



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 11. joulukuuta 2018  
(OR. en)

15462/18

UD 326  
SAN 467  
COPEN 442  
DROIPEN 209  
ENFOCUSTOM 270

## SAATE

|                   |                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Lähettiläjä:      | Euroopan komission pääsihteerin puolesta<br>Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja                                                                                                                                                 |
| Saapunut:         | 7. joulukuuta 2018                                                                                                                                                                                                        |
| Vastaanottaja:    | Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin                                                                                                                                                         |
| Kom:n asiak. nro: | COM(2018) 846 final                                                                                                                                                                                                       |
| Asia:             | KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE,<br>NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE<br>Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtäävästä toisesta<br>toimintasuunnitelmasta vuosiksi 2018–2022 |

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2018) 846 final.

Liite: COM(2018) 846 final

Bryssel 7.12.2018  
COM(2018) 846 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtäävästä toisesta  
toimintasuunnitelmasta vuosiksi 2018–2022**

# **Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtäävä toinen toimintasuunnitelma vuosiksi 2018–2022**

## **Johdanto**

Tupakkatuotteiden laitton kauppa on ollut jo jonkin aikaa EU:ssa ja jäsenvaltioissa merkittävä ongelma, johon kytkeytyy taloudellisia sekä terveyteen ja turvallisuuden liittyviä huolenaiheita. Ilmiön torjumiseksi EU hyväksyi viisi vuotta sitten kokonaisvaltaisen strategian<sup>1</sup>. Samoihin aikoihin komissio esitti ensimmäisen toimintasuunnitelman<sup>2</sup>, joka toteutettiin tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Toukokuussa 2017 komissio raportoi<sup>3</sup> strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa saavutetusta edistyksestä. Yhteenvetona kertomuksessa todettiin, että vuoden 2013 jälkeen toteutetuista toimenpiteistä huolimatta tupakan laittoman kaupan torjunta oli yhtä haasteellista kuin aiemminkin. EU:lla ja sen jäsenvaltioilla ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin jatkaa tupakan laittoman kaupan uhan ja sen muuttuvien käytäntöjen määrätietoista torjumista. Vuoden 2013 strategia, joka on yhdistelmä järeitä lainsäädännöllisiä vastatoimia, vankkaa lainvalvontaa ja tehostettua kansallisen, EU:n ja kansainvälisen tason yhteistyötä, oli tältä osin edelleen merkittävä. Esitetyn analyysin sekä sidosryhmien kanssa käytyjen lisäkeskustelujen pohjalta komissio päätti, että se viimeistेलisi voimassa olevan strategian uudelleentarkastelun ja päättäisi asianmukaisista jatkotoimista vuonna 2018.

Neuvosto otti kertomuksen huomioon 7. joulukuuta 2017 antamissaan päätelmissä, joissa myös määriteltiin jäsenvaltioiden ensisijaiset alat jatkotoimia varten. Samalla komissio jatkoi jäsenvaltioiden kanssa teknisiä keskusteluja toimivaltaisissa asiantuntijatyöryhmissä ja neuvoston työryhmissä. Sidosryhmiä kuultiin vielä laittomien tupakkatuotteiden kaupan torjumista käsitelleessä julkisessa konferenssissa ”Fighting illicit tobacco trade – The Stakeholder Perspective”, joka pidettiin yhdessä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean kanssa 23. maaliskuuta 2018. Tapahtumaan osallistui julkisen vallan, yhteiskunnan, liike-elämän ja tiedemaailman eri näkökulmia laajalti edustavia sidosryhmiä.

Euroopan parlamentti on useaan otteeseen korostanut tupakkatuotteiden laittomaan kauppaan liittyviä vakavia huolenaiheita sekä veroja maksamatta myytyjen savukkeiden ilmiötä<sup>4</sup>, viimeksi 3. toukokuuta 2018 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa ”Vuosikertomus 2016 Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – petostentorjunta”<sup>5</sup>. Vuosikertomuksella pitkälti vahvistetaan parlamentin aikaisemmin, maaliskuussa 2016 antama päätöslauselma, jossa kehoitettiin erityisesti laatimaan toimintasuunnitelma tällaisten tuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> COM(2013) 324 final, 6. kesäkuuta 2013.

<sup>2</sup> SWD(2013) 193 final, 6. kesäkuuta 2013.

<sup>3</sup> COM(2017) 235 final, 12. toukokuuta 2017.

<sup>4</sup> Nämä ovat ”merkkejä”, jotka eivät ole sidoksissa vakiintuneisiin toimijoihin, eikä niillä ole laillista jakeluverkostoa EU:ssa. Tällaiset tuotteet on suurelta osin tuotettu EU:n ulkopuolella. Yleiskatsaus laittomien tupakkatuotteiden pääluokkiin, ks. valmisteluasiakirja (SWD(2016) 44 final), 24. helmikuuta 2016, s. 11–12.

<sup>5</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 3. toukokuuta 2018, (2017/2190(INI)).

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma, annettu 9. maaliskuuta 2016, (2016/2555(RSP)).

Kuulemisten perusteella on osoitettu, että laittomien tupakkatuotteiden torjuminen on yhä monien sidosryhmien yhteinen huolenaihe, ja monia komission vuoden 2017 kertomuksessa havaittuja ongelmia pidettiin kokonaisuudessaan merkittävänä.

