



Brüssel, den 12.5.2017  
COM(2017) 235 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE  
PARLAMENT**

**Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Mitteilung der Kommission „Verstärkung  
der Bekämpfung des Zigarettschmuggels und anderer Formen des illegalen Handels  
mit Tabakerzeugnissen – Eine umfassende EU-Strategie“  
(COM(2013) 324 final vom 6.6.2013)**

## **ABSCHNITT A: EINLEITUNG**

Der Zigarettschmuggel ist in Europa schon seit Längerem ein großes Problem. Aufgrund des illegalen Tabakhandels sind Zigaretten zu Preisen erhältlich, die unter der zur Verhinderung des Tabakkonsums festgelegten Schwelle liegen. Gleichzeitig erfüllen illegale Produkte in der Regel nicht die Produktvorschriften, etwa im Bereich der Kennzeichnung. Der illegale Tabakhandel verursacht zudem erhebliche Verluste bei den öffentlichen Einnahmen: Würden alle auf dem Schwarzmarkt gehandelten Zigaretten legal verkauft, stünden dem Haushalt der EU und ihrer Mitgliedstaaten zusätzlich mehr als 10 Mrd. EUR pro Jahr zur Verfügung. Nicht zuletzt dient der Zigarettschmuggel auch als Einnahmequelle für organisierte kriminelle Vereinigungen aus Europa und anderen Teilen der Welt; es spricht ferner einiges dafür, dass in manchen Fällen ein Zusammenhang mit der Terrorismusfinanzierung besteht.<sup>1</sup> Insofern hat der Kampf gegen den illegalen Tabakhandel auch eine entscheidende Bedeutung für den Schutz der Sicherheit der EU.<sup>2</sup>

Im Jahr 2013 hat die Kommission eine umfassende Strategie<sup>3</sup> zur Verstärkung der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels vorgestellt. Gestützt auf eine ausführliche Untersuchung des Schmuggels in der EU und seiner wichtigsten Einflussfaktoren hat die Kommission Vorschläge für Möglichkeiten zur Bekämpfung des illegalen Tabakhandels vorgelegt. Die Vorschläge bauen auf einem früheren Aktionsplan für den Kampf gegen den Schmuggel von Zigaretten und Alkohol an der Ostgrenze der EU<sup>4</sup> auf. Begleitet wurde die Strategie von 2013 von einem neuen Aktionsplan<sup>5</sup>, der die Umsetzung von 50 Punkten durch die Kommission und/oder die Mitgliedstaaten vorsah. Die Strategie und der Aktionsplan wurden vom Rat im Rahmen seiner Schlussfolgerungen vom 10. Dezember 2013<sup>6</sup> gebilligt. Vor Kurzem hat das Europäische Parlament unterstrichen, dass der Kampf gegen den illegalen Tabakhandel insbesondere im Hinblick auf markenlose Zigaretten („cheap whites“) intensiviert werden muss.<sup>7</sup>

Mit diesem Bericht wird die 2013 erfolgte Zusage der Kommission erfüllt, die Umsetzung der Strategie und des Aktionsplans<sup>8</sup> unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Einflussfaktoren des Problems zu überwachen. Abschnitt **B** des Berichts vermittelt einen Überblick über die wichtigsten Initiativen, die seit der Vorstellung der Strategie von 2013 auf den Weg gebracht wurden. In Abschnitt **C** wird die aktuelle Entwicklung des illegalen Marktes beschrieben. Abschnitt **D** befasst sich mit den inzwischen gewonnenen Erkenntnissen und enthält mehrere Vorschläge für weitere Überlegungen.

## **ABSCHNITT B: WICHTIGSTE SEIT 2013 UMGESETZTE INITIATIVEN**

In der Strategie von 2013 wurden gezielte interne und externe Maßnahmen zur Verstärkung der Bekämpfung des grenzüberschreitenden Schmuggels von Zigaretten und anderen Tabakerzeugnissen gefordert. Übergeordnetes Ziel dieser Maßnahmen war es, die rechtmäßige Lieferkette zu sichern, für eine wirksamere Durchsetzung zu sorgen und den

---

<sup>1</sup> Vgl. die Resolution Nr. 2199 des VN-Sicherheitsrats vom 12. Februar 2015.

<sup>2</sup> Die Europäische Sicherheitsagenda (COM(2015) 185 final vom 28. April 2015, S. 4 und 6).

<sup>3</sup> COM(2013) 324 final vom 6. Juni 2013.

<sup>4</sup> SEC(2011) 791 final vom 24. Juni 2011.

<sup>5</sup> SWD(2013) 193 final vom 6. Juni 2013.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/council\\_conclusions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/council_conclusions_en.pdf)

<sup>7</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2016 (2016/2555(RSP)).

<sup>8</sup> Zur besseren Orientierung wird in bestimmten Absätzen auf die entsprechenden Aktionspunkte des Aktionsplans 2013 verwiesen.

Anreizen für den illegalen Handel entgegenzuwirken. Schließlich wurde in der Strategie erklärt, dass eine angemessene Reaktion auf dieses weltweite Phänomen aufgrund der territorialen Grenzen des nationalen Rechts nur durch ein auf europäischer und internationaler Ebene abgestimmtes Handeln möglich ist, das die nationalen Maßnahmen ergänzt. Vor diesem Hintergrund wurden seit 2013 mehrere wichtige Maßnahmen auf den Weg gebracht:

## 1. Änderungen des gesetzlichen und politischen Rahmens

a) Auf der globalen Ebene hat die Kommission von Beginn an maßgeblich an der Erarbeitung des *Protokolls zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen zum Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (FCTC-Protokoll)* mitgewirkt (Aktionen 2.1 und 2.2). Ziel des Protokolls ist es, die Lieferkette echter Zigaretten innerhalb von fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten insbesondere dadurch zu sichern, dass die Vertragsparteien des Protokolls Tabakerzeugnisse verfolgen und zurückverfolgen. Ferner sieht das Protokoll die Lizenzierung bestimmter Tätigkeiten sowie Sorgfaltspflichten für Erzeuger und Regelungen für den Onlinehandel, den zollfreien Verkauf und Freizonen vor. Außerdem unterstützt das Protokoll die internationale Zusammenarbeit zwischen den Durchsetzungsbehörden.

Heute stellt das Protokoll die wichtigste Antwort der internationalen Gemeinschaft auf den illegalen grenzüberschreitenden Tabakhandel dar. Die EU hat das Protokoll als eine der ersten Vertragsparteien im Juni 2016 ratifiziert<sup>9</sup> und damit ihr Bekenntnis zu der Vereinbarung bekräftigt. Das Protokoll muss von 40 Vertragsparteien ratifiziert werden, bevor es in Kraft treten kann. Bis zum 31. Dezember 2016 hatten es insgesamt 25 Parteien ratifiziert, darunter sechs EU-Mitgliedstaaten.<sup>10</sup>

Die Kommission setzt sich innerhalb der EU und weltweit aktiv für das Protokoll ein und nutzt dazu ihren diplomatischen Einfluss im Rahmen ihrer internationalen Beziehungen unter anderem durch den institutionellen Rahmen mit den Nachbarschaftsländern (Aktion 3.2.12) und Ostasien (Aktion 3.2.1). In diesem Zusammenhang hat die Kommission das FCTC-Sekretariat bei der Organisation eines regionalen Workshops in Myanmar im Dezember 2014 unterstützt. Auf der 7. Konferenz der Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der WHO, die im November 2016 stattfand, hat die EU weltweite Gespräche über die künftige Umsetzung des Protokolls aufgenommen (Aktion 3.2.13). Auch mit anderen finanziellen Mitteln hat die Kommission den Prozess von Beginn an unterstützt.<sup>11</sup>

b) Parallel dazu hat die EU ihre **Rechtsvorschriften zur Eindämmung des Tabakkonsums** aktualisiert und verschärft. Im Jahr 2014 wurde die geänderte **Richtlinie für Tabakerzeugnisse**<sup>12</sup> erlassen. In Bezug auf den illegalen Tabakhandel zielt die Richtlinie für Tabakerzeugnisse auf die Sicherung der Lieferkette mithilfe eines EU-weiten Systems für die Verfolgung und Rückverfolgung sowie manipulationssicherer Sicherheitsmerkmale der Verpackungen ab. Mit der Umsetzung der einschlägigen Pflichten gemäß der Richtlinie für Tabakerzeugnisse in Bezug auf die Verfolgung und Rückverfolgung erfüllen die Mitgliedstaaten gleichzeitig die Vorgaben der entsprechenden Bestimmungen des FCTC-Protokolls. Im oder für den EU-Binnenmarkt hergestellte Zigaretten werden ab Mai 2019 im Rahmen der Richtlinie für Tabakerzeugnisse verfolgt und rückverfolgt. Zurzeit bereitet die

<sup>9</sup> Beschlüsse des Rates (EU) 2016/1750 und (EU) 2016/1749 vom 17. Juni 2016 (ABl. L 268 vom 1.10.2016, S. 1).

<sup>10</sup> Die Ratifizierung durch die EU ist im Hinblick auf die erforderlichen 40 Ratifizierungen wirkungslos.

<sup>11</sup> Ein aktuelles Beispiel sind die aus dem EU-Gesundheitsprogramm bereitgestellten Mittel (400 000 EUR).

<sup>12</sup> Richtlinie 2014/40/EU vom 3. April 2014 (ABl. L 127 vom 29.4.2014, S. 1).

Kommission die Rechtsvorschriften vor, die für die Errichtung des künftigen Systems der EU für die Verfolgung und Rückverfolgung erforderlich sind (Aktionen 2.3 und 2.4).

c) Des Weiteren hat die EU durch die Reform der **Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates über die gegenseitige Amtshilfe in Zollangelegenheiten**<sup>13</sup> ihre Ermittlungsinstrumente zur Aufdeckung von Zoll- und Verbrauchsteuerbetrug gestärkt. Im Rahmen der neuen Verordnung können Ermittler physische Containerbewegungen mit Einfuhr- und Versanddaten sowie im Falle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (insbesondere bei Zigaretten) mit Ausfuhrdaten vergleichen. Außerdem wird die Verwendung von Beweismaterial aus anderen EU-Staaten in nationalen Verwaltungs- und Gerichtsverfahren erleichtert. Nach seiner vollständigen Umsetzung wird mit dem neuen **Zollkodex der Union (UZK)**<sup>14</sup> eine IT-Umgebung geschaffen, die wirksamere risikobasierte Zollkontrollen auch im Bereich des Zigaretenschmuggels ermöglicht.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission 2014 eine EU-Strategie und einen Aktionsplan für das **Zollrisikomanagement**<sup>15</sup> angenommen, um die Sicherheit der EU und ihrer Bürger, die Interessen rechtmäßig handelnder Unternehmen sowie die finanziellen Interessen der EU zu schützen und gleichzeitig reibungslose Handelsströme zu ermöglichen. Im Juli 2016 hat die Kommission einen Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Aktionen<sup>16</sup> angenommen.

d) Darüber hinaus führt die Kommission gegenwärtig eine Folgenabschätzung in Bezug auf eine mögliche Überarbeitung des steuerlichen Rahmens (d. h. der Richtlinie 2011/64/EU<sup>17</sup> des Rates über die Struktur und die Sätze der **Verbrauchssteuern auf Tabakwaren**) durch. Mithilfe eines externen Bewertungsberichts<sup>18</sup> konnten verschiedene Optionen für die Verringerung des Verwaltungsaufwands und der Kosten für die Mitgliedstaaten und Wirtschaftsakteure sowie für die Verringerung von Wettbewerbsverzerrungen auf dem Binnenmarkt<sup>19</sup> und den Abbau der Anreize für den illegalen Tabakhandel ermittelt werden. Derzeit untersucht die Kommission, welche Auswirkungen von diesen Optionen zu erwarten sind, und befasst sich dabei auch mit den Definitionen und der steuerlichen Behandlung von Tabakerzeugnissen in der gesamten EU (Aktion 1.1). Ferner prüft die Kommission, ob **Rohtabak** in den Anwendungsbereich der verbrauchsteuerpflichtigen Waren gemäß der Richtlinie 2011/64/EU aufgenommen werden sollte. Dies ist bislang nicht der Fall, sodass es zurzeit nicht möglich ist, die wichtigsten Instrumente der Betrugsbekämpfung (Verwaltungszusammenarbeit, Informationsaustausch und das System zur Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS)) auf Rohtabak anzuwenden.

In diesem Zusammenhang hat die Kommission die Harmonisierung der Maßnahmen zur Verhinderung eines Lageraufbaus in der EU erwogen (Aktion 1.3). Allerdings hielten dies die Mitgliedstaaten weder für machbar noch für wünschenswert. Im Hinblick auf

---

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2015/1525 vom 9. September 2015 (ABl. L 243 vom 18.9.2015, S. 1).

<sup>14</sup> Verordnung (EU) Nr. 952/2013 vom 9. Oktober 2013 (ABl. L 269 vom 10.10.2013, S. 1).

<sup>15</sup> COM(2014) 527 final vom 21. August 2014.

<sup>16</sup> COM(2016) 476 final vom 19. Juli 2016.

<sup>17</sup> Richtlinie 2011/64/EU vom 21. Juni 2011 (ABl. L 176 vom 5.7.2011, S. 24).

<sup>18</sup> 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 (Studie über die Messung und den Abbau von Verwaltungskosten für Wirtschaftsakteure und Steuerbehörden sowie über Möglichkeiten für eine bessere Einhaltung und Sicherheit bei der Erhebung von Verbrauchssteuern auf Tabakerzeugnisse), [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise\\_duties/tobacco\\_products/studies\\_reports/ramboll-tobacco-study.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/studies_reports/ramboll-tobacco-study.pdf)

<sup>19</sup> COM(2015) 621 vom 21. Dezember 2015.

