

Cigarettsmugling i Danmark

- En analyse af det ulovlige cigaretmarked i Danmark 2014-2017



Indholdsfortegnelse

01	Indledning	3
01.1	Resumé	4
01.2	Anbefalinger	6
02	Vidensopsamling	7
02.1	Indledning	7
02.2	Forbrug af ulovlige cigaretter	9
02.3	Smugling af ulovlige cigaretter – hvordan?	14
02.4	Hvad driver den ulovlige handel med cigaretter?	18
03	Cigaretsmugling i Danmark 2014- 2017	21
03.1	Indledning	21
03.2	Datakilder	21
03.3	Beslag - hvor meget?	25
03.4	Hvorfra, hvordan og hvem?	26
03.5	Rocker-/bandemiljøets involvering	29
04	Udvalgte sager fra 2014-2017	31
04.1	Indledning	31
04.2	Udvælgelse af sager	31
04.3	Cigaretter	33
04.4	Vandpibetobak	35
	Litteraturliste	36

01 Indledning

Analysen "Cigaretsmugling i Danmark" er en opfølgning på initiativ 32 i bandepakke III:

"Rigspolitiet skal inden udgangen af 2017 i samarbejde med bl.a. SKAT analysere cigaretsmugling med henblik på at afdække kriminalitetsmønstre, nye trends og nøglepersoner bag kriminaliteten, herunder forbindelser til rocker- og bandemiljøet. Analysen skal komme med anbefalinger, der kan medvirke til at styrke den fremadrettede myndighedsindsats på området."

Rigspolitiet har i samarbejde med SKAT gennemført en analyse af et antal told- og straffesager med henblik på at afdække cigaretsmuglingen i Danmark.

Initiativets tre centrale spørgsmål om "kriminalitetsmønstre", "nye trends" og "nøglepersoner" er blevet besvaret gennem en analyse, som bl.a. søger at afdække typer af gerningspersoner (mulige relationer til rocker- og bandemiljøet), omfang, modus for indsmugling, indsmuglingsruiter og netværk. Analysen har skabt et opdateret vidensgrundlag og resulteret i en række anbefalinger, som kan styrke en fremadrettet myndighedsindsats på området.

Rigspolitiet har i forbindelse med analysens gennemførelse nedsat en følgegruppe med følgende personer:

- Thomas Otto, Security & AIT Enforcement Manager NEC, British American Tobacco
- Klaus Berg, Manager ITS&P Nordics, Philip Morris Denmark ApS.
- Maria Krüger Torp, Direktør, Tobaksproducenterne
- Morten Jepsen, Funktionsleder, SKAT
- Diana Kielstrup, Analytiker, SKAT
- Lars Mortensen, Leder af National Monitoring og Analyse, Rigspolitiet
- Ole Gregersen, Leder af Efterretningsanalyse, Rigspolitiet (formand)

Følgegruppens opgave har været at yde faglig rådgivning i forbindelse med gennemførelsen af analysen. Der er blevet afholdt to følgegruppemøder i projektperioden. Følgegruppen har givet faglige kommentarer til udkastene til alle analysens kapitler. Rigspolitiet takker følgegruppen for at stille deres faglige viden til rådighed.

Analysen bygger på materiale fra SKAT, Politiets Sagsstyringssystem (POLSAS), industrien og dennes brancheforening. Det endelige ansvar for analysens konklusioner og anbefalinger er Rigspolitiets.

SKAT har udover sin deltagelse i følgegruppen leveret en væsentlig del af datagrundlaget til analysen og løbende bidraget med ekspertviden om bl.a. smugling, afgiftsregler samt historik om emnet.

Yderligere har der været en løbende dialog med Europol, og der har været afholdt et møde med en repræsentant fra Europol for at sikre den mest opdaterede viden på europæisk plan.

01.1 Resumé

Det danske ulovlige cigaretmarked havde i 2016 en størrelse på 1,8 % af det samlede forbrug – svarende til 110 millioner cigaretter. 86 % af det danske ulovlige cigaretmarked i 2016 bestod af ægte cigaretter.¹ Som led i undersøgelsen er der benyttet data fra SKAT's beslag af cigaretter og politiets sager om cigaretsmugling i perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. maj 2017. Der er ikke fundet registrerede rocker/bandemedlemmer, som er involveret i cigaretsmugling. Der er heller ikke fundet personer, som er involveret i cigaretsmugling og tidligere har været sigtet i sager med rocker-/bandemedlemmer. Der er blevet identificeret 10 personer, som tidligere er antruffet sammen med rocker-/bandemedlemmer, og som er blevet sigtet for cigaretsmugling.

Kapitel 2. Vidensopsamling

Tre typer cigaretter udgør det ulovlige marked for cigaretter: Ægte cigaretter, hvor der ikke er betalt korrekt afgift, kopicigaretter, dvs. kopier af ægte cigaretprodukter og "illicit whites", som er cigaretter produceret lovligt, men uden et legalt marked.

Forbrug af ulovlige cigaretter

Der eksisterer ikke et officielt estimat eller én generelt anerkendt metode til at estimere størrelsen af det ulovlige cigaretmarked. Det mest anvendte og detaljerede estimat finder, at ulovlige cigaretter i 2016 repræsenterede 1,8 % af det samlede danske cigaretforbrug. Det er det laveste niveau siden 2007 og placerer Danmark blandt EU's fem mindst belastede lande. I Danmark er der en markant højere andel af ulovlige ægte cigaretter (86 % i 2016) sammenlignet med resten af EU.

Samfundsmæssige konsekvenser

De samfundsmæssige konsekvenser af det ulovlige cigaretmarked er bl.a. ureguleret indhold, negativ påvirkning af "rygestop"-indsatser, tabt statsligt provenu, mistede indtægter hos producenter samt kriminelles fortjeneste.

Smugling af ulovlige cigaretter – hvordan?

Historisk har ægte cigaretter uden korrekt betalte afgifter udgjort den største andel af det ulovlige cigaretmarked på europæisk plan. EU indledte i 2000 en retssag mod PMI, RJ Reynolds og Japan Tobacco vedrørende deres involvering i den ulovlige handel. Fra 2004 indgik Europa-Kommissionen aftaler med de fire største tobaksproducenter om en styrket kontrol med deres forsyningskæde.

Smuglingen af ægte cigaretter foregår typisk ved enten "bootlegging" eller "bulk smuggling". "Bootlegging" udnytter *pris-/afgiftsforskellen* på ægte cigaretter mellem to toldområder. "Bulk smuggling" kendetegnes ved at *omdirigere afgiftsfri ægte cigaretter* fra producenten eller en grossist til det ulovlige marked. Rusland, Ukraine, Moldova og Hviderusland er udpeget som de vigtigste kildelande for ulovlige ægte cigaretter fundet i EU.

Kopicigaretter bliver produceret i bl.a. Kina, Forenede Arabiske Emirater og Østeuropa. Der er i stigende omfang blevet fundet ulovlige kopicigaretfabrikker indenfor EU gennem de seneste 10 år. Illicit whites med destination i Europa er typisk produceret i Rusland, Hviderusland, Ukraine og Forenede Arabiske Emirater.

Kapitel 3. Cigaretsmugling i Danmark 2014-2017

Analysens tredje kapitel undersøger registerdata for 299 danske beslag i perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. maj 2017. Beslagene omfatter ulovlige cigaretter, løs tobak, vandpibetobak eller en kombination heraf i samme beslag.

Ulovlige cigaretter

¹De 86 % dækker hovedsageligt over ægte cigaretter fra de fire store producenter (BAT, PMI, JTI eller IMP), men kan også angive kopicigaretter, som ikke er vareregistreret hos disse producenter (KPMG, 2017, s. 174).

I perioden har andelen af beslaglagte cigaretter i forhold til det estimerede omfang svinget fra knap 5 % til knap 20 %. De største afsendelseslande af beslaglagte ulovlige cigaretter i Danmark er Malaysia (knap 50 %), Polen (20,46 %) og Forenede Arabiske Emirater (13 %). Havneområder udgør det største indsmuglingssted for cigaretter med 64 % af det samlede beslag efterfulgt af landegrænsen (26 %). 66 % af de beslaglagte cigaretter involverer danske statsborgere eller personer med opholdstilladelse i Danmark.

Vandpibetobak

I perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. maj 2017 er der beslaglagt knap 5 tons vandpibetobak. De tre største afsendelseslande er Forenede Arabiske Emirater (47 %), Tyskland (16 %) og Egypten (8 %). Vandpibetobak bliver hovedsageligt indsmuglet via lufthavnen (79 %). 44 % af den beslaglagte vandpibetobak involverer personer med svensk statsborgerskab efterfulgt af danske (18 %) og litauiske statsborgere (16 %).

Rocker-/bandemiljøets involvering

I perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. maj 2017 er ét registreret rocker-/bandemedlem dømt for indsmugling af vandpibetobak. Yderligere er der identificeret én person, som er dømt for indsmugling af vandpibetobak, og som tidligere har været sigtet i en anden sag med et registreret rocker-/bandemedlem. Endelig er der identificeret 16 personer, som enten er dømt eller sigtet for indsmugling af cigaretter eller vandpibetobak, og som i forbindelse med anden politiforretning er antruffet sammen med registrerede rocker-/bandemedlemmer. At være "antruffet" betyder, at politiet har registreret, at personen har været fysisk til stede i forbindelse med en politiforretning, hvilket kan være alt fra en rutinemæssig standsning af en bil til at have deltaget i en fest i en rockerborg. Disse i alt 18 personer og 16 tilhørende sager er analyseret yderligere i kapitel 4.

Kapitel 4. Udvalgte sager 2014-2017

I analysens fjerde og sidste kapitel undersøges 23 udvalgte sager nærmere. Sagerne er udvalgt på baggrund af deres størrelse (over 100.000 cigaretter) eller de involverede personernes relation til kendte organiserede kriminelle.

Ulovlige cigaretter

Ingen registrerede rocker-/bandemedlemmer eller personer, som har været sigtet i sager med registrerede rocker-/bandemedlemmer, blev identificeret i forbindelse med cigaretbeslagene. Der blev identificeret 8 cigaretbeslag, hvori der indgik personer, som på et tidspunkt indenfor de seneste 15 år er blevet antruffet med et nuværende registreret rocker-/bandemedlem. Af de 8 sager var der én større sag på 670.000 cigaretter og 7 mindre sager med en størrelse på mellem 2.200 og 30.000 cigaretter. De grupper, som personerne er antruffet med, er Hells Angels, Devils Choice MC, AK81, Bandidos og Black Army. Der kan ikke identificeres en systematisk relation mellem den ulovlige handel og rocker-/bandemiljøet.

Ulovlig vandpibetobak

De involverede personer har alle en relation til bandemiljøet. Som nævnt er der identificeret én sag, som involverer ét registreret bandemedlem, og én sag, som involverer en person, der har været sigtet med et registreret bandemedlem. Der er yderligere fundet 6 sager, hvor der indgår personer, som har været antruffet med registrerede bandemedlemmer indenfor de seneste 15 år. De grupperinger, som de involverede personer har relation til (medlem, sigtet med tidligere eller antruffet med), er Loyal to Familia, Roskildegruppen og Osmanen Germania Denmark. Der kan ikke identificeres en systematisk relation mellem den ulovlige handel og rocker-/bandemiljøet.

01.2 **Anbefalinger**

På baggrund af den gennemførte analyse anbefaler Rigspolitiet følgende, idet bemærkes, at anbefalinger, der berører SKAT's myndhedsområde, er afstemt med SKAT:

- At indføre en mere systematisk og ensartet registrering hos SKAT af beslag omhandlende ulovlig tobak. Dette vil markant styrke muligheden for at analysere udviklingen og identificere fremadrettede indsatsområder.
- At øge det fremadrettede samarbejde mellem både nationale og internationale myndigheder, herunder en løbende videns- og informationsudveksling mellem NEC og SKAT om bl.a. beslag af tobak, som kan have relevans for myndighedernes fremadrettede indsats. Det anbefales desuden, at det undersøges, hvorvidt et samarbejde mellem Europol og SKAT vil være relevant for SKAT's fremadrettede indsats på området for illegal tobak.
- At overveje Rigspolitiets deltagelse i et mødeforum, der skal sikre videns- og erfaringsudveksling på tværs af politi, SKAT og industri. SKAT og industrien har allerede i dag et eksisterende forum. Det påtænkes, at Rigspolitiet efter nærmere aftale kan deltage i dette eller lignende fora.

02 Vidensopsamling

02.1 Indledning

Dette kapitel afdækker og præsenterer den eksisterende viden på området ved at trække på en række udvalgte undersøgelser og analyser fra danske og internationale offentlige samt private organisationer, som behandler indsmugling og afsætning af ulovlige cigaretter.

Vidensopsamlingen vil tjene som forståelsesramme og grundlag for den efterfølgende analyse af registrerede sager vedrørende cigaretsmugling.

Vidensopsamlingen er baseret på litteratur fundet gennem søgninger på Det administrative Bibliotek, EBSCO Academic Search Complete, Google Scholar samt offentlige og private organisationers hjemmesider. Der er gennemført en blanding af systematiske søgninger i databaser og kædesøgninger baseret på den fundne litteratur. Endelig er SKAT, producenterne/industrien og brancheforeningen blevet bedt om at fremsende skriftligt materiale, som de har fundet særligt relevant i forhold til analysen.

Dette kapitel, vidensopsamlingen, er inddelt i tre afsnit:

Afsnit 02.2 "Forbrug af ulovlige cigaretter", som fokuserer på omfanget af det ulovlige cigaretmarked og de samfundsmæssige konsekvenser af det ulovlige marked.

Afsnit 02.3 "Cigaretsmugling - hvem, hvad, hvor og hvordan?", som fokuserer på forretningsmodeller bag de tre typer ulovlige cigaretter: ægte, kopi og illicit whites.

Afsnit 02.4 "Hvad driver den ulovlige handel med cigaretter?", som fokuserer på, hvilke faktorer som påvirker omfanget af den ulovlige handel med tobak.

Viden fra industri og brancheforening.

Industrien og brancheforeningen er som en del af projektet blevet bedt om at fremsende rapporter, analyser mv., som de har fundet relevant for analysen. Der har udover de to følgegruppemøder været en løbende dialog om materialet, og der har været afholdt fem individuelle møder med industrien om denne viden.

Det fremsendte materiale har bestået af følgende:

- Beskrivelser af individuelle hændelsesforløb med ulovlig handel med cigaretter
- Kemiske analyser af individuelle beslaglagte cigaretter
- Beskrivelser af hvorledes kopicigaretter kan identificeres og henføres til bestemte produktionsenheder
- Eksempler på resultaterne af "Empty Pack Survey" i Danmark
- Beskrivelse af det legale danske cigaretmarked
- Henvisninger til eksterne analyser

Det præsenterede materiale har bidraget til forståelsen af kriminalitetsområdet, men har ikke haft en karakter eller et omfang, som kunne bidrage til afdækningen af størrelsen på det ulovlige cigaretmarked eller rocker-/bandemiljøets involvering heri.

Definition af cigaretsmugling og typer af ulovlige cigaretter

Tobaksprodukter og "ulovlig handel med tobak", herunder cigaretsmugling, er bl.a. defineret ved inkorporeningen i dansk ret af WHO's rammekonvention om tobakskontrol, jf. bki nr. 43 af 8. december 2005 (Udenrigsministeriet, 2005).

Efter denne konvention forstås ved

"»ulovlig handel« enhver praksis eller adfærd, som er forbudt ved lov, og som har relation til fremstilling, forsendelse, modtagelse, besiddelse, fordeling, salg eller køb herunder enhver praksis eller adfærd, som har til hensigt at lette sådan aktivitet" (konventionens artikel 1(a)), og

"»tobaksprodukter« produkter, som helt eller delvist er lavet med tobaksblade som råmateriale, og som er fremstillet til at ryge, sutte, tygge eller sniffe" (konventionens artikel 1(f)).

Ulovlig handel med cigaretter kan overordnet inddeles efter de tre typer af ulovlige cigaretter:

- **Ægte** (genuine/contraband), ulovlige cigaretter er kendetegnet ved, at de er produceret på legale fabrikker og har et legalt marked i Danmark, men hvor der ikke er betalt korrekt afgift. Benævnes "ægte" i analysen.
- **Kopicigaretter** (counterfeit) er kopier af ægte cigaretprodukter og produceret på illegale fabrikker. Benævnes "kopi" i analysen.
- **"Illicit whites"** (Cheap whites/illicit whites) er cigaretter, der er produceret på lovlige fabrikker, typisk udenfor EU og smuglet til et land, hvor cigaretterne ikke har et legalt marked.

02.2 Forbrug af ulovlige cigaretter

Dette afsnit vil fokusere på størrelsen af det ulovlige cigaretmarked i Danmark, og hvilke generelle samfundsmæssige konsekvenser den ulovlige handel har.

Størrelsen af det ulovlige cigaretmarked

Det er særdeles vanskeligt at estimere det præcise omfang af cigaretsmugling og handel med ulovlige cigaretter (Europa-Kommissionen, 2013, s. 5, 2017, s. 8; Joossens m.fl., 2014, s. 3). Cigaretsmugling og ulovlig handel med cigaretter er en kriminalitetsform, hvor alle involverede har en interesse i, at handlingen ikke bliver kendt af myndighederne (tilsvarende narkosalg eller hæleri). Få anmeldelser gør myndighedernes opgørelser indsatsafhængige, og der må derfor forventes et væsentligt mørketal. På den baggrund er det nødvendigt at anvende estimater af omfanget af det ulovlige cigaretmarked.

Der eksisterer ikke et officielt estimat af det danske ulovlige cigaretmarked udarbejdet af myndighederne eller uafhængige institutioner.

Valg af estimeringsmetode

Der eksisterer ikke én standardiseret metode til at estimere omfanget af smugling eller ulovlig handel med cigaretter. Der eksisterer en række forskellige metode, som hver har sine fordele og ulemper (Merriman, 2001; Ross, 2015)

Forskellige organisationer har brugt forskellige metoder til at estimere omfanget af den ulovlige handel med cigaretter, f.eks.:

- Telefonsurvey (Europa-Kommissionen, 2016a; Gallup, 2009)
- Interview med fremvisning af sidst købte pakke (Joossens m.fl., 2014)
- Statistisk analyse af manglende afgiftsbetaling ("tax gap"-analyse) (HM Revenue & Customs, 2017a, 2017b)
- Empty Pack Survey (KPMG, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)²
- Regional statistisk analyse (Transcrime, 2016)

Alle disse metoder har svagheder og er behæftet med usikkerhed (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 49–50; Meltzer & Martin, 2016, s. 131). For en omfattende oversigt over forskellige metoder samt deres styrker og svagheder se Merriman (2001) og Ross (2015).

Det mest omfattende estimat af den ulovlige handel med cigaretter i Danmark stammer fra KPMG's "Project Sun". "Project Sun" estimerer årligt omfanget af det ulovlige cigaretmarked i en række europæiske lande. Der er blevet rejst kritik af KPMG's "Project Star" (tidligere benævnelse af "Project Sun") for manglende transparens, manglende uafhængighed fra industrien og en overestimering af størrelsen på det ulovlige cigaretmarked (Gilmore m.fl., 2014; Joossens m.fl., 2014; Ross, 2015). Men der er i forbindelse med forarbejdet til analysen ikke fundet andre undersøgelser, som estimerer omfanget af det ulovlige cigaretmarked i Danmark i samme detaljeringsgrad og over tid. KPMG's analyse er derfor stadig det bedste bud på et estimat af størrelsen på det ulovlige cigaretmarked i Danmark.

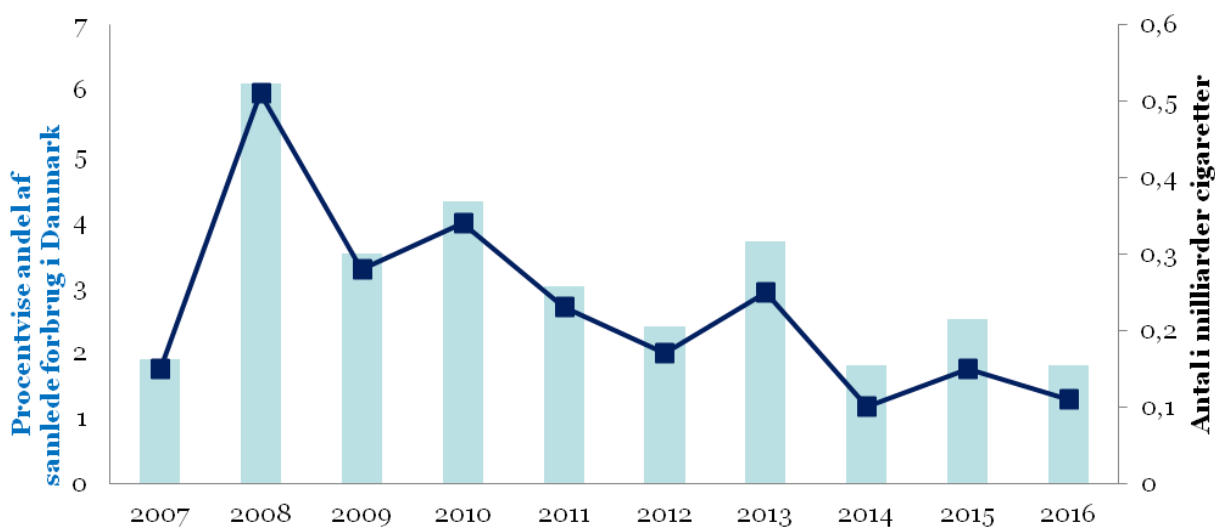
Udviklingen i størrelsen af det ulovlige cigaretmarked

Der har i perioden fra 2008 til 2016 været et fald i det konkrete antal af ulovlige cigaretter i Danmark og deres andel af det samlede forbrug af cigaretter. Figur 1 viser det estimerede omfang af det ulovlige cigaret-

² KPMG baserer sine analyser primært på EPS, men indsamlingen udføres af en række mindre virksomheder, som specialiserer sig i indsamling af tomme cigaretpakker.

marked i Danmark fra 2007 og frem til 2016 i antal forbrugte ulovlige cigaretter (sorte punkter) og som andel af det samlede forbrug i Danmark (blå søjler). I 2016 repræsenterede de ulovlige cigaretter 1,8 % af det samlede danske forbrug, hvilket svarer til 110 millioner cigaretter ud af et samlet forbrug på 5,94 milliarder cigaretter (KPMG, 2017, s. 58). Dette er det laveste niveau siden 2007. Dette fald er sket uden markant ændrede afgifter og uden en målrettet indsats fra myndighedernes side.

Figur 1 Estimeret omfang af ulovlige cigaretter og andel af samlet forbrug i Danmark 2007-2016.

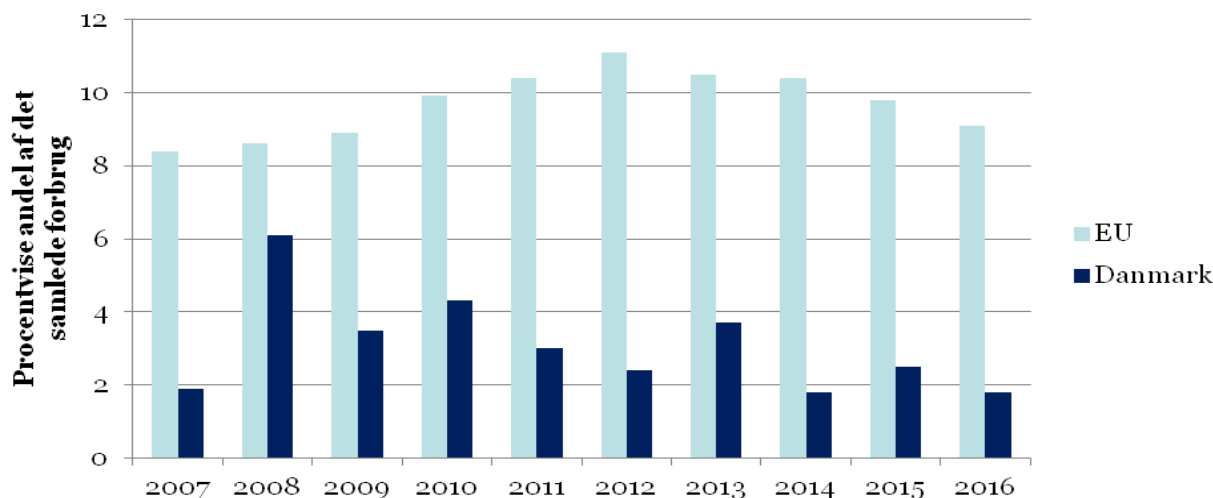


Kilde: (KPMG, 2014, s. 86, 2017, s. 44).

Hvis den estimerede andel af ulovlige cigaretter i det samlede EU (figur 2) sammenlignes med Danmark i perioden fra 2007 til 2016, fremgår det, at forbruget af ulovlige cigaretter udgør en væsentligt mindre andel i Danmark end i EU som helhed.

Forbruget af ulovlige cigaretter i Danmark har gennem de seneste 10 år været knap 3 % af det samlede forbrug, hvilket placerer Danmark blandt de fem lande i EU, som har haft den laveste andel af ulovlige cigaretter. Til sammenligning har den gennemsnitlige andel i EU været knap 10 %. I Danmark har der yderligere været et fald i størrelsen på det ulovlige cigaretmarked siden 2008, hvor faldet i det samlede EU først begyndte i 2012.

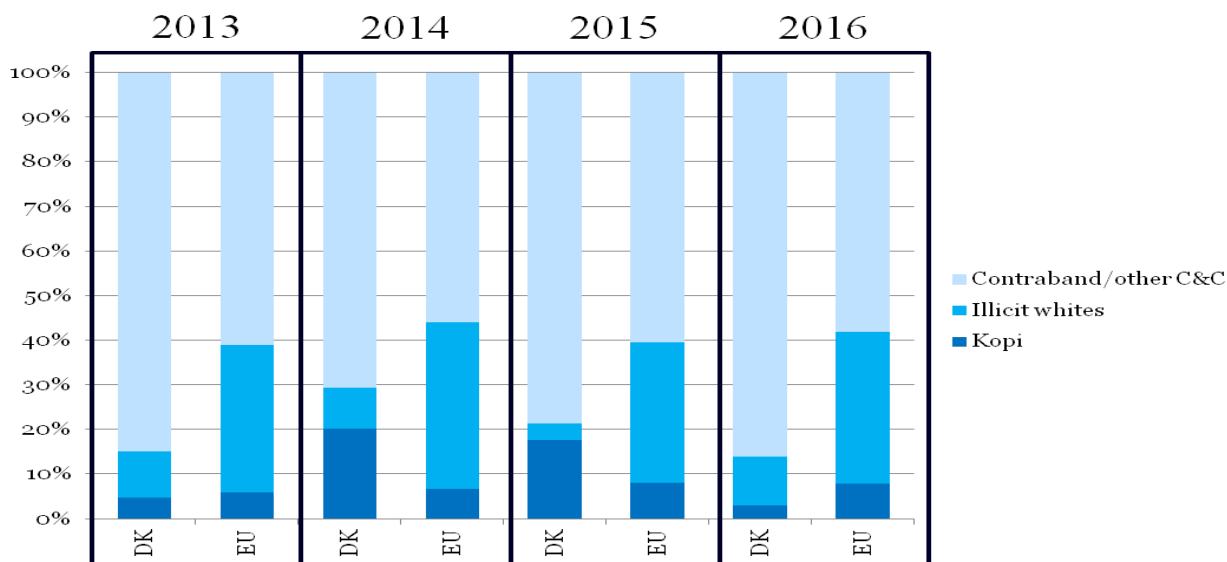
Figur 2 Sammenligning af ulovlige cigaretters procentvise andel af det samlede forbrug i EU og Danmark 2007-2016.



Kilde: (KPMG, 2014, s. 86, 2017, s. 58)

Andelen af "Contraband/other C&C" er markant højere i Danmark end gennemsnittet af resten af EU (den lyse farve i Figur 3). Der er ikke blevet identificeret en entydig årsag til dette, men det vurderes at være et resultat af de danske brugeres historiske præferencer for bestemte mærker (tobaksproducenterne, 2017). Contraband/other C&C dækker hovedsageligt over ægte cigaretter, som er indsmuglet til Danmark.³

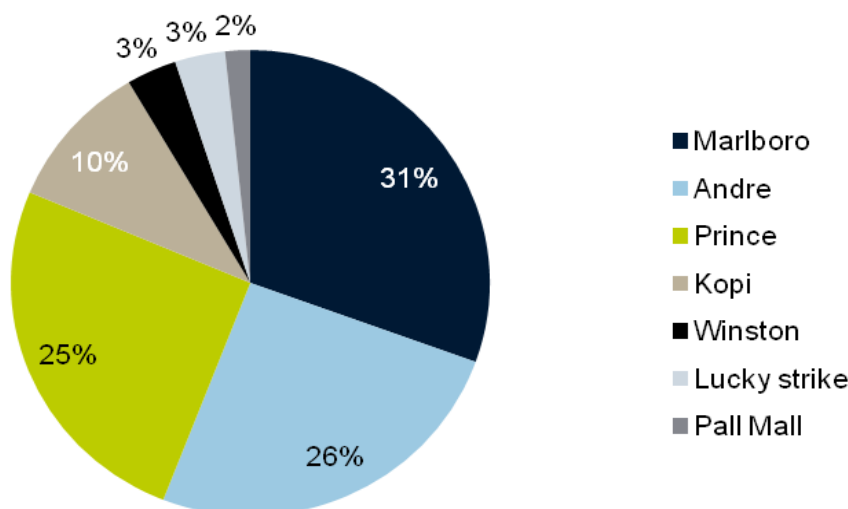
Figur 3 Sammenligning af contraband, kopi og illicit whites som andel af det ulovlige marked i Danmark og EU 2013-2016



Kilde: (KPMG, 2014, s. 86, 2015, s. 62, 2016, s. 44, 2017, s. 58)

Mærkerne Marlboro og Prince er estimeret til tilsammen at have udgjort ca. 55 % af de ulovlige cigaretter i årene 2013-2016. Mærkerne Pall Mall, Winston og Lucky Strike har tilsammen udgjort 8 %. Endelig har kopi-cigaretter udgjort 10 % og andre (herunder illicit whites) 25 % (KPMG, 2017, s. 61). Fordelingen af de estimerede andele for de enkelte mærker fremgår af figur 4.

³ Benævnelsen "Contraband/other C&C" dækker hovedsageligt over ægte cigaretter fra de fire store producenter (BAT, PMI, JTI eller IMP), men kan også angive kopicigaretter, som ikke er vareregistreret hos disse producenter (KPMG, 2017, s. 174).

FIGUR 4 Cigaretmærkers estimerede andel af det ulovlige marked i Danmark 2013-2016.

Kilde: (KPMG, 2017, s. 61)

Samfundsmæssige konsekvenser

Smugling og handel med ulovlige cigaretter har en række konsekvenser indenfor sundhed, økonomi og folgekriminalitet.

De sundhedsmæssige konsekvenser kan underinddeles i to kategorier:

- Risici ved anvendelsen af ulovlige cigaretter.
- Konsekvenserne for de forebyggende indsatser.

Indholdet af kopi-cigaretter og illicit whites er ikke reguleret på deres destinationsmarked. Den enkelte cigaret kan derfor indeholde tilsætningsstoffer over de tilladte grænseværdier eller stoffer, som ikke er tilladt i tobaksprodukter (Interpol, 2014, s. 16; Pappas, Polzin, Watson, & Ashley, 2007; Stephens, Calder, & Newton, 2005). Der er en række krav til udformningen af den enkelte cigaret, som ikke nødvendigvis overholdes, f.eks. kravet om at cigaretter solgt i EU skal være selvslukkende (Sikkerhedsstyrelsen, 2011)⁴.

En væsentlig lavere pris og mangelfuld mærkning, særligt på kopicigaretter og illicit whites, modvirker de forebyggelsesindsatser, som er indført i en række europæiske lande, herunder Danmark, gennem de seneste år (Europa-Kommissionen, 2010, s. 1). Der er påvist en klar sammenhæng mellem en lavere pris på cigaretter og et højere forbrug, særligt blandt lavere indkomstgrupper og unge under 24 år (Flachs, Koch, & Juel, 2013; Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 94-96; Søgaard, 2006).

De økonomiske konsekvenser af den ulovlige handel med cigaretter kan inddeles i to typer:

- Statens tabte provenu fra ubetalte afgifter
- Industriens og legale forhandlers mistede indtægter til kopiprodukter og illicit whites
- Finansiering af kriminelle aktiviteter

⁴ <http://www.sik.dk/Global/Presse/Nyheder-indtil-2015/Pressemeddelelser-2011/Selvslukkende-cigaretter-indfoeres-i-EU>

Den danske stats tab af cigaretafgifter er gennem de seneste tre år blevet estimeret som en del af KPMG's "Project Sun". Som det fremgår af Tabel 1 Estimerede tab af afgifter for den danske stat 2014-2016 har beløbet været mellem 150 mio. kr. og 245 mio. kr. per år i de seneste tre år.

Tabel 1 Estimerede tab af afgifter for den danske stat 2014-2016

	2014	2015	2016
Estimeret tab i afgifter per år i millioner kr.	150	245	170

Kilde: (KPMG, 2015, s. 68, 2016, s. 45, 2017, s. 59)

Der eksisterer ikke offentligt tilgængelige opgørelser over industriens eller detailhandlens tab i Danmark.

For så vidt angår de kriminelles fortjeneste på det ulovlige cigaretmarked, omtales denne som "høj" i litteraturen (Europa-Kommissionen, 2010, s. 2; Interpol, 2014, s. 23; KPMG, 2017, s. 8), men der er ikke fundet analyser, som konkret beregner eller estimerer fortjenesten. Fortjenesten anses for at være størst på kopicigaretter, dernæst illicit whites og mindst på ægte cigaretter (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 57).

De kriminelles fortjeneste på smugling i mindre skala bruges typisk på forbrug. Der sker kun i et begrænset omfang en reinvestering i andre kriminalitetsformer som f.eks. narkotika, kopivarer og menneskehandel (Antonopoulos & Hall, 2016; Center for the Study of Democracy, 2015, s. 58–59). Det kan hænge sammen med, at smugling i mindre omfang typisk gennemføres af mindre grupper, som ikke er engageret i anden organiseret kriminalitet (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 277).

Fortjenesten fra smugling i stor skala (ægte, kopi eller illicit whites) er i højere grad set investeret i andre kriminalitetsformer. Det kan forklares med, at denne form for smugling typisk kræver en højere grad af organisering og derfor også vil være dybere forankret i organiserede kriminelle grupper (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 329).

Det amerikanske National Research Council konkluderede i 2012, at der ikke er systematiske informationer, som peger på en entydig sammenhæng mellem finansiering af terror og det ulovlige cigaretmarked på globalt plan (NRC 2012: 65). Der er dog set eksempler på terrorgrupper, som har brugt ulovlig cigarethandel til finansiering af deres aktiviteter (NRC 2012: 63-65/Allen 2013: 144). Interpol og Europol identificerer en øget sammenblanding af organiseret kriminalitet og terrorfinansiering, hvilket øger risikoen for, at fortjenesten fra det ulovlige cigaretmarked anvendes til terrorfinansiering (EUROPOL, 2017, s. 55; Interpol, 2014, s. 25–27).

02.3 Smugling af ulovlige cigaretter – hvordan?

Den ulovlige handel med cigaretter har mange forskelligartede aktører, modus og drivere. Dette afsnit vil beskrive ægte cigaretters samt kopi- og illicit whites-cigaretters vej fra producent til bruger. Afsnittet vil også redegøre for, hvilke faktorer der påvirker det ulovlige cigaretmarked.

Ægte

Frem til starten af 00'erne bestod det ulovlige cigaretmarked på europæisk plan hovedsageligt af legalt producerede ægte cigaretter, som blev solgt uden korrekte afgifter (Europa-Kommissionen, 2013, s. 3). I Danmark estimeres de ægte cigaretter fortsat til at udgøre op mod 86 % af den ulovlige handel med cigaretter (KPMG, 2017, s. 52).

I 1990'erne var amerikanske ægte cigaretter en stor del af det ulovlige marked i Europa (Europa-Kommissionen, 2013; Joossens m.fl., 2014). I 1998 startede Europa-Kommissionen en efterforskning mod PMI, RJ Reynolds og Japan Tobacco vedrørende deres involvering i den ulovlige handel med cigaretter. Efterforskningen resulterede i år 2000 i en retssag, hvor PMI og RJ Reynolds blev anklaget for at understøtte og deltage i ulovlig handel med cigaretter (US District Court, 2000)⁵. I 2001 tilsluttede yderligere ti EU-medlemslande sig søgsmålet (Europa-Kommissionen, 2004b)⁶. I 2004 indgik Kommissionen en aftale med PMI om øget kontrol med deres forsyningskæde og om at betale afgiften for beslag på mere end 50.000 cigaretter i en række EU-lande⁷. Denne aftale betød endvidere, at alle tidligere søgsmål, inklusive det fra 2000, blev betragtet som afsluttet (Europa-Kommissionen, 2004a). Tilsvarende aftaler blev indgået med Japan Tobacco International i 2007, British American Tobacco (BAT) og Imperial Tobacco Limited (ITL) i 2010⁸.

Efter indgåelsen af disse aftaler er der sket en reduktion i andelen af ægte cigaretter, der smugles og sælges ulovligt i Europa. Hvorvidt, det er et resultat af de indgåede aftaler eller andre eksterne faktorer, er ikke entydigt afdækket (Europa-Kommissionen, 2016, s. 21; Joossens & Raw, 2012, s. 231). På baggrund af de tidligere gennemgåede estimater (se afsnit 2.1), har der ikke været samme effekt i Danmark.

Der er så sent som i 2014 fundet en legalt registreret cigaretproducent (navn ikke offentliggjort) indenfor EU (Italien), som producerede til det ulovlige marked (OLAF, 2014).

Der eksisterer overordnet to "forretningsmodeller" for ulovlig handel med ægte cigaretter: "

- "Bootlegging"
- "Bulk smuggling"

Bootlegging

Bootlegging er kendetegnet ved, at smuglerne udnytter pris-/afgiftsforskellen på ægte cigaretter mellem to toldområder. Bootlegging omfatter en række forskellige situationer, der spænder fra tilfælde, hvor turister tager lidt for mange cigaretter med hjem fra ferie, til organiserede netværk, der opkøber cigaretter i et land (toldområde) og derefter smugler dem til andet land.

Ved "bootlegging" anvendes der typisk mindre indkøb hos legale salgssteder i kildelandet. "Bootlegging" adskiller sig fra "bulk smuggling" ved at der er betalt afgift i kildelandet (Center for the Study of Democracy,

⁵ US District Court. *European Community complaint against Philip Morris, RJ Reynolds and Japan Tobacco*. New York: United States District Court, Eastern District of New York, 2000. <http://uniset.ca/other/cs6/150FSupp2d456.html>

⁶ Belgien, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Spanien

⁷ Aftalen med PMI udløb i juni, 2016.

⁸ For den enkelte aftale se Kommissionens Kontor for Bekæmpelse af Svigs (OLAF) hjemmeside: https://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/eu-revenue/cigarette-smuggling_en

2015, s. 48; National Research Council, 2015, s. 33–34). Hvis indkøbene koordineres af de kriminelle, kan bootlegging have et stort omfang (Europa-Kommissionen, 2010, s. 3).

Bootlegging forudsætter ikke en omfattende investering eller viden, og de primære aktører er enkeltpersoner eller mindre grupper. Bootleggings relative enkle logistik muliggør samtidig, at kriminelle aktører kan kontrollere hele forsyningskæden fra indkøb i kildelandet til salg i destinationslandet. Selve smuglingen foregår typisk i specialbyggede biler eller varevogne, som skjuler den ulovlige last (Financial Action Task Force, 2012, s. 9).

”Bulk smugling”

Bulk smugling kendetegnes ved at *omdirigere afgiftsfri ægte cigaretter* til det ulovlige marked. Ved bulk smugling bliver cigaretterne indkøbt engros og afgiftsfrit direkte hos producenten eller en grossist (deraf navnet bulk smugling) (National Research Council, 2015, s. 33–34). Denne form for smugling forudsætter en bevidst eller ubevidst involvering af legale producenter/grossister og er derfor også tæt tilknyttet det legale marked og industriens forsyningskæde (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 47). Bulk smugling foregår typisk ved, at cigaretterne bliver legalt produceret, hvorefter de blev eksporteret afgiftsfrit til lande med et begrænset marked (fantom-markeder). I disse lande forsvinder cigaretter ind i det ulovlige marked og bliver derefter smuglet tilbage til Europa og solgt ulovligt uden afgift (Interpol, 2014, s. 12, 18; Joossens, 2011, s. 9; WHO & Joossens, 2014, s. 4–5) .

I forbindelse med bulk smugling bliver der typisk smuglet store mængder i f.eks. containere via sø- eller landvejen til EU. Rusland, Ukraine, Moldova og Hviderusland er udpeget som de vigtigste kildelande for ulovlige ægte cigaretter fundet i EU (Europa-Kommissionen, 2010, s. 2, 2013, s. 6; KPMG, 2017). På europæisk plan ses der et fald i størrelsen på individuelle beslag og en øget frekvens af beslag. Dette kunne indikere en ny modus for smuglerne, som satser på flere, men mindre forsendelser (Europa-Kommissionen, 2013, s. 7, 2017, s. 9; KPMG, 2017, s. 27).

Indenfor EU udnytter smuglere bl.a. EU’s ”Excise Movement Control System” til at omgå betaling af korrekte afgifter. Cigaretterne anmeldes, som om de skal sendes til et lavafgiftsland, men reelt omdirigeres de og sælges i lande med høje afgifter. Samme transportanmeldelse er også blevet set anvendt til flere ladninger (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 282; EUROPOL, 2017, s. 42; Interpol, 2014, s. 12). Herudover er der i Sverige set import af cigaretter til toldfri lagre, hvorfra ulovlige cigaretter forsvinder eller blandes med legale cigaretter (Skinnari & Korsell, 2016).

Bulk smugling kendetegnes ved en høj organiseringsgrad, da det forudsætter evnen til at kunne håndtere en kompleks logistik, viden om omgåelse af toldregler/-systemer og økonomisk kapacitet. Det er dog sjældent, at én organisation eller gruppe varetager alle roller i forsyningskæden. Sædvanligvis håndterer forskellige grupper forskellige dele af forsyningskæden fra producent til bruger (Financial Action Task Force, 2012, s. 9–12).

Kopi

Kopicigaretter produceres bl.a. i Kina, Forenede Arabiske Emirater og Østeuropa. Kina har været og menes fortsat at være den største producent af kopicigaretter i verden (Interpol, 2014, s. 21; Loubeau, 2015, s. 9; Shen, Antonopoulos, & Von Lampe, 2010, s. 239).

Smugling af kopicigaretter foregår typisk fra produktionsstederne via en række transitlande til Europa. Smuglingen foregår typisk som store forsendelser i containere via søvejen til Europa. Af transitlande udenfor Europa kan nævnes Forenede Arabiske Emirater, Malaysia eller Singapore, hvor landenes frihandelszoner begrænsede kontrol udnyttes af smuglerne (Europa-Kommissionen, 2013, s. 6; Interpol, 2014, s. 21). I de senere år har de svækkede regeringsstrukturer i det østlige Middelhav også medvirket til en øget smugling

over Middelhavet fra f.eks. Libyen (Europa-Kommissionen, 2017, s. 9). Grækenland udpeges som et af de afgørende transitlande indenfor Europa. De ulovlige cigaretter videredistribueres fra Grækenland til andre lande i EU via land- eller vandveje (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 241–242; Europa-Kommissionen, 2013, s. 6).

Der er i stigende omfang fundet ulovlige kopicigaretfabrikker indenfor EU gennem de seneste ti år. Som eksempel kan Polen fremhæves, hvor der i 2010 blev lukket fem illegale fabrikker, og i 2016 blev mere end 40 illegale fabrikker lukket (Europa-Kommissionen, 2017, s. 9). Der er i mindre omfang fundet illegale fabrikker i en række andre EU-lande⁹, hvilket indikerer en udvikling i omfanget af illegal europæisk produktion (Loubeau, 2015, s. 21; Transcrime, 2015).

Illegal produktion af kopicigaretter forudsætter en omfattende organisering og kapital, hvad enten der er tale om produktion eller indsmugling, og derfor involverer illegal produktion typisk organiserede kriminelle grupper.

Illicit whites

Den ulovlige handel med "illicit whites" kendetegnes ved, at den først bliver ulovlig ved indsmuglingen til et andet marked, idet selve produktionen og eksporten er lovlig.

Illicit whites er et relativt nyt fænomen, men har et stærkt stigende omfang på europæisk plan. I Danmark blev denne andel af den ulovlige handel estimeret til 11 % i 2016 og 33,9 % på europæisk plan (KPMG, 2017, s. 18, 58). Andelen af beslaglagte illicit whites i EU er steget 80 % i 2013 (Europa-Kommissionen, 2016, s. 12).

Illicit whites med destination i Europa er typisk produceret i Rusland, Hviderusland, Ukraine og Forenede Arabiske Emirater (Europa-Kommissionen, 2017, s. 9; Interpol, 2014, s. 16–17). Et af de meste udbredte mærker af illicit whites i Europa er "Jin Ling", som produceres legalt i bl.a. Kaliningrad i Rusland. "Jin Ling" har dog ikke et legalt marked og reklamerer ikke for deres produkt. Hviderusland har i de seneste år fået en større rolle som producent af illicit whites, som indsmugles til EU (Calderoni, Brener, Karayotova, & Rotondi, 2016, s. 19; Europa-Kommissionen, 2017, s. 13).

Forenede Arabiske Emiraters rolle i den ulovlige cigarethandel har udviklet sig fra primært at være et transitland for kopicigaretter til (også) at være et produktionsland for kopicigaretter og illicit whites. Særligt frihandelszonen Jebel Ali udnyttes til såvel produktion som transitpunkt for ulovlige cigaretter (Allen, 2013, s. 12; EUROPOL, 2013, s. 13; Financial Action Task Force, 2012, s. 31).

Smuglingen af illicit whites foregår typisk ved, at cigaretterne produceres og eksporteres legalt til en toldfri zone eller indsmugles direkte til destinationsmarkederne. I de toldfri zoner sælges cigaretterne mellem en række uigennemskuelige virksomheder og bliver flyttet fra lager til lager eller fra skib til skib, indtil de "forsvinder", hvorefter de kanaliseres ind på det ulovlige marked i f.eks. Europa (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 199; Europa-Kommissionen, 2017, s. 9; Interpol, 2014, s. 12–16).

Den direkte indsmugling fra Rusland, Hviderusland og Ukraine foregår typisk via landvejen direkte ind i EU gennem Polen, Litauen eller Vestbalkan. Der er set både smugling i stort omfang, mindre sendinger og "antsmugling" (meget små forsendelser med høj frekvens) på den østlige grænse af EU.

⁹ Kroatien, UK og Holland

Afsætning

Dette afsnit beskriver aftagerleddet, som er inddelt i importør/grossist, sælger og bruger, da disse er relativt ens for de tre typer af ulovlige cigaretter.

Importør/Grossist

Grossisten kendetegnes ved at være den, som indledningsvis modtager de ulovlige cigaretter i destinationslandet. Det vil typisk også være dette led, som indledningsvis har investeret i selve ladningen eller har indsmuglet den til destinationslandet (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 51). Særligt ved smugling i større omfang, f.eks. containere, er dette led afgørende af hensyn til opbevaring og distribution. Typisk er der behov for opbevaring af de ulovlige cigaretter, indtil de kan afsættes i kriminelle netværk. Grossisten er yderligere bindeleddet til det netværk, som skal sælge de ulovlige cigaretter (Financial Action Task Force, 2012, s. 9–10). Ved "bootlegging" udgår dette led i forsyningskæde (se følgende afsnit).

Salgsled

Salgsleddet kan bestå af en eller flere personer, som forbinder grossisten med den endelige bruger (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 51). Ved bootlegging er der typisk et sammenfald mellem dette led og smuglerleddet, da smuglerleddet selv kan afsætte den begrænsede mængde af ulovlige cigaretter (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 51; Financial Action Task Force, 2012, s. 9). I EU er der set en stor variation i typer af salgsled fra legale kiosker til online salg. Tabel 2 Sammenligning af salgsstededviser, hvor danskerne blev tilbudt ulovlige cigaretter i slutningen af 2015.

Tabel 2 Sammenligning af salgssteder i Danmark og resten af EU.

Sted Land	På gaden	Restaurant/bar	Almindelig butik	Internet	Andet
DK:	31 %	11%	7 %	1 %	52 %
EU:	60 %	12 %	8 %	2 %	26 %

Kilde: (Europa-Kommissionen, 2016b)

Danmark har sammenlignet med EU-gennemsnittet en lav andel af tilbud på gaden (31 %) og en meget høj andel af "andet" (52 %). Den lave andel af tilbud på gaden kan forklares ved, at der er relativt få gadesælgere i Danmarks sammenlignet med andre europæiske lande. Undersøgelsen rummer ikke en uddybning af "andet", men det kan dække over, at cigaretter primært afsættes i private/personlige netværk tilsvarende f.eks. Holland (Loubeau, 2015, s. 23). Det er desuden overraskende, at andelen af dem, som har fået tilbudt ulovlige cigaretter online, er meget lav. Dette kan forklares ved, at der bliver spurgt til, hvor de er "tilbudt", og ikke hvor de har købt cigaretterne. For at kunne målrette en indsats mod sælgerne, vil der være behov for en yderligere afdækning salgsleddet.

Forbruger

Der er begrænset viden om, hvem der er den endelige bruger af de ulovlige cigaretter, særligt i Danmark.¹⁰ Der kan dog identificeres nogle generelle tendenser i litteraturen:

- Mænd er hyppigere brugere af ulovlige cigaretter end kvinder.

¹⁰ Angående spørgsmålet om, hvorvidt tobak fra cigaretter anvendes i joints mv., og hvorvidt denne tobak stammer fra legale eller illegale cigaretter, er der i forbindelse med projektet taget kontakt til Københavns Politi, der bl.a. har ansvaret for indsatsen mod den åbenlyse hashhandel på Christiania. Københavns Politi oplyser i den forbindelse: 'Indsatsen og efterforskningen mod hashhandlen i og omkring Christiania har [i] årenes løb bl.a. afdækket flere 'jointfabrikker' af forskellig størrelse. I den forbindelse er det afdækket, at den mest anvendte metode til at fremstille joints, er, at cigaretter åbnes, tobakken tages ud og mixes med forarbejdet cannabisblade. Efterforskningerne og herunder ransagninger og observationer i relation til disse efterforskninger, gør, at Københavns Politi vurderer, at de anvendte cigaretter primært købes i lokale kiosker, og at det foretrukne brand er Prince Light.'

- Personer med kortere uddannelser er hyppigere brugere af ulovlige cigaretter end personer med længere uddannelser.
- Der er en større andel af brugere af ulovlige cigaretter blandt storrygere.

Kilder: (Europa-Kommissionen, 2016a, s. 5–6; Joossens m.fl., 2014; National Research Council, 2015, s. 65–76)

Disse generelle tendenser skal ses i relation til den samlede gruppe af rygere, hvor tilsvarende tendenser også er gældende, hvilket der ikke er korrigeret for i de fundne analyser.

EU-Kommissionen gennemførte i 2015 en survey om befolkningens opfattelse af det ulovlige cigaretmarked i EU, herunder Danmark, og fandt følgende for Danmark:

- 84 % af respondenterne udpegede den lavere pris som den primære årsag til at købe ulovlige cigaretter.
- 14 % af respondenterne udpegede ulovlige cigaretter som den vigtigste eller næstvigtigste kilde til indtjening for organiseret kriminalitet i Danmark
- De kriminelles fortjeneste (54 %) og statens tab af afgifter (45 %) blev af respondenterne udpeget som de mest afgørende problemer ved salget af ulovlige cigaretter i Danmark

Kilde: (Europa-Kommissionen, 2016b).

02.4 Hvad driver den ulovlige handel med cigaretter?

Myndigheder, forskningsverden og industrien har undersøgt, hvilke faktorer der driver den ulovlige cigaret-handel i Europa, herunder Danmark. Afhængigt af metode og anskuelsesniveau kan der udpeges en lang række faktorer. Det følgende afsnit vil gennemgå de væsentligste faktorer, som er udpeget i litteraturen.

Udbud og efterspørgsel

Den ulovlige handel med cigaretter er drevet af en klassisk udbuds/efterspørgselsmekanisme tilsvarende det legale marked. De kriminelle søger at optimere deres markedsandel, salg og profit. Efterspørgslen er drevet af et ønske hos brugeren om at kunne dække sit behov for cigaretter på den billigste måde (Interpol, 2014, s. 9; Joossens & Raw, 2012, s. 232).

Andre faktorer

På tværs af litteraturen er der udpeget en række underliggende faktorer, som påvirker udbredelsen af det ulovlige marked i et givent territorium såsom forskel i salgspris, utilstrækkelig kontrol med forsyningskæde, svag myndighedsindsats, lave straffe/svag lovgivning, offentlig tolerance og tilstedeværelse af kriminelle netværk (Allen, 2013; Europa-Kommissionen, 2013; Interpol, 2014; Joossens & Raw, 2012; Meltzer & Martin, 2016; Transcrime, 2015). Af disse faktorer kan særligt tre fremhæves. Det drejer sig om salgspris, kontrol med forsyningskæde og tilstedeværelsen af kriminelle netværk, og derfor er disse faktorer beskrevet i dette afsnit.

Salgspris

Salgsprisen bidrager både til udbuds- og efterspørgselsiden. En forskel i salgsprisen på tværs af geografiske områder skaber mulighed for fortjeneste på indsmugling af ulovlige cigaretter og er dermed en afgørende faktor for de kriminelle.

En høj pris skaber samtidig en efterspørgsel efter et billigere alternativ til de legale cigaretter, hvad enten det er ægte cigaretter uden afgift, kopicigaretter eller illicit whites.

En væsentlig del af salgsprisen indenfor EU er afgifter, som sammenlignet med resten af verden er relativ høj. Internt i EU er der også en betragtelig afgifts-/prisforskel mellem f.eks. Østeuropa og Nord-/Vesteuropa. Dette skaber også et incitament til smugling indenfor EU's grænser (Europa-Kommissionen, 2013, s. 8–9). Både industrien og visse forskere har udpeget afgiftsniveauet som en afgørende faktor for niveauet af den ulovlige handel (Allen, 2013, s. 14–15; Calderoni, 2014, s. 52–53; TMA, 2017) (Allen 2013: 14-15 / Calderoni 2014: 52-53 / TMA 2017).

Modsat fandt Joossens et al. i 2014, at salgspris, herunder afgiftsniveau, kun havde en begrænset betydning for omfanget af det ulovlige marked (Joossens m.fl., 2014, s. 8). Deres konklusion var baseret på en undersøgelse i 18 europæiske lande.

Samtidig er afgiften et afgørende værktøj i den præventive indsats overfor rygestart, særligt i forhold til unge (WHO, 2005, s. 7–8). Søgaard gennemførte i 2006 et litteraturreview om pris og tilbøjelighed til at ryge. Søgaard fandt, at der var en klar sammenhæng mellem en højere pris og et lavere forbrug, særligt hos unge og lavindkomstgrupper (Søgaard, 2006). Derfor er det afgørende at se på andre faktorer, som påvirker det ulovlige cigaretmarked.

Kontrol med forsyningskæde

Ægte cigaretter udgør fortsat en væsentlig del af det ulovlige marked, hvorfor kontrollen med den legale forsyningskæde er en afgørende faktor. En utilstrækkelig kontrol af forsyningskæden skaber mulighed for at omdirigere legalt producerede cigaretter til det ulovlige marked (Europa-Kommissionen, 2013, s. 8). Desuden er der begrænset og ikke ensartet kontrol med import af råvare indenfor EU (råtobak, papir og "acetate tow"), hvilket betyder, at det er relativt enkelt at importere råmaterialer til produktion af ulovlige cigaretter i EU (Europa-Kommissionen, 2017, s. 10; Joossens m.fl., 2014, s. 33). I Danmark må handel og import af råtobak kun gennemføres af virksomheder, der er registreret hos SKAT som producenter, der fremstiller afgiftspligtige varer.¹¹

En måde at overvåge, om ægte cigaretters introduceres på det ulovlige marked, er et såkaldt "track and trace"-system. Dette system gør det muligt at følge ægte cigaretter fra producent til salgsleddet, hvilket styrker myndighedernes evne til at bekæmpe den ulovlige handel med ægte cigaretter (Meltzer & Martin, 2016, s. 139–140). Som en del af EU's aftaler med de fire store producenter indgår der et krav om, at producenterne bl.a. registrerer og gemmer den første køber efter fabrikken og markerer deres produkter (mastercase, karton og pakke), således at de efterfølgende kan identificeres af myndighederne. Som en del af EU's reviderede tobaksvaredirektiv fra 2014 vil der blive implementeret et styrket "track and trace"-system. Det nye system vil betyde, at den enkelte cigaretpakke vil have en unik identifikationskode, som bl.a. indeholder produktionssted og tid. Yderligere vil alle cigaretpakkers vej gennem forsyningskæden (indtil første detail-led) indenfor EU blive registreret (Europa-Kommissionen, 2014, art. 15-16). Kommissionens gennemførelsesforordninger for den tekniske implementering af "track and trace"-systemet blev vedtaget i slutningen af november 2017 (ikke offentliggjort ved analysens udarbejdelse). Det nye system forventes fuldt implementeret i maj 2019 (Europa-Kommissionen, 2014, art. 15-16).

¹¹ Bekendtgørelse af lov om tobaksafgifter (Tobaksafgiftloven) § 30

Yderligere vil der blive iværksat globale initiativer indenfor "track and trace", såfremt WHO's "Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products" bliver implementeret (WHO, 2013).

Tilstedeværelse af kriminelle netværk

Udbredelsen af kriminelle netværk er også blevet udpeget som en afgørende faktor for omfanget af det ulovlige cigaretmarked (Interpol, 2014, s. 9; Joossens & Raw, 2012, s. 232; Meltzer & Martin, 2016, s. 135).

Ulovlig produktion af cigaretter kræver investering i råstoffer, maskiner, faciliteter og personel, hvorfor det typisk er organiseret af kriminelle netværk (National Research Council, 2015, s. 39–42).

Bulk smuggling, smugling af kopicigaretter og illicit whites over større afstande og i stort omfang forudsætter et vist niveau af kapital til indkøb, indsigt i eksport- og toldregler, forståelse for logistik etc.. Dette forudsætter igen internationale, organiserede kriminelle netværk (Interpol, 2014, s. 23–24).

Afsætningen af ulovlige cigaretter i større omfang forudsætter større lokale netværk af aftagere, herunder grossister, hvilket understøttes af tilstedeværelse af et eksisterende kriminelt netværk (Financial Action Task Force, 2012, s. 10)

Både Interpol og EUROPOL peger på, at der er sket en udvikling af den organiserede kriminalitet til at være mere netværksbaseret (EUROPOL, 2017, s. 14; Interpol, 2014, s. 23). Mindre grupper af kriminelle, som samarbejder på tværs af forsyningskæden, er fremherskende indenfor den ulovlige cigarethandel (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 50–51; Interpol, 2014, s. 23). Samtidig er "entry cost" til "bootlegging" relative små. Det betyder, at enkeltpersoner og mindre grupper kan være aktører på dette marked, indtil de har kapital til engagere sig i smugling i større omfang (Center for the Study of Democracy, 2015, s. 53).

03 Cigarettsmugling i Danmark 2014-2017

03.1 Indledning

Dette kapitel vil analysere danske myndigheders beslag i perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. maj 2017. Formålet med kapitlet er at beskrive omfanget af danske myndigheders beslag, hvordan indsmuglingen til Danmark foregår og gerningspersoners mulige relation til rocker-/bandemiljøet.

I årene 2014-2016 er der forbrugt ca. 17,5 milliarder cigaretter i Danmark, hvoraf 360 millioner er estimeret til at være ulovlige (KPMG, 2017). Myndighedernes samlede beslaglæggelser er blevet opgjort til ca. 44 mio. cigaretter (SKAT, 2017a).

Kapitlet er inddelt i fire afsnit. Først et afsnit om, hvorledes data er fremkommet, og dernæst tre afsnit som analyserer data med fokus på henholdsvis omfanget af beslag i Danmark, hvordan de ulovlige tobaksvarer kommer ind i Danmark, og om der kan konstateres en relation mellem den ulovlige tobakshandel og rocker-/bandemiljøet baseret på SKAT's og politiets beslag.

03.2 Datakilder

Analysen bygger på to datasæt fra henholdsvis SKAT's systemer og Politiets Sagsstyringssystem (POLSAS) fra perioden fra 1. januar 2014 til den 31. maj 2017. Begge datasæt består af sager, hvori der indgår cigaretter, løs tobak eller vandpibetobak. Ved fremsøgning af sager i begge systemer er der sat en bagatelgrænse på 2000 cigaretter eller 2000 gram (vandpipe) tobak.

Data fra SKAT

Data fra SKAT består af 154 toldsager om indsmugling, hvori der indgår cigaretter, løs tobak eller vandpibetobak som en del af overtrædelsen. Sagerne omhandler indførsel af varer til Danmark, udførsel af varer fra Danmark og varer, som er i transit.¹² SKAT udgiver årligt en opgørelse af beslag af ulovlige cigaretter, som har været lidt over 44 mio. cigaretter i perioden som vist øverst i Tabel 3, linje A. Rigspolitiet har modtaget et datasæt fra SKAT, som indeholder 154 sager, der tilsammen repræsenterer 90,4 % af det totale antal beslaglagte cigaretter i perioden (vist i Tabel 3, linje B og C). Rigspolitiet antager, at de resterende knap 10 % af de beslaglagte cigaretter i perioden omfatter beslag under bagatelgrænsen på 2.000 cigaretter per beslag. I selve datasættet udgør 109 sager individuelle beslag, som i større eller mindre omfang har tilknyttet detaljerede oplysninger (se Tabel 4).

De resterende 45 sager indeholder kun aggregerede data om antallet af beslaglagte produkter, sted og måned/år. Det er ikke muligt at kontrollere for overlap til registreringerne i andre sager fra SKAT eller i POLSAS for de 45 sager, hvorfor de ikke er anvendt i forbindelse den detaljerede analyse.

¹² Det har ikke været muligt at få data på andre typer af sager f.eks. punktafgiftssager.

At knap en tredjedel af de udsøgte sager ikke indeholder mere detaljerede oplysninger, indikerer, at der er behov for en mere systematisk og ensartet registrering af toldsagerne.

De ovennævnte 109 beslag repræsenterer 91 % af de samlede data fra SKAT (vist i Tabel 3, linje D og E). Sammen med beslag fra politiets datasæt vil disse 109 beslag danne grundlag for den følgende analyse.

Tabel 3 Opgørelse af SKAT's datasæt

	2014	2015	2016	2017	Samlet
A. SKAT's samlede opgørelse af beslaglagte cigaretter i perioden	11.374.000	27.386.000	5.269.000	231.180	44.260.180
B. Beslaglagte cigaretter i SKAT's datasæt	15.773.620	20.426.540	3.690.690	139.600	40.030.450
C. Antal sager i SKAT's datasæt	33	49	57	15	154
D. Antal cigaretter med detaljerede oplysninger i SKAT's datasæt	13.504.300	19.888.300	2.960.680	68.980	36.422.260
E. Antal sager med detaljerede oplysninger i SKAT's datasæt	20	36	44	9	109
Andel cigaretter med detaljerede oplysninger i SKAT's datasæt baseret på volumen.	85,61%	97,36%	80,22%	49,41%	90,99%

Tabel 4 Oversigt over oplysninger i SKAT's datasæt

Dato og tidspunkt for beslag

Rapportens identifikationsnummer

Konkret sted f.eks. ankomsthavn, havn

Bynavn

Antal beslaglagte cigaretter

Mængde af beslaglagt løs tobak i gram

Mængde af beslaglagt vandpibetobak i gram

Mærket på varen

Beskrivelse af hvordan varerne er smuglet, f.eks. i indskrevet bagage eller skjult i varebil

Hvorfra transporten er kommet, evt. stop undervejs

Hvor transporten skal ende

Hvad varerne er blevet transporteret i, f.eks. bil, fly skib, container

Nationalitet på det involverede transportmiddel

Registreringsnummer på det involverede transportmiddel

Flightnr på de(t) involverede fly

Personoplysninger

Kilde: (SKAT, 2017b)

Data fra politiet

Datasættet fra politiet er baseret på POLSAS og omhandler sager vedrørende overtrædelse af toldloven eller grov indsmugling.

Sager, der opfylder følgende kriterier, er medtaget:

- Gerningstidspunkt mellem 1. januar 2014 og 31. maj 2017
- Gerningskoderne 85250 "Toldloven", 85250 "Told, skærpende omstændigheder" og 76501 "Smugleri – groft".
- Indeholder et eller flere af ordene "cigar*", "tobak" eller "vandpibetobak" i resuméfeltet.
- Over bagatelgrænsen på 2000 cigaretter eller 2000 g (vandpibe-)tobak.

Dette resulterede i 220 sager (fordeling vist i Tabel 5), hvor der er rejst 206 sigtelser. I forbindelse med disse sager er der foretaget 219 beslag af ulovlige cigaretter, løs tobak eller vandpibetobak.

Tabel 5 Oversigt over sager i Politiets Sagsstyringssystem

	2014	2015	2016	2017	Samlet
Beslaglagte cigaretter i politiets datasæt	10.520.480	25.776.480	3.182.340	140.320	39.619.620
Antal sager i politiets datasæt	59	64	71	26	220

Kilde: (Rigspolitiet, 2017)

Alle beslag indeholdt detaljerede oplysninger bestående af variable, som fremgår af Tabel 6.

Tabel 6 Oplysninger i POLSAS-data

Gerningsdato
Gerningsstedets kommune
Resuméfeltet indeholder en kort beskrivelse af sagens genstand og personer, f.eks. omfang, type af beslag, forsendelsesland, og hvordan indsmuglingen er foregået
Hvorvidt der er rejst sigtelse i sagen
Hvilke rolle personen har haft i en sag, f.eks. mistænkt eller sigtet
Cpr-nummer på involverede personer
Fuldt navn på involverede personer
Nationalitet på involverede personer
Journalnummer, som henfører til den relevante sag i POLSAS
Hvorvidt personen er registreret som aktiv rocker-/bandemedlem

Samlet datasæt

For at give det mest detaljerede billede til brug for analysen er de to datasæt blevet sammenkørt til et samlet datasæt. I Tabel 7 er vist antallet af beslag, der kun optræder i POLSAS, antal beslag, som kun optræder i SKAT's datasæt, og beslag, som optræder i begge systemer.

Tabel 7 Beslag, som indgår i analysen

	2014	2015	2016	2017	Samlet
Kun i POLSAS	54	59	54	24	191
Antal beslaglagte cigaretter kun i POLSAS	2.346.680	445.100	369.020	89.740	3.250.540
Kun i SKAT's datasæt	16	30	27	7	80
Antal beslaglagte cigaretter kun i SKAT's datasæt	127.520	193.300	147.760	18.400	486.980
Antal sager i begge datasæt	4	6	16	2	28
Antal beslaglagte cigaretter i begge datasæt	13.475.380	20.066.200	2.813.320	50.580	36.405.480
Samlet antal beslag med detaljerede oplysninger	74	95	97	33	299
Samlet antal beslaglagte cigaretter, som indgår med detaljerede oplysninger	15.949.580	20.704.600	3.330.100	158.720	40.143.000
Andel af det samlede beslag af cigaretter med detaljerede oplysninger (volumen)	140,23%*	75,60%	63,20%	68,66%	90,70%

*Andelen overstiger 100 % grundet en forskel i registreringsdato og gerningsdato i forbindelse med én større sag.

Dette resulterer i 299 beslag af ulovlige cigaretter, løs tobak, vandpibetobak eller en kombination heraf i samme beslag (vist i Tabel 7). Disse 299 beslag repræsenterer sammenlagt godt 40 mio. cigaretter og 90,7 % af det samlede beslag i Danmark (Tabel 7).

Hovedparten af de beslaglagte cigaretter beror på relativt få sager (vist i Tabel 8). Der er 5 sager, som hver består af over en mio. cigaretter, 4 sager på mellem 100.000 og 1.000.000 cigaretter og 210 beslag, som består af under 100.000 cigaretter. I det efterfølgende kapitel (kapitel 4) vil de 9 sager over 100.000 blive analyseret yderligere.

Tabel 8 Fordeling af cigaretsmuglingsbeslag i forhold til størrelse på det individuelle beslag

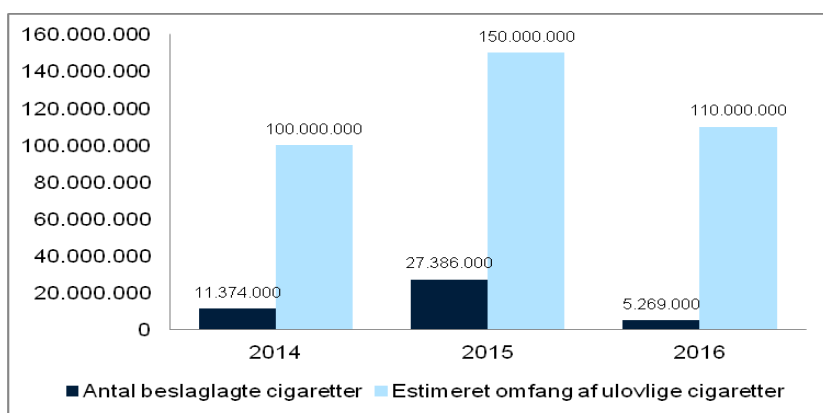
Fordeling	Antal sager	Antal cigaretter
Færre end 100.000 cigaretter per beslag	210	3.335.820
Mellem 100.000 - 1.000.000 cigaretter per beslag	4	1.162.200
Over 1.000.000 cigaretter per beslag	5	35.644.980
Samlet	219	40.143.000

Kilde: Rigspoliets opgørelse af SKAT's og egne data 2017.

03.3 Beslag - hvor meget?

Der har de seneste tre år været et stort udsving i antallet af beslaglagte cigaretter i Danmark. Andelen af beslaglagte cigaretter i forhold til det estimerede omfang har svinget fra knap 5 % til knap 20 % (se Figur 5). Det store antal beslaglagte cigaretter i 2015 skyldes få store sager, som hver indeholdt mellem 5 og 10 millioner ulovlige cigaretter. Der eksisterer i dag ikke systematiske og detaljerede data på typer (ægte, kopi eller illicit whites) af beslag fra før den 1. januar 2017.

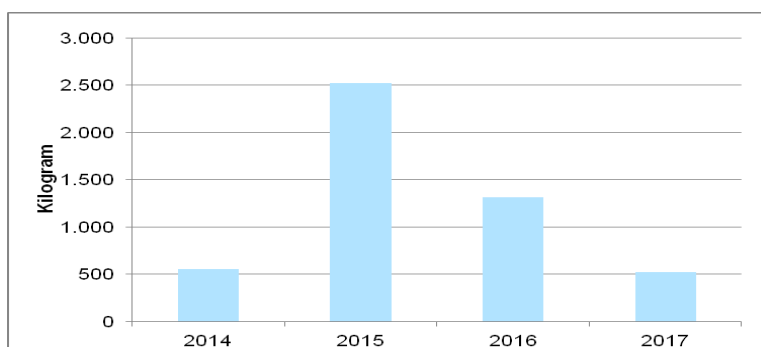
Figur 5 Antal beslaglagte cigaretter og estimeret antal ulovlige cigaretter i Danmark 2014-2016



Kilde: (KPMG, 2017; SKAT, 2017a)

I perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. maj 2017 er der beslaglagt knap 5 tons vandpibetobak. Fordeling er vist i Figur 6. Der eksisterer ikke et estimat af det ulovlige vandpibetobaksmarked i Danmark til sammenligning.

Figur 6 Antal kg vandpibetobak beslaglagt 2014 – 31/5 2017



Kilde: Rigspolitiets udregning baseret på SKAT's datasæt.

03.4 Hvorfra, hvordan og hvem?

Dette afsnit beskriver, hvordan den ulovlige tobak smugles til Danmark baseret på SKAT's og politiets beslag. Afsnittet vil gennemgå, hvorfra det ulovlige tobak kommer, hvordan den kommer til Danmark og nationalitet blandt de personer, der er involveret i smuglingen af henholdsvis cigaretter og vandpibetobak.

Cigaretter

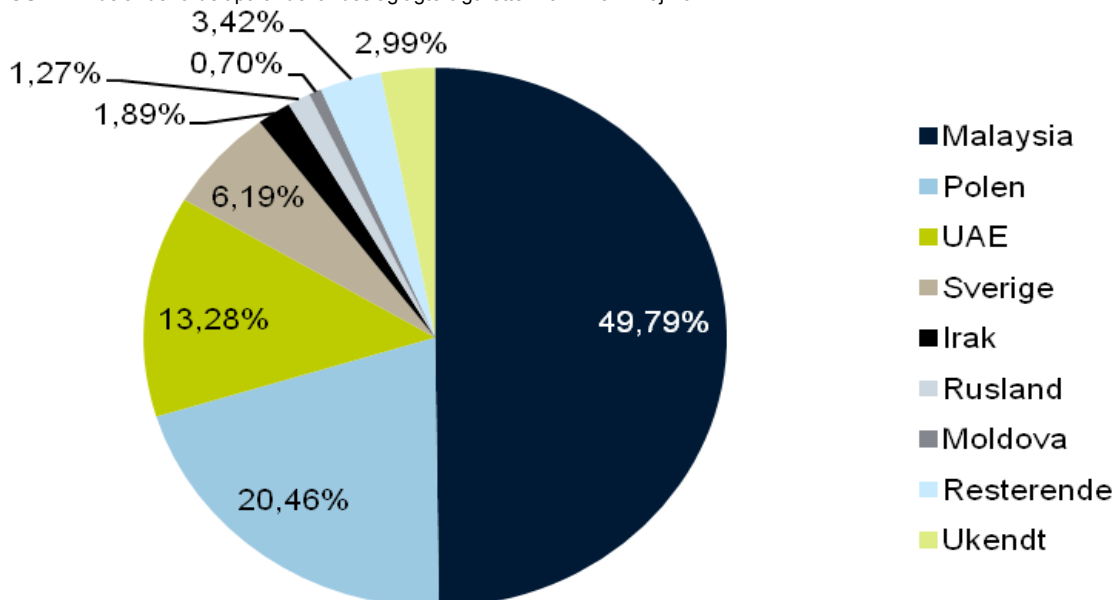
Hvorfra

Malaysia udgør det største afsendelsesland for beslaglagte ulovlige cigaretter i Danmark med knap 50 % af den samlede volumen, efterfulgt af Polen (20,46 %) og Forenede Arabiske Emirater (13 %). Disse lande udpeges også på europæisk plan til at være afgørende kildelande for den ulovlige tobakshandel. Malaysias og Forenede Arabiske Emiraters andele kan forklares ved deres kendte rolle som både kilde- og transitlande for ulovlige cigaretter. Som beskrevet i kapitel 1 er der en stigende produktion af ulovlige cigaretter i Polen, hvilket kan forklare Polens andel i beslagene.

Tallene bekræfter dermed også, at der både foregår indsmugling fra både andre EU-medlemslande og direkte fra 3. lande til Danmark.

Figuren nedenfor viser de 7 hyppigste afsendelseslande, som tilsammen udgør knap 96,5 % af det samlede beslag. Resterende lande udgøres af 38 lande, som alle individuelt repræsenterer mindre end 0,5 % af beslagene.

FIGUR 7 Kildelande fordelt på andel af beslaglagte cigaretter 2014 - 31. maj 2017.



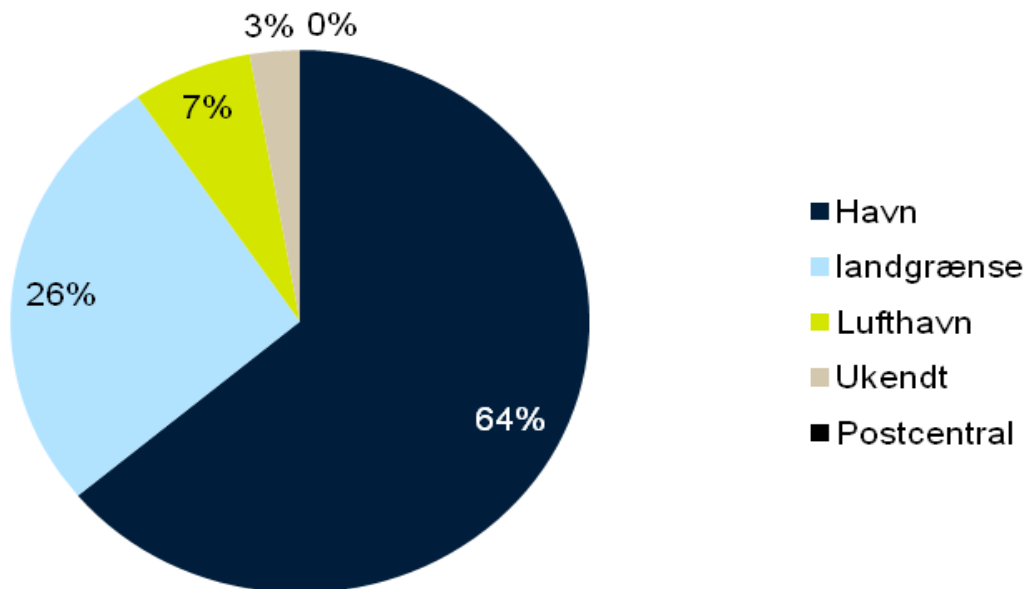
Kilde: Rigspolitiets beregning 2017 som repræsenterer 90,7 % af det samlede beslag.

Hvordan

Hvis beslagene er repræsentative for indsmuglingssteder, er havne det største indsmuglingssted for cigaretter. 64 % af det samlede beslag af cigaretter er sket i havne, efterfulgt af landgrænsen (26 %), lufthavn (7 %) og til sidst post (0,3 %). Beslag i havne er hovedsageligt foretaget i containere via skibe. Landegrænsens andel udgøres hovedsageligt af transporter i lastbil eller varevogn. De beslaglagte containere har indeholdt

fra 2,5-10 mio. cigaretter per container. Den ukendte andel (3%) repræsenterer de beslag, hvor der er foretaget ransagning indenfor Danmarks grænser, og hvor der ikke er identificeret en indsmuglingsrute.

FIGUR 8 Andel i antal af cigaretbeslag fordelt på indførselssted 2014 - 31. maj 2017.

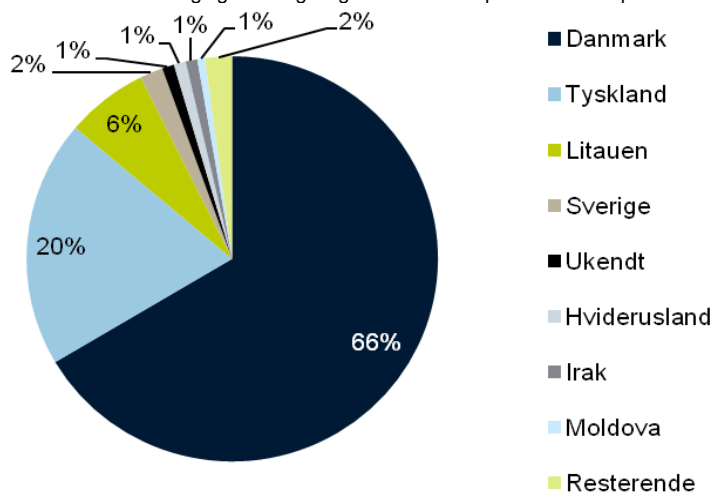


Kilde: Rigspoliets beregning 2017 som repræsenterer 90,7 % af det samlede beslag

Hvem

66 % af de beslaglagte cigaretter er fra sager, som involverer danske statsborgere eller personer med opholdstilladelse i Danmark (har dansk cpr.nr). Dernæst udgør personer fra Tyskland og Litauen de to næststørste grupper på 20 % og 6 % af det samlede beslag. Alle tre landes andel kan forklares ved, at personer med de nationaliteter har været involveret i en eller flere af de største beslag. Smuglere fra de resterende 23 lande repræsenterer for hvert land mindre end 0,5 % af det samlede beslag.

FIGUR 9 Andel af beslaglagte ulovlige cigaretter baseret på involverede personers nationalitet.



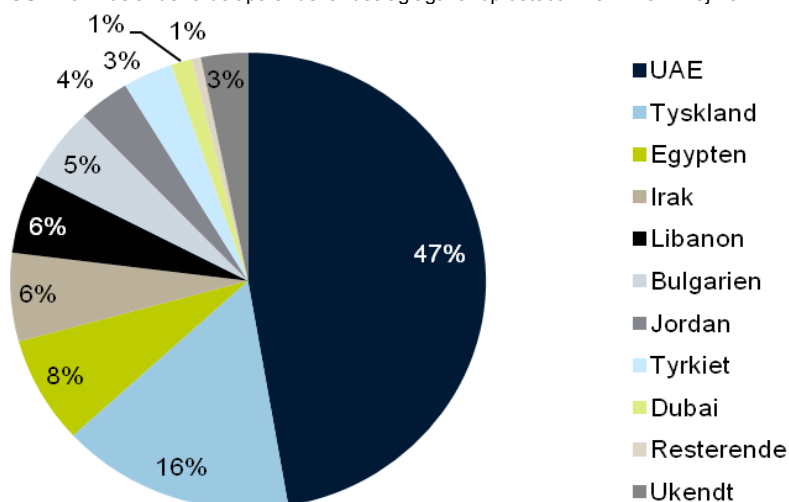
Kilde: Rigspoliets beregning 2017, som repræsenterer 90,7 % af det samlede beslag

Vandpibetobak

Hvorfra

Forenede Arabiske Emirater udgør med 47 % det største afsendelsesland for ulovlig vandpibetobak beslaglagt i Danmark. Dernæst udgør Tyskland (16 %), Egypten (8 %) og Irak (6 %) de tre næststørste afsendelseslande. Som det fremgår af nedenstående figur, udgår vandpibetobakssmuglingen primært fra mellemøstlige lande. Tyskland er angivet som afsendelsesland i et større beslag, men der har ikke været data tilgængeligt, som kunne afgøre, hvorvidt Tyskland i det pågældende tilfælde har været det reelle kildeland eller et transitland. Resterende lande udgøres af 6 lande, som hver repræsenterer mindre end 0,2 % af det samlede beslag.

FIGUR 10 Kildelande fordelt på andel af beslaglagt vandpibetobak 2014 - 31. maj 2017.

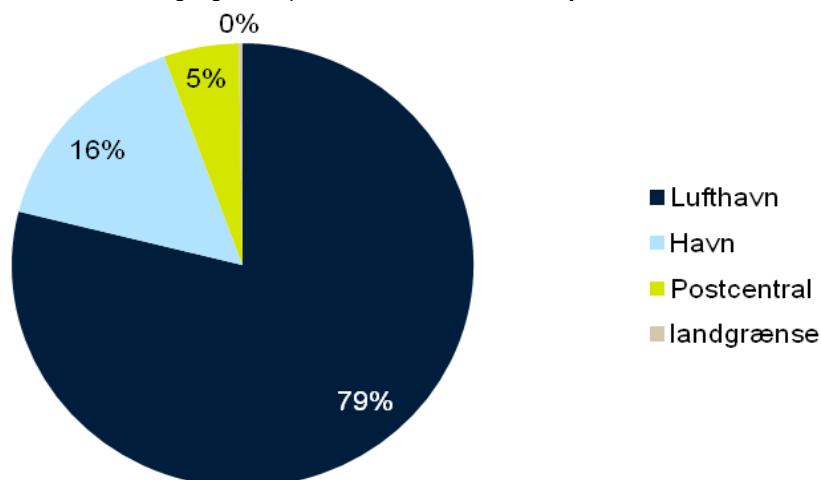


Kilde: Rigspolitiets beregning, som repræsenterer 77,57 % af det samlede beslag.

Hvordan

Baseret på beslaglæggelser bliver vandpibetobak hovedsageligt indsmuglet via lufthavnen (79 %), efterfulgt af havne (16 %), post (5 %) og mindst via landegrænse (0,3 %). Vandpibetobakken i lufthavne medbringes som bagage på flyvninger til Danmark. Smuglingen er blevet gennemført af både enkeltpersoner og grupper, som arbejder i forening. Beslagene har været fra få kilo op til 450 kg per sending.

FIGUR 11 Andel af samlede beslag i kg fordelt på indførselssted 2014 - 31. maj 2017.



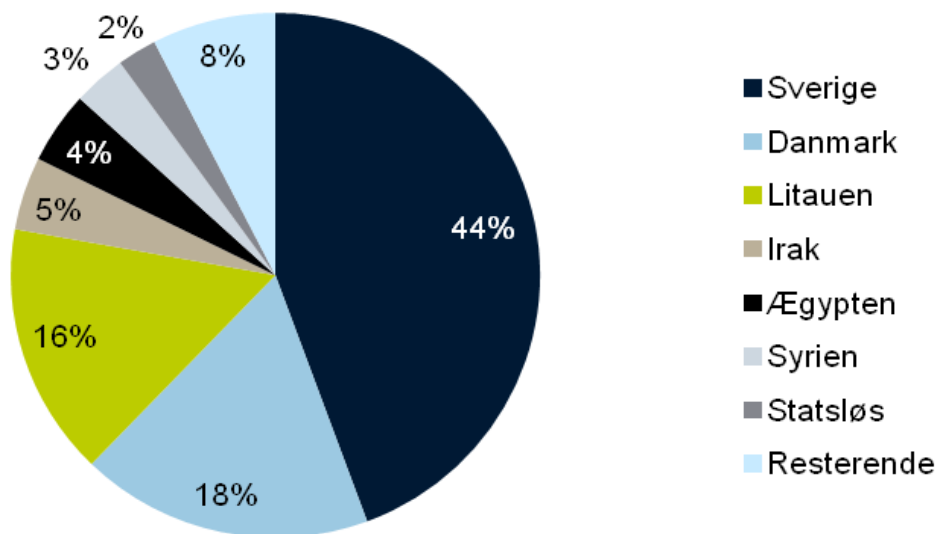
Kilde: Rigspolitiets beregning, som repræsenterer 77,57 % af det samlede beslag.

Hvem

44 % af den beslaglagte vandpibetobak involverer personer med svensk statsborgerskab efterfulgt af danske (18 %) og litauiske statsborgere (16 %). Resterende udgøres af personer fra ti andre lande, som hver repræsenterer mindre end 2 % af det samlede beslag.

Svenske statsborgeres andel i det samlede beslag kan til dels forklares ud fra, at mange beslag foregår i Københavns Lufthavn, som i vid udstrækning også anvendes af svenske statsborgere. Overrepræsentation kunne indikere en indsmuglingsrute fra 3. land gennem Danmark med destination i Sverige.

FIGUR 12 Involverede personers nationalitet fordelt på andel af beslaglagte kilogram vandpibetobak.



Kilde: Rigspoliets beregning 2017 som repræsenterer 77,57 % af det samlede beslag.

03.5 Rocker-/bandemiljøets involvering

Dette afsnit beskriver, i hvilket omfang personer fra rocker-/bandemiljøet indgår i sager, som omhandler ulovlige cigaretter eller vandpibetobak.

Undersøgelsen omfatter 154 toldsager og 220 politisager, som omhandler overtrædelsen af toldloven eller grov indsmugling i forbindelse med cigaretter, løs tobak eller vandpibetobak som en del af sagens genstand. Gennemgangen af SKAT's og politiets sager er foretaget med henblik på at afdække, om personer, som har en relation til rocker-/bandemiljøet, er involveret i sagen.

De involverede personers relation til rocker-/bandemiljøet er blevet inddelt i følgende kategorier:

- Personer, som af politiet er registreret som rocker-/bandemedlem per 1. juli 2017.
- Personer, som tidligere har været sigtet i en sag med en person, der er registreret som rocker-/bandemedlem per 1. juli 2017.
- Personer, som tidligere i forbindelse med en anden politiforretning er blevet registreret af politiet som antruffet sammen med en person, der per 1. juli 2017 var registreret som rocker-/bandemedlem.

For at finde personer, som er registrerede rocker-/bandemedlemmer og indgår i de ovennævnte sager, er cpr-numrene på registrerede rocker-/bandemedlemmer blevet sammenholdt med de personers cpr.-numre, som har været involveret i sagerne.

Registerdataanalysen viser, at ét registreret rocker-/bandemedlem er blevet *sigtet for indsmugling af vandpibetobak* i perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. maj 2017.

For at finde personer, som tidligere har været sigtet med et registreret rocker-/bandemedlem, blev alle tidligere sigtelser for hver person, som har involveret i en smuglersag, gennemgået for at se, om der indgik et registreret rocker-/bandemedlem som medsigtet.

Registerdataanalysen identificerede én person, som er blevet dømt for indsmugling af vandpibetobak i perioden og tidligere har været *sigtet i en anden sag* sammen med et rocker-/bandemedlem.

Herudover er det undersøgt, om de involverede personer er registreret af politiet som antruffet sammen med personer, som var registrerede rocker-/bandemedlemmer per 1. juli 2017. For at finde personer, som tidligere har været antruffet sammen med et registreret rocker-/bandemedlem, blev alle sagskontakter for hver person, som har været involveret i en smuglersag, gennemgået for at se, om de er registret som antruffet i en sag, hvor der også optræder et registreret rocker-/bandemedlem, som ligeledes er blevet antruffet af politiet. At være "antruffet" betyder, at politiet har registreret, at personen har været fysisk til stede i forbindelse med en politiforretning, f.eks. i en bil, der er blevet standset af politiet, eller ved en fest i en rockerborg/klubhus, hvor politiet har foretaget kontrol.

Der blev identificeret 16 personer, som har været sigtet for indsmugling af cigaretter eller vandpibetobak, og som på et tidspunkt er blevet *antruffet* med et eller flere registrerede rocker-/bandemedlemmer.

Tabel 9 Oversigt over sigtedes relation til rocker-/bandemiljøet

	Registreret /bandemedlem	rocker- Sigtet med rocker- /bandemedlem i anden sag	Tidligere antruffet med registreret i rocker-/bandemedlem	I alt
Cigaretter	0	0	10	10
Vandpibetobak	1	1	5	7
Både cigaretter og vandpibetobak	0	0	1	1
Samlet	1	1	16	18

Kilde: SKAT 2017 og POLSAS 2017 qlikview "smugling" per 14-08-2017.

Ud af de i alt 18 personer har de 8 personer, som er sigtet for indsmugling af vandpibetobak, en relation til bandemiljøet. De 10 personer, som er sigtet for indsmugling af cigaretter, har primært en tilknytning til rockermiljøet.

I omfang repræsenterer de 18 personers sager sammenlagt henholdsvis 1,7 % af det samlede cigaretbeslag og 6,8 % af de samlede beslag af vandpibetobak i den undersøgte periode.

Der kan derfor ikke på baggrund af SKAT's og politiets data identificeres en entydig relation mellem den ulovlige handel med tobak og rocker-/bandemiljøet. De 16 beslag, som inkluderer de 18 personer, der har en relation til rocker-/bandemiljøet, vil blive taget med i den videre analyse (kapitel 4).

04 Udvalgte sager fra 2014-2017

04.1 Indledning

I dette kapitel gennemgås 23 udvalgte sager ud af de i alt 299 beslag, som politiet eller SKAT har gennemført i perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. maj 2017. Sagerne er blevet udvalgt på baggrund af deres størrelse eller de involverede personers relation til kendte organiserede kriminelle. Formålet med kapitlet er at undersøge enkelte sager nærmere og om muligt identificere tendenser, kriminalitetsmønstre eller nøglepersoner på tværs af de udvalgte sager, som ikke fremkom ved analysen af registerdata.

Kapitlet er inddelt i tre afsnit. Første afsnit beskriver, hvorledes de 23 sager er udvalgt, og de to følgende afsnit omhandler beslag af henholdsvis cigaretter og vandpibetobak.

04.2 Udvælgelse af sager

Denne del af analysen bygger på samme overordnede datasæt som det tidligere kapitel fra henholdsvis SKAT's systemer og Politiets Sagsstyringssystem (POLSAS) fra perioden fra den 1. januar 2014 til den 31. maj 2017.

Sagerne til denne del af analysen er udvalgt på baggrund af to kriterier, hvoraf de skulle indfri mindst et:

- 1. kriterium: Beslaget har en størrelse på over 100.000 cigaretter.
- 2. kriterium: Der indgår en eller flere personer i sagen, som er registeret som rocker-/bandemedlem per 1. juli 2017, eller som har været sigtet eller antruffet med et registeret som rocker-/bandemedlem – uanset beslagets størrelse.

Første kriterium tager udgangspunkt i beslagenes størrelse, da større beslag antages at forudsætte en højere grad af organisering og dermed kan være med til at identificere afgørende tendenser, kriminalitetsmønstre eller nøglepersoner. Samtidig udgør beslagene på over 100.000 cigaretter per beslag knap 92 % af det samlede beslag i perioden (se Tabel 8).

Andet kriterium tager udgangspunkt i de involverede personers relation til kendte organiserede kriminelle.

23 af de originale 299 beslag opfylder mindst et af de to kriterier::

- 7 beslag, som overstiger 100.000 cigaretter
- I 15 beslag har de involverede en relation til rocker-/bandemiljøet¹³
- 1 beslag, som oversteg 100.000 cigaretter og havde en relation til rocker-/bandemiljøet

¹³ For en forklaring af typer af relation til rocker-/bandemiljøet se afsnit 03.5.

De 23 sager omhandler 15 sager om cigaretter og 8 sager om vandpibetobak.

Afgørelserne i de 23 sager fordeler sig som følgende:

TABEL 10 Afgørelser i de 23 udvalgte sager

Afgørelser	Antal
Mindst én person dømt (bøde, betinget eller ubetinget fængsel)	12
Ikke afgjort endnu	6
Ingen sigtede	2
Sigtelse grundløs	1
Tiltalefrafald	1
Frifundet	1
I alt	23

Den enkelte sag i politiets registre udgøres af en eller flere af følgende rapporttyper afhængigt af sagens omfang:

- Anmeldelsesrapport
- Anholdelsesrapport
- Afhøringsrapporter
- Diverse efterforskningsrapporter, f.eks. ransagningsrapporter og kosterrapporter.
- Sagskontakter registreret i POLSAS
- Anklageskrift
- Retsbøger

Politiets oplysninger er blevet suppleret med oplysninger fra SKAT. Disse oplysninger indbefatter:

- Toldrapporter
- Afgørelser
- Beslaglæggelseskvitteringer
- Indrapporteringsskemaer
- Diverse bilag til ovenstående.

Efter udvælgelsen af de 23 sager er de blevet gennemgået enkeltvis og følgende spørgsmål (variable) er søgt besvaret for alle sager:

- Købsmodus: Hvorledes er købet foretaget i kildelandet?
- Købspris: Hvilken pris betaler grossisten/importøren i udlandet? (opgjort i danske kroner per cigaretkarton eller per kg vandpibetobak)
- Indsmuglingsmodus: Hvorledes er cigaretterne eller vandpibetobakken blevet indsmuglet til Danmark?
- Type: Hvilken type af ulovlige cigaretter (Kopi, illicit whites eller ægte) og hvilket mærke?
- Salgsmodus: Hvorledes videresælges cigaretter eller vandpibetobak efter indsmugling?
- Salgspris: Hvad er salgsprisen fra grossist til næste led per cigaretkarton eller kilogram vandpibetobak?

- Relation til rocker-/bande miljøet: Hvilke grupper har de involverede relation til, hvorledes har de været involveret og hvornår?
- Anden kriminalitet: Hvilken anden kriminalitet er de involverede personer kendt for?

04.3 Cigaretter

Sagsgennemgangen viser, at alle former for cigaretsmugling og typer af ulovlige cigaretter er repræsenteret i de udvalgte sager, dog ikke "bootlegging" (legalt indkøbt ægte cigaretter i område med lavere afgifter), hvilket kan forklares ved selektionskriteriet på beslag over 100.000 cigaretter. Afsnittet er baseret på 15 sager, som omhandler cigaretsmugling.

Indkøb i udlandet.

Ud af de 15 cigaretsager har det alene i to mindre sager været muligt at afdække, hvordan de ulovlige cigaretter er indkøbt i udlandet. I disse sager har de involverede personer selv indkøbt dem på markeder i udlandet.

I 4 ud af 15 sager har det været muligt at identificere indkøbsprisen per karton i udlandet. Prisen svinger fra ca. 10 dkr. til ca. 130 dkr. på tværs af mærker og typer. Typisk koster kopicigaretter af god kvalitet af mærkerne Marlboro og Prince 105-130 dkr. per karton, når der købes større mængder i udlandet med henblik på indsmugling til Danmark. Kopier af dårligere kvalitet samt illicit whites vurderes til at have en væsentligt lavere pris per karton. Det har ikke været muligt at vurdere prisen på ægte, ulovlige cigaretter.

Indsmugling og typer

Der er stor variation i indsmuglingsmodus, som svinger fra kufferter i fly til hele containere med skib. Det har været muligt at identificere indsmuglingsmodus i 8 sager.

Der er sket indsmugling af større partier ægte ("bulk smugling"), kopi og illicit whites i containere med lastbil eller skib. For alle sagerne gør det sig gældende, at indholdet på transportdokumenterne er blevet anført som ikke-afgiftspligtige varer som f.eks. t-shirts, emballage eller træprodukter. De beslag, som er indført via skib, har haft afsendelsesland i Malaysia eller Forenede Arabiske Emirater. Polen og Sverige har været afsendelsesland for større beslag med lastbil til Danmark, henholdsvis to fra Polen og et fra Sverige.

Det har været muligt at identificere såvel type som mærke på cigaretterne i 13 sager. Den mest udbredte type af ulovlige cigaretter er illicit whites, hvor der er fundet følgende mærker: em@il, Metro, Brass, Reds og Force 10. Kopicigaretter er den næst hyppigste type, hvor der er blevet beslaglagt kopier af følgende mærker: Prince (flere varianter), Marlboro (flere varianter), Gauloises og Excellence. Den mindst udbredte type er ægte cigaretter, hvor der kun er beslaglagt cigaretter af mærket Golden Gate (duty free) i en større sag.

Afsætning i Danmark

I tre sager har det været muligt at afdække, hvorledes grossisten afsætter de ulovlige cigaretter. Importøren/grossisten afsætter de ulovlige cigaretter i kasser "master cases" à 50 kartonner til et etableret personligt kriminelt netværk. I de udvalgte sager findes der kun en enkelt indikation på, at cigaretterne sælges videre "online", og her er det mindst et salgsled væk fra grossisten.

Dette sammenholdt med den mere generelle beskrivelse af afsætning i afsnit 02.3 underbygger, at der eksisterer veletablerede personlige/kriminelle netværk til afsætning af ulovlige cigaretter i Danmark.

Salgsprisen ved salg af "master cases" fra grossist/importør til første salgsled er blevet afdækket i fire sager. Prisen var mellem 160 dkr. og 200 dkr. per karton for kopicigaretter af god kvalitet, altså en fortjeneste på 30-50 dkr. per karton i leddet mellem grossist og første slagsled. De efterfølgende led er begrænset doku-

menteret, men prisen per karton stiger op til 300 dkr. i takt med, at cigaretterne videresælges gennem flere led og i mindre mængder (enkelt kartonner).

Kriminel baggrund

De involverede personer i de udvalgte sager har en varierende kriminel baggrund; enkelte er ikke kendt for anden kriminalitet, og andre har en omfattende liste af sigtelser bag sig. Personerne, som har andre sigtelser bag sig, er bl.a. sigtet for bedrageri, afgiftsunddragelse, salg/besiddelse af euforiserende stoffer, vold og diverse former for berigelseskriminalitet. I et tilfælde er en person blevet mistænkt eller sigtet for flere gange at have været involveret i ulovlige cigarethandel. Der er på baggrund af personerne i de udvalgte sager ikke mulighed for at identificere en systematisk sammenhæng mellem involveringen i ulovlig handel med cigaretter og andre former for kriminalitet.

Relation til rocker-/bandemiljøet

Sagsgennemgangen nuancerer relationen til kendte organiserede kriminelle. Relationen til rocker-/bandemiljøet svinger fra ingen kontakt til at være antruffet¹⁴ flere gange med registrerede rocker-/bandemedlemmer gennem en årrække. I de 15 cigaretsager indgår der ingen personer, som er registreret som rocker-/bandemedlemmer, eller som tidligere har været sigtet med et registreret rockerbandemedlem.

Tabel 11 og tabel 12 synliggør to indikationer på relationen mellem de involverede personer og rocker-/bandemiljøet.

Tabel 11 Sager fordelt på, hvornår de involverede personer har været antruffet med et rocker-/bandemedlem.

	Ikke antruffet	Antruffet for 10 eller flere år siden	Antruffet for mellem 5 og 10 år siden	Antruffet for mindre end 5 år siden
Antal sager	7	3	1	4

tabel 12 Sager fordelt på antal af gange, hvor de involverede personer har været antruffet med et rocker-/bandemedlem

	Ikke antruffet	En gang	To gange	Flere end to gange
Antal sager	7	3	2	3

Som nævnt i udvælgelsen er der kun en sag på over 100.000 cigaretter, som involverer personer, der har været antruffet med personer i rocker-/bandemiljøet. De resterende 7 sager, som inkluderer personer, der har været antruffet med personer fra rocker-/bandemiljøet har i størrelse omhandlet 2.200 cigaretter op til 30.000 cigaretter. De grupper, som personerne har en relation til, er Hells Angels, Devils Choice MC, AK81 og Bandidos. Der kan ikke på baggrund af de udvalgte sager identificeres en systematisk relation mellem den ulovlige handel med cigaretter og rockerbandemiljøet.

Eksempler på indsmugling af ulovlige cigaretter:

- I 2015 blev en dansk mand fundet skyldig i indsmugling af 260.000 cigaretter fra Polen til Danmark, hvorved statskassen blev unddraget en afgift på 310.000 kr. Cigaretterne blev indkøbt ved, at manden selv tog til Polen gennem personlige kontakter. Cigaretterne blev indkøbt til 14 euro per karton og var kopier af mærkerne Marlboro og Prince. Selve indsmuglingen foregik ved, at manden skjulte cigaretterne som ikke-afgiftsbelagte varer på paller og fik to uvidende danske logistikvirksomheder til at transportere de ulovlige cigaretter til Danmark. Manden nåede at afsætte en del af cigaretterne, før han blev anholdt. Cigaretterne

¹⁴ At være "antruffet" betyder at Politiet har registreret, at personen har været fysisk til stede i forbindelse med en politiforretning, så det kan være alt fra at have været til stede ved en rutinemæssig standsning af en bil til at have deltaget i en fest i en rockerborg.

vurderes til at være blevet afsat til 160 dkr. per karton i mandens personlige netværk. Manden blev idømt 6 måneders fængsel.

- I 2016 blev en litauisk mand fundet skyldig i indsmugling af 2.470.000 ægte cigaretter af mærket "Golden gate" og unddrog derved statskassen en afgift på 2.971.410 kr. Cigaretter blev indsmuglet i lastbil fra Sverige. Cigaretterne var skjult på 13 paller og angivet som savet rødtræ på transportdokumenterne. Manden blev idømt 1 års fængsel, en tillægsbøde på 1.485.000 kr. samt indrejseforbud i 6 år.

04.4 Vandpibetobak

Sagsgennemgangen viser, at alle vandpibetobakssagerne er gennemført som "bootlegging", hvor prisforskellen mellem lande i Mellemøsten og Danmark udnyttes til at opnå en fortjeneste. Afsnittet er baseret på 8 sager, som omhandler indsmugling af vandpibetobak.

Indkøb i udlandet.

Indkøbet gennemføres typisk af smugleren selv i lokale butikker, hvor indkøbsprisen for vandpibetobakken svinger fra 70 dkr. op til 500 dkr. per kilogram. Indkøbene er gennemført i Dubai, Tyrkiet og Jordan.

Indsmugling og typer

I alle sagerne, som omhandler vandpibetobak, gennemføres indsmuglingen via fly, hvor de involverede personer indsmugler vandpibetobakken i kufferter, alene eller i forening med andre. I de udvalgte sager er der indsmuglet fra 2 kg til 137 kg vandpibetobak. Der fremstår ikke bestemte flyruter i de udvalgte sager, da der både anvendes ruter direkte til København og med mellemlandinger i store europæiske lufthavne (f.eks. London og Wien). Det har ikke i forbindelse med sagsgennemgangen været muligt at udlede, om der er tale om ægte eller kopiprodukter af vandpibetobak.

Afsætning i Danmark

Sagsgennemgangen har ikke givet oplysninger om den forventede salgspris eller salgsmodus i Danmark. Prisen på et kilo legalt vandpibetobak i Danmark er mellem 850 dkr. og 1500 dkr. I Sverige udgør afgiften 1852 svenske kroner per kilo. Der er således selv med relativ få kilo vandpibetobak mulighed for en relativ stor fortjeneste.

Kriminel baggrund

De involverede personers tidligere kriminalitet varierer meget, fra ingen andre sigtelser over enkelte færdselsforseelser til omfattende berigelses- og personfarlig kriminalitet begået over en årrække. Ingen personer er registreret for flere tilfælde af smugling. På baggrund af de udvalgte sager er der ikke grundlag for at konkludere, at disse sager repræsenterer en organiseret indsmugling af vandpibetobak til Danmark.

Relation til rocker-/bandemiljøet

For alle personerne gør det sig gældende, at de har en relation til bandemiljøet. "Relationen" svinger fra at være registreret bandemedlem til alene at være antruffet med registrerede bandemedlemmer for mere end 5 år siden. De grupperinger, som de involverede personer på den anførte måde har relation til, er Loyal to Familia, Roskildegruppen og Osmanen Germania Denmark.

Tabel 13 Sager fordelt på de involverede personers relation til bandemiljøet

	Registreret bandemedlem	Sigtet sammen med bandemedlem	Antruffet for mindre end 5 år siden med bandemedlem	Antruffet for mere end 5 år siden med bandemedlem
Antal sager	1	1	3	3

Litteraturliste

- Allen, E. (2013). *The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle It (Second edition)*. Washington DC, USA: International Tax and Investment Center.
- Antonopoulos, G. A., & Hall, A. (2016). The Financial Management of the Illicit Tobacco Trade in the United Kingdom. *The British Journal of Criminology*, 56(4), 709–728.
- Calderoni, F. (2014). A new method for estimating the illicit cigarette market at the subnational level and its application to Italy. *Global Crime*, 15(1–2), 51–76.
- Calderoni, F., Brener, A., Karayotova, M., & Rotondi, M. (2016). *The Belarusian Hub for Illicit Tobacco*. Milano: Transcrime – Joint Research Centre on Transnational Crime.
- Center for the Study of Democracy. (2015). *Financing of organised crime*. Sofia, Bulgarien.
- Europa-Kommissionen. (2004a). *Anti-contraband and anti-counterfeit agreement and general release*. Bruxelles, Holland: Europa-Kommissionen.
- Europa-kommissionen. (2004b). Background: Legal action by the European Commission against cigarette smuggling. Hentet 12. september 2017, fra <https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/background.pdf>
- Europa-Kommissionen. (2010). *Contraband and counterfeit cigarettes: frequently asked questions - MEMO/10/334*. Bruxelles, Holland: Europa-kommissionen.
- Europa-Kommissionen. (2013). *Intensivering af kampen mod cigaretsmugling og andre former for ulovlig handel med tobaksvarer – En samlet EU-strategi* (No. SWD(2013) 193 final). Bruxelles, Holland: Europa-kommissionen.
- Europa-Kommissionen. (2014). *DIRECTIVE 2014/40/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 3 April 2014 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products*. Europa-Kommissionen.
- Europa-Kommissionen. (2016a). *Public perception of illicit tobacco trade: report*. Bruxelles, Holland: Europa-Kommissionen.

- Europa-Kommissionen. (2016b). *Public perception of illicit tobacco trade: report - Denmark*. Bruxelles, Holland: Europa-Kommissionen.
- Europa-Kommissionen. (2017). *Statusrapport om gennemførelsen af Kommissionens meddelelse "Intensivering af kampen mod cigaretsmugling og andre former for ulovlig handel med tobaksvarer – En samlet EU-strategi (COM(2013) 324 final af 6.6.2013)"*. Bruxelles, Holland: Europa-Kommissionen.
- EUROPOL. (2013). *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013*. Haag, Holland: Europol.
- EUROPOL. (2017). *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment 2017*. Haag, Holland: Europol.
- Europa-Kommissionen. (2016). *Technical assessment of the experience made with the Anti-Contraband and AntiCounterfeit Agreement and General Release of 9 July 2004 among Philip Morris International and affiliates, the Union and its Member States* (No. SWD(2016) 44 final). Bruxelles, Holland.
- Financial Action Task Force. (2012). *FATF report illicit tobacco trade*. Paris: Financial Action Task Force (FATF)/OECD.
- Flachs, E. M., Koch, M. B., & Juel, K. (2013). *Sundhedsmæssige konsekvenser ved ændringer i tobakspriisen*. Odense, Danmark: Statens institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet.
- Forebyggelseskommissionen. (2009). *Vi kan leve længere og sundere: Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats*. København, Danmark: Forebyggelseskommissionen.
- Gallup. (2009). *Survey on Tobacco: Analytical report* (Flash Eurobarometer No. 253).
- Gilmore, A. B., Rowell, A., Gallus, S., Lugo, A., Joossens, L., & Sims, M. (2014). Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded "Project Star" report. *Tobacco Control*, 23(1), 51–61.
- HM Revenue & Customs. (2017a). *Measuring tax gaps 2017 edition - Tobacco tax gap estimates for 2016-17*. United Kingdom.
- HM Revenue & Customs. (2017b). *Measuring tax gaps 2017 edition -Methodological Annex*.
- Interpol. (2014). *Countering illicit trade in tobacco products - A guide for policy makers* (Legal Handbook Series). Lyon, Frankrig: Interpol - office of legal affairs.

- Joossens, L. (2011). *Deliverable 5.2: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions*. Bruxelles, Holland: Europa-kommissionen.
- Joossens, L., Lugo, A., Vecchia, C. L., Gilmore, A. B., Clancy, L., & Gallus, S. (2014). Illicit cigarettes and hand-rolled tobacco in 18 European countries: a cross-sectional survey. *Tobacco Control*, 23(e1), e17–e23.
- Joossens, L., & Raw, M. (2012). From cigarette smuggling to illicit tobacco trade. *Tobacco Control*, 21(2), 230–234.
- KPMG. (2013). *Project Sun*. United Kingdom.
- KPMG. (2014). *Project Sun*. United Kingdom.
- KPMG. (2015). *Project Sun*. United Kingdom.
- KPMG. (2016). *Project Sun*. United Kingdom.
- KPMG. (2017). *Project Sun*. United Kingdom.
- Loubeau, P. (2015). *An exploratory review of illicit tobacco trade in the Netherlands*. Haag: Alliantie Nederland Rookvrij.
- Meltzer, S., & Martin, C. (2016). A brief overview of illicit trade in tobacco products. I *Illicit Trade - Converging Criminal Networks*. Paris: OECD Publishing.
- Merriman, D. (2001). *Understand, measure, and combat tobacco smuggling* (No. 80580) (s. 1–62). The World Bank.
- National Research Council. (2015). *Understanding the U.S. Illicit Tobacco Market: Characteristics, Policy Context, and Lessons from International Experiences*. Washington, DC: The National Academies Press.
- OLAF. (2014, august 12). Major international tobacco contraband network dismantled in Italy and Germany - European Anti-Fraud Office - European Commission. Hentet 1. september 2017, fra /anti-fraud/media-corner/press-releases/major-international-tobacco-contraband-network-dismantled-italy-and_en

- Pappas, R. S., Polzin, G. M., Watson, C. H., & Ashley, D. L. (2007). Cadmium, lead, and thallium in smoke particulate from counterfeit cigarettes compared to authentic US brands. *Food and Chemical Toxicology*, 45(2), 202–209.
- Rigspolitiet. (2017). *Politiets datasæt over beslag 2014 - 31. maj 2017*. Ejby: Rigspolitiet.
- Ross, H. (2015). Understanding and Measuring Cigarette Tax Avoidance and Evasion: A Methodological Guide. *Tobacconomics*.
- Shen, A., Antonopoulos, G. A., & Von Lampe, K. (2010). “The Dragon Breathes Smoke” Cigarette Counterfeiting in the People’s Republic of China. *The British Journal of Criminology*, 50(2), 239–258.
- Sikkerhedsstyrelsen. (2011, november 16). Selvslukkende cigaretter indføres i EU. Hentet 1. september 2017, fra <https://www.sik.dk/Global/Presse/Nyheder-indtil-2015/Pressemeddelelser-2011/Selvslukkende-cigaretter-indfoeres-i-EU>
- SKAT. (2017a). *Opgørelse af skats samlede beslag 1. januar 2014 - 31. maj 2017*. København: SKAT.
- SKAT. (2017b). *SKAT datasæt på beslag 2014 - 31. maj 2017*. København: SKAT.
- Skinnari, J., & Korsell, L. (2016). The illicit tobacco market in Sweden – from smuggling to warehousing. *Trends in Organized Crime*, 19(3–4), 273–299.
- Stephens, W. E., Calder, A., & Newton, J. (2005). Source and Health Implications of High Toxic Metal Concentrations in Illicit Tobacco Products. *Environmental Science & Technology*, 39(2), 479–488.
- Søgaard, J. (2006). *Høring om tobaksvarer og tilsætningsstoffer*. København, Danmark: DSI Institut for Sundhedsvæsen.
- TMA. (2017). *Tobacco taxation in the UK*. London: Tobacco Manufacturers’ Association.
- Tobaksproducenterne. (2017). *Det særlige danske tobaksmarked*. København: Tobaksproducenterne.
- Transcrime. (2015). *European Outlook on the Illicit Trade in Tobacco Products*. Milano: Transcrime – Joint Research Centre on Transnational Crime.
- Transcrime. (2016). An European outlook on the illicit trade in tobacco products. *Trends in Organized Crime*, 19(3–4), 300–328.
- Udenrigsministeriet. (2005). *Bekendtgørelse af WHO rammekonvention af 21. maj 2003 om tobakskontrol*. København, Danmark.

US District Court. *European Community v. RJR Nabisco, Inc.* (United States District Court, Eastern District of New York 2000).

WHO. (2005). *WHO framework convention on tobacco control*. Geneva: WHO.

WHO. (2013). *Protocol to eliminate illicit trade in tobacco products*. World Health Organisation.

WHO, & Joossens, L. (2014). *Combating the illicit trade in tobacco products from a European perspective*. Geneve: WHO.