## **Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtäävä toinen toimintasuunnitelma vuosiksi 2018–2022**

Komissio ottaa huomioon monet asiasta käydyt keskustelut ja sen, että tupakkatuotteiden laitton kauppa on sitkeä ongelma, ja on tältä pohjalta päättänyt esittää uuden toimintasuunnitelman. Suunnitelma perustuu vuoden 2013 strategiasta tehtyyn analyysiin, ja sen jatkuvuus varmistetaan pitämällä painopiste tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen (FCTC) lisäpöytäkirjassa<sup>7</sup> globaalilla tasolla ja kiinnittämällä huomiota EU:n uuden tupakkatuotteiden jäljitettävyyssjärjestelmän onnistuneeseen täytäntöönpanoon EU:ssa<sup>8</sup>. Nämä kaksi elementtiä on määrä säilyttää EU:n tämän alan poliittisten toimien avaintekijöinä pitkällä aikavälillä. Edeltäjänsä tavoin, uudessa toimintasuunnitelmassa esitetään sekä politiikkatoimia että operatiivisia lainvalvontatoimia, sillä ainoastaan näiden yhdistelmällä tupakkatuotteiden laitonta kauppaa saadaan pysyvästi vähennettyä.

Samalla vuoden 2017 edistymiskertomuksessa esitetyn analyttisen päivityksen pohjalta tässä toimintasuunnitelmassa pyritään vahvistamaan edelleen tiettyjä EU:n strategian osa-alueita. Tarkemmin sanoen toimintasuunnitelmalla pyritään puuttumaan järjestelmällisemmin tupakkatuotteiden laittomaan myyntiin markkinoiden näkökulman huomioon ottaen: mustaa pörssiä ei olisi, jos tuotteelle, tässä tapauksessa savukkeille, ei olisi myyjiä ja kauppiaita. Tästä syystä toimintasuunnitelmassa esitellään useita aloitteita, joiden tarkoituksena on estää joko laittomien tupakkatuotteiden kysyntä tai tarjonta.

Toisessa toimintasuunnitelmassa ehdotetaan, että toimitaan järjestelmällisemmin, kun

- hyödynnetään kokonaisuudessaan uuden FCTC-lisäpöytäkirjan potentiaali maailmanlaajuisena välineenä ja foorumina, jotta tupakkatuotteiden laitton kauppa voidaan pysäyttää, ottamalla johtava rooli lisäpöytäkirjan täytäntöönpanossa, kun se tulee voimaan 25. syyskuuta 2018;
- sitoutetaan alkuperä- ja kauttakulkumaat erilaisiin EU:n olemassa oleviin yhteistyökehyksiin, jotta voidaan vähentää tuotteiden tuloa EU:n rajoille;
- keskitytään joihinkin merkittäviin tupakkatuotteiden laittoman valmistuksen materiaalipanoksiin, jotka ulottuvat raakatupakasta ja savukkeiden filttäreistä valmistus- ja pakkaustarvikkeisiin; ja

---

<sup>7</sup> <http://www.who.int/fctc/protocol/en/>

<sup>8</sup> EU:n jäljitettävyyssjärjestelmä on laatuaan ensimmäinen alueellinen järjestelmä, ja sitä sovelletaan kaikkiin EU:ssa valmistettuihin ja niihin EU:n ulkopuolella valmistettuihin tupakkatuotteisiin, jotka on saatettu EU:n markkinoille. Sen avulla voidaan seurata tietyn tuotteen sijaintia toimitusketjussa, pitää kirjaa kyseisen tuotteen kaikista liikkeistä ajassa ja paikassa (jäljittäminen) ja tunnistaa tuotteen aikaisemmat sijainnit, jotta voidaan todentaa tuotteen reitin kaikki vaiheet alkuperään asti (jäljitettävyyden). Yleiskatsaus 3 päivänä huhtikuuta 2014 annetun tupakkatuotedirektiivin (2014/40/EU) tarkistukseen ks.

[https://ec.europa.eu/health/tobacco/tracking\\_tracing\\_system\\_en](https://ec.europa.eu/health/tobacco/tracking_tracing_system_en)

- lisätään kuluttajien tietämystä laittomien tupakkatuotteiden ostamiseen liittyvistä vaaroista ja suorista yhteyksistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen keinona vähentää kysyntää.

Koska tupakkatuotteiden laiton kauppa on vaikeaselkoista ja jatkuvasti muuttuvaa toimintaa, tässä toimintasuunnitelmassa ehdotetaan myös, että jatkettaisiin investoimista tiedustelutietojen keräämiseen ja analysointiin, sillä niiden pohjalta politiikkatoimia ja operatiivisia toimia voitaisiin kohdentaa tehokkaasti.

Monet vuoden 2013 toimintasuunnitelmassa samoin kuin tässä asiakirjassa ehdotetut toimet kohdistuvat suoraan ja pääasiallisesti veroja maksamatta myytyihin savukkeisiin. Tätä kuvastaa osuvasti se, että monet EU:ssa veroja maksamatta myydyiksi savukkeiksi katsotut tuotteet ovat laillisia tuotteita alkuperämaissaan. Jos kyseiset maat panisivat täytäntöön FCTC-lisäpöytäkirjan säännöt, etenkin siinä vaaditun jäljitys- ja seurantajärjestelmän, veroja maksamatta myytyjen savukkeiden määrä EU:n markkinoilla vähenisi huomattavasti. Myös operatiivisilla ja kysyntäpuoleen keskittyvillä toimilla olisi huomattava vaikutus veroja maksamatta myytyjen savukkeiden kauppaan.

### **Tarkastelu ja valvonta**

Tämä toinen toimintasuunnitelma, joka esitellään viisi vuotta tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumisen tehostamiseen tähtäävän strategian ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman jälkeen, perustuu toukokuussa 2017 esitetyistä aloitteista laadittuun ensimmäisen kertomukseen, ja sen on määrä kattaa yhtä pitkä aika.

Komissio seuraa tämän toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa samoin kuin tupakkatuotteiden laittoman kaupan kehitystä ja raportoi myös vastaisuudessa jäsenvaltioille saavutetusta edistyksestä vuosittain.