**Steuerbefreiungen im Reiseverkehr** (auf Grundlage der Richtlinie 2007/74/EG des Rates<sup>20</sup> über die Befreiung der von aus Drittländern kommenden Reisenden eingeführten Waren von der Mehrwertsteuer und den Verbrauchsteuern) kam die Kommission zu dem Schluss, dass sich dieser Sachverhalt im Rahmen nicht legislativer Maßnahmen regeln lässt<sup>21</sup> (Aktion 1.2).

e) Mit der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung („**vierte Geldwäscherichtlinie**“)<sup>22</sup> wurde ein wichtiger Schritt getan, um die Wirksamkeit der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche aus kriminellen Tätigkeiten und der Terrorismusfinanzierung zu erhöhen. In der Richtlinie werden zwecks Verhinderung von Geldwäsche hohe Standards festgelegt. So müssen die Mitgliedstaaten zum Beispiel nationale Register der wirtschaftlichen Eigentümer von Unternehmen und bestimmten Trusts einführen. Dies soll die Verfolgbarkeit von Finanzflüssen – etwa im Zusammenhang mit dem illegalen Tabakhandel – erleichtern und verhindern helfen, dass Straftäter ihre Erträge aus solchen Tätigkeiten waschen können.

Darüber hinaus hat die Kommission einen umfassenden **Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung**<sup>23</sup> angenommen. Ziel des Aktionsplans ist unter anderem die Einführung von Maßnahmen, die darauf abstellen, Geldwäsche strafbar zu machen, indem eine gemeinsame Definition des Tatbestands der Geldwäsche festgelegt wird und EU-weite Sanktionen vorgesehen werden.<sup>24</sup>

f) Als weitere Maßnahme hat die Kommission die Angleichung der **Sanktionen** für Zollrechtsverletzungen einschließlich des Zigarettenschmuggels initiiert. Dazu hat sie einen Legislativvorschlag<sup>25</sup> vorgelegt, der gegenwärtig im Rat und im Europäischen Parlament verhandelt wird. Außerdem hat der Rat im April 2017 nach einer politischen Einigung zwischen den Mitgesetzgebern über eine **neue Richtlinie über die strafrechtliche Bekämpfung von gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union gerichtetem Betrug**<sup>26</sup> seine Stellungnahme in erster Lesung angenommen.

Parallel dazu hat die Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, die der Frage nachgeht, wie wirksam die in den Mitgliedstaaten aufgrund von Straftaten im Bereich des illegalen Tabakhandels verhängten Sanktionen sind (Aktion 3.3.1). Die Studie hat ergeben, dass sich die geltenden Strafen für Zigarettenschmuggel und die Art und Weise, in der die einschlägigen Rechtsvorschriften in der Praxis durch die Gerichte angewandt werden, in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden.

## **2. Stärkung der Durchsetzungsbehörden und behördenübergreifende Zusammenarbeit**

Ein zentrales Element der Strategie von 2013 war die Stärkung der Strafverfolgung auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Akteuren.

a) Das **Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)** ist die einzige Ermittlungsbehörde der EU, die mit dem Schutz des EU-Haushalts auf Ausgaben- wie auf

---

<sup>20</sup> Richtlinie 2007/74/EG vom 20. Dezember 2007 (ABl. L 346 vom 29.12.2007, S. 6).

<sup>21</sup> COM(2013) 849 final vom 3. Dezember 2013.

<sup>22</sup> Richtlinie (EU) 2015/849 vom 20. Mai 2015 (ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

<sup>23</sup> COM(2016) 50 final vom 2. Februar 2016.

<sup>24</sup> COM(2016) 826 final.

<sup>25</sup> COM(2013) 884 final.

<sup>26</sup> COM(2012) 363 final vom 11. Juli 2012.

Einnahmenseite betraut ist. Zu den Aufgaben des Amtes gehören unter anderem die Aufdeckung und Untersuchung von Zollbetrugsfällen und die Koordinierung länderübergreifender Aktionen zur Schmuggelbekämpfung. Grundlage der überarbeiteten Verordnung Nr. 883/2013<sup>27</sup>, durch die die Arbeit des OLAF geregelt ist, ist die seit der Einrichtung des Amtes im Jahr 1999 gewonnene Erfahrung (Aktion 3.1.19). In der Verordnung wird die bisherige Praxis kodifiziert und die Wirksamkeit der Untersuchungstätigkeiten des OLAF gestärkt. Außerdem sieht die Verordnung die Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen dem OLAF und seinen Partnern vor. Seit 2012 sind die politischen Funktionen und die Untersuchungstätigkeiten des OLAF klar voneinander getrennt. Es wurde ein strategisches Team eingesetzt, das sich gezielt mit dem Kampf gegen den illegalen Tabakhandel befasst. Die Arbeit des OLAF in diesem Bereich wird durch Verbindungsbeamte in der Ukraine, in China und in den Vereinigten Arabischen Emiraten – jeweils wichtige Ursprungs- und Durchfuhrländer – unterstützt (Aktion 3.2.10).

b) Durch die Verordnung (EU) 794/2016<sup>28</sup> wurde der Rechtsrahmen für die Tätigkeiten von **Europol** gestärkt; die Durchsetzungsbefugnisse verbleiben bei den Mitgliedstaaten. Der Kampf gegen den illegalen Tabakhandel ist sowohl für das OLAF als auch für Europol vorrangig, und beide Einrichtungen sind dabei, ihre bilaterale Zusammenarbeit zu intensivieren. Dazu soll unter anderem ein gegenseitiger Zugang zu Daten und technischen Netzwerken geschaffen werden, damit sich die beiden Einrichtungen gegenseitig ergänzen und ihre jeweiligen Stärken nutzen können (Aktion 3.1.20). Zudem werden zurzeit Möglichkeiten zur Stärkung von **Eurojust**<sup>29</sup> diskutiert (Aktion 3.1.21).

c) Auf einer übergeordneten Ebene wird seit Kurzem versucht, die **behördenübergreifende Zusammenarbeit** auf diesem Gebiet zu stärken. Wie unten dargestellt (siehe Punkt 3), führen Beamte des OLAF, von Europol, Frontex, der Weltzollorganisation und Interpol regelmäßig gemeinsame Maßnahmen durch (Aktionen 3.1.17 und 3.1.18). Außerdem hat die EU 2013 das neue Europäische Grenzüberwachungssystem EUROSUR errichtet<sup>30</sup>, um das Lagebewusstsein der Mitgliedstaaten und ihre Reaktionsfähigkeit bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität und der irregulären Migration zu verbessern (Aktion 3.1.22).

d) Die Kommission unterstützt die Mitgliedstaaten zwecks Stärkung ihrer operativen und ermittlungsdienstlichen Kapazitäten mit **technischer Hilfe**. Das Programm „Hercule III“<sup>31</sup>, das für den Zeitraum 2014 bis 2020 mit einem Haushalt von 104,9 Mio. EUR ausgestattet ist, hilft den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung von Betrug, Korruption und anderen illegalen Tätigkeiten. Mit „Hercule III“ werden Maßnahmen wie die Anschaffung von Röntgenscannern (mit denen z. B. in Lkw versteckte Zigaretten aufgespürt werden können) und anderen technischen Ausrüstungen durch die Zollbehörden oder Schulungsmaßnahmen zum Austausch bewährter Verfahren gefördert. Ferner werden andere Initiativen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich, zum Beispiel gemeinsame Zollaktionen (siehe unten Punkt 3b), durch die AFIS-IT-Plattform der Kommission (Anti-Fraud Information System, Informationssystem für die Betrugsbekämpfung) unterstützt. Während des Mandats der ehemaligen Task-Force für Griechenland stellte die Kommission zudem den

---

<sup>27</sup> Verordnung (EU, Euratom) Nr. 883/2013 vom 11. September 2013 (ABl. L 248 vom 18.9.2013, S. 1).

<sup>28</sup> Verordnung (EU) Nr. 794/2016 vom 11. Mai 2016 (ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53).

<sup>29</sup> COM(2013) 535 final.

<sup>30</sup> Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 vom 22. Oktober 2013 (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 11).

<sup>31</sup> Verordnung (EU) Nr. 250/2014 vom 26. Februar 2014 (ABl. L 84 vom 20.3.2014, S. 6).

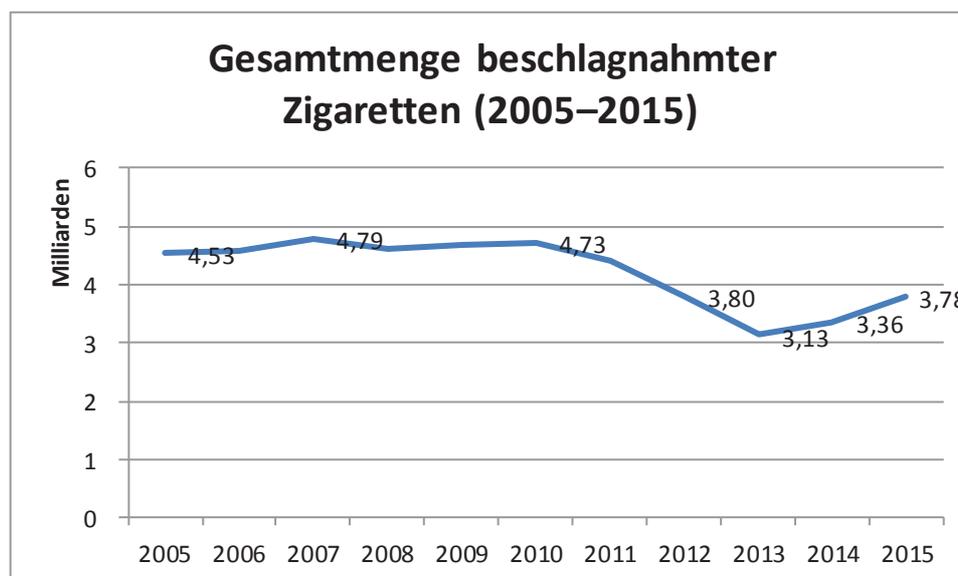
griechischen Zollbehörden ihr institutionelles Fachwissen im Bereich der Betrugsbekämpfung zur Verfügung (Aktion 3.1.23).

### 3. Verstärkung der Strafverfolgung: operative Tätigkeiten, Risikomanagement und Erkenntnisgewinnung

Damit die politischen Maßnahmen zur Eindämmung des illegalen Tabakhandels erfolgreich sein können, müssen sie durch **konsequente und koordinierte Strafverfolgungstätigkeiten** ergänzt werden.

a) Die Durchsetzungsbehörden in der EU haben ihren Kampf gegen den illegalen Tabakhandel intensiviert: Die **Beschlagnahmen** illegaler Tabakerzeugnisse (vorwiegend Zigaretten), die seit 2011 zurückgegangen waren, nehmen wieder zu. Den Zahlen der Mitgliedstaaten zufolge sind die beschlagnahmten Mengen von 3,1 Mrd. im Jahr 2013 auf 3,8 Mrd. im Jahr 2015 gestiegen (siehe Abbildung 1). Diese Ergebnisse sind in erster Linie auf die tägliche Arbeit der nationalen Behörden zurückzuführen. In den vergangenen zwei Jahren trugen die **Aktionen des OLAF** zur Beschlagnahme von über einer Milliarde Zigaretten bei.

*Abbildung 1: Entwicklung der Gesamtmengen beschlagnahmter Zigaretten in der EU, 2005–2015*



b) **Gemeinsame Zollaktionen (GZA)** sind operative, koordinierte und gezielte Maßnahmen, die von den Zollbehörden in einem begrenzten Zeitraum zur Bekämpfung des grenzüberschreitenden illegalen Warenhandels durchgeführt werden. Neben den operativen Ergebnissen tragen die GZA auch maßgeblich zur Stärkung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und zur Vertrauensbildung zwischen den Strafverfolgungsbehörden in den Mitgliedstaaten bei. Seit 2013 hat das OLAF zahlreiche ausschließlich oder teilweise auf den illegalen Tabakhandel ausgerichtete GZA organisiert oder an solchen Aktionen teilgenommen. Mehrere Aktionen (siehe Tabelle 1) waren auf die Ostgrenze der EU konzentriert, weil etwa die Hälfte aller Beschlagnahmen von Zigaretten in der EU in den Mitgliedstaaten dieser Region stattfinden (Aktionen 3.1.3 und 3.1.7).

**Tabelle 1: wichtigste gemeinsame Zollaktionen in der EU seit 2013**

<b>Jahr</b>	<b>GZA-Bezeichnung</b>	<b>Leitung</b>	<b>Beschlagnahmte Zigaretten</b>
2013	Romoluk	RO, OLAF	23 Mio.
2013	Warehouse	LT, OLAF	45 Mio.
2014	Replica	OLAF	130 Mio.
2015	Baltica	PL, OLAF	13 Mio.
2015	Romoluk II	RO, OLAF	3,74 Mio.
2016	Magnum	EE, OLAF	11 Mio.

Darüber hinaus hat die Kommission in den Jahren 2013 und 2014 im Rahmen des gemeinsamen Systems für das Risikomanagement die vorrangige Kontrollmaßnahme „DISMANTLE“<sup>32</sup> mit allen Mitgliedstaaten koordiniert. Während der auf zwölf Monate angesetzten Maßnahme wurden 816 Mio. Zigaretten beschlagnahmt. Ferner konnten auf Grundlage der dabei gewonnenen Erkenntnisse mehrere spezifische Empfehlungen abgegeben werden, wie in Zukunft bessere Risikoanalysen zum Schmuggel von Verbrauchsgütern erstellt werden können (Aktion 3.1.2). In den Jahren 2015 und 2016 hat das OLAF ferner den gemeinsamen Aktionstag „HANSA“ unterstützt, der von den Mitgliedstaaten mithilfe von Europol im Rahmen des Schwerpunkts „Verbrauchssteuerbetrug“ des EU-Politikzyklus zu schwerer und organisierter Kriminalität durchgeführt wurde.<sup>33</sup>

c) Neben diesen operativen Tätigkeiten in Europa finden auch **Aktionen auf globaler Ebene** statt. Etwa 100 Zollverwaltungen nahmen an den von der Weltzollorganisation (im Jahr 2014 sowie mit Unterstützung des OLAF und von Europol erneut im Jahr 2016) initiierten und organisierten Aktionen GRYPHON I und II teil. Im Zuge dieser Maßnahmen wurden weltweit 1,39 Mrd. Zigaretten, 287 000 Zigarren und mehrere Hundert Tonnen anderer Tabakerzeugnisse beschlagnahmt. Auch eine Reihe von Maschinen(teilen) für die Herstellung von Zigaretten sowie 12 Mio. Verbrauchsteuerbanderolen wurden beschlagnahmt. Im Rahmen dieser zwei Aktionen wurden zahlreiche illegale Tabakfabriken zerstört und über 150 beteiligte Personen festgenommen.

d) Die Zollbehörden haben sich auch verstärkt für eine verbesserte Analyse der Entwicklung des illegalen Tabakmarkts eingesetzt. Im Mai 2014 kamen Experten zusammen, um über Möglichkeiten einer Optimierung der **Datenerfassung über Beschlagnahmen** zu diskutieren (Aktion 3.1.12). In Verbindung mit neuen<sup>34</sup> und optimierten Instrumenten haben diese Bemühungen dafür gesorgt, dass jetzt genauere Informationen über Beschlagnahmen in Europa vorliegen (Aktionen 3.1.11 und 3.1.10).

e) Wenn die Zollbehörden Zigaretten beschlagnahmen, lassen sich einzelne, an einem bestimmten Ort erfolgte Beschlagnahmen oft nur schwer mit an einem anderen Ort

<sup>32</sup> Pressemitteilung der Kommission abrufbar unter [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-679\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-679_de.htm).

<sup>33</sup> Bei dem „EU-Politikzyklus“ handelt es sich um eine 2010 von der EU angenommene Methodik, um den größten kriminellen Bedrohungen der EU zu begegnen. Jedes Jahr werden entsprechend von den Mitgliedstaaten vorgegebener Prioritäten operative Aktionspläne zur Koordinierung der grenzüberschreitenden Strafverfolgungstätigkeiten ausgearbeitet. Eine dieser Prioritäten für den Politikzyklus 2014–2017 ist der Verbrauchssteuerbetrug.

<sup>34</sup> Ein Beispiel ist die „Tobacco Seizure Management Application“ (ToSMA, Anwendung zur Steuerung der Beschlagnahme von Tabakerzeugnissen) zur Bearbeitung von Beschlagnahmen, die im Rahmen der mit den größten Herstellern geschlossenen Betrugsbekämpfungsvereinbarungen erfolgen. Siehe SWD(2016) 44 vom 24. Februar 2016, S. 24.

beschlagnahmen Zigaretten aus derselben illegalen Charge in Verbindung bringen. Hier können **Zolllabore** die Ermittler mit Analysen unterstützen. Zu diesem Zweck hat die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission 2015 ein Labor für die unabhängige Analyse aller Arten von beschlagnahmen Zigaretten errichtet. Ein weiterer Aufgabenbereich des Labors ist die Durchführung von Kontrollen im Rahmen der Umsetzung der Betrugsbekämpfungsvereinbarungen, die mit drei großen Tabakherstellern geschlossen wurden (Aktionen 3.1.8 und 3.1.9).

#### **4. Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit mit wichtigen Ursprungs- und Durchfuhrländern**

Zur Verbesserung der grenzübergreifenden Koordinierung und Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels war die Kommission auch im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit mit wichtigen Herkunfts- und Durchfuhrländern tätig:

a) Bei der Bekämpfung des Zollbetrugs arbeiten die Zollbehörden auf der Grundlage von in internationalen Verträgen festgelegten Vorschriften über die **gegenseitige Amtshilfe** grenzübergreifend zusammen. Seit 2013 sind mit 14 weiteren Ländern vereinbarte Bestimmungen über die gegenseitige Amtshilfe in Kraft getreten. Heute bestehen mit mehr als 70 Ländern Verträge, die entsprechende Regelungen enthalten.

b) Seit 2015 haben Sachverständige der Mitgliedstaaten und der Kommission bzw. des OLAF ihren **bilateralen Dialog<sup>35</sup> in Zollfragen** insbesondere mit Russland, Belarus und der Ukraine intensiviert. Die Treffen finden auf fachlicher Ebene statt und haben die Verbesserung der laufenden grenzübergreifenden Zusammenarbeit zum Ziel, wobei insbesondere der illegale Tabakhandel im Mittelpunkt steht (Aktionen 3.2.4 und 3.2.5).

c) Einer der treibenden Faktoren des grenzübergreifenden Handels im Allgemeinen und des illegalen Handels im Besonderen ist das große Preisgefälle zwischen den EU-Mitgliedstaaten und benachbarten Ländern wie Belarus, der Ukraine und Russland. Um diesem finanziellen Anreiz zum Schmuggel entgegenzuwirken, haben sich Moldau, die Ukraine und Georgien in den kürzlich mit der EU vereinbarten Assoziierungsabkommen **verpflichtet, ihre Verbrauchsteuersätze anzuheben und ihre Verbrauchsteuerstrukturen anzupassen** (Aktion 3.2.3).

d) Die EU hat es zur Regel gemacht, bei der Gewährung von Zollpräferenzen für Drittländer auch **Klauseln zur Betrugsbekämpfung** auszuhandeln. Inzwischen bestehen entsprechende Klauseln – die auch für den illegalen Tabakhandel gelten – mit vielen Partnerländern, um die Zusammenarbeit im Bereich der Zollfahndung zu fördern. Seit 2013 sind mit Kanada, Georgien, Moldau, Singapur und Vietnam Betrugsbekämpfungsklauseln vereinbart worden; mit weiteren Ländern wird zurzeit verhandelt (Aktion 3.2.11).

e) Das OLAF greift unter anderem auf **Instrumente für die Verwaltungszusammenarbeit** mit den zuständigen Behörden in Drittländern zurück, um die praktische Ermittlungszusammenarbeit zu vereinfachen. In den vergangenen Jahren hat das OLAF verstärkt Instrumente für die Verwaltungszusammenarbeit ausgehandelt. Inzwischen bestehen entsprechende Vereinbarungen mit den Zollbehörden in Australien, Bangladesch, Belarus, China, Marokko, Moldau, Taiwan und der Ukraine (Aktionen 3.2.6 und 3.2.7).

---

<sup>35</sup> Beispiele sind das Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Ukraine, der strategische Rahmen für die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland im Zollwesen, die Arbeitsgruppe EU-Russland zu Fragen des Zoll- und Grenzwesens oder der Aktionsplan für den Dialog zwischen der EU und Belarus über das Zollwesen.

## 5. Maßnahmen betreffend die Nachfrageseite des illegalen Tabakmarktes

In der Strategie von 2013 wurde darauf hingewiesen, dass der Kenntnisstand über die **Nachfrageseite** verbessert werden muss. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Eurobarometer-Umfrage<sup>36</sup> zur Einstellung der Menschen gegenüber dem illegalen Tabakhandel<sup>37</sup> finanziert. Diese erstmalige Umfrage zu dem Thema ergab die folgenden wesentlichen Erkenntnisse: Das größte Problem des Schwarzmarkthandels mit Zigaretten sehen die Menschen in den Einnahmeverlusten für den Staat; sie kaufen Schwarzmarktzigaretten, weil sie preiswert sind; die Marktdurchdringung mit Schwarzmarktzigaretten ist in Mittel- und Osteuropa besonders stark ausgeprägt; nur 14 % der Menschen halten den Schwarzmarkthandel mit Zigaretten für eine wichtige Einkommensquelle für das organisierte Verbrechen (Aktion 1.4).

### ABSCHNITT C: AKTUELLE INFORMATIONEN ÜBER DEN ILLEGALEN TABAKMARKT IN DER EU

Obwohl die Strategie von 2013 in den vergangenen Jahren auf europäischer und nationaler Ebene umgesetzt wurde, **liegt der illegale Tabakhandel in der EU nach wie vor insgesamt auf besorgniserregend hohem Niveau.**

Es liegt in der Natur der Sache, dass sich verborgene Aktivitäten nur schwer quantifizieren lassen. Vor diesem Hintergrund schätzen verschiedene Quellen<sup>38</sup>, dass der **Konsum illegaler Tabakerzeugnisse** in der EU trotz eines allgemeinen Rückgangs des Tabakkonsums in der EU<sup>39</sup> **im Wesentlichen unverändert** geblieben ist und etwa zwischen 55 bis 65 Milliarden Zigaretten liegt. Die Beschlagnahmen illegaler Tabakerzeugnisse in der EU haben in den vergangenen zwei Jahren um ein Fünftel zugenommen (siehe oben Punkt 3a), was auf einen gleichbleibenden oder sogar wachsenden Anteil illegaler Zigaretten schließen lässt. In einigen Mitgliedstaaten könnte der Anteil des illegalen Marktes bei über einem Viertel des gesamten Tabakmarktes liegen.

Die **durchschnittlichen Mengen einzelner Beschlagnahmen** sind in den vergangenen Jahren zurückgegangen. Heute ist der Schmuggel sehr großer Mengen illegaler Tabakerzeugnisse, insbesondere in Containern, seltener geworden. Stattdessen werden immer öfter kleine Mengen in mehreren grenzüberschreitenden Beförderungen geschmuggelt; teilweise werden diese Transporte von kriminellen Banden organisiert. Derartige Kleintransporte stellen die Strafverfolgungsbehörden vor andere Herausforderungen als der illegale Handel in Containern.

Wie im Februar 2016 festgestellt<sup>40</sup> wurde, hat sich die **Zusammensetzung des illegalen Tabakmarktes im Laufe der Jahre stark verändert**. Bei umfangreichen Beschlagnahmen in der EU wird viel seltener als früher Schmuggelware der großen internationalen Hersteller gefunden. Hingegen kommen **markenlose Zigaretten** („cheap whites“) und **Fälschungen** (einschließlich gefälschter markenloser Zigaretten) bei umfangreichen Beschlagnahmen

<sup>36</sup> Befragt wurden 27 672 Personen in allen Mitgliedstaaten. Die Umfrage wurde im Herbst 2015 durchgeführt.

<sup>37</sup> [https://ec.europa.eu/anti-fraud/public-perception-illicit-tobacco-trade\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/public-perception-illicit-tobacco-trade_en).

<sup>38</sup> SWD(2016) 44 vom 24. Februar 2016, S. 10–11.

<sup>39</sup> Zahlen der Kommission zufolge, die auf Daten aus den Mitgliedstaaten basieren, ist die Menge der in Verkehr gebrachten Zigaretten von 728 Mrd. (2005) auf 486 Mrd. (2014) gesunken. Siehe [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/excise\\_duties/tobacco\\_products/tobacco\\_products\\_releases-consumption.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/tobacco_products_releases-consumption.pdf).

<sup>40</sup> SWD(2016) 44 vom 24. Februar 2016.

besonders häufig vor<sup>41</sup>, insbesondere bei Beschlagnahmen im Zusammenhang mit Containertransporten. In diesem Zusammenhang hat das Europäische Parlament die Kommission aufgefordert, neue Maßnahmen zur Lösung des Problems der markenlosen Zigaretten auf den Weg zu bringen.<sup>42</sup>

Der steigende Shishakonsum in der EU schlägt sich in umfangreichen Beschlagnahmen der Mitgliedstaaten von geschmuggeltem **Wasserpfeifentabak** nieder.

Zudem scheint auch die **illegale Herstellung von Tabakwaren innerhalb der EU** sprunghaft anzusteigen, was durch die großen Mengen beschlagnahmten Rohtabaks und die Aufdeckung zahlreicher illegaler Tabakfabriken<sup>43</sup> bestätigt wird. Die zunehmende Verbreitung der illegalen Herstellung innerhalb der EU ist möglicherweise eine Reaktion der Schmuggler auf die strengere Überwachung der EU-Außengrenzen.

Die im Rahmen der Strategie von 2013 ermittelten **wichtigsten Ursprungs- und Durchfuhrländer** geben nach wie vor Anlass zur Sorge, wenngleich sich die Beteiligung einzelner Länder offenbar verlagert. Inzwischen scheinen sich die Quellen in Ostasien zu vervielfältigen, wohingegen der Schmuggel aus China offenbar abnimmt. Zudem begünstigt die Schwächung der Regierungsstrukturen in Ländern wie Libyen den Schmuggel im Mittelmeerraum. Besonders bedenklich sind weiterhin der Schmuggel markenloser Zigaretten aus Belarus sowie die Durchfuhr und die illegale Herstellung in den Freizonen der Vereinigten Arabischen Emirate.

Schmuggler und andere Kriminelle missbrauchen nach wie vor bestimmte **Zoll- und Verbrauchsteuervorschriften, nach denen die Beförderung von Waren in einem Verfahren der Steueraussetzung gestattet ist**. In einem für Straftäter besonders lukrativen Szenario werden dabei innerhalb der EU hergestellte Zigaretten zur Ausfuhr angemeldet, in Wirklichkeit jedoch nicht ausgeführt bzw. nach der Ausfuhr wieder in die EU geschmuggelt. Desgleichen können Einfuhren im Rahmen des Versandverfahrens mithilfe mehrerer fiktiver Beförderungen in die Zollunion verbracht werden, um den eigentlichen Bestimmungsort der Zigaretten zu verschleiern. Tatsächlich werden diese Zigaretten dann illegal ohne Entrichtung von Mehrwertsteuern oder Verbrauchsteuern auf dem EU-Schwarzmarkt vertrieben.

## **ABSCHNITT D: WICHTIGSTE ERFAHRUNGEN UND WEITERE ÜBERLEGUNGEN**

### **1. Weiteres Vorgehen auf Basis der Strategie von 2013**

Die **wesentlichen Säulen der Strategie von 2013 sowie fast alle Elemente des Aktionsplans sind umgesetzt worden**. Da die Problematik weiterhin besteht und einige wichtige Maßnahmen noch umgesetzt werden müssen, sollten die laufenden Arbeiten mit folgenden Anpassungen fortgeführt werden:

---

<sup>41</sup> Aus den Daten der Mitgliedstaaten über beschlagnahmte Waren für das Jahr 2013 geht hervor, dass es sich bei acht der zehn am häufigsten beschlagnahmten „Marken“-Zigaretten um „cheap whites“ (markenlose Ware) handelt. Über 90 % der gut 1 Mrd. Zigaretten, die in den vergangenen zwei Jahren mit Unterstützung des OLAF beschlagnahmt wurden, waren markenlose Zigaretten.

<sup>42</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2016 (2016/2555(RSP)).

<sup>43</sup> Den polnischen Behörden zufolge wurden 2016 allein in Polen über 40 Fabriken mit einer geschätzten Produktionskapazität von mehreren Milliarden Zigaretten pro Jahr aufgedeckt.

- a) Die Richtlinie für Tabakerzeugnisse und das FCTC-Protokoll werden für die **Sicherung der Lieferkette** der rechtmäßig für den EU-Markt hergestellten Zigaretten sowie der in der EU zur Ausfuhr produzierten Zigaretten eine entscheidende Rolle spielen. Allerdings werden beide Instrumente erst in einigen Jahren ihre volle Wirkung entfalten.

Die Kommission wird sich bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels in den kommenden Jahren schwerpunktmäßig damit befassen, das FCTC-Protokoll gegenüber Drittländern (und den Mitgliedstaaten) als Instrument zur Sicherung der weltweiten Lieferketten zu fördern und die Umsetzung des Protokolls innerhalb der EU voranzubringen. Letztlich wird sich der illegale Handel mit Tabakerzeugnissen am wirksamsten bekämpfen lassen, wenn das FCTC-Protokoll mithilfe eines abgestimmten Handlungsrahmens auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene umgesetzt wird.

- b) Durchsetzungsbehörden wie das OLAF wurden gestärkt, und die behördenübergreifende Zusammenarbeit erfolgt zunehmend koordiniert. Dieser **verbesserte Durchsetzungsrahmen** hatte einen deutlichen Anstieg der Beschlagnahmen in der EU seit 2013 zur Folge. Um der Verlagerung der illegalen Herstellung von außerhalb in die EU entgegenzuwirken, sollten verschärfte Durchsetzungsmaßnahmen auf EU-Ebene – und eine Ausweitung der einschlägigen Durchsetzungsbefugnisse des OLAF – erwogen werden.
- c) Diesbezüglich haben die EU und die Mitgliedstaaten auch bei der **Einbindung von Kapazitäten in den Bereichen Analyse, Berichterstattung und IT-Systeme** Fortschritte erzielt. Die Zollbehörden bauen ihre Analysekenntnisse und -kapazitäten bereits aus, damit sie die verfügbaren Datenquellen<sup>44</sup> optimal nutzen können. Dieser Prozess könnte durch die weitere Bündelung der auf europäischer Ebene verfügbaren Analysekapazitäten - etwa durch den Zugang zu einschlägigen IT-Systemen und Datenbanken - gefördert werden. Ferner sollten alle Ermittler ermutigt werden, die Möglichkeiten des Tabaklabors der Gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission voll auszuschöpfen.
- d) **Die Zusammenarbeit mit wichtigen Ursprungs- und Durchfuhrländern** wird intensiviert, wobei sich die entsprechenden diplomatischen Initiativen zwangsläufig erst mit der Zeit in einer wirksamen Durchsetzung niederschlagen werden. Bei der Einbindung von Drittländern wurden auf institutioneller und operativer Ebene bereits gute Fortschritte erzielt; die bilateralen Kontakte zu den Schlüsselländern sollten weiter gestärkt werden. Diese Kontakte könnten auch zur Förderung des FCTC-Protokolls genutzt werden – die EU ist gut aufgestellt, um ihren diplomatischen Einfluss hierfür zu nutzen. In diesem Zusammenhang sollte in Betracht gezogen werden, die Zahl der OLAF-Verbindungsbeamten über die bestehenden drei Verbindungsbeamte hinaus zu erhöhen, sofern entsprechende Mittel zur Verfügung stehen.
- e) Die mit der Durchsetzung befassten Stellen setzen sich weniger konsequent als beispielsweise die Gesundheitsbehörden mit der **Nachfrage** nach illegalen Erzeugnissen auseinander. Einige Mitgliedstaaten (zum Beispiel Estland) haben jedoch interessante Initiativen auf diesem Gebiet gestartet und Aufklärungskampagnen durchgeführt, in deren Rahmen auf die Verbindung zwischen illegalen Zigaretten und

---

<sup>44</sup> Zum Beispiel Containerstatusmeldungen und die im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 515/97 des Rates eingerichteten Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverzeichnisse.

organisierter Kriminalität aufmerksam gemacht wird. Das Potential solcher nachfrageorientierter Maßnahmen könnte systematischer genutzt werden.

## 2. Weitere Überlegungen

Ungeachtet der bislang ergriffenen Maßnahmen ist der Umfang des illegalen Handels im Wesentlichen unverändert geblieben. Vor allem das Problem der markenlosen Zigaretten und gefälschter Waren ist zwar nicht ganz neu, hat sich in den vergangenen Jahren jedoch in bedenklicher Weise verschärft. Insofern erscheint es nunmehr angebracht, zusätzliche Maßnahmen für eine wirksame Ergänzung der Strategie von 2013 zu erwägen. Folgende Punkte werden für weitere Überlegungen vorgeschlagen:

- a) Die Anreize für Schmuggler sollten verringert werden. Zurzeit besteht der Hauptanreiz für den illegalen Tabakhandel in der Möglichkeit, das bestehende **Preisgefälle** zwischen den EU-Mitgliedstaaten und ihren Nachbarländern (aber auch zwischen Märkten in den EU-Mitgliedstaaten<sup>45</sup>) auszunutzen. In einem herkömmlichen 40-Fuß-Container können ca. 20 Mio. Zigaretten in die EU geschmuggelt werden, die je nach Steueraufwand bis zu 2 Mio. EUR an illegalen Einnahmen einbringen können. Der Preis von Tabakwaren hängt wesentlich vom Steuersatz ab; gleichzeitig beeinflusst der Preis nach den Regeln der Preiselastizität die Rauchgewohnheiten der Verbraucher. Eine nach oben orientierte Konvergenz der in den Mitgliedstaaten geltenden Steuersätze würde helfen, Betrug und Schmuggel einzudämmen. Nachbarländer mit extrem niedrigen Steuern auf Tabakerzeugnisse (z.B. Belarus) sollten angehalten werden, ihre Verbrauchsteuersätze an die in der EU geltenden Minimalsätze anzunähern, was nicht zuletzt auch im gemeinsamen gesundheits- und haushaltspolitischen Interesse läge.
- b) Der Effekt verringerter Anreize ließe sich verstärken, wenn gleichzeitig für einen **Anstieg der Produktions- und Distributionskosten der Schmuggler** gesorgt würde und Sanktionen eine ausreichend abschreckende Wirkung hätten. Folgende Initiativen wären denkbar:
  - i. **Einschränkung des Zugangs zu den Vormaterialien**, die für illegal tätige Tabakhersteller unverzichtbar sind. Die Einschränkung ihres Zugangs zu wichtigen Vormaterialien würde ihre Betriebsabläufe stören. Das Europäische Parlament hat die Kommission aufgefordert, Maßnahmen zur Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle der Vormaterialien zu ergreifen.<sup>46</sup> Neben den Produktionsanlagen kämen hierfür drei wesentliche Produktgruppen in Frage:
    - Die Kontrolle der Verbringung von **Rohtabak**, der gegenwärtig nicht der Verbrauchsteuer unterliegt, wird derzeit überprüft (siehe oben Punkt B1d). Allerdings ist der Markt für Rohtabak fragmentiert, da viele Erzeuger innerhalb und außerhalb der EU tätig sind.
    - Das für Zigaretten verwendete **Papier** hat besondere Eigenschaften. Die Überwachung und Kontrolle von Papier ist wegen der Vielzahl an Herstellern auf der Welt problematisch.

---

<sup>45</sup> Der Durchschnittspreis für 20 Zigaretten liegt in Finnland bei 5,01 EUR. In Russland beträgt er lediglich 0,95 EUR und liegt in Belarus noch einmal um etwa die Hälfte niedriger. Zudem kostet ein Paket mit 20 Zigaretten in Polen durchschnittlich 2,08 EUR, in Irland hingegen 9,09 EUR (vgl. die jährliche Risikoanalyse von Frontex zur Lage an den osteuropäischen Außengrenzen 2015, S. 24).

<sup>46</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2016 (2016/2555(RSP)).

- Dagegen sind im Bereich des in Zigarettenfiltern verwendeten **Celluloseacetats** nur wenige Hersteller tätig, sodass die Nachfrage auf diesem Markt wirksamer kontrolliert werden könnte. In Anbetracht der weltweiten Beschaffungsmöglichkeiten in dieser Branche (insbesondere für Zigarettenhersteller in Drittländern) ist jedoch schwer vorstellbar, dass ein auf Europa beschränktes Kontrollsystem wirksam wäre. Eine Grundvoraussetzung wäre also die Mitarbeit der Industrie und der Länder, in denen die betreffenden Unternehmen niedergelassen sind.
    - ii. **Straffung der von den Schmugglern ausgenutzten Logistikkette.** Hierzu wäre eine genauere Überwachung der häufig von Schmugglern missbrauchten Zollverfahren erforderlich (siehe Abschnitt C). Die für die Einfuhr von Zigaretten geltende Steuerregelung besteht aus Steuer- und Zollvorschriften, die oft von unterschiedlichen Behörden umgesetzt werden. Die Zusammenarbeit dieser nationalen Behörden kann zum Beispiel durch die Interoperabilität von IT-Systemen weiter intensiviert werden.
    - iii. **Sanktionen und Garantien.** Es ist fraglich, ob die verwaltungs- und/oder strafrechtlichen Sanktionen, die die Mitgliedstaaten bei Schmuggeldelikten verhängen, eine ausreichend abschreckende Wirkung haben. Dies ist im Binnenmarkt umso wichtiger, da die Attraktivität des illegalen Tabakhandels in einem Mitgliedstaat leicht zu umfassendem Schmuggel in einem anderen führen kann.
- Unklar ist auch, ob die Bemessung der Sicherheitsleistungen, die in den Mitgliedstaaten bei bestimmten sensiblen Tätigkeiten in Verbindung mit der zollfreien Behandlung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (wie dem Betrieb eines Zollverschlusslagers) erforderlich sind, hinreichend der Möglichkeit Rechnung trägt, dass kriminelle Banden damit illegale Gewinne erzielen können.
- c) Die Kommission **unterstützt die Mitgliedstaaten** seit vielen Jahren bei der Bekämpfung des illegalen Tabakhandels. Vor allem die Mitgliedstaaten an der EU-Ostgrenze stehen im Kampf gegen den Schmuggel illegaler Tabakwaren in die EU auf dem Landweg an vorderster Front. Daher sollte geprüft werden, ob es im allgemeinen Interesse läge, die betreffenden Zollbehörden gezielter zu unterstützen. Diese Frage könnte im Rahmen der Überprüfung des Programms „Hercule“ untersucht werden, wobei auch den neuen Pflichten nach Maßgabe des FCTC-Protokolls Rechnung getragen werden sollte.
  - d) Zurzeit wird diskutiert, ob die geltenden Rechtsinstrumente wie die Vereinbarungen über die gegenseitige Amtshilfe ausreichende Möglichkeiten für einen systematischen **Austausch von Zolldaten** mit den Nachbarländern bieten. Um hier Abhilfe zu schaffen, hat der Rat die Einführung neuer Instrumente<sup>47</sup> auf Grundlage des neuen Artikels 12 des **Zollkodex** der Union gefordert.
  - e) An der Lieferkette sind zahlreiche rechtmäßig tätige private und staatliche zwischengeschaltete Akteure beteiligt, darunter Versender und Spediteure, Häfen, Frachtführer, Zollagenten oder Lagerunternehmen. Diese Akteure sind auf ihren guten Ruf bedacht und könnten im Kampf gegen den illegalen Tabakhandel zu noch wertvolleren Verbündeten werden.

Wie im FCTC-Protokoll bestätigt wird, stellen die Erzeugung in sowie der Schmuggel aus und durch **Freizonen** eine besondere Herausforderung dar. Oft wird es nur in

---

<sup>47</sup> Schlussfolgerungen des Rates vom 16. Dezember 2016.

Zusammenarbeit mit den Kommunalbehörden möglich sein, die aktuellen Probleme zu bewältigen. Dazu könnte erwogen werden, mit den betroffenen Ländern – unter anderem mit den Vereinigten Arabischen Emiraten/Dubai – Vereinbarungen über die Zusammenarbeit im Zollbereich zu schließen, sofern noch keine entsprechenden Vereinbarungen bestehen.

- f) Zudem gibt es derzeit keine **unabhängige Schätzung** zu Umfang und Entwicklung des illegalen Tabakmarktes in der EU. Zwar wurden die Statistiken verbessert, doch stützen sie sich zwangsläufig allein auf Beschlagnahmen, die jedoch kein vollständiges und unabhängiges Bild des illegalen Marktes vermitteln können. Zur weiteren Unterstützung einer sachlich fundierten und zielgerichteten Politikgestaltung werden daher möglicherweise zusätzliche, beispielsweise auf Konsummustern basierende, Erkenntnisse benötigt.

## **ABSCHNITT E: SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Trotz der seit 2013 ergriffenen Maßnahmen stellt der illegale Tabakhandel nach wie vor eine unverändert große Herausforderung dar. Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben keine andere Wahl, als der Bedrohung durch den illegalen Tabakhandel und seinen veränderten Mustern auch weiterhin entschlossen entgegenzutreten, da diese illegale Aktivität der öffentlichen Gesundheit, den öffentlichen Finanzen und der Sicherheit abträglich ist.

Die Strategie von 2013 bietet eine Kombination aus konsequenten rechtlichen Gegenmaßnahmen, flexiblen Strafverfolgungsmaßnahmen und einer verbesserten Zusammenarbeit auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene und bleibt auch weiterhin maßgeblich. Es ist verfrüht, ein endgültiges Urteil über die Wirksamkeit der Strategie zu fällen, da ihre zentralen Bestandteile (zum Beispiel das System für die Verfolgung und Rückverfolgung) noch nicht anwendbar sind.

Angesichts der wachsenden Bedrohung insbesondere durch markenlose Zigaretten wird das FCTC-Protokoll, sobald es von einer kritischen Masse von Ländern vollständig angewandt wird, zu einem Schlüsselinstrument für die Bekämpfung des weltweiten illegalen Tabakhandels werden. Obwohl vor allem die Verfolgung und die Rückverfolgung helfen werden, die Lieferkette zu sichern, sind noch zusätzliche Instrumente erforderlich, um der illegalen Zigarettenherstellung im In- oder Ausland wirksam zu begegnen.

Vor diesem Hintergrund und auf Grundlage dieser Analyse sowie des weiteren Dialogs mit den Interessenträgern wird die Kommission ihre Bewertung der gegenwärtigen Strategie abschließen und 2018 über geeignete Folgemaßnahmen entscheiden.