

# Борба с незаконната търговия с тютюн в ЕС

## Разпокъсани усилия и дълготрайни пропуски



# Съдържание

## Точки

### 01—16 | Основни послания

01—07 | Защо тази област е от значение

08—16 | Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

### 17—108 | Подробни констатации и оценки

17—33 | **Мащабът, структурата и икономическото въздействие на незаконната търговия с тютюн на равнището на ЕС са неясни**

18—24 | Фрагментираната информация и отчетите създават непълна картина

25—33 | Комисията не разполага с надеждна оценка на равнище ЕС за пазара на незаконни тютюневи изделия, неговата структура и икономическото му въздействие

34—72 | **Сътрудничеството и обменът на информация между държавите членки са неравномерни, а подходът на отделните държави към борбата с незаконната търговия с тютюн се различават**

35—39 | Регулаторните пропуски на ЕС дават възможност за прилагане на различни национални подходи

40—50 | Националните системи за контрол и подходите за прилагане на законодателството се различават

51—54 | Нарушенията и санкциите не са достатъчно хармонизирани

55—66 | Продължават да съществуват различия в сътрудничеството и обмена на информация между различните участници

67—72 | Споразуменията за сътрудничество с производителите на тютюневи изделия са недостатъчно прозрачни и създават риск от подкопаване на дейностите по прилагане на законодателството

**73—108 | Приносът на ЕС за борбата с незаконната търговия с тютюн е фрагментиран, липсват ясни приоритети, а въздействието му не се оценява**

75—83 | Отговорността се поделя между няколко участници от ЕС

84—93 | Комисията не разполага с ясни приоритети

94—102 | Комисията подкрепя държавите членки, но не наблюдава изпълнението или не оценява влиянието на техните действия

103—108 | Комисията не е извършила цялостна оценка на въздействието на споразуменията на ЕС с производителите на тютюневи изделия.

## Приложения

Приложение I — Относно настоящия одит

Приложение II — Политическата рамка на ЕС и международната рамка

## Съкращения

## Отговори на Комисията

## График

## Одитен екип

# 01

## Основни послания

### Защо тази област е от значение

- 01** Незаконната търговия с тютюневи изделия е глобално престъпно явление, което засяга финансовите интереси на ЕС и неговите държави членки. По [изчисления на Комисията](#) годишните загуби на бюджета на ЕС и на неговите държави членки възлизат на 13 млрд. евро.
- 02** Чрез тази незаконна дейност се предлагат по-евтини тютюневи изделия и по този начин се подкопават здравните политики, насочени към намаляване на броя на пушачите и излагането на тютюнев дим. Тази нискорискована престъпна дейност е и значителен източник на доходи за организираните престъпни групи, като по този начин създава рискове за сигурността на ