

Tupakan laittoman kaupan torjunta EU:ssa

Hajanaisia toimia ja jatkuvia puutteita



Sisällys

Kohta

01–16 | Keskeiset tiedot

01–07 | Miksi tämä aihe on tärkeä

08–16 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

17–108 | Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

17–33 | Tupakkatuotteiden laittoman kaupan laajuutta, rakennetta ja taloudellisia vaikutuksia EU:n tasolla ei tunneta

18–24 | Hajanaiset tiedot ja raportointi antavat epätäydellisen kuvan

25–33 | Komissiolla ei ole luotettavaa EU:n laajuista arviota tupakan laittomista markkinoista, niiden rakenteesta ja taloudellisista vaikutuksista

34–72 | Yhteistyö ja tietojenvaihto jäsenvaltioiden välillä on vaihtelevaa, ja kansalliset lähestymistavat tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi eroavat toisistaan

35–39 | EU:n lainsäädännön puutteet mahdollistavat erilaisia kansallisia lähestymistapoja

40–50 | Kansalliset valvontajärjestelmät ja täytäntöönpanokäytännöt vaihtelevat

51–54 | Rikokset ja seuraamukset eivät ole riittävän yhdenmukaisia

55–66 | Eri toimijoiden välisessä yhteistyössä ja tiedonvaihdossa on edelleen puutteita

67–72 | Tupakan valmistajien kanssa tehdyt yhteistyösopimukset eivät ole riittävän avoimia, ja ne saattavat heikentää sääntöjen noudattamisen valvontaa

73–108 | EU:n toimet tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi ovat hajanaisia, niiltä puuttuvat selkeät painopisteet, eikä niiden vaikutuksia arvioida

75–83 | Vastuu on jaettu useiden EU:n toimijoiden kesken

84–93 | Komissiolla ei ole selkeitä painopisteitä

94–102 | Komissio tukee jäsenvaltioita, mutta ei seuraa toimien täytäntöönpanoa, eikä arvioi toimien vaikutuksia

103–108 | Komissio ei ole tehnyt kattavaa arviointia EU:n ja tupakan valmistajien välisten sopimusten vaikutuksista

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Liite II – EU:n poliittinen kehys ja kansainvälinen kehys

Lyhenteet

Komission vastaukset

Aikajana

Tarkastustiimi

01

Keskeiset tiedot

Miksi tämä aihe on tärkeä

- 01** Tupakkatuotteiden laiton kauppa on maailmanlaajuinen rikollinen ilmiö, joka vaikuttaa EU:n ja sen jäsenvaltioiden taloudellisiin etuihin. [Komissio arvioi](#), että sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden talousarvioissa menetetään vuosittain 13 miljardia euroa.
- 02** Laittomat tupakkatuotteet ovat halvempia kuluttajille, ja tämä laiton toiminta heikentää myös terveyspolitiikkoja, joilla pyritään vähentämään tupakoitsijoiden määrää ja ihmisten altistumista tupakansavulle. Tupakkatuotteisiin liittyvä pieniriskinen rikollinen toiminta on myös merkittävä tulonlähde järjestäytyneille rikollisryhmille, mikä heikentää turvallisuutta EU:ssa.
- 03** Tupakan laitton kaupan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viime vuosina. Salakuljetus on edelleen ongelma, mutta myös tupakkatuotteiden laiton tuotanto on lisääntynyt EU:ssa. Laittomia valmistuspaikkoja on havaittu lähes kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi markkinoilla on yhä enemmän uusia tuotteita, erityisesti sellaisia, jotka houkuttelevat nuoria kuluttajia.
- 04** EU ja sen jäsenvaltiot ovat viimeisen vuosikymmenen aikana toteuttaneet useita toimenpiteitä tämän laitton toiminnan torjumiseksi. Näitä ovat muun muassa tupakkatuotteiden muun laitton kaupan tehokkaampaa torjuntaa käsittelevän EU:n [strategian](#) hyväksyminen (2013) ja siihen liittyvät kaksi toimintasuunnitelmaa (2013, 2018), keskeisten säännösten tarkistaminen ja lainvalvontayhteistyön vahvistaminen. Kansainvälisellä tasolla EU ja sen jäsenvaltiot ovat myös ratifioineet ja panneet täytäntöön tupakoinnin torjuntaa koskevan Maailman terveysjärjestön (WHO) puitesopimuksen ([FCTC](#)) ja EU ja 19 jäsenvaltiota ovat ratifioineet tupakkatuotteiden laitton kaupan estämistä koskevan lisäpöytäkirjan ([FCTC-lisäpöytäkirja](#)).

- 05** Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida komission ja jäsenvaltioiden tämän laittoman kaupan torjumiseksi toteuttamien toimien vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin tutki, mitä tiedustelukehystä käytetään tätä ilmiötä koskevien tietojen keräämiseen, miten jäsenvaltioiden tulliviranomaiset suunnittelevat ja toteuttavat tarkastuksia ja tekevät yhteistyötä kaupan havaitsemiseksi ja torjumiseksi, miten komission toimintapolitiikka- ja seurantakehys toimii ja miten komissio tukee erilaisia toimenpiteitä ilmiön torjumiseksi.
- 06** Tarkastus kattoi vuodet 2023–2025. Tarkastuksen kohteina olivat komissio (verotuksen ja tulliliiton pääosasto – PO TAXUD – sekä Euroopan petostentorjuntavirasto, OLAF) sekä neljän jäsenvaltion (Belgia, Espanja, Puola ja Romania) toimivaltaiset kansalliset viranomaiset. Nämä jäsenvaltiot valittiin takavarikkoja, laittomia tuotantolaitoksia ja salakuljetusreittejä koskevien saatavilla olevien tietojen sekä maantieteellisen jakauman perusteella. Tilintarkastustuomioistuin teki myös kyselyn kaikkien niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, joihin se ei tehnyt tarkastuskäyntiä. [Liitteessä I](#) on lisää taustatietoja ja yksityiskohtaisia tietoja tilintarkastustuomioistuimen suorittaman tarkastuksen laajuudesta ja tarkastustavasta.
- 07** Komissio vahvisti vuonna 2023, että tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunta on nyt ja jatkossa sen prioriteetti¹. Tilintarkastustuomioistuin odottaa, että sen havainnoista saadaan lisänäkemyksiä, joiden avulla sekä komissio että jäsenvaltiot voivat paremmin muokata EU:n toimia tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi ja vahvistaa yhteistyötä laittoman kaupan torjumiseksi toteutettavien toimien tehokkuuden parantamiseksi.

¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade”. [SWD\(2023\) 409](#).

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja suositukset

- 08** Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission ja jäsenvaltioiden toimet tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi eivät olleet riittävän tehokkaita painopisteiden selkeyden ja EU:n tason koordinoinnin kannalta. Toteutetuista toimista huolimatta tämä ilmiö on edelleen jatkuva ja monimutkainen haaste EU:lle.
- 09** Tarkastus osoittaa, että tupakan laittomasta kaupasta saatavat tiedot ovat hajanaisia sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla, eikä komissiolla ole käytettävissään kattavia tietoja, joiden perusteella se voisi arvioida markkinoiden kokoa, rakennetta ja taloudellisia vaikutuksia. Jäsenvaltioiden toimia rajoittavat EU:n nykyisen sääntelyjärjestelmän heikkoudet ja puutteet sekä tehtävien pirstaloitunut jakautuminen eri toimijoiden kesken. Lisäksi kansalliset lähestymistavat tämän laittoman toiminnan torjumiseksi eroavat toisistaan, ja yhteistyössä on edelleen puutteita. EU:n toimet tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi ovat hajanaisia, ja nykyisestä lähestymistavasta puuttuvat selkeät painopisteet. Komissio ei ole toistaiseksi tehnyt minkäänlaista järjestelmällistä arviointia siitä, millaisia vaikutuksia niillä toimenpiteillä on ollut, joita EU ja jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tämän ongelman torjumiseksi.

Tupakkatuotteiden laittoman kaupan laajuutta, rakennetta ja taloudellisia vaikutuksia EU:n tasolla ei tunneta

- 10** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoittaa, että komission toimista huolimatta tupakan laitonta kauppaa koskevien tietojen keräämisessä, laadussa ja käytössä on edelleen puutteita. Useat EU:n toimijat (Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol), PO TAXUD ja OLAF) keräävät jäsenvaltioilta tietoja laittoman kaupan eri näkökohdista, mikä johtaa hajanaiseen tiedustelutilannekuvaan EU:n tasolla (kohdat [17–24](#)).
- 11** Lisäksi ei ole luotettavaa arviota laittomien tupakkamarkkinoiden kokonaiskoosta tai niiden taloudellisista vaikutuksista EU:ssa, ei komission eikä jäsenvaltioiden tasolla. Vaikka komission raportointi on parantunut, saatavilla olevat tiedot perustuvat suurelta osin takavarikointeihin, eivätkä ne näin ollen anna kattavaa kuvaa tilanteesta (kohdat [25–33](#)).



Suositus 1

Annetaan kattava ja ajantasainen katsaus laittomien tupakkatuotteiden markkinoista EU:ssa

Komission olisi

- a) parannettava tiedustelutietojen jakamista tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntaan osallistuvien toimijoiden kesken ja varmistettava, että OLAFilla on käytettävissään tehokkaan petostentorjunta-analyysin tekemiseen tarvittavat tiedot
- b) annettava jäsenvaltioille lisäohjeita, joilla edistetään johdonmukaisten, täydellisten ja täsmällisten tietojen oikea-aikaista tarjoamista ja tuetaan jäsenvaltioita tupakkatuotteiden laitonta kauppaa koskevien tietojen automatisoitujen sähköisten siirtojen kehittämisessä ja
- c) kehitettävä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa toimiva ja yhdenmukaistettu lähestymistapa EU:n laittomien tupakkamarkkinoiden koon ja taloudellisten vaikutusten säännöllistä arviointia ja seurantaa varten perustuen menetelmiin, joita on ehdotettu komission asiaa koskeissa tutkimuksissa.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: 2029

Yhteistyö ja tietojenvaihto jäsenvaltioiden välillä on vaihtelevaa, ja kansalliset lähestymistavat tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi eroavat toisistaan

- 12** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioiden toimet tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi ovat vaihtelevia, eikä EU:n lainsäädäntöä ole vielä täysin yhdenmukaistettu. EU:n sääntelyjärjestelmä antaa jäsenvaltioille harkintavaltaa toteuttaa toimenpiteitä tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi, mikä johtaa koko EU:ssa täytäntöönpanopuutteisiin, joita järjestäytyneet rikollisryhmät voivat hyödyntää (kohdat [35–39](#)). Lisäksi kansallisissa valvontajärjestelmissä on edelleen eroja, jotka johtuvat eroista oikeudellisessa ja hallinnollisessa toimintaympäristössä. Toiminnan, painopisteiden ja teknisten valmiuksien organisointi vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Tämä monimutkaistaa tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntaa EU:ssa ja lisää yhteensovittamattoman toiminnan riskiä (kohdat [40–50](#)). Lisäksi tupakkaan liittyvien rikosten määritelmät ja sovellettavien seuraamusten vakavuus vaihtelivat (kohdat [51–54](#)).

- 13** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös puutteita jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä ja tietojenvaihdossa. Kahden viestintäkanavan käyttö vaihtelee jäsenvaltioittain, ja vaihdettavien tietojen oikea-aikaisuus ja laatu ovat epäyhdenmukaisia (kohdat [55–66](#)). Lisäksi useimmilla jäsenvaltioilla on vapaaehtoisia sopimuksia tupakan valmistajien kanssa, mikä herättää huolta avoimuudesta ja FCTC-puitesopimuksen 5 artiklan 3 kohdan vaatimusten noudattamisesta (kohdat [67–72](#)).



Suositus 2

Tuetaan edelleen jäsenvaltioiden toimia tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi

Komission olisi tuettava jäsenvaltioiden toimia edelleen seuraavin keinoin:

- a) selvennettävä jäsenvaltioille tietojenvaihtoa varten käytettävissä olevien EU:n nykyisten viestintäjärjestelmien erityistä oikeudellista kehystä ja toiminnallista tarkoitusta
- b) vahvistettava toimivaltaisten kansallisten viranomaisten välistä yhteistyötä kannustamalla kattavaan, oikea-aikaiseen ja täsmälliseen tietojenvaihtoon ja
- c) lisättävä tietoisuutta tupakan valmistajien kanssa käytävässä vuorovaikutuksessa noudatettavista varotoimista sekä edistettävä tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen avoimuutta ja luotettavuutta koskevien säännösten noudattamista.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: [2028](#)

EU:n toimet tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi ovat hajanaisia, niiltä puuttuvat selkeät painopisteet, eikä niiden vaikutuksia arvioida

- 14** EU:ssa vastuu tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumisesta jakautuu useille toimijoille. Vaikka neuvoston lainvalvontatyöryhmä (tulli) huolehtii yhteisten operaatioiden koordinoitimesta, ei ole olemassa yhtä ainoaa tahoa, jolla olisi toimivalta hoitaa yleistä koordinoititehtävää. Tämä on johtanut EU:n aloitteiden hajanaisuuteen, jossa on vaarana päällekkäisyys, mikä puolestaan lisää hallinnollista taakkaa (kohdat [75–83](#)).
- 15** Komissio tukee jäsenvaltioita laittoman kaupan torjunnassa pääasiassa operatiivisten toimien avulla, mutta ei seuraa EU:n toimien täytäntöönpanoa eikä arvioi niiden vaikutusta ja vaikuttavuutta. Tästä lähestymistavasta puuttuvat selkeät painopisteet. (kohdat [84–102](#)).

- 16** Lopuksi mainittakoon, että OLAF hallinnoi molempia tupakan valmistajien kanssa tehtyjä sopimuksia. Toistaiseksi se ei ole tehnyt kattavaa arviointia EU:n ja tupakan valmistajien välisten sopimusten vaikutuksista (kohdat [103–108](#)).



Suositus 3

Vahvistetaan EU:n lähestymistapaa tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen

Komission olisi otettava entistä aktiivisempi asema tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumisessa. Komission olisi erityisesti

- a) määriteltävä strategiset tavoitteet ja selkeät painopisteet yhteistyössä EU:n petostentorjuntajärjestelmään osallistuvien toimivaltaisten EU-elinten kanssa johdonmukaisen ja tulevaisuuteen suuntautuvan lähestymistavan pohjalta, säilyttäen samalla joustavuuden, jotta uusiin riskeihin voidaan reagoida nopeasti
- b) arvioitava, olisiko EU:n tupakan valmistajien kanssa tekemät sopimukset uusittava niiden voimassaolon päätyttyä ja
- c) arvioitava säännöllisesti EU:n ja jäsenvaltioiden toimenpiteiden vaikutusta tällä alalla ja hyödynnettävä tuloksia toimiensa mukauttamiseksi.

Toteuttamisen tavoiteajankohta: [2029](#)

02

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkemmin

Tupakkatuotteiden laittoman kaupan laajuutta, rakennetta ja taloudellisia vaikutuksia EU:n tasolla ei tunneta

- 17** EU:n toimijoilla ja jäsenvaltioilla on velvollisuus suojata EU:n taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta². EU:n taloudellisten etujen turvaamiseksi ja tehokkaiden toimien kehittämiseksi tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntaa varten on tärkeää saada selkeä käsitys markkinoiden laajuudesta ja niiden taloudellisista vaikutuksista. Tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko komissiolla käytössä asianmukainen tiedustelukehys luotettavien tietojen keräämiseksi ja käyttikö se tätä kehystä operatiivisen toiminnan ja toimintapoliittisten päätösten kohdentamiseen.

² Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artiklan 1 kohta.

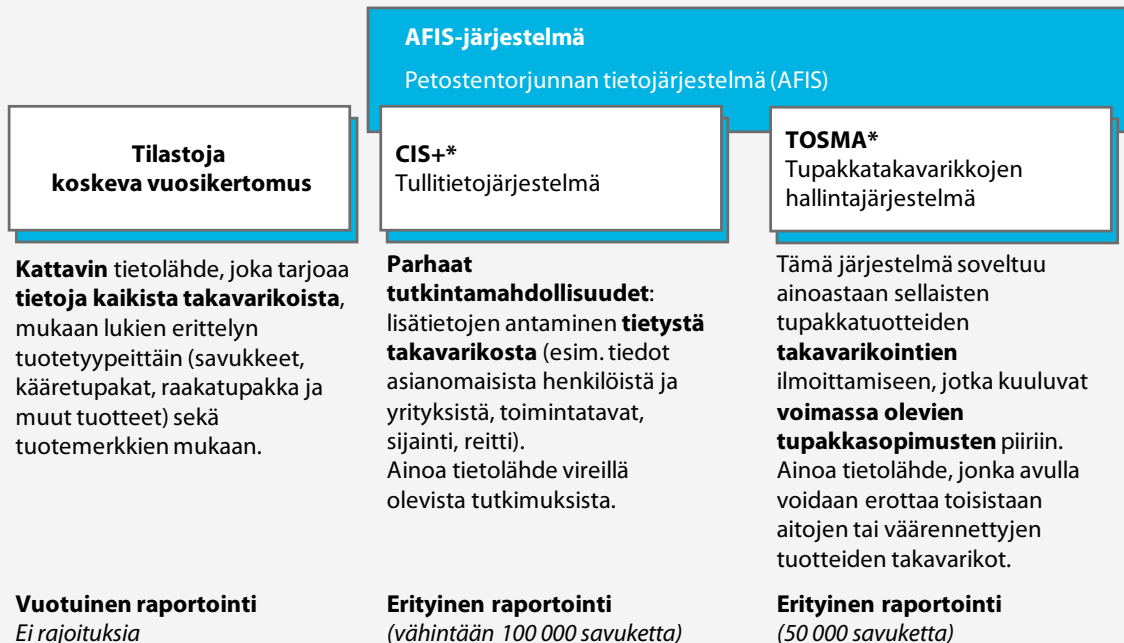
Hajanaiset tiedot ja raportointi antavat epätäydellisen kuvan

- 18** EU:n lainsäädännössä ei ole säännöksiä, jotka velvoittaisivat jäsenvaltiot keräämään kattavia tietoja tupakkatuotteiden laittomasta kaupasta. Tämä tarkoittaa, että kaikki jäsenvaltioilta kerätyt tiedot toimitetaan vapaaehtoisesti.
- 19** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksensa aikana, että EU:n eri toimijat keräävät tietoja ja raportoivat tupakkatuotteiden laittomasta kaupasta käyttäen erilaisia menetelmiä ja raportointikäytäntöjä seuraavasti:
- Ensinnäkin Europol³ kerää tietoja laittomista tuotantolaitoksista, niiden kapasiteetista ja tupakkatuotteiden tyypeistä jäsenvaltioiden tukemiseksi, pääasiassa Euroopan monialaisen rikosuhkien torjuntafoorumin (EMPACT) toimien kautta.
 - Toiseksi verotuksen ja tulliliiton pääosasto laatii vuosittain tulliliiton suorituskyvyn arviointia (CUP) koskevan raportin, jossa on oma luku laittomista savukkeista ja tupakasta. CUP-raportissa esitetään yksityiskohtaisesti kansallisten tulliviranomaisten yksin tai yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa takavarikoimien laittomien tupakan ja savukkeiden vuosittaiset määrät. Ilmoitetut laittoman tupakan ja savukkeiden määrät on jaoteltu kuljetustavan ja sijainnin mukaan (EU:n ulkorajalla vai sisämaassa). CUP-raportissa kerrotaan yksityiskohtaisesti, miten tulliviranomaiset torjuvat laittoman tupakan kauppaa, ja esitetään takavarikkojen lukumäärät. Se tarjoaa myös tietoa asiaan liittyvistä suuntauksista.
 - Kolmanneksi OLAF analysoi ja esittää säännöllisesti tietoja tupakkatakavarikoista jäsenvaltioille, pääasiassa tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntaa käsittelevässä asiantuntijaryhmässä. Tämä asiantuntijaryhmä koostuu EU:n jäsenvaltioiden viranomaisten, pääasiassa tulliviranomaisten, edustajista, ja sitä johtaa Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF), joka antaa komissiolle neuvoja tupakan laittomasta kaupasta, erityisesti savukkeiden salakuljetuksesta.
- 20** OLAF kerää jäsenvaltioilta tietoja tupakkatakavarikoista kolmen eri lähteen avulla (*laatikko 1*). Laittoman tupakantuotannon osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että OLAFin keräämissä tiedoissa tiedot viittaavat myös havaittujen laittomien tuotantolaitosten kokonaismäärään.

³ Asetus (EU) 2016/794.

Laatikko 1

OLAFille ilmoitetut takavarikkoja koskevat tiedot



* Sekä CIS+ että ToSMA ovat OLAFin hallinnoimaan AFIS-järjestelmään integroituja moduuleja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin komission asiakirjan perusteella.

- 21** Tilintarkastustuomioistuin katsoo kaiken kaikkiaan, että komissio on viime vuosina parantanut tiedustelutietojen keräämistä. Se on toimittanut kansallisille viranomaisille ohjeita ja mallipohjia määritelmien selkeyttämiseksi ja tiedonkeruuprosessien käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Puutteet jäsenvaltioiden keräämien tietojen kattavuudessa, tarkkuudessa ja laadussa heikentävät kuitenkin edelleen analyysin johdonmukaisuutta EU:n tasolla. Ei esimerkiksi voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että komission vuosikertomuksissa jotkin tiettyinä vuonna ilmoitetut takavarikoinnit koskivat todellisuudessa edellisenä vuonna tehtyjä takavarikoiteja.
- 22** Komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin jäsenvaltioiden raportointitoimien tukemiseksi ja kehittänyt keinoja tietojen automaattiseen siirtoon jäsenvaltioista. Tarkastuksen ajankohtana (lokakuussa 2025) ei kuitenkaan ollut käytössä automatisoitua sähköistä järjestelmää, jonka avulla tupakan laitonta kauppaa koskevat tiedot olisi voitu siirtää kansallisista järjestelmistä EU:n tason järjestelmiin.

- 23** OLAF on vahvistanut tietojen analysointivalmiuksiaan tiedustelutoiminnan tehostamiseksi. Se on erityisesti kehittänyt analyttisen alustan (Fraud AP) tukemaan tietojen analysointia ja tiedustelutoimintaa. OLAF ja jäsenvaltioiden viranomaiset käyttävät tätä petostentorjunta-alustaa tullipetosten, kuten tupakkatuotteiden laittoman kaupan, ehkäisemiseen ja havaitsemiseen. Lisäksi perustettiin erityinen työryhmä käsittelemään petostentorjunnan tietojärjestelmään (AFIS) ja tullianalyyseihin liittyviä asioita. Tupakan laittoman kaupan tehokkaaseen torjuntaan tarvittavien tietojen saatavuudessa on kuitenkin edelleen puutteita. OLAFilla ei ole pääsyä [tuontivalvontajärjestelmän 2](#) (ICS2) tietoihin, mutta verotuksen ja tulliliiton pääosastolla on. OLAFin toimivaltuuksien osalta näillä tiedoilla voitaisiin tukea sen tutkintatarpeita entistä paremmin, sillä niiden avulla epäilyttäviä lähetyksiä voitaisiin ottaa kohteeksi ja niihin voitaisiin reagoida nopeammin. Näin tehostettaisiin tämän laittoman toiminnan ehkäisyä ja havaitsemista.
- 24** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaiken kaikkiaan EU:n tasolla hajanaisen tiedustelutilannekuvan, joka voi aiheuttaa puutteita tiedustelutiedoissa ja johtaa siihen, että jäsenvaltioiden viranomaiset ilmoittavat takavarikoinneista kahteen kertaan.

Komissiolla ei ole luotettavaa EU:n laajuista arviota tupakan laittomista markkinoista, niiden rakenteesta ja taloudellisista vaikutuksista

- 25** [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) 325 artiklan nojalla ja koska komissiolla on velvollisuus suojella unionin taloudellisia etuja, sen olisi voitava toimia tehokkaasti tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi. Tähän sisältyy laittomien tupakkamarkkinoiden koon, rakenteen ja taloudellisten vaikutusten arvioiminen vankkana perustana ongelman laajuuden ymmärtämiseksi. Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission käytettävissä olevia tietoja ja sen tämän asian osalta tekemää analyysia.
- 26** Näiden laittomien tupakkamarkkinoiden arvioiminen on metodologisesti haastavaa, sillä kyseessä on luonteeltaan laitton ja salainen toiminta. Tämän ongelman ratkaisemiseksi komissio teetti tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli kehittää luotettava, vakaa, toistettavissa oleva ja riippumaton menetelmä, jota sekä komissio että jäsenvaltioiden viranomaiset voisivat soveltaa. Vuonna 2020 toteutetussa [komission tutkimuksessa](#) todettiin, että olisi harkittava menetelmien yhdistelmää markkinoiden arvioimiseksi. Siinä ehdotettiin useita menetelmävaihtoehtoja, jotka vastaavat eri resurssitasoja.

- 27** Komissio ei ole sen jälkeen laatinut markkinoiden koon, rakenteen tai taloudellisten vaikutusten riippumatonta arviota. Komission vuonna 2020 tekemässä tutkimuksessa viitattiin kuitenkin muihin tutkimuksiin, mukaan lukien vuosittainen [KPMG:n raportti](#) ja siinä esitetyt tulokset. Tässä tupakan valmistajan tilaamassa raportissa arvioidaan markkinoiden laajuutta ja kehitystä 38:lla eurooppalaisella markkina-alueella, mukaan lukien kaikki EU:n jäsenvaltiot. Tilintarkastustuomioistuimen merkille, että useat sidosryhmät⁴ tutkivat raporttia ja suhtautuivat siihen kriittisesti, minkä vuoksi sitä olisi tulkittava asianmukaisen varovasti.
- 28** OLAF on vuodesta 2023 lähtien parantanut vuotuista raportointiaan tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntaa käsittelevälle asiantuntijaryhmälle (kohta [19](#))
- jaottelemalla tupakkatuotteet luokkiin
 - sisällyttämällä uudet tuotteet (esim. vesipiippu; lämmitettävät, mutta ei poltettavat tuotteet) ja
 - nopeuttamalla raportointiprosessia.
- 29** OLAFin markkinarakenteen suuntauksista käyttämät tiedot perustuvat sen sijaan pääasiassa aiempina vuosina tehtyihin takavarikointeihin. Pelkästään nämä takavarikointeja koskevat tiedot eivät kuitenkaan anna kattavaa ja ajantasaista kuvaa markkinoiden kokonaislaajuudesta.
- 30** Tilintarkastustuomioistuimen kyselyn tulokset osoittivat, että neljällä jäsenvaltiolla oli virallisia tietoja laittomien tupakkamarkkinoiden suuruuden arvioimiseksi, kun taas toiset käyttivät teollisuuden rahoittamia tutkimuksia, kuten KPMG:n raporttia. Lisäksi tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden viranomaiset totesivat, että markkinoiden kokoa varten olisi oltava EU:n tason arvio, joka olisi riippumaton tupakkateollisuuden mahdollisista vaikutuksista.

⁴ [White paper legacy Book on Tobacco](#). Euroopan parlamentti, 2024.

- 31** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti myös, että tällä hetkellä ei ole olemassa kattavaa ja luotettavaa arviota tupakkatuotteiden laittoman kaupan taloudellisista vaikutuksista verotulojen menetykseen. [OLAFin vuosikertomuksissa esitetään](#) lukuja tupakkatuotteiden laittoman kaupan taloudellisista vaikutuksista (jotka liittyvät operaatioihin, joihin OLAF on osallistunut), mutta niissä ei arvioida verotulojen menetyksistä EU:ssa aiheutuvia kokonaisvahinkoja. [OLAFin vuoden 2025 kertomuksen](#) mukaan sen toiminta tällä alalla johti maailmanlaajuisesti lähes 427 miljoonan laittoman savukkeen takavarikointiin. Näistä 219 miljoonaa savuketta takavarikoitiin EU:n ulkorajoilla. OLAF auttoi myös takavarikoimaan 411 kiloa raakatupakkaa ja 53,6 kiloa vesipiipputupakkaa. OLAFin toiminta tällä alalla esti yli 178 miljoonan euron menetyksen EU:n ja kansallisille budjeteille. Verotuksen ja tulliliiton pääosaston tuoreissa [asiakirjoissa](#)⁵ esitetään ulkoisiin tutkimuksiin perustuvia arvioita menetetyistä verotuloista (13 miljardia euroa vuonna 2023), mutta näitä arvioita on tulkittava varauksella. Vuonna 2024 komissio vahvisti [vastauksessaan](#) parlamentin esittämään kysymykseen, ettei sillä ollut tietoja yksittäisten jäsenvaltioiden tämän laittoman toiminnan seurauksena kärsimistä taloudellisista menetyksistä.
- 32** Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on käynnistänyt erityisen tutkimuksen, jossa käsitellään keskeisiä metodologisia ongelmia tupakan valmisteverovajeen arvioinnissa. Tavoitteena on tuottaa luotettavia arvioita, joiden avulla voidaan selvittää, mitkä tekijät vaikuttavat vajeeseen, mukaan lukien laitton kauppa.
- 33** Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin katsoo, että laittomien tupakkamarkkinoiden koon ja niiden taloudellisten vaikutusten arviointi tarjoaisi tarvittavan perustan, jonka pohjalta voidaan ymmärtää ongelman laajuus, suunnitella asianmukaisia vastatoimia ja mitata tämän kaupan torjumiseksi toteutettujen toimien vaikutusta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että tällä hetkellä ei ole riippumatonta ja luotettavaa arviota laittomien tupakkamarkkinoiden laajuudesta, rakenteesta ja taloudellisista vaikutuksista EU:ssa, eikä kattavaa arviota niiden taloudellisista vaikutuksista verotulojen menetyksenä.

⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Impact Assessment Report”. [SWD\(2025\) 560](#).

Yhteistyö ja tietojenvaihto jäsenvaltioiden välillä on vaihtelevaa, ja kansalliset lähestymistavat tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi eroavat toisistaan

34 Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ovat keskeisessä asemassa, kun on kyse tavaroiden laittoman liikkumisen estämisestä, laittomien tupakkatuotteiden rajat ylittävän liikkumisen havaitsemisesta sekä laittomien tuotantolaitosten paljastamisesta. Niillä on näin ollen keskeinen tehtävä EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa ja EU:n turvallisuuden varmistamisessa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, miten jäsenvaltioiden tulliviranomaiset ottavat käyttöön tarkastuksia ja tekevät yhteistyötä muiden kansallisten viranomaisten ja sidosryhmien kanssa tupakkatuotteiden laittoman kaupan havaitsemiseksi ja torjumiseksi.

EU:n lainsäädännön puutteet mahdollistavat erilaisia kansallisia lähestymistapoja

35 Jäsenvaltioiden erilaisten lähestymistapojen pääasiallinen syy johtuu EU:n sääntelykehyksestä itsestään. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n lainsäädäntöä ei ollut yhdenmukaistettu tupakkatuotteiden valmistuksessa käytettävien keskeisten tuotantopanosten, erityisesti raakatupakan ja tuotantokoneiden, osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että yhdenmukaistamista ei ollut tehty uusien tupakkatuotteiden (kuten uusien kuumennettavien tupakkatuotteiden ja sähkösavukkeiden nesteiden) eikä tupakkatuotteiden verkkomyyntin osalta. Raakatupakka ja tuotantokoneet eivät kuulu tupakkatuotedirektiivin⁶ soveltamisalaan, minkä vuoksi niiltä puuttuvat EU:n laajuiset standardit ja jäljitettävyyksivaatimukset. Uusia tupakkatuotteita säännellään vain osittain, ja jäsenvaltioilla on harkintavaltaa verkkomyyntin suhteen. Nämä lainsäädännön puutteet saattavat helpottaa laitonta kauppaa ja johtaa epätasapuolisiin markkinakäytäntöihin.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta.

- 36** Laiton valmistus johtuu pääasiassa raakatupakan toimitusketjun puutteellisesta valvonnasta. EU:n nykyisessä kehityksessä annetaan itse asiassa jäsenvaltioille harkintavaltaa toteuttaa toimenpiteitä tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi. Kaikki tarkastuskäynnin kohteena olleet tulliviranomaiset olivat huolissaan EU:n tason yhdenmukaistamisen puutteesta ja korostivat, että tämä aiheutti merkittäviä täytäntöönpanon puutteita ja rajoitti EU:n toimien vaikuttavuutta tämän laittoman toiminnan torjunnassa. Tulliviranomaiset korostivat erityisesti sitä, että raakatupakan ja muiden keskeisten tuotantopanosten (kuten tuotantokoneiden, savukepaperin, savukkeiden suodattimien, aromiaineiden ja pakkausmateriaalien) osalta ei ole yhdenmukaistettuja sääntöjä, mikä on haavoittuvuus, jota voidaan hyödyntää laittomassa valmistuksessa.
- 37** Tilintarkastustuomioistuimen kyselyn tulokset osoittivat, että vaikka suurin osa jäsenvaltioista oli ottanut käyttöön toimenpiteitä tupakan valmistuksen keskeisten tuotantopanosten sääntelemiseksi, niiden painopiste ja lähestymistavat vaihtelevat suuresti. Kyselyyn vastanneiden mukaan raakatupakan sääntelytoimenpiteet ovat yleisempiä, ja ne toteutetaan usein tulli- ja valmisteverokehysten kautta. Tilanne on kuitenkin edelleen vaihteleva EU:n eri osissa, sillä useat jäsenvaltiot soveltavat vain rajoitettuja tai yleisiä tuontisääntöjä sen sijaan, että ne asettaisivat erityisiä seuranta- tai rekisteröintivaatimuksia. Monissa jäsenvaltioissa tuotantokoneiden hankintaa ja käyttöluvan myöntämistä koskeva sääntely on edelleen puutteellista. Tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden osalta Espanja, Puola ja Romania ovat tähän mennessä ottaneet käyttöön kansallisia säännöksiä, joilla säännellään näitä aloja vaihtelevassa määrin. Tarkastuskäynnin kohteena olleet toimivaltaiset kansalliset viranomaiset kuitenkin huomauttivat, että EU:n toimia tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi rajoitti oikeudellinen kehys, jota ei ole täysin yhdenmukaistettu EU:n tasolla.
- 38** Komission mukaan nämä ongelmat todennäköisesti jatkuvat, jos EU ei puutu niihin⁷. Komissio esitti heinäkuussa 2025 [ehdotuksen](#) tupakkaverodirektiivin⁸ tarkistamisesta. Tavoitteena oli nykyaikaistaa EU:n valmisteverokehystä. Ehdotus sisältää toimenpiteitä raakatupakan valvonnan tehostamiseksi, mikä korjaa pitkäaikaisen puutteen, johon jäsenvaltiot ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota. Ehdotuksella laajennetaan myös tupakkaverodirektiivin soveltamisalaa kattamaan asiaankuuluvat uudet tuotteet. Tämän asiakirjan laatimisen aikaan (toukokuussa 2026) ehdotusta ei ollut vielä hyväksytty.

⁷ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja "Assessment Report". [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ [Direktiivi 2011/64/EU](#), annettu 21 päivänä kesäkuuta 2011, valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja verokannoista.

- 39** Komission ehdotuksessa keskitytään kuitenkin vain raakatupakkaan. Muut keskeiset panokset eivät kuulu yhdenmukaistettujen EU:n säännösten piiriin, minkä vuoksi kansallisten lähestymistapojen väliset erot todennäköisesti säilyvät.

Kansalliset valvontajärjestelmät ja täytäntöönpanokäytännöt vaihtelevat

- 40** Koska EU:lla ei ole yhtenäisiä sääntöjä, jäsenvaltiot toimivat keskenään täysin erilaisissa sääntely-ympäristöissä. Tässä hajanaisessa tilanteessa järjestäytyneet rikollisryhmät voivat hyödyntää heikkouksia, kuten epäjohdonmukaista lainvalvontaa ja koordinoitun EU:n laajuisen toimintamallin puuttumista tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumisen osalta. Sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin tutki, miten jäsenvaltioiden tulliviranomaiset organisoivat tupakan laittoman kaupan torjuntaa koskevat täytäntöönpanotoimensa.
- 41** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa huomattavia eroja institutionaalisissa rakenteissa, oikeudellisissa kehyksissä ja operatiivisissa lähestymistavoissa tämän laittoman toiminnan torjumisen osalta. Nämä vaihtelut johtuvat siitä, että mukana olevat viranomaiset ja niiden toimivaltuudet vaihtelevat. Tämän seurauksena kansallisten viranomaisten käyttämät järjestelmät, menettelyt ja valvontamenetelmät vaihtelevat huomattavasti EU:n eri jäsenvaltioissa.
- 42** Keskeinen ero liittyy vastuuviranomaisten lakisääteisiin toimivaltuuksiin ja tehtävään. Kolmessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa (Belgiassa, Espanjassa ja Puolassa) tulliviranomaisilla oli laajat lakiin perustuvat toimivaltuudet ja erityiset tutkintarakenteet. Näin ne pystyivät suorittamaan rikostutkintaa, koordinoimaan operaatioita ja käsittelemään sekä hallinnollisia että operatiivisia näkökohtia. Sen sijaan Romaniassa tulliviranomaisen toimivalta rajoittui hallinnollisten tutkimusten suorittamiseen, ja rikosasioista vastasivat yksinomaan lainvalvontaviranomaiset. Tällaisissa tapauksissa tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunta perustuu enemmän sekaryhmiin ja yhteistyösopimuksiin. Tilintarkastustuomioistuimen kyselyssä tuli esiin myös täytäntöönpanoon liittyviä haasteita, jotka liittyvät hajanaisiin kansallisiin lainsäädäntökehyksiin ja institutionaalsiin järjestelyihin.

- 43** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös eroja siinä, miten FCTC-lisäpöytäkirjaan liittyvät vastuut oli jaettu. Kahdessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa (Belgiassa ja Romaniassa) lisäpöytäkirja kuului terveysministeriön toimivaltaan; Puolassa se oli valtiovarainministeriön vastuulla ja Espanjassa vastuu jaettiin valtiovarainministeriön ja terveysministeriön kesken. Nämä järjestelyt saattavat vaikuttaa täytäntöönpanoon, koska lisäpöytäkirjasta vastaavat viranomaiset eivät välttämättä ole perehtyneet sen tullinäkökohtiin, kuten takavarikointeihin ja niihin liittyviin tilastoihin. Lisäksi tullinäkökohtia ei välttämättä tuoda esiin FCTC:n kokouksissa, joihin osallistuu eri maiden viranomaisia.
- 44** Toinen keskeinen ero koskee tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtääviä kansallisia strategisia toimintakehyksiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden välillä oli merkittäviä eroja, jotka näkyivät myös kyselyn tuloksissa. Kolmessa tilintarkastustuomioistuimen vierailmassa jäsenvaltiossa (Belgiassa, Espanjassa, Romaniassa) tukeuduttiin pikemminkin laajempiin kansallisiin toimintakehyksiin kuin erityisiin strategioihin, kun taas vain yhdessä maassa (Puolassa) tupakan laittoman kaupan torjuntaa pidettiin ensisijaisena painopistealueena, jolle oli laadittu oma strategia. Nämä erot jäsenvaltioiden välillä näkyvät vaihtelevina strategisine painopisteinä ja toiminnallisina painopisteinä.
- 45** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös puutteita operatiivisissa valmiuksissa niiden tulliviranomaisten välillä, joilla on kehittyneet teknologiset valmiudet ja joiden luokse tilintarkastustuomioistuin teki käynnin, ja niiden välillä, jotka ovat vasta kehittämässä niitä. Yleisesti ottaen kolmessa jäsenvaltiossa (Belgiassa, Espanjassa ja Puolassa) on käytössä laaja valikoima kehittyneitä teknisiä laitteita, kun taas yhdessä jäsenvaltiossa (Romaniassa) teknologiaa käytetään päivittäisessä valvonnassa. Maassa kuitenkin tarvitaan yhä enemmän korkean teknologian laitteita tai enemmän datanhallintakapasiteettia. Myös operatiiviset käytännöt vaihtelevat sen mukaan, mikä on kunkin jäsenvaltion maantieteellinen sijainti (esimerkiksi laajennetut maa- tai merirajat), riskiympäristö ja institutionaaliset valmiudet. Operatiivinen vastuu on kansallisilla viranomaisilla, mikä osaltaan vaikuttaa täytäntöönpanon vaihtelevaan intensiteettiin EU:ssa, erityisesti rajavaltioiden ja muiden kuin rajavaltioiden, kulutus- ja kauttakulkumaiden sekä resursseiltaan eri tasoisten hallintojen välillä.

- 46** Komission vuoden 2023 [tulli-uudistus-pakettia](#) koskevaan ehdotukseen sisältyi muun muassa uuden EU:n tulliviranomaisen ja EU:n tullidatakeskuksen perustaminen tullitietojen keskittämistä, riskinhallinnan nykyaikaistamista ja valvonnan yhdenmukaisuuden tukemista varten koko EU:ssa. Maaliskuussa 2026 neuvosto ja Euroopan parlamentti pääsivät poliittiseen yhteisymmärrykseen uudistuksesta⁹ ja vahvistivat ehdotettujen osien käyttöönoton, vaikka pakettia ei ole vielä hyväksytty.
- 47** Viimeaikaiset tapaukset osoittavat laittomien tuotantolaitosten laajuuden ja kehittyneisyyden sekä niiden purkamiseen liittyvän toiminnan monimutkaisuuden ([kaavio 1](#)).

⁹ [EU customs reform](#): Council and Parliament agree on landmark reform – Consilium.

Kaavio 1 | Esimerkki suuresta laittomasta savuketehtaasta, joka suljettiin Belgiassa vuonna 2025



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

- 48** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuskäynnillään, että kaikissa jäsenvaltioissa laittomien tupakkatuotteiden ja tuotantokoneiden takavarikoinnissa ja hävittämisessä sovelletaan pitkälti samanlaisia lähestymistapoja. Varastointijärjestelyt ja suojatoimet kuitenkin vaihtelivat. Kaikissa neljässä tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa oli yleisenä käytäntönä takavarikoitujen tupakkatuotteiden ja tuotantokoneiden takavarikointi, varastointi turvallisissa varastointitiloissa ja lopullinen hävittäminen, kun toimivaltainen viranomainen oli antanut siihen luvan. Yhdessä käyntikohteena olleessa jäsenvaltiossa (Puolassa) osa takavarikoiduista tupakkatuotteista voitiin hävittää viipymättä, kun taas muissa jäsenvaltioissa lainsäädännölliset tai menettelylliset rajoitukset pakottivat varastoimaan tuotteita pitkäaikaisesti, mikä puolestaan aiheutti suuria kustannuksia ja turvallisuusriskejä. Eräässä toisessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa (Romaniassa) lainsäädäntö salli takavarikoitujen koneiden tai jalostamattoman tupakan myynnin tai huutokaupan ilman tehokkaita mekanismeja niiden myöhemmän käytön valvomiseksi, mikä aiheuttaa riskin niiden palaamisesta laittomille markkinoille.
- 49** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksensa aikana myös hyviä käytäntöjä, joilla tuetaan tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntaa (*laatikko 2*).

Laatikko 2

Esimerkkejä tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden hyvistä käytännöistä

- Nopean puuttumisen mahdollistavien operatiivisten valtuuksien laajentaminen

Sekä Belgian että Puolan kansallisilla tulliviranomaisilla on laajat tutkintavaltuudet, joihin kuuluu oikeus päästä tiettyihin tiloihin ilman etukäteen annettua oikeuden lupaa. Puolassa nämä valtuudet kattavat esimerkiksi automaattisen rekisterikilpien tunnistusjärjestelmän käytön, kun taas Belgiassa erityisvaltuudet saaneet poliisit, joilla on rikospoliisin toimivalta, voivat toteuttaa edistyneitä tutkintatoimia (kuten kansainvälisiä tarkkailuoperaatioita, joihin liittyy rajat ylittäviä valvontatoimia).

- Jatkuvat, ympäri vuorokauden toimivat viestintä- ja yhteistyörakenteet

Belgiassa on käytössä ympärivuorokautinen järjestelmä, jonka kautta yksityiskohtaiset takavarikointitiedot välitetään tutkintayksiköille sekä tulli- ja valmisteveroviranomaisten erikoisryhmille, kun taas Espanjan Centro de Cooperación Operativa Permanente toimii ympäri vuorokauden alueiden välisen, kansallisen ja kansainvälisen yhteistyön keskuksena.

- Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen erikoistuneet yksiköt

Romania on perustanut erityisiä organisaatioyksiköitä tehostaakseen toimiaan tämän laittoman toiminnan torjumiseksi, mukaan lukien laittomien tupakkatuotteiden salakuljetusta käsittelevä yksikkö, kun taas Puola on perustanut asiaan erikoistuneen osaamiskeskuksen.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

50 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti kaiken kaikkiaan, että kansalliset järjestelmät tämän ilmiön torjumiseksi ja hallintorakenteet eroavat toisistaan huomattavasti. Tämä vaikuttaa siihen, miten tarkastukset organisoidaan, miten vastuualueet jakautuvat, miten strategiset ja operatiiviset painopisteet asetetaan ja miten resursseja käytetään. Tämän seurauksena EU:ssa on käytössä hyvin erilaisia menetelmiä, mikä lisää riskiä siitä, että EU:n lähestymistapa ei ole koordinoitu eikä yhdenmukainen.

Rikokset ja seuraamukset eivät ole riittävän yhdenmukaisia

- 51** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi myös ilmi, että tupakkaan liittyvien rikosten määritelmät ja sovellettavien seuraamusten ankaruus vaihtelivat. Myös tilintarkastustuomioistuimen suorittaman kyselyn tulokset vahvistivat sen, että salakuljetuksen ja laittoman tuotannon luokittelussa ja seuraamuksissa on eroja EU:n eri jäsenvaltioissa.
- 52** Yhdeksän jäsenvaltiota käsittelee salakuljetusta ja laitonta tuotantoa yksinomaan rikoksina. Toisissa taas käytetään yhdistelmäjärjestelmiä, joissa kaikki määritellyt raja-arvot alittavat rikokset katsotaan hallinnollisiksi, kun taas vakavammat tapaukset käynnistävät rikosoikeudellisen menettelyn. Näissä järjestelmissä laitton tuotanto katsotaan useimmiten rikokseksi, kun taas salakuljetus voidaan luokitella hallinnolliseksi tai rikosoikeudelliseksi rikkomukseksi raja-arvojen mukaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin tapauksia, joissa laittomasta tuotannosta määrättiin lievempiä vankeusrangaistuksia kuin salakuljetuksesta. Tällainen lähestymistapa ei ole ehkäisevä, eikä se puutu laittomien tuotantolaitosten kasvavaan määrään (kohta **08**).
- 53** Tilintarkastustuomioistuin katsoo myös, että toisistaan poikkeaviin lähestymistapoihin liittyy riski siitä, että pelotevaikutus on vaihteleva ja täytöntöönpano epä johdonmukaista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleista jäsenvaltioiden tulliviranomaisista kolme (Belgia, Espanja ja Romania) kehottivat yhdenmukaistamaan sekä rikosten että seuraamusten määritelmät kaikkialla EU:ssa. Romaniassa todettiin, että jos tupakkatuotteiden laittomasta kaupasta ei määrätä yhdenmukaistettuja seuraamuksia, vaarana on, että valvonta jää puutteelliseksi ja rikollista toimintaa siirretään lainkäyttöalueille, joilla sovelletaan lievempiä seuraamuksia.
- 54** Tulliviranomaisilla on keskeinen tehtävä tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumisessa. Tilintarkastustuomioistuin pyysi siksi tarkastuksen aikana niitä määrittämään keskeiset seikat, joita niiden mielestä olisi säänneltävä ensisijaisena painopisteenä EU:n tasolla, jotta tämän ilmiön torjuntaa voitaisiin tehostaa. Tulliviranomaisten vastauksissa viitattiin johdonmukaisesti samoihin aloihin, joilla tulliviranomaiset katsoivat, että EU:n tason sääntelyä voitaisiin vahvistaa. Tämä antoi selkeän ja johdonmukaisen viestin siitä, että sekä voimassa olevien kansallisten sääntöjen hajanaisuus että sääntelyn puuttuminen keskeisillä aloilla aiheuttavat haavoittuvuuksia, joihin jäsenvaltiot eivät voi yksin puuttua. Ne korostivat, että EU:n tason toimet auttaisivat korjaamaan raakatupakkaan ja muihin keskeisiin tuotantopanoksiin liittyviä sääntelypuutteita, varmistaisivat uusien tuotteiden ja verkkokaupan yhdenmukaisen kohtelun sekä tarjoaisivat yhtenäisemmät puitteet seuraamuksille. Nämä painopisteet toistuivat kyselystä saadussa palautteessa, jossa korostettiin samoin tarvetta yhtenäisemmälle EU:n sääntelykehitykselle.

Eri toimijoiden välisessä yhteistyössä ja tiedonvaihdossa on edelleen puutteita

- 55** Yhteistyöllä on keskeinen asema tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunnassa, ja sitä tehdään kansallisella, rajatylittävällä ja EU:n tasolla. Nämä järjestelyt perustuvat EU:n lainsäädäntöön¹⁰, jossa määritellään jäsenvaltioiden velvollisuudet yhteistyön, keskinäisen avunannon, tiedonvaihdon ja petosten torjunnan alalla. Tilintarkastustuomioistuinin tutki, miten tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltioiden viranomaiset tekivät yhteistyötä operatiivisen koordinoinnin ja tiedustelutietojen vaihdon avulla, miten ne käyttivät EU:n viestintäjärjestelmiä ja miten ne tekivät yhteistyötä muiden sidosryhmien kanssa.
- 56** Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi yleisesti ottaen ilmi, että tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden kansallinen yhteistyö toimii asianmukaisesti, mutta tietyissä yhteyksissä siihen liittyy huomattavia rakenteellisia rajoituksia. Tulliviranomaiset, poliisi, rajaviranomaiset ja syyttäväviranomaiset vaihtavat yleensä tietoja ja toteuttavat yhteisiä operaatioita, mutta yhteistyön laajuus vaihtelee. Joissakin tapauksissa yhteistyö perustuu epävirallisiin järjestelyihin tai yleisiin yhteistyösopimuksiin, mutta tietojärjestelmät eivät aina ole yhteentoimivia ja kansallinen yhteistyö ei ole vielä riittävän integroitua, mikä aiheuttaa viivästyksiä tiedonvaihdossa.
- 57** Toimivaltuuksien, käyttöoikeuksien ja toiminnallisten painopisteiden erot voivat myös haitata tutkintaa ja vaikuttaa kansallisten viranomaisten välisten yhteisoperaatioiden tehokkuuteen. Vaikka kolmessa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa (Belgiassa, Espanjassa, Puolassa) onkin olemassa vaihtelevassa määrin entistä yhtenäisempiä koordinointimekanismeja, yhteisiä analyysivälineitä ja reaaliaikaista tiedonjakoa tukevaa infrastruktuuria, nämä käytännöt eivät ole yhdenmukaisia, mikä vaikuttaa siihen, että tupakan laittomaan kauppaan reagoidaan eri maissa epä johdonmukaisesti. Koska tupakkatuotteiden laiton kauppa on maailmanlaajuinen ilmiö ja laittomat verkostot toimivat kansainvälisesti, näillä kansallisilla rajoitteilla on vaikutuksia myös rajat ylittävään koordinointiin.

¹⁰ Mukaan lukien [unionin tullikoodiksi](#) sekä Europolia, OLAFia ja EU:n tietojenvaihtojärjestelmiä koskevat oikeudelliset kehykset.

- 58** Tehokas rajat ylittävä toiminta edellyttää, että kansalliset viranomaiset tekevät reaaliaikaista yhteistyötä kaikkien asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa laittoman toimitusketjun kaikissa vaiheissa, jotta ne voivat tunnistaa laittomat tupakkalähetykset tai tuotantolaitokset ja seurata kyseisten tuotteiden liikkeitä riittävän ajoissa tehokkaiden valvontatoimien toteuttamiseksi. Tämä kaikki edellyttää nopeaa tiedonvaihtoa ja tulkintaa siten, että siinä otetaan asianmukaisesti huomioon operatiiviset realiteetit. Laadukkaat tiedonsiirrot ovat siksi olennaisen tärkeitä tietoon perustuvan päätöksenteon ja koordinoitun toiminnan kannalta.
- 59** Rajat ylittävä tiedustelutietojen jakaminen on kuitenkin edelleen vaihtelevaa. Jäsenvaltioiden viranomaiset vaihtavat tietoja vastapuoltensa kanssa, erityisesti naapurimaiden kanssa, mutta tietojen laajuus ja johdonmukaisuus vaihtelevat, vaikka on viitteitä siitä, että niillä on rajat ylittävää merkitystä. Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastuksensa aikana otokseen kymmenen takavarikkoa kustakin tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta tarkastaakseen, oliko toisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille jaettu tietoja. Otokseen kuului kymmenen tapausta jäsenvaltiota kohti, ja tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhteistyötä vain kahdessa, kolmessa, neljässä ja viidessä tapauksessa kymmenestä.
- 60** Tarkastuskäynnin kohteena olleet tulliviranomaiset ilmoittivat myös saaneensa toisinaan osittaisia tai viivästyneitä tietoja ja toivat esiin epäjohdonmukaisuuksia vaihdettujen tietojen tyypissä ja tasossa. Tämän seurauksena jaettujen tietojen laatu, kattavuus ja oikea-aikaisuus vaihtelevat huomattavasti. Nämä erot rajoittavat jäsenvaltioiden kykyä suorittaa riskianalyysyjä, haittaavat operatiivisia jatkotoimia ja heikentävät niiden kykyä reagoida uusiin uhkiin. Kaikki neljä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota totesivat, että tarvitaan ensi sijassa entistä nopeampaa, reaaliaikaista ja entistä jäsennellympää rajatylittävää tiedonvaihtoa, jotta voidaan tehostaa toimia tupakan laittoman kaupan torjumiseksi. Tilintarkastustuomioistuimen kyselyn tulokset osoittivat myös, että entistä vahvempi rajatylittävä yhteistyö on yksi tärkeimmistä parannusta kaipaavista osa-alueista kaikkialla EU:ssa, jotta tätä ilmiötä voitaisiin torjua paremmin.

61 Jäsenvaltioiden viranomaisten käytössä on useita viestintä- ja tiedonvaihtojärjestelmiä, joista kukin liittyy tiettyyn oikeudelliseen kehykseen ja operatiiviseen tarkoitukseen.

- Europolin hallinnoima suojatun tiedonvaihdon verkkosovellus (SIENA) on suunniteltu lainvalvontaviranomaisten väliseen tietojenvaihtoon, ja se tukee operatiivista ja rikostutkinnallista viestintää sekä rikostiedustelutietojen jakamista.
- OLAFin hallinnoimaa petostentorjunnan tietojärjestelmää (AFIS) käytetään neuvoston [asetuksen \(EY\) N:o 515/97](#) mukaisessa hallinnollisessa yhteistyössä, mukaan lukien keskinäistä avunantoa koskevien viestien vaihto.
- Vaikka [Napoli II -yleissopimuksessa](#)¹¹ ei säädetä erityisestä viestintäjärjestelmästä, se muodostaa oikeusperustan tulliviranomaisten väliselle tietojenvaihdolle rikosasioissa, mukaan lukien tupakkaan liittyvät tutkinnat.

62 Käytännössä tilintarkastustuomioistuimien havaitti kuitenkin, että näiden järjestelmien käyttö vaihtelee tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa. Suurin osa näistä tulliviranomaisista käyttää pääasiassa SIENA-järjestelmää, kun taas muut käyttävät useammin AFIS-järjestelmää tai tekevät yhteistyötä Napoli II -yleissopimuksen nojalla. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikana kävi ilmi, että tietoisuus kunkin kanavan asianmukaisesta oikeusperustasta ei aina ollut yhdenmukaista ja että tietoja joskus siirrettiin sellaisten järjestelmien kautta, joita ei ollut tarkoitettu tähän tarkoitukseen – esimerkiksi käyttämällä SIENA-sovellusta asetuksen (EY) N:o 515/97 soveltamisalaan kuuluvassa tietojenvaihdossa. Lisäksi [petostentorjuntajärjestelmän uudelleentarkastelua koskevan komission valkoisen kirjan](#)¹² mukaan asetuksen (EY) N:o 515/97 tietojenvaihtoa koskevia säännöksiä ei hyödynnetä täysimääräisesti, ja tehokkaampi käyttö vahvistaisi kansallisten hallintoviranomaisten keskinäistä avunantoa petostentorjunnan yhteydessä.

¹¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty yleissopimus tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä. [EYVL C 24, 23.1.1998](#), s. 2–22.

¹² Valkoinen kirja petostentorjuntajärjestelmän uudelleentarkastelua varten. [COM\(2025\) 546](#), s. 7.

- 63** Useiden viestintäkanavien rinnakkaiselo ja asiaan liittyvien oikeudellisten kehysten vaihtelevaa tuntemusta pahentaa se, että tulliviranomaiset eri puolilla EU:ta toimivat erilaisten toimeksiantojen ja toimivaltuuksien nojalla (kohta 42). Tämä vaikuttaa myös siihen, miten ja kenen kanssa ne vaihtavat tietoja. Tällainen tilanne voi joskus aiheuttaa sekaannusta operatiivisella tasolla. Kaiken kaikkiaan tämä tilanne aiheuttaa operatiivisia haasteita ja lisää riskiä siitä, että tietoja vaihdetaan sellaisten kanavien kautta, jotka eivät ole oikeudellisesti tai teknisesti tarkoituksenmukaisia. Jäsenvaltiot mainitsivat kyselyvastauksissaan myös, että useiden eri viestintäkanavien käyttö haittaa tiedustelutietojen jakamista.
- 64** EU:n tasolla OLAF tukee pääasiassa monimutkaisia tutkimuksia, joissa on mukana useita jäsenvaltioita. Esimerkiksi vuonna 2023 OLAF tuki kansallisia viranomaisia yhden Espanjan suurimman laittoman savuketehtaan purkamisessa. Tehtaalla oli yhteys rikollisverkostoon, joka toimi kuudessa muussa EU:n jäsenvaltiossa ja naapurimaassa. Espanjan viranomaisten mukaan OLAF helpotti tietojenvaihtoa, antoi analyyttistä palautetta ja teknistä tukea sekä auttoi koordinoimaan tutkintastrategiaa (*kaavio 2*).

Kaavio 2 | Esimerkki suurimmasta Espanjassa koskaan suljetusta laittomasta savuketehtaasta



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 65** Tilintarkastustuomioistuimen käyntikohteena olleet jäsenvaltioiden viranomaiset arvostivat myös yhteistyötään Europolin kanssa ja korostivat sen arvokasta analyttistä tukea sekä sen tehtävää tutkintatietojen vaihdon ja analysoinnin helpottamisessa. Euroopan syyttäjäviraston (EPPO) osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi neljässä käyntikohteena olleessa jäsenvaltiossa, että yhteistyö tupakkaan liittyvissä tutkinnoissa oli harvinaisempaa, mikä johtui eri toimijoiden välisestä vastuunjaosta: EPPOlla oli tutkintavaiheessa vain rajallinen tehtävä, ja se tuli aktiivisesti mukaan vasta syytevaiheessa.
- 66** Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioiden viranomaisten välinen yhteistyö oli edelleen vaihtelevaa ja että vaihdettujen tietojen laadussa, kattavuudessa ja oikea-aikaisuudessa oli merkittäviä eroja. Sekä OLAF että Europol edistävät tiedonvaihtoa, mutta kahden pääkanavan rinnakkaiselo sekä erilaiset oikeudelliset puitteet ja toimivaltuudet luovat monimutkaisen tilanteen, jossa lähestymistavat vaihtelevat EU:n eri jäsenvaltioissa. Lisäksi tietoja ei aina välitetä asianmukaisten viestintäjärjestelmien kautta.

Tupakan valmistajien kanssa tehtyt yhteistyösopimukset eivät ole riittävän avoimia, ja ne saattavat heikentää sääntöjen noudattamisen valvontaa

- 67** Tupakkateollisuuden kanssa tehtävän yhteistyön osalta kaikki neljä tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltiota olivat laatineet yhteisymmärryspöytäkirjoja tupakan valmistajien kanssa (*laatikko 3*).

Laatikko 3

Yhteisymmärryspöytäkirjat ovat vapaaehtoisia, muita kuin sitovia yhteistyöjärjestelyjä yksittäisten jäsenvaltioiden ja tupakan valmistajien välillä

- Philip Morris Internationalin ja Italian välillä vuonna 1999 tehty yhteisymmärryspöytäkirja oli yksi ensimmäisistä ja toimi pohjana myöhemmille yhteisymmärryspöytäkirjoille.
- Kansainvälisten tupakan valmistajien ja hallitusten välillä tehtyjen yhteisymmärryspöytäkirjojen tarkkaa lukumäärää ei tiedetä.
- Yhteisymmärryspöytäkirjojen tavoitteena on torjua tupakan laitonta kauppaa pääasiassa vaihtamalla tietoja, kuten yleisiä suuntauksia ja markkinatietoja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuim.

- 68** Tilintarkastustuomioistuimen kyselyn tulokset osoittivat, että tällaisia yhteisymmärryspöytäkirjoja on noin puolessa jäsenvaltioista. Yleensä näitä yhteisymmärryspöytäkirjoja ei julkaista. Näin oli myös neljän vierailukohteena olleen jäsenvaltion osalta; tulliviranomaisilla ei ollut tiedossa näiden yhteisymmärryspöytäkirjojen sisältö.
- 69** Tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltioiden viranomaiset ilmoittivat, että nämä sopimukset tarjoavat puitteet operatiiviselle yhteistyölle, mutta totesivat, että toiminta oli pääasiassa tapauskohtaista, eikä sitä tuettu säännöllisillä kokouksilla. Ne kuitenkin totesivat, että tupakan valmistajien kanssa tehtävästä yhteistyöstä voisi olla käytännön hyötyä tietyissä operatiivisissa yhteyksissä. Ne huomauttivat, että näillä sopimuksilla voitaisiin tarvittaessa helpottaa koulutusta, teknistä tukea ja kohdennettua tietojenvaihtoa. Ne korostivat myös valmistajien asiantuntemuksen merkitystä havaitsemistoimissa, erityisesti koneiden tarkastuksessa ja takavarikoitujen savukkeiden aitouden arvioinnissa.

- 70** Maailman terveysjärjestön tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen (FCTC)¹³ mukaan osapuolten on suojeltava kansanterveyspolitiikkaa välttämällä vuorovaikutusta tupakkateollisuuden kanssa ja rajoittamalla sitä tiukasti. Lisäksi sopimuspuolten konferenssin (CoP) hyväksymissä Maailman terveysjärjestön FCTC-puitesopimuksen 5 artiklan 3 kohdan täytäntöönpano-ohjeissa edellytetään, että tällainen vuorovaikutus on avointa, rajoittuu sääntelyn kannalta ehdottomasti välttämättömään eikä aiheuta eturistiriitoja. Koska näiden yhteisymmärryspöytäkirjojen sisältö ja seuranta eivät olleet riittävän avoimia, ei ollut mahdollista arvioida, noudattivatko ne näitä suojatoimia.
- 71** Avoimuuden puute rajoittaa myös näiden sopimusten nojalla toteutettuihin toimiin liittyvää tilivelvollisuutta ja vaikeuttaa sen arviointia, miten sopimukset mahdollisesti vaikuttavat täytäntöönpanotoimiin. Tällaiset järjestelyt antavat tupakan valmistajille virallisen kanavan tehdä yhteistyötä valvontaviranomaisten kanssa, joskaan ilman dokumentoituja suojatoimia, joilla varmistetaan, että täytäntöönpanon painopisteet pysyvät valmistajien kaupallisista eduista riippumattomina. Tämä aiheuttaa riskin, että valvontaan liittyvät toimet saattavat painottua liikaa valmistajien esille tuomiin seikkoihin.
- 72** Yleisesti ottaen jäsenvaltioiden käytäntö tehdä vapaaehtoisia sopimuksia tupakan valmistajien kanssa herättää huolta avoimuudesta ja WHO:n tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen vaatimusten noudattamisesta.

¹³ FCTC-puitesopimuksen 5 artiklan 3 kohta.

EU:n toimet tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi ovat hajanaisia, niiltä puuttuvat selkeät painopisteet, eikä niiden vaikutuksia arvioida

- 73** Tehokas toiminta tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi edellyttää kattavia ja koordinoituja EU:n toimia yhteistyön tehostamiseksi sekä painopisteiden ja resurssien asettamista. Komissiolla ja neuvostolla on keskeinen tehtävä painopisteiden asettamisessa ja toimien koordinoinnissa EU:n tasolla, jotta tähän rajat ylittävään ilmiöön voidaan puuttua asianmukaisesti.
- 74** Selkeästi määritelty suunnittelumekanismi voi auttaa tavoitteiden ja painopisteiden asettamisessa sekä EU:n laajuisen lähestymistavan tukemisessa määrittelemällä selkeät vastuut ja aikataulutetut tavoitteet. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli komission kehystä tämän laittoman toiminnan torjumiseksi ja tutki, miten komissio tuki asiaan liittyvien, myös kansallisella tasolla toteutettujen, toimien täytäntöönpanoa ja miten se seurasi niitä. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, oliko komissio arvioinut EU:n ja jäsenvaltioiden ja tupakan valmistajien välisen yhteistyön vaikutusta.

Vastuu on jaettu useiden EU:n toimijoiden kesken

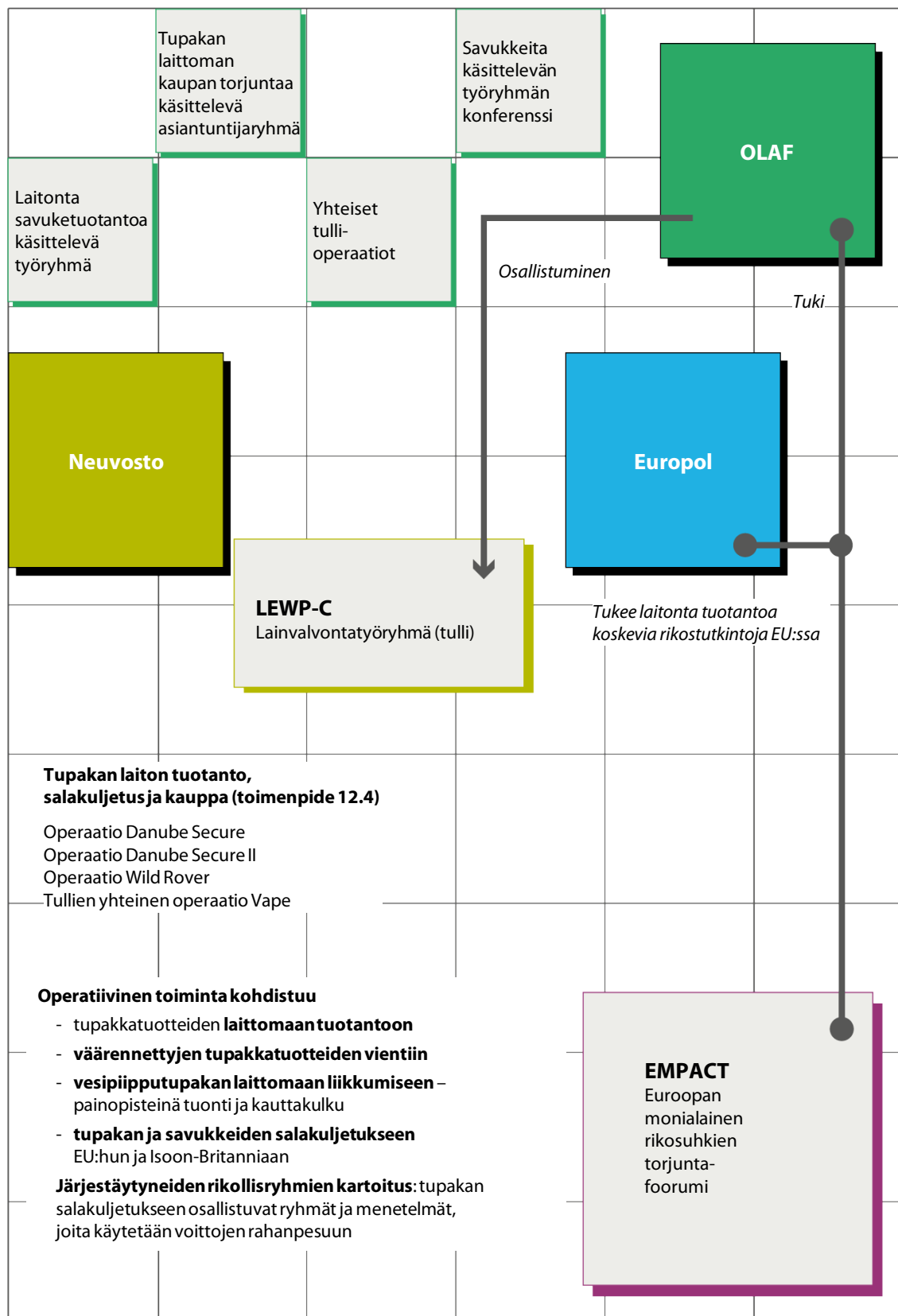
- 75** Komissiossa kolme osastoa käsittelee tupakkaan liittyviä asioita, mutta eri näkökulmista: terveys (terveyden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto), verotus (verotuksen ja tulliliiton pääosasto) ja petostentorjunta (OLAF). OLAFilla on keskeinen tehtävä tämän laittoman toiminnan torjumisessa. Toimivaltansa puitteissa se tukee EU:n taloudellisten etujen suojaamista suorittamalla hallinnollisia tutkimuksia sekä toteuttamalla ja koordinoimalla niihin liittyviä operatiivisia ja analyyttisiä toimia.
- 76** OLAF toteutti vuonna 2020 organisaatiouudistuksen, jossa erityinen strategiayksikkö, joka oli ollut toiminnassa vuodesta 2012 lähtien, liitettiin tutkintajaostoon tukemaan operatiivista toimintaa. OLAFin tehtävä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden tukemisessa niiden valmistellessa tupakkatuotteiden laitonta kauppaa koskevaa toimintapolitiikkaansa perustuu sen operatiiviseen toimintaan.

77 Muita merkittäviä toimijoita, jotka toteuttavat tupakan laittomaan kauppaan kohdistuvia erityistoimia, ovat seuraavat.

- Europol tukee jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisia vakavan rikollisuuden torjunnassa. Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunnassa Europol keskittyy pääasiassa laittomaan valmistukseen.
- Neuvoston lainvalvontatyöryhmä (tulli) käsittelee rikosten ja muiden laittomien toimien ehkäisyyn, paljastamiseen ja tutkintaan liittyviä tehtäviä. Kaudella 2024–2025 sillä oli yksi tupakkaa koskeva erityistoimi.
- EMPACT-foorumissa käsitellään vakavimpia vakavan ja järjestäytyneen kansainvälisen rikollisuuden aiheuttamia uhkia. EMPACT-foorumin vuosien 2022–2025 syklissä sillä oli valmisteveropetoksia koskeva operatiivinen toimintasuunnitelma, joka sisälsi useita tupakkaan kohdistuvia operatiivisia toimia.

78 Kaikki neljä tarkastuskäynnin kohteena ollutta jäsenvaltion viranomaista osallistuvat EU:n toimiin, kuten yhteisiin tulliopeeraatioihin, **EMPACT**-toimintasuunnitelmiin ja lainvalvontatyöryhmän (tulli) toimiin. **Kaaviossa 3** esitetään, miten eri toimijat osallistuvat useisiin toimiin ja tukevat samanaikaisesti muita toimia tai osallistuvat niihin.

Kaavio 3 | Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntatoimiin osallistuvat toimijat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

- 79** Tilintarkastustuomioistuinin totesi, että EU:n tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntatoimien tavoitteet olivat selkeitä, tarkasti määriteltyjä ja kohdistuivat tiettyihin operatiivisiin uhkiin. Ne tuovat yhteen osallistuvien jäsenvaltioiden asiantuntijoita tietojen keräämistä ja analysointia varten, vaihtamaan näkemyksiä parhaista käytännöistä sekä kohdentamaan operatiivisia toimia. Tarkastuskohteina olleiden jäsenvaltioiden mukaan tehtävien selkeä jakaminen voisi parantaa yleistä tehokkuutta.
- Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltiot löysivät myönteisiä puolia EMPACT-foorumien toimista (pysyvä rakenne, rikollisverkostojen tehokkaampi havaitseminen ja hajottaminen sekä laajempi fokus) ja yhteisten koordinoitukokousten toimista (hyvä valmisteluvaihe, hyvin organisoitu ja koordinoitu). Kolmen tarkastuskäynnin kohteena olleen jäsenvaltion (Belgia, Espanja ja Romania) viranomaiset katsoivat, että tullia koskevalla lainvalvontatyöryhmällä (tulli) oli vähemmän vaikutusta ja että sen merkitys oli vähäisempi sen alueellisen painopisteen vuoksi.
- 80** Useat jäsenvaltiot, myös kolme niistä, joissa tilintarkastustuomioistuinin vieraili tarkastuskäynnillä, ilmaisivat huolensa päällekkäisistä EU:n aloitteista. Niihin osallistui usein samoja osallistujia, ja niissä tehtiin päällekkäistä työtä kokousten valmistelemiseksi, niihin liittyviin kysymyksiin vastaamiseksi laadittujen kyselyiden pohjalta ja resurssien kohdentamiseksi. Ne totesivat, että lukuisat työryhmät lisäsivät resursseiltaan ja henkilöstömäärältään rajallisten viranomaisten työmäärää ja heikensivät samalla EU:n tason koordinoimisen tehokkuutta. Tilintarkastustuomioistuinin pani esimerkiksi merkille, että yksikään jäsenvaltio ei ilmoittautunut johtamaan ehdotettua toimea tupakkatuotteiden salakuljetuksen torjumiseksi, minkä vuoksi tätä toimea ei ole sisällytetty seuraavaan lainvalvontatyöryhmän (tulli) toimintasuunnitelmaan.
- 81** Tilintarkastustuomioistuinin pani tarkastuksessaan myös merkille, että jäsenvaltioille ei ollut selvää, mitkä EU:n elimet ottaisivat EU:n tason johtoaseman tupakan laittoman kaupan torjunnassa. Tämä johtaa hajanaiseen lähestymistapaan EU:n tason yhteistyössä kunkin asianomaisen jäsenvaltion painopisteiden mukaan. Vaikka joidenkin jäsenvaltioiden viranomaiset totesivat, että Europolista oli tullut niiden pääasiallinen EU:n yhteistyökumppani ja että tutkintavälineiden (eli droonien ja puhelinten) avulla saatiin lisäarvoa, toiset jäsenvaltiot pitivät OLAFin kanssa tehtävää yhteistyötä helpompana. Nämä erilaiset näkökulmat kuvastavat jäsenvaltioiden erilaisia lähestymistapoja tupakan laittoman kaupan torjumiseksi: joissakin painopisteinä ovat rikollisverkostojen tunnistaminen ja hajottaminen, kun taas toisissa painotetaan enemmän takavarikointeja ja menetettyjen julkisten tulojen takaisinperintää.

- 82** Tehokas toiminta tupakan laittoman kaupan torjumiseksi edellyttää kattavia ja koordinoituja EU:n toimia, joihin osallistuvat kaikki asiaankuuluvat toimijat. Tässä yhteydessä komissio vahvisti, että mikään yksittäinen elin ei ollut vastuussa eri aloitteiden ja toimijoiden painopisteiden yhdenmukaistamisesta ja koordinoinnista.
- 83** Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä aloitteiden laaja kirjo uhkaa aiheuttaa tarpeetonta päällekkäisyyttä toimijoiden toiminnassa ja aiheuttaa liiallista hallinnollista taakkaa sekä EU:lle että sen jäsenvaltioille.

Komissiolla ei ole selkeitä painopisteitä

- 84** Komissio hyväksyi vuonna 2023 [toisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tuloksen](#)¹⁴, jossa todettiin, että suurin osa suunnitelman toimista oli saatettu päätökseen. OLAF tuki edelleen kaikkien toimien tehokasta täytäntöönpanoa (kohdat [94–102](#)). Uusien haasteiden vuoksi OLAF tarkasteli näiden tulosten pohjalta myös uusia painopisteitä ja suuntaviivoja tupakan laittoman kaupan torjumiseksi. Tilintarkastustuomioistuin tutki OLAFin ehdottamia uusia painopisteitä ja suuntaviivoja.
- 85** Lokakuussa 2023 pidetyssä tupakan laittoman kaupan torjuntaa käsittelevässä 12. kokouksessa OLAF ehdotti siirtymistä uuteen, joustavaan ja entistä kohdennetumpaan lähestymistapaan, jonka avulla tuettaisiin jäsenvaltioiden määrittelemiä keskeisiä strategioita perustamalla työryhmiä tupakan laittoman kaupan torjuntaa käsittelevän asiantuntijaryhmän alaisuuteen. OLAFin mukaan tämä uusi lähestymistapa otettiin käyttöön, jotta voitaisiin reagoida nopeasti tupakan laittoman kaupan uusiin suuntauksiin ja haasteisiin. Lähestymistapa täydentää myös toisesta toimintasuunnitelmasta jatkettuja OLAFin nykyisiä toimia, erityisesti operatiivisia toimia (kohta [95](#)).

¹⁴ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade”. [SWD\(2023\) 409](#).

- 86** Yksi jäsenvaltioiden työryhmille asettamista painopistealueista oli laitton savukkeiden tuotanto. Tupakan laittoman kaupan torjuntaa käsittelevän asiantuntijaryhmän 13. kokouksessa huhtikuussa 2024 hyväksyttiin laitonta savuketuotantoa käsittelevä työryhmä (WGICP), ja sen yhteydessä määriteltiin kolme konkreettista hanketta toteutettaviksi. WGICP aloitti toimintansa jäsenvaltioille suunnatulla kyselyllä, jonka tarkoituksena oli kerätä tietoa tupakan tuotantokoneiden lupamenettelyjä koskevasta kansallisesta lainsäädännöstä sekä laittomassa savuketuotannossa käytettyjen koneiden hävittämisessä noudatettavista menettelytavoista. WGICP esitti huhtikuussa 2025 kertomuksen toiminnastaan. Kolmesta määritellystä hankkeesta oli toteutettu vain yksi, eli kyselytutkimus, ja laajemmasta mahdollisten tulosten joukosta oli saatu aikaan vain kaksi tulosta. Näitä olivat muun muassa EU:n tasolla täytäntöön pantavien suuntaviivojen laatiminen ja mahdollisten lainsäädäntöaloitteiden tukeminen. Asiantuntijaryhmä oli harkinnut muiden työryhmien perustamista muiden painopistealueiden käsittelemiseksi, mutta tilintarkastustuomioistuimen suorittaman tarkastuksen ajankohtana se ei ollut vielä aloittanut työtä jäsenvaltioiden resurssirajoitusten vuoksi.
- 87** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin puutteita tässä uudessa lähestymistavassa, jossa keskeisiä strategisia painopisteitä tuetaan työryhmien perustamisen avulla. Tilintarkastustuomioistuin totesi, ettei ollut olemassa strategista suunnittelukehystä, jonka avulla olisi voitu määritellä toimia, perustaa uusia työryhmiä tai arvioida uuden lähestymistavan tarkoituksenmukaisuutta. Myös jäsenvaltioiden tasolla oli käytettävissä vain rajalliset resurssit osallistua muihin työryhmiin. Tarkastuksessa havaittiin, että aluksi vain viisi jäsenvaltiota päätti osallistua tähän työryhmään, ja myöhemmin mukaan liittyi vielä kolme muuta. Vaikka WGICP perustettiin, vastaavat tulokset olisi voitu saavuttaa muiden olemassa olevien työryhmien avulla (*kaavio 3*).
- 88** WGICP:n kertomuksessa korostettiin, että jäsenvaltioilla ei ole yhteistä lähestymistapaa kolmeen keskeiseen kysymykseen:
- savukkeiden tuotantokoneiden asentamista koskevat lupa- ja toimilupavaatimukset
 - takavarikointien jälkeistä koneiden ja komponenttien turvallista varastointia ja hävittämistä koskeva menettely ja
 - tupakan tuotantokoneiden tunnistekoodien rekisteröinti.
- 89** Uuden työryhmien perustamistavan tarkoituksena oli kartoittaa ne jäsenvaltioiden painopisteet, joita voitaisiin parhaiten käsitellä EU:n tasolla. Työryhmän kertomuksessa todettiin kuitenkin lopulta, että jäsenvaltioiden olisi puututtava havaittuihin ongelmiin parhaiden käytäntöjen pohjalta, mikä poikkeaa alkuperäisestä tavoitteesta.

- 90** Lisäksi OLAFin tavoitteena on toimia välittäjänä WGICP:ssä ja tarjota pääasiassa organisatorista tukea jäsenvaltioille. Esimerkiksi WGICP-työryhmän tarkoituksena oli kerätä tietoja ja vaihtaa parhaita käytäntöjä jäsenvaltioiden kesken määrittämättä kuitenkaan erityisiä täytäntöönpanotoimia.
- 91** Lopuksi WGICP keskittyy toimenpiteisiin, jotka liittyvät laittomaan tuotantoon, jota pidetään nousevana ja jatkuvana haasteena. Toiseksi keskeiseksi painopistealueeksi määritettiin uudet tupakointituotteet, kuten sähkösavukkeet, jotka todettiin ongelmaksi vuonna 2023. Vuonna 2025 toteutettiin kyselytutkimus, jossa kartoitettiin näihin uusiin tuotteisiin liittyviä kansallisia lainsäädäntöjä, kieltoja ja verotusta. Yksi tarkastuskäynnin kohteena ollut jäsenvaltio totesi, että oli menetetty mahdollisuuksia reagoida ennakoivammin ja ennustaa uusia suuntauksia, erityisesti uusien tuotteiden (esimerkiksi sähkösavukkeiden nesteiden ja sähkösavukkeiden) osalta. Tilintarkastustuomioistuon havaitsi kuitenkin, että OLAF aloitti vuonna 2023 operatiivisia toimia, jotka koskivat uusia nikotiinituotteita.
- 92** Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuon totesi, että uusi lähestymistapa, jolla tuettiin keskeisiä aloja perustamalla työryhmiä, kuten WGICP, ei johtanut riittäviin toimiin.
- 93** Kaikkien tarkastuskäynnin kohteena olleiden jäsenvaltioiden viranomaisten mukaan EU:lla ei ollut selkeää strategiaa tai toimintasuunnitelmaa, ja komissio voisi laatia tällaisen pitkän aikavälin strategian tämän laittoman toiminnan torjumiseksi. Niiden mukaan tämä ei olisi ristiriidassa joustavan lähestymistavan tarpeen kanssa, koska laittomat tupakkamarkkinat muuttuvat jatkuvasti.

Komissio tukee jäsenvaltioita, mutta ei seuraa toimien täytäntöönpanoa, eikä arvioi toimien vaikutuksia

- 94** Komissiolla on vastuu EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta. OLAF tukee tehtävässään tupakkatuotteiden laittoman kaupan vastaisten jäsenvaltioiden toimien tehokasta täytäntöönpanoa, kuten [toisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanon tuloksesta](#) käy ilmi.

- 95** OLAF toteuttaa operatiivisia toimia tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi, mukaan lukien
- hallinnolliset tutkimukset
 - jäsenmaiden toimien koordinointi
 - yhteisten tullioperaatioiden järjestäminen ja
 - vuotuisen tupakkakonferenssin järjestäminen.
- 96** OLAFin toimissa EU:n maiden ja EU:n ulkopuolisten maiden viranomaiset kokoontuvat jakamaan teknistä osaamista, laatimaan toimintastrategioita sekä esittelemään uusia suuntauksia ja uhkia. OLAF toimittaa tiedustelutietoa ja antaa viranomaisille mahdollisuuden käyttää [AFIS-järjestelmän eri osia](#), joita käytetään epäilyttävien lähetysten seurantaan, uusien epäilyttävien lähetysten tunnistamiseen ja petosten esiintymistapojen havaitsemiseen.
- 97** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioiden viranomaiset arvostivat OLAFin antamaa operatiivista tukea tupakan laittoman kaupan torjumiseksi. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa todettiin erityisesti, että OLAFin tehtävä tiedustelutietojen keräämisessä, kansainvälisten tutkimusten koordinoinnissa yhteisten tullioperaatioiden aikana ja sen lainvalvontaviranomaisten verkostossa on erittäin hyödyllinen.
- 98** OLAF edistää tiettyjen EU:n välineiden ja järjestelmien käyttöä tukeakseen jäsenvaltioiden viranomaisia tupakan laittoman kaupan torjunnassa. Se raportoi erityisesti unionin petostentorjuntaohjelman ([UAFP](#)) ja tupakkatuotteiden keskitetyn testauslaitoksen (TOBLAB) käytöstä tupakan laittoman kaupan torjuntaa käsittelevän asiantuntijaryhmän kokouksissa.
- 99** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että huolimatta UAFP:n ja TOBLABin käytön viimeaikaisesta lisääntymisestä kaikki jäsenvaltiot eivät edelleenkään käytä niitä. Tarkastusjakson aikana vain 14 jäsenvaltiota käytti UAFP-järjestelmää ja vain 16 jäsenvaltiota käytti TOBLABia. Kaikki tarkastuskäynnin kohteena olleet jäsenvaltioiden viranomaiset totesivat, että tämä johtuu myös järjestelmien teknisistä rajoitteista, jotka liittyvät pääasiassa TOBLABin analyttisiin valmiuksiin näytteiden lukumäärän ja tulosten toimittamiseen tarvittavan ajan kannalta.

- 100** FCTC-lisäpöytäkirja on keskeinen väline tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumisessa maailmanlaajuisesti, joten sen asianmukainen täytäntöönpano on olennaisen tärkeää. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että OLAF oli perustanut jäsenvaltioiden kanssa FCTC-lisäpöytäkirjan täytäntöönpanoa käsittelevän hankeryhmän näkemysten vaihtoa varten. Hankeryhmän viimeinen kokous pidettiin kuitenkin tammikuussa 2019. Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että OLAF esittää FCTC-lisäpöytäkirjaa koskevia esityksiä, mutta nämä toimet liittyvät pääasiassa FCTC-lisäpöytäkirjan toimintaan (esimerkiksi talousarvioon tai työsuunnitelmaan) ja sopimuspuolten kokouksen valmisteluun eikä lisäpöytäkirjan täytäntöönpanoon.
- 101** Nykyisessä järjestelmässä komissiolla ei ole virallista roolia FCTC-lisäpöytäkirjan täytäntöönpanon valvonnassa eikä tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseen tähtäävien kansallisten strategioiden seurannassa. Näin ollen komissio ei myöskään ole arvioinut tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntaa koskevien EU:n tai jäsenvaltioiden toimien todellista vaikutusta tai tehokkuutta. Tämän vuoksi sillä ei ole vankkaa tietopohjaa, joka ohjaisi sitä jäsenvaltioiden toimien koordinoinnissa tältä osin. Vaikka komissio arvioi säännöllisesti toimivaltaansa kuuluvien toimenpiteiden vaikuttavuutta, tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt kattavaa arviota EU:n tasolla tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi toteutettujen toimien yleisestä vaikuttavuudesta.
- 102** WGICP:n kertomuksessa todettiin, että FCTC-lisäpöytäkirjan tiettyjen määräysten täytäntöönpanossa ei ole yhteistä lähestymistapaa (kohta 88). Kaikkien neljän tarkastuskäynnin kohteena olleen jäsenvaltion viranomaiset ilmaisivat huolensa tästä asiasta ja totesivat, että komissiolta ei ollut saatu palautetta ja ohjeistusta FCTC-lisäpöytäkirjan täytäntöönpanosta. Ne ilmoittivat pitävänsä hyvänä ajatuksena, että OLAF ottaisi tässä asiassa entistä koordinoivamman roolin toimivaltansa piiriin kuuluvilla aloilla.

Komissio ei ole tehnyt kattavaa arviointia EU:n ja tupakan valmistajien välisten sopimusten vaikutuksista

103 Vuonna 2010 komissio ja kaikki jäsenvaltiot¹⁵ (Ruotsia lukuun ottamatta) allekirjoittivat sopimuksen yritysten British American Tobacco (BAT)¹⁶ ja Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ kanssa savukkeiden salakuljetuksen ja väärentämisen torjumiseksi. Nämä sopimukset päättyvät vuonna 2030.

Laatikko 4

Voimassa olevat yhteistyösopimukset tupakan valmistajien kanssa

Oikeudellisesti sitovat sopimukset, jotka ovat voimassa 15. heinäkuuta 2030 (BAT) ja 27. syyskuuta 2030 (ITL) asti.

Keskeiset sopimusten aiheet:

- tietojen jakaminen – takavarikkoja ja epäilyttäviä lähetyksiä koskevien tietojen ja tiedustelutietojen vaihto
- seuranta ja jäljitys – toimenpiteet toimitusketjun valvonnan parantamiseksi
- vaatimusten noudattamista koskevat sitoumukset – sisäisen valvonnan ja due diligence -järjestelmien täytäntöönpano (asiakkaan tunteminen)
- taloudelliset säännökset – maksut EU:lle ja jäsenvaltioille, mukaan lukien takavarikointiin perustuvat maksut tapauksissa, joissa on kyse aidoista tuotteista
- raportointivelvollisuus – vuotuinen vaatimustenmukaisuusraportti, joka esitetään ja käsitellään OLAFin ja jäsenvaltioiden välisessä vuosikokouksessa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin yhteistyösopimusten perusteella.

¹⁵ Myös Kroatia on kuulunut sopimusten soveltamisalaan siitä lähtien, kun se liittyi EU:hun vuonna 2013.

¹⁶ [Cooperation Agreement with British-American Tobacco \(Holdings\) Limited](#), päivätty 15. heinäkuuta 2010.

¹⁷ [Co-operation Agreement with Imperial Tobacco Limited](#), päivätty 27. syyskuuta 2010.

- 104** OLAF vastaa maksujen jakamisen ja takavarikointien ilmoitusmekanismin hallinnoinnista. Näiden sopimusten mukaisesti OLAF voi antaa virallisen ilmoituksen, jos sillä on perusteltu syy uskoa, että BAT ja ITL eivät noudata velvoitteitaan. Tähän mennessä OLAF ei ole koskaan antanut sopimuksen nojalla ilmoitusta tai lausuntoa vaatimusten noudattamatta jättämisestä.
- 105** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että näitä sopimuksia ei ollut koskaan tarkistettu tai päivitetty niiden allekirjoittamisen jälkeen, vaikka tupakan laittomat markkinat ja lainsäädäntökehys ovat muuttuneet merkittävästi (*liite II*). Esimerkiksi laittomien tuotantolaitosten lisääntyminen Euroopassa on kasvattanut väärennetyjen tuotteiden tarjontaa verrattuna tilanteeseen sopimusten tekohetkellä.
- 106** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että näiden sopimusten vaikuttavuuden arvioimiseksi ei ollut olemassa kattavaa mekanismia, eivätkä komissio tai tupakan valmistajat (BAT ja ITL) ole toistaiseksi arvioineet niiden vaikutuksia. Väärennetyihin tuotteisiin verrattuna takavarikoitujen aitojen tuotteiden määrä on kuitenkin vähentynyt asteittain.
- 107** Nämä sopimukset ovat herättäneet kritiikkiä eri toimijoita kohtaan¹⁸. Komissio kyseenalaisti niiden merkityksellisyyden markkinoilla tapahtuneiden muutosten vuoksi ottaen huomioon tupakan valmistajien kanssa tehdystä yhteistyöstä aiheutuvat hallinnolliset ja maineeseen liittyvät kustannukset¹⁹. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio kuuli vuonna 2018 asianomaisia jäsenvaltioita kahdesta vaihtoehdosta: mahdollisuudesta jatkaa kyseisenä ajankohtana voimassa olevia sopimuksia tai irtisanoa ne ennenaikaisesti. Koska jäsenvaltiot eivät päässeet yksimielisyyteen sopimusten ennenaikaisesta irtisanomisesta, komissio katsoi aiheelliseksi jatkaa sopimusten voimassaoloa. Tupakan valmistajat totesivat myös, että EU:n sopimus oli vanhentunut, eikä se enää vastannut alkuperäistä tarkoitustaan. Lisäksi tupakan valmistajat totesivat, että EU:n sopimuksen nojalla myönnettyt varat voitaisiin käyttää jäsenvaltioissa paljon tehokkaammin, jos ne ohjattaisiin suoraan kyseisten jäsenvaltioiden viranomaisille, jolloin ne voitaisiin kohdentaa operatiivisiin toimiin ja kenttähenkilöstön tukemiseen.

¹⁸ *White paper legacy Book on Tobacco*. Euroopan parlamentti, 2024. *EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry*. Chapter of Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade. Springer, 2020. Foltea, M.

¹⁹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Technical assessment of the PMI agreement” SWD(2016) 44.

- 108** Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin katsoo käytettävissä olevien tietojen perusteella, että näiden sopimusten hyödyllisyyttä ei ole osoitettu selkeästi.

Tilintarkastustuomioistuimen IV jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Petri Sarvamaan johdolla hyväksynyt tämän kertomuksen Luxemburgissa 8. heinäkuuta 2026 pidetyssä kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Tietoja tarkastuksesta

Tupakan laitton kauppa

- 01** Tupakan laitton kauppa on maailmanlaajuinen ilmiö, jolla on merkittäviä vaikutuksia EU:hun. Tupakan kokonaiskulutus on edelleen vähentynyt, mutta laittomien tupakkatuotteiden määrän katsotaan kasvaneen viime vuosina EU:ssa. Vuonna 2023 laittomien tupakkatuotteiden määrän arvioitiin olevan 8,8 prosenttia savukkeiden kokonaiskulutuksesta¹.
- 02** [Komissio arvioi](#), että tupakkatuotteiden laitton kauppa aiheuttaa vuosittain 13 miljardin euron taloudelliset menetykset sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden talousarvioihin. Tappiot johtuvat menetetyistä tulleista, arvonlisäverosta ja kansallisista valmisteveroista.
- 03** Tupakan laittoman kaupan harjoittaminen on rikollista toimintaa, joka uhkaa vakavasti kansanterveyttä, sillä se heikentää tupakoinninrajoittamistoimia ja helpottaa halpojen tupakkatuotteiden saatavuutta. Laittomat tupakkatuotteet ovat järjestäytyneille rikollisryhmille erittäin houkutteleva toiminnanala suuren kannattavuuden ja suhteellisen alhaisen riskin vuoksi – rangaistukset ovat perinteisesti olleet lieviä ja kiinnijäämisen riski on ollut vähäinen².

¹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Impact Assessment Report”. [SWD\(2025\) 560](#).

² Confronting Illicit Tobacco Trade: [A Global Review of Country Experiences](#).
Maailmanpankkiryhmä.

- 04** Tupakkatuotteiden hinnat vaihtelevat EU:n eri jäsenvaltioissa. Tämä hintojen vaihtelu luo mahdollisuuksia tähän laittomaan toimintaan. Ensinnäkin hinnat vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioiden välillä valmisteverokantojen erojen vuoksi, ja nämä hintaerot ovat edelleen merkittävä syy rajat ylittävälle kaupalle. Toiseksi korkeat verot kannustavat verojen kiertämiseen³.
- 05** Tupakkatuotteiden laittoman kaupan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi viime vuosina. Suurin osa laittomista tupakkatuotteista on savukkeita, vaikka uusien tuotteiden, kuten kuumennettavan tupakan ja sähkösavukkeiden, suosio on kasvussa. Kaiken kaikkiaan laittomat tupakkamarkkinat (savukkeita lukuun ottamatta) ovat EU:ssa kooltaan lähes 21 000 tonnia. Komissio arvioi, että näiden uusien tuotteiden osuus EU:ssa myytävien tupakkatuotteiden markkina-arvosta on tällä hetkellä 13 prosenttia, ja ne houkuttelevat yhä nuorempia kuluttajia.
- 06** Laittomat tupakkatuotteet voidaan jakaa seuraaviin luokkiin (*kaavio 1*).

³ *Combating Illicit Trade in Tobacco Products. In search of optimal enforcement.* Springer, 2022.
Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

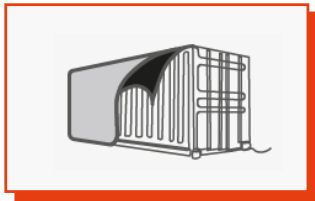
Kaavio 1 | Tupakkaan liittyvien laittomien toimien muodot ja laittomien tupakkatuotteiden tyypit

Tupakkatuotteet



Kokonaan tai osittain tupakanlehdistä valmistetut tuotteet, jotka on tarkoitettu poltettaviksi, imeskeltäviksi, pureskeltaviksi tai nuuskattaviksi

Tupakkatuotteiden laittoman kaupan muodot



Salakuljetus

Tupakkatuotteiden laiton kauppa rajojen yli, yleensä sellaiseen maahan, jossa tupakkatuotteiden hinnat ovat korkeammat



Laiton tuotanto

Tupakkatuotteiden tuotanto lainsäädännön vaatimuksia noudattamatta

Tupakkatuotetyypit



Aidot savukkeet

Tupakan valmistajien laillisesti valmistama savuke



Väärennetyt savukkeet

Rekisteröity ja julkisesti tunnustettu merkkituote, joka on valmistettu laittomasti ilman tavaramerkin haltijan lupaa

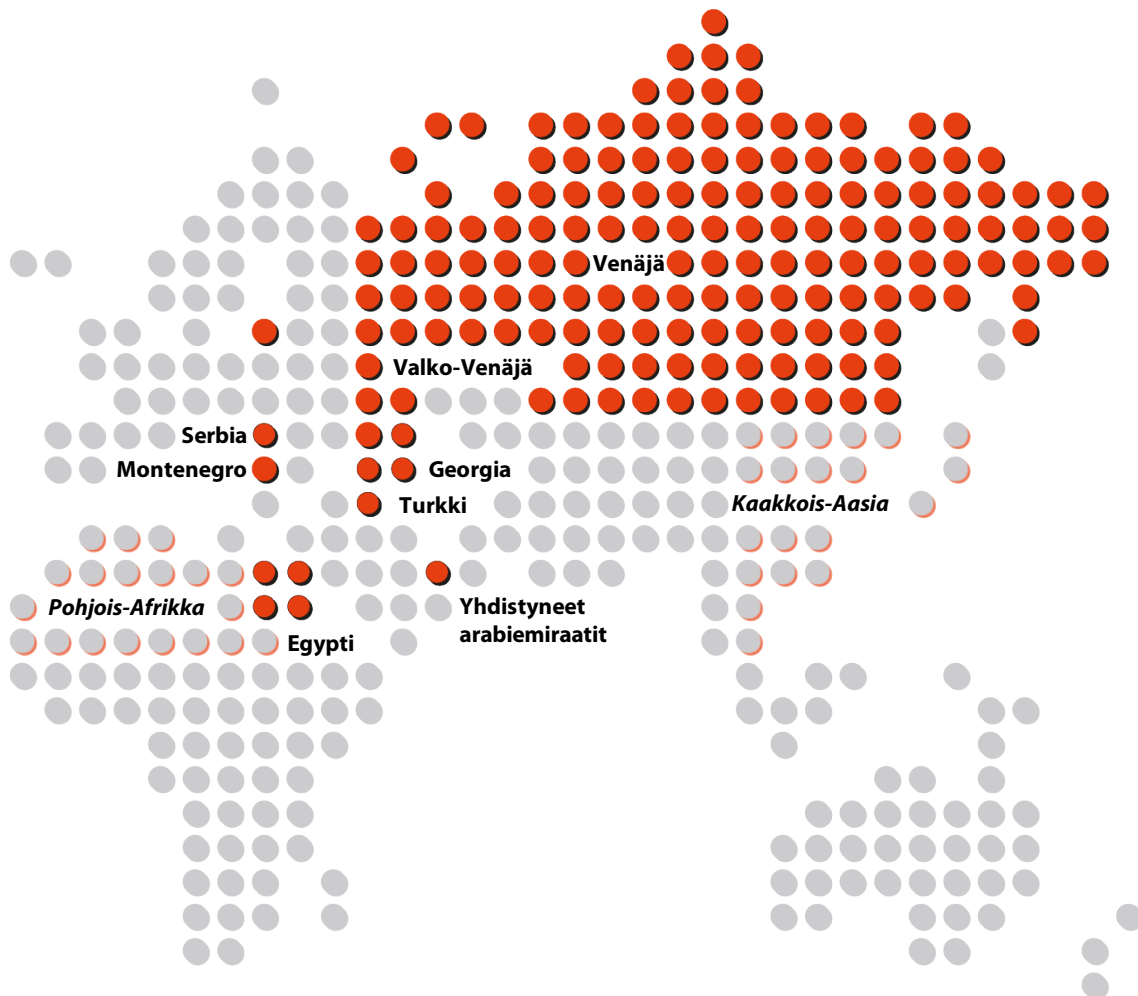


Cheap whites -savukkeet

Savuke, joka on valmistettu laillisesti yhdessä maassa, mutta jonka tuotannosta osa on myyty, yleensä toisessa maassa, ilman, että siitä on maksettu sovellettavia veroja

- 07** Laittomien tupakkatuotteiden salakuljetukseen ja valmistukseen osallistuvien järjestäytyneiden rikollisryhmien käytössä on runsaasti resursseja, ja ne toimivat joustavasti. Laittomat tupakkatuotteet salakuljetetaan EU:hun pääasiassa maanteitse (erilaiset reitit) ja meriteitse konteissa ([kaavio 2](#)). Salakuljetusmenetelmistä on tullut entistä joustavampia ja kehittyneempiä. Tupakkaa salakuljetetaan usein postipaketeissa ja pikakuljetuksissa, kun hyödynnetään verkkokauppatoimitusten suuria määriä.

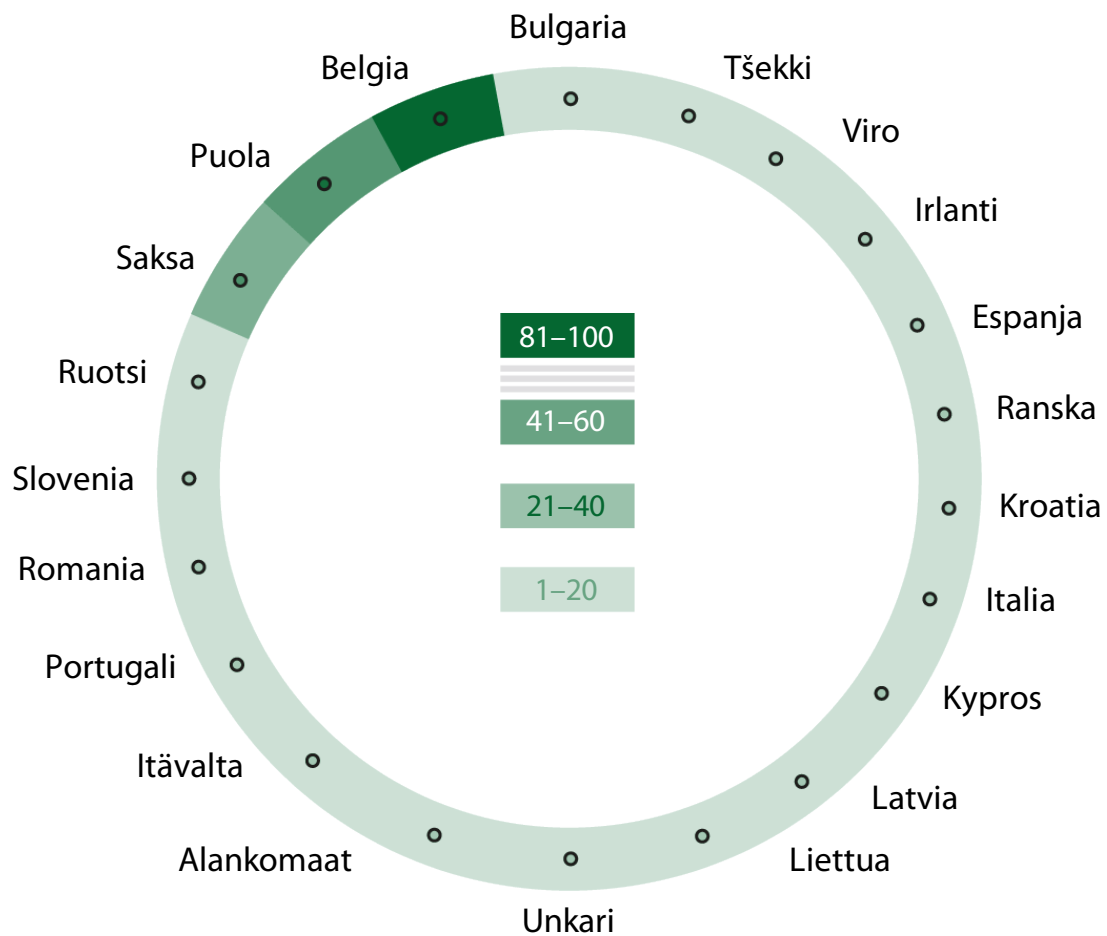
Kaavio 2 | Tärkeimmät laittomien tupakkatuotteiden salakuljetusreitit EU:hun



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

08 Viime vuosina laitton tupakantuotanto on lisääntynyt eri puolilla EU:ta, ja laittomia tuotantopaikkoja on havaittu lähes kaikissa jäsenvaltioissa ([kaavio 3](#)). Tuotannon siirtäminen Ukrainasta EU:hun on seurausta järjestäytyneiden rikollisryhmien strategisesta valinnasta, joka mahdollistaa toimitusketjujen lyhentämisen ja tavoittaa kuluttajien entistä suuremman tavoittamisen⁴.

Kaavio 3 | Suljetut laittomat tuotantolaitokset vuosina 2023–2024



Huomautus: Seuraavista maista ei ilmoitettu yhtään tapausta: Tanska. Kreikka, Luxemburg, Malta, Slovakia ja Suomi.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella.

⁴ Euroopan unionin neuvosto – [Customs threat assessment](#) -raportti 2025.

- 09** Laittomat tuotantolaitokset käyttävät kehittynyttä välineistöä ja kokeneita teknikoita koneiden asentamiseen ja huoltoon. Tällaisten laitosten arvioitu käyttöikä on 2–4 kuukautta, ja perustamiskustannukset voidaan kattaa muutaman viikon kuluessa. Järjestäytyneet rikollisryhmät jakavat tuotantoprosessin useisiin laitoksiin ja sijoittavat ne raja-alueille operatiivisten riskien vähentämiseksi. Lisäksi järjestäytyneet rikollisryhmät räättälöivät toimintaansa tuottamalla tiettyjä tuotemerkkejä lopullisille kohdemarkkinoille ja tuomalla markkinoille uusia tupakkatuotteita.

Vastuualueet

- 10** EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on velvollisuus torjua petoksia ja muuta EU:n taloudellisia etuja vahingoittavaa laitonta toimintaa⁵.
- 11** Komissiossa tupakkaan liittyviä kysymyksiä käsittelevät seuraavat kolme pääosastoa:
- OLAF vastaa hallinnollisista tutkimuksista, joiden tarkoituksena on paljastaa petoksia, korruptiota ja muuta laitonta toimintaa, kuten tupakkatuotteiden laitonta kauppaa, joka vahingoittaa EU:n taloudellisia etuja.
 - Verotuksen ja tulliliiton pääosasto (PO TAXUD) vastaa lailliseen tupakkaan liittyvää verotusta koskevan lainsäädännön ehdottamisesta. Tähän sisältyy tupakkaverodirektiivi⁶, jossa vahvistetaan vähimmäisvalmisteverokannat.
 - Terveiden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto (PO SANTE) vastaa tupakoinninrajoittamistoimia koskevan lainsäädännön ehdottamisesta kansanterveyden suojelemiseksi. Tämä koskee myös tupakkatuotedirektiiviä⁷.

⁵ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artiklan 1 kohta.

⁶ Direktiivi 2011/64/EU, annettu 21 päivänä kesäkuuta 2011, valmistettuun tupakkaan sovellettavan valmisteveron rakenteesta ja verokannoista.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/40/EU, annettu 3 päivänä huhtikuuta 2014, tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden valmistamista, esittämistä ja myyntiä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä sekä direktiivin 2001/37/EY kumoamisesta.

- 12** Europol⁸ vastaa tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunnasta tukemalla jäsenvaltioiden lainvalvontatutkimuksia ja tiedusteluoperaatioita. Se tarjoaa myös analyttistä tukea ja koordinoitua tehokkaan rajat ylittävän yhteistyön edistämiseksi, jotta laittomat tehtaat EU:ssa voidaan tunnistaa ja sulkea.
- 13** Jäsenvaltioiden tulliviranomaisilla on keskeinen tehtävä laillisen kaupan helpottamisessa, tavaroiden laittoman liikkumisen estämisessä sekä ihmiskaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Unionin tullikoodeksissa⁹ korostetaan tulliviranomaisten tehtävää paitsi tullien kantamisessa myös EU:n turvaamisessa laittomilta ja vaarallisilta tuotteilta.
- 14** EU:n petostentorjuntajärjestelmä koostuu EU:n elinten verkostosta, johon kuuluvat muun muassa OLAF, EPPO, Europol, Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto, rahanpesuntorjuntaviranomainen sekä kansalliset viranomaiset¹⁰. EU:n petostentorjuntajärjestelmä koostuu osista, joilla on tietyt tehtävät EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja torjumisessa. EU:n petostentorjuntajärjestelmä on kehittynyt ajan mittaan torjumaan EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia muuttuvia uhkia.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

- 15** EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi komission olisi kehitettävä tehokkaita toimia EU:n talousarvioon kohdistuvien petosten ja muun laittoman toiminnan torjumiseksi [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) 325 artiklan mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli arvioida komission ja jäsenvaltioiden tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi toteuttamien toimien vaikuttavuutta.
- 16** Tässä tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteita olivat komissio (PO TAXUD ja OLAF) ja toimivaltaiset kansalliset tulliviranomaiset seuraavassa neljässä jäsenvaltiossa: Belgia, Espanja, Puola ja Romania. Nämä jäsenvaltiot valittiin takavarikkoja, laittomia tuotantolaitoksia ja salakuljetusreittejä koskevien saatavilla olevien tietojen sekä maantieteellisen jakauman perusteella.

⁸ Asetus (EU) 2016/794.

⁹ Asetus (EU) 952/2013.

¹⁰ Valkoinen kirja petostentorjuntajärjestelmän uudelleentarkastelua varten. [COM\(2025\) 546](#). [Erityiskertomus 26/2025: Petostentorjunnasta vastaavat EU:n elimet](#) (liite I, kaavio 1).

17 Komission osalta tilintarkastustuomioistuin tutki seuraavia seikkoja:

- miten komissio keräsi ja käytti tiedustelutietoja tupakan laittoman kaupan torjumiseksi
- toimintapoliittinen kehys ja strategisten toimien täytäntöönpano tupakan laittoman kaupan torjumiseksi sekä se, miten komissio tuki tämän laittoman toiminnan torjumiseen tarkoitettujen toimien täytäntöönpanoa ja miten se valvoi niitä, ja
- voimassa olevat yhteistyöjärjestelyt, mukaan lukien tupakan valmistajien kanssa tehdyt oikeudellisesti sitovat sopimukset.

18 Tilintarkastustuomioistuin tutki jäsenvaltioissa seuraavia seikkoja:

- strategiat, menettelyt ja tullivalvontatoimet tupakan laittoman kaupan torjumiseksi ja
- jäsenvaltioiden välisten sekä asianomaisten EU:n elinten (kuten OLAF, Europol ja EPPO) ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa tehtyjen hallinnollisen yhteistyöjärjestelyjen hyödyntäminen.

19 Tarkastus koski vuosia 2023–2025, ja vuosi 2023 vastaa vuotta, jolloin EU:n tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjuntastrategian toisen toimintasuunnitelman tulokset toteutuvat. [Tarkastusmenetelmät](#) ovat [ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön \(INTOSAI\)](#) laatimien kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaisia.

20 Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission ja jäsenvaltioiden tulliviranomaisten työtä ja asiakirjoja ja haastatteli niiden edustajia. Tilintarkastustuomioistuin valitsi kustakin jäsenvaltiosta 10 takavarikkoa sisältävän otoksen arvioidakseen, miten ne oli toteutettu. Unionin petostentorjuntaohjelman kautta jäsenvaltioille myönnetty EU:n varat eivät kuuluneet tarkastuksen piiriin.

21 Tilintarkastustuomioistuin haastatteli myös asiaankuuluvia sidosryhmiä, kuten Europolia, EPPOa, Maailman tullijärjestöä ja tupakan valmistajia, jotka ovat allekirjoittaneet oikeudellisesti sitovia sopimuksia. Näin saatiin tärkeä käsitys tupakan laittoman kaupan kokonaistilanteesta. Tilintarkastustuomioistuimen vasta julkaistussa kertomuksessa arvioitiin, ovatko EPPOn, OLAFin, Europolin ja Eurojustin toimivaltuudet selvät EU:n petostentorjuntajärjestelmässä petosten torjuntaa koskevien vastuualueiden ja keskinäisen tuen osalta¹¹.

¹¹ [Erityiskertomus 26/2025](#) Petostentorjunnasta vastaavat EU:n elimet.

- 22** Edellä mainittujen tietolähteiden täydentämiseksi tilintarkastustuomioistuin lähetti sähköpostikyselyn muodossa [Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen](#) 287 artiklan mukaisen tietopyynnön kaikkien niiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, joissa tilintarkastustuomioistuin ei käynyt. Sen tavoitteena oli kerätä tietoja toimien luonteesta, laajuudesta, toimintapoliittisista toimista, täytäntöönpanostrategioista ja yhteistyöjärjestelyistä. Tilintarkastustuomioistuin sai vastaukset 22:lta kyselyn saaneista 23 viranomaisesta.

Liite II – EU:n poliittinen kehys ja kansainvälinen kehys

- 01** Komissio hyväksyi vuonna 2013 EU:n strategian tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi¹. Strategiaan liittyi ensimmäinen toimintasuunnitelma², joka pantiin täytäntöön tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Strategiassa ehdotettiin muutoksia lainsäädäntö- ja toimintakehykseen, kuten FCTC-lisäpöytäkirjan hyväksymistä ja tupakkatuotedirektiivin tarkistamista. Tupakkatuotedirektiiviin sisältyi seuranta- ja jäljitysjärjestelmä, jonka avulla voidaan seurata laillisten tupakkatuotteiden liikkumista. Strategiaan sisältyi myös muita keskeisiä toimenpiteitä täytäntöönpanoviranomaisten valmiuksien vahvistamiseksi ja yhteistyön tehostamiseksi.
- 02** Komissio päätti vuonna 2018 esittää toisen toimintasuunnitelman³, joka perustuu EU:n eri toimielinten rahoitusosuuksiin ja jolla varmistetaan jatkuvuus ensimmäisen toimintasuunnitelman kanssa. Samaan aikaan toisella toimintasuunnitelmalla pyrittiin puuttumaan tähän laittomaan toimintaan entistä järjestelmällisemmin markkinoiden näkökulmasta. Se sisälsi myös useita aloitteita, joiden tarkoituksena oli keskeyttää joko tarjonta tai kysyntä laittomilla tupakkamarkkinoilla. Strategiaan liittyvät kaksi toimintasuunnitelmaa toteutettiin 50 toimea sisältävän etenemissuunnitelman perusteella. Etenemissuunnitelmassa kuvattiin toimien toteuttamiseksi toteutetut toimenpiteet, asianomaiset toimijat ja aikataulu.

¹ Kokonaisvaltainen EU:n strategia. [COM\(2013\) 324](#).

² Komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Anti-smuggling Action Plan”. [SWD\(2013\) 193](#).

³ Toinen toimintasuunnitelma. [COM\(2018\) 846](#).

03 Kansainvälinen kehys koostuu kahdesta välineestä:

- Tupakoinnin torjuntaa koskeva WHO:n puitesopimus (FCTC)⁴. Tupakoinnin torjuntaa koskeva puitesopimus (FCTC) on ensimmäinen hyväksytty maailmanlaajuinen kansanterveys sopimus, joka tarjoaa kattavan kehyksen tupakoinnin torjumiselle. Sen tavoitteena on vähentää kaikkien tupakkatuotteiden kysyntää ja tarjontaa kansanterveyden suojelemiseksi.
- WHO:n FCTC-puitesopimuksen 15 artiklaan perustuva tupakkatuotteiden laittoman kaupan estämistä koskeva lisäpöytäkirja (FCTC-lisäpöytäkirja). Tupakoinnin torjuntaa koskevan puitesopimuksen lisäpöytäkirjassa keskitytään erityisesti tupakkatuotteiden kaikenlaisen laittoman kaupan kitkemiseen yksityiskohtaisten operatiivisten toimenpiteiden avulla, mukaan lukien seuraavia asioita koskevat säännökset: i) tarjonnan valvonta, ii) rikosten toteaminen, tutkinta ja niihin liittyvät syytetoimet sekä iii) kansainvälinen yhteistyö.

04 EU on molempien sopimusten sopimuspuoli. Terveiden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto edustaa EU:ta WHO:n FCTC-puitesopimuksen osalta, kun taas OLAF edustaa ja koordinoi EU:ta ja jäsenvaltioita FCTC-lisäpöytäkirjan osalta. Vaikka WHO:n FCTC-puitesopimus on tupakoinnin torjunnan laaja-alainen puitesopimus, FCTC-lisäpöytäkirja on tarkemmin kohdennettu ja käytännönläheisempi väline, jossa vahvistetaan konkreettisia toimenpiteitä, joilla torjutaan tupakan laitonta kauppaa.

05 FCTC-lisäpöytäkirja on merkittävä lisäpanos kansainvälisiin toimiin, joilla pyritään torjumaan kaikenlaista tupakkatuotteiden laitonta kauppaa ja näin estämään verojen ja tullien kiertoa ja vähentämään laittomien tupakkatuotteiden tarjontaa⁵. Sen täytäntöönpano edellyttää tiivistä yhteistyötä sopimuspuolten ja sellaisten kansainvälisten järjestöjen välillä, joilla on asiantuntemusta asiaankuuluvilla aloilla (mukaan lukien tulli ja kansainvälinen rikollisuus), sekä kansallisella tasolla hallinnon eri osien välillä⁶.

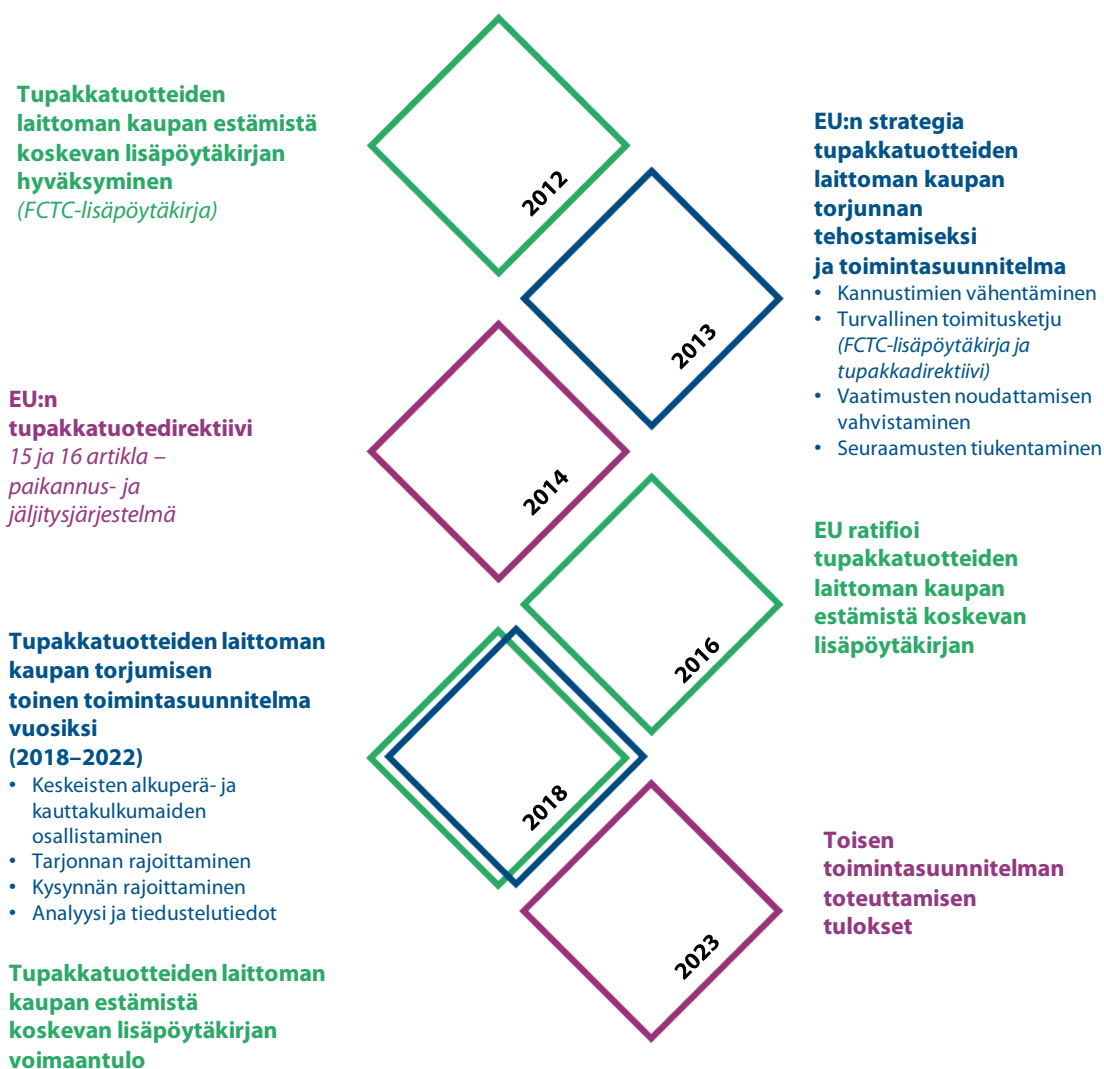
⁴ WHO:n FCTC-puitesopimus, hyväksytty 21 päivänä toukokuuta 2003.

⁵ Neuvoston päätös (EU) 2016/1749, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2016, Maailman terveysjärjestön tupakoinnin torjuntaa koskevaan puitesopimukseen liitetyn, tupakkatuotteiden laittoman kaupan estämistä koskevan lisäpöytäkirjan tekemisestä.

⁶ The Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco: [an overview](#).

06 EU ja 19 jäsenvaltiota ovat FCTC-lisäpöytäkirjan sopimuspuolia. OLAF edustaa EU:ta ja sopimuspuolina olevia jäsenvaltioita FCTC-lisäpöytäkirjan sopimuspuolten virallisessa kokouksessa. OLAF koordinoi EU:n ja jäsenvaltioiden yhteistä kantaa sopimuspuolten kokouksia varten laadittaviin asiakirjoihin sekä joka toinen vuosi suoritettavaa raportointia varten. Näissä raporteissa OLAF päättää, mihin kysymyksiin jäsenvaltioiden on vastattava, mihin EU:n ja mihin tarvitaan yhteinen vastaus. Jäsenvaltiot raportoivat suoraan FCTC-lisäpöytäkirjan erityisen foorumin kautta. OLAF esittelee FCTC-lisäpöytäkirjaa eri työryhmien kokouksissa (esimerkiksi tupakan laittoman kaupan torjuntaa käsittelevän asiantuntijaryhmä ja tulliliittotyöryhmä).

Kaavio 1 | Katsaus asiaankuuluvan EU:n ja kansainvälisen kehyksen kehitykseen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Lyhenteet

Lyhenne	Määritelmä/selitys
AFIS	Petostentorjunnan tietojärjestelmä
EMPACT	Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi
Europol	Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto
FCTC	Puitesopimus tupakoinnin torjunnasta
FCTC-lisäpöytäkirja	Lisäpöytäkirja tupakkatuotteiden laittoman kaupan estämiseksi
JCO	Yhteinen tullioperaatio
LEWP-C	Lainvalvontatyöryhmä (tulli)
MoU	Yhteisymmärryspöytäkirja
OLAF	Euroopan petostentorjuntavirasto
PO TAXUD	Verotuksen ja tulliliiton pääosasto
PO SANTE	Terveiden ja elintarviketurvallisuuden pääosasto
UAFP	Unionin petostentorjuntaohjelma
WGICP	Laitonta savuketuotantoa käsittelevä työryhmä

Komission vastaukset

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2026-23>

Tarkastuksen eteneminen

<https://www.eca.europa.eu/fi/publications/SR-2026-23>

Tarkastustiimi

Euroopan tilintarkastustuomioistuim esittää erityiskertomuksissaan tulokset tarkastuksista, joita se kohdistaa EU:n toimintapolitiikkoihin ja ohjelmiin tai yksittäisten talousarvioalojen hallinnointiin liittyviin aihealueisiin. Tilintarkastustuomioistuin valitsee ja suunnittelee nämä tarkastustehtävät tavoitteenaan mahdollisimman suuri vaikuttavuus. Se ottaa huomioon tuloksellisuuteen tai sääntöjen noudattamiseen kohdistuvat riskit, tulojen tai menojen määrän, tulevat kehityssuuntauksat sekä toimintapolitiittiset näkökohdat ja yleisen edun.

Tästä tuloksellisuustarkastuksesta vastasi IV tarkastusjaosto, jonka erikoisalat ovat markkinoiden sääntely ja kilpailukykyinen talous. Tarkastusjaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Petri Sarvamaa. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Petri Sarvamaan johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Benjamin Jakob, kabinettiaavustaja Elmo Torppa, toimialapäällikkö John Sweeney, tehtävävastaava Esther Torrente Heras sekä tarkastajat Marion Schiefele, Giuliano Laterza ja Anca Monica Staicu. Alexandra-Elena Mazilu antoi graafista tukea.



Vasemmalta oikealle: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2026

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuviissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Kansikuva: © Euroopan unioni, lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Tekoälyn luoma kuva.

Liite 1, kaavio 1

– Tupakkakasvin lehtikuvitus on laadittu käyttäen materiaalia sivustoilta, [shutterstock.com](#), © [Bodor Tivadar](#).

– Tupakkapakkauksen kuvitus on laadittu käyttäen materiaalia sivustolta [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Kaikki oikeudet pidätetään.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

HTML	ISBN 978-92-849-8061-1	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/5491835	QJ-01-26-038-FI-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8062-8	ISSN 1977-5792	doi:10.2865/7314638	QJ-01-26-038-FI-N

LAINAUKSET

Euroopan tilintarkastustuomioistuin, [erityiskertomus 23/2026](#) *Tupakan laittoman kaupan torjunta EU:ssa – Hajanaisia toimia ja jatkuvia puutteita*”, Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2026.

Tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjunta on edelleen merkittävä haaste EU:lle. Se aiheuttaa EU:lle ja sen jäsenvaltioille arviolta 13 miljardin euron vuosittaiset tulonmenetykset, vaarantaa kansanterveyden ja edistää järjestäytyneen rikollisuuden rahoittamista.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa arvioitiin, olivatko komission ja jäsenvaltioiden toimet tupakkatuotteiden laittoman kaupan torjumiseksi vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että luotettavia arvioita markkinoiden koosta ja taloudellisista vaikutuksista ei ollut, jäsenvaltioiden välinen yhteistyö oli epätasaista ja EU:n toimintamallista puuttui selkeät painopisteet ja arvio sen vaikutuksista. Tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komissio parantaisi markkinatietoa, vahvistaisi jäsenvaltioille annettavaa tukea, edistäisi yhtenäisempää yhteistyötä ja sääntöjen noudattamisen valvontaa sekä laatisi strategisen ja koordinoitun EU:n toimintasuunnitelman, jossa on selkeät painopisteet ja mitattavat tavoitteet.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 4 kohdan toisen alakohdan nojalla.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN



Euroopan unionin
julkaisutoimisto

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Sosiaalinen media: @EUauditors