

Bruselj, 11. december 2018
(OR. en)

15462/18

UD 326
SAN 467
COPEN 442
DROIPEN 209
ENFOCUSTOM 270

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	7. december 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2018) 846 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU 2. akcijski načrt za boj proti nezakoniti trgovini s tobaknimi izdelki za obdobje 2018–2022

V prilogi vam pošiljamo dokument COM(2018) 846 final.

Priloga: COM(2018) 846 final

Bruselj, 7.12.2018
COM(2018) 846 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU**

**2. akcijski načrt za boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki za obdobje 2018–
2022**

2. akcijski načrt za boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki za obdobje 2018–2022

Uvod

Nezakonita trgovina s tobačnimi izdelki že nekaj časa povzroča veliko zaskrbljenost EU in državam članicam zaradi učinkov, ki jih ima na davčne prihodke, zdravje in varnost. Za boj s tem pojavom je EU pred petimi leti sprejela celovito strategijo¹. Istočasno je Komisija predložila prvi akcijski načrt², ki se je izvajal v tesnem sodelovanju z državami članicami.

Komisija je maja 2017 poročala³ o napredku pri izvajanju strategije in akcijskega načrta. V poročilu je bilo ugotovljeno, da nezakonita trgovina s tobačnimi izdelki kljub številnim ukrepom, ki so bili sprejeti od leta 2013, še vedno predstavlja enako velik izziv, kot ga je predstavljala v preteklosti. EU in njene države članice nimajo druge izbire, kot da še naprej odločno obravnavajo nevarnosti, ki izhajajo iz nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki in njenih spreminjajočih se vzorcev. V tem smislu je strategija iz leta 2013 s kombinacijo močnih zakonodajnih odzivov, doslednega izvajanja kazenskega pregona ter okrepljenega sodelovanja na nacionalni, evropski in mednarodni ravni, še vedno pomembna. Komisija je sklenila, da bo na podlagi predložene analize in nadaljnjega dialoga z zainteresiranimi stranmi dokončala pregled veljavne strategije in se odločila za ustrezno nadaljnje ukrepanje v letu 2018.

Poročilo je bilo podprto s sklepi Sveta z dne 7. decembra 2017, v katerih so bila med drugim opredeljena prednostna področja držav članic za nadaljnje delo na tem področju. Vzporedno s tem je Komisija nadaljevala tehnične razprave z državami članicami v pristojnih strokovnih skupinah in delovnih skupinah Sveta. Poleg tega je bilo 23. marca 2018 opravljeno posvetovanje z zainteresiranimi stranmi na javni konferenci z naslovom „Boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki – stališča zainteresiranih strani“, ki jo je Komisija organizirala skupaj z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom. Dogodka so se udeležili predstavniki zainteresiranih strani, ki so zastopali širok spekter vladnih, družbenih, poslovnih in akademskih stališč.

Evropski parlament je ob več priložnostih izpostavil resne pomisleke, ki jih povzroča nezakonita trgovina s tobačnimi izdelki, in zlasti pojav nezakonite prodaje tobačnih izdelkov, ki so bili zakonito proizvedeni v drugi državi (t. i. „illicit whites“ oz. cenene nezakonite cigarete)⁴, nazadnje v resoluciji Evropskega parlamenta z dne 3. maja 2018 o letnem poročilu za leto 2016 o zaščiti finančnih interesov EU – boj proti goljufijam⁵. Navedeno poročilo v veliki meri potrjuje predhodno resolucijo Evropskega parlamenta iz marca 2016, v kateri Parlament izrecno poziva k akcijskemu načrtu za boj proti nezakoniti trgovini s takšnimi izdelki⁶.

¹ COM(2013) 324 final z dne 6. junija 2013.

² SWD(2013) 193 final z dne 6. junija 2013.

³ COM(2017) 235 final z dne 12. maja 2017.

⁴ Gre za „znamke“, ki niso povezane z uveljavljenimi proizvajalci in običajno nimajo zakonite distribucijske mreže v EU. Taki izdelki so večinoma proizvedeni zunaj EU. Za pregled glavnih kategorij nezakonitih tobačnih izdelkov glej delovni dokument služb Komisije SWD(2016) 44 final z dne 24.2.2016, str. 11–12.

⁵ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 3. maja 2018 (2017/2190 (INI)).

⁶ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. marca 2016 (2016/2555 (RSP)).

Med posvetovanji se je pokazalo, da boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki ostaja skupna skrb številnih zainteresiranih strani in da so bila vprašanja, na katera je Komisija opozorila v svojem poročilu iz leta 2017, na splošno pomembna.

2. akcijski načrt za boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki za obdobje 2018–2022

Komisija se je ob upoštevanju različnih prispevkov in trdovratne narave problema, ki ga predstavlja nezakonita trgovina s tobačnimi izdelki, odločila pripraviti nov akcijski načrt. Ta načrt temelji na analizi strategije iz leta 2013 in zagotavlja kontinuiteto z osredotočanjem na Protokol k Okvirni konvenciji Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom (FCTC)⁷ na svetovni ravni ter na uspešno izvajanje novega sistema sledljivosti za tobačne izdelke v EU⁸. To bosta še naprej ključna elementa dolgoročnega ukrepanja politike EU na tem področju. Poleg tega sedanji akcijski načrt, podobno kot njegov predhodnik, predlaga tako ukrepe politike kot tudi operativne ukrepe kazenskega pregona, saj lahko le s kombinacijo obeh vrst ukrepov pride do trajnega zmanjšanja nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki.

Hkrati je namen tega akcijskega načrta, da na podlagi analitične posodobitve iz poročila o napredku iz leta 2017 dodatno okrepi nekatere vidike strategije EU. Zlasti je namen načrta, da bi se nezakonita trgovina s tobačnimi izdelki bolj sistematično obravnavala s tržnega vidika, in sicer na podlagi priznanja, da (na primer pri cigaretah) črni trg obstaja samo zaradi tega, ker obstajajo prodajalci in kupci takih izdelkov. V tem pogledu ta akcijski načrt predstavlja številne pobude, da bi se zaježila bodisi ponudba nezakonitih tobačnih izdelkov bodisi povpraševanje po njih.

2. akcijski načrt torej bolj sistematično predlaga:

- prevzem vodilne vloge pri izvajanju novega protokola k Okvirni konvenciji Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom, ki je začel veljati 25. septembra 2018, da bi se v celoti izkoristil potencial, ki ga navedeni protokol ponuja kot globalni instrument in forum za zaježitev nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki;
- vključitev ključnih držav porekla in tranzita prek različnih okvirov za sodelovanje, ki so na voljo EU, da bi se omejil obseg tobačnih izdelkov, ki dejansko prispejo na naše meje;
- osredotočanje na nekatere ključne vhodne materiale, ki se uporabljajo za nezakonito proizvodnjo tobačnih izdelkov, od surovega tobaka in cigaretnih filtrov do opreme za proizvodnjo in pakiranje; ter

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

⁸ Sistem sledljivosti v EU je prvi tovrstni regionalni sistem in se bo uporabljal za vse tobačne izdelke, proizvedene v EU, pa tudi za tobačne izdelke, ki so bili proizvedeni zunaj EU in so dani na trg EU. Navedeni sistem omogoča spremljanje trenutne lokacije posameznega izdelka v dobavni verigi, oblikovanje evidence o času in lokaciji vseh nadaljnjih gibanj tega izdelka (spremljanje) ter identifikacijo preteklih lokacij izdelka vse do njegovega porekla (sledenje). Za pregled revizije direktive o tobačnih izdelkih (2014/40/EU) z dne 3. aprila 2014 glej:

https://ec.europa.eu/health/tobacco/tracking_tracing_system_en.

- ozaveščanje potrošnikov o nevarnostih kupovanja nezakonitih tobačnih izdelkov in o neposrednih povezavah z organiziranim kriminalom, da bi se na tak način zmanjšalo povpraševanje.

Nenazadnje, ker je nezakonita trgovina s tobačnimi izdelki nepregledna in obenem nenehno razvijajoča se dejavnost, je v tem akcijskem načrtu predlagano tudi nadaljnje vlaganje v zbiranje in analizo podatkov, da bi se na tej podlagi lahko učinkovito ciljno usmerjali ukrepi politike in operativni ukrepi.

Številni ukrepi, ki so bili predlagani v akcijskem načrtu iz leta 2013 in tudi v tem dokumentu, so usmerjeni večinoma neposredno v cenene nezakonite cigarete. To se lahko ponazori s primerom: številni izdelki, ki v EU veljajo za cenene nezakonite cigarete, so zakoniti izdelki v državah njihovega porekla. Če bi zadevne države izvajale vse vidike protokola k Okvirni konvenciji Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom (tj. je predvideni sistem spremljanja in sledenja), bi se ponudba cenениh nezakonitih cigaret na trgu EU znatno zmanjšala. Poleg tega bi se trgovina s cenenimi nezakonitimi cigaretami občutno zmanjšala s sprejetjem operativnih ukrepov in ukrepov, ki se osredotočajo na povpraševanje.

Pregled in spremljanje

Ta drugi akcijski načrt, ki je predlagan pet let po predstavitvi celovite strategije za okrepitev prizadevanj za boj proti nezakoniti trgovini s tobačnimi izdelki in pripadajočega akcijskega načrta, temelji na prvem poročilu o navedenih pobudah, ki je bilo predstavljeno maja 2017, in je zasnovan tako, da zajema podobno obdobje.

Komisija bo spremljala izvajanje tega akcijskega načrta in tudi prihodnji razvoj nezakonite trgovine s tobačnimi izdelki ter še naprej vsako leto poročala državam članicam o napredku.