontex относно риска в Източна Европа за 2015 г., стр. 24).

⁴⁶ Резолюция на Европейския парламент от 9 март 2016 г. (2016/2555(RSP)).

- **Хартията**, която се използва в цигарите, има специфични характеристики. Мониторингът и контролът на хартията се усложняват от наличието на многобройни производители на хартия в цял свят.
 - За разлика от тях, броят на производителите на **ацетатни влакна**, които се използват в цигарените филтри, е ограничен, което би увеличило възможността за ефективен контрол на доставките. С оглед на възможностите за глобално снабдяване в сектора (без да споменаваме производителите на цигари в трети държави) би било трудно да се мисли, че система за контрол, ограничена само до Европа, би могла да бъде ефективна. Следователно на първо място следва да се изисква сътрудничество от страна на промишлеността и приемащите държави.
- ii. **Затягане на използваната от контрабандистите логистична верига.** Това включва по-строг контрол на митническите процеси, с които контрабандистите често злоупотребяват (вж. раздел В). Фискалният режим, който се прилага по отношение на вносните цигари, включва поредица от данъчни и митнически правила; те често се прилагат от различни органи. Сътрудничеството между тези национални органи може да бъде засилено допълнително, например чрез оперативната съвместимост на ИТ системите.
- iii. **Санкции и гаранции.** Поставят се въпроси относно това дали административните и/или наказателните санкции, които действително се прилагат по отношение на свързаните с контрабанда престъпления в държавите членки, са достатъчно възпиращи. Това е още по-важно в контекста на вътрешния пазар, тъй като привлекателността на незаконната търговия с тютюневи изделия в една държава членка лесно може да даде тласък за развитието на значителна контрабандна дейност в друга.
- Освен това подобни въпроси се повдигат и относно това дали гаранциите, които се изискват от държавите членки по отношение на някои чувствителни дейности, свързани с безмитната обработка на акцизни стоки (например управлението на митнически складове), са достатъчно добре съобразени с незаконните печалби, които престъпните банди могат да реализират.
- в) Комисията от години **подкрепя държавите членки** в борбата с контрабандата на тютюневи изделия. По-специално държавите членки по източната граница на ЕС са на челната линия в борбата с контрабандата на незаконни тютюневи изделия в ЕС през сухопътните граници. Следователно въпросът е дали общият интерес налага тези митническите органи да получават по-целенасочена подкрепа. Този въпрос може да се разгледа като част от прегледа на програмата „Херкулес“, като се вземат предвид също и новите задължения по силата на Протокола към РККТ.
- г) Дискусията дали настоящите правни инструменти, като споразуменията за взаимопомощ между административните органи, предлагат достатъчно възможности за систематичен **обмен на митническите данни** със съседните държави все още продължава. Поради това Съветът призова за нови инструменти⁴⁷, които да подобрят това положение, въз основа на новия член 12 от Митническия кодекс на Съюза.

⁴⁷ Закljučения на Съвета от 16 декември 2016 г.

- д) По веригата на доставки съществуват множество легитимни **частни и държавни** междинни **участници**, като товароизпращачи, превозвачи, пристанища, спедитори, митнически агенти или складови дружества. Те държат на добрата си репутация и биха могли да се превърнат дори в още по-ценни съюзници в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия.

Както се признава и в Протокола към РККТ, производството в **свободните зони** и контрабандата от и през тях поставят особени предизвикателства. Често преодоляването на настоящите трудности е възможно единствено със сътрудничеството на местните органи. За тази цел биха могли да се обмислят споразумения за митническо сътрудничество със съответните държави, включително ОАЕ/Дубай, с които такива споразумения все още не съществуват.

- е) Освен това понастоящем няма **независима оценка** на мащаба и развитието на незаконния пазар на тютюневи изделия в ЕС. Въпреки че статистическата информация се е подобрила, тя неизбежно се основава на данните за конфискациите, които не могат да дадат цялостна и независима представа за незаконния пазар. Поради това може да се наложи събирането на допълнителна информация, основана например на моделите на потребление, за да се подпомогне по-нататъшното информирано и целенасочено разработване на политики.

РАЗДЕЛ Д: ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Въпреки мерките, които бяха предприети от 2013 г. насам, предизвикателството, което незаконната търговия с тютюневи изделия поставя, продължава да буди тревога и днес, както и преди. ЕС и неговите държави членки нямат друг избор освен да продължат решително да търсят възможности за справяне със заплахата от незаконните тютюневи изделия и променящите се модели в това отношение, тъй като тази незаконна дейност нанася вреди на общественото здраве, финансите и сигурността.

Като съчетава силни законодателни реакции, строго правоприлагане и засилено сътрудничество на национално, европейско и международно равнище, стратегията от 2013 г. запазва своята актуалност. Още е рано за окончателна оценка на нейната ефективност, тъй като основните ѝ компоненти — като засичане и проследяване — все още не са приложими.

Предвид нарастващата заплахата, по-специално от евтините бели цигари, Протоколът към РККТ — след пълното му прилагане от критична маса държави, включително основни държави на произход и на транзитно преминаване — ще бъде ключов инструмент в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия в световен мащаб. Въпреки че по-специално засичането и проследяването ще спомогнат за гарантирането на сигурността на законната верига на доставки, ще са необходими допълнителни инструменти за ефективно противодействие на незаконното вътрешно или чуждестранно производство на цигари.

На този фон, въз основа на настоящия анализ и на по-нататъшния диалог със заинтересованите страни, Комисията ще завърши своята оценка на настоящата стратегия и ще вземе решение относно подходящите последващи действия през 2018 г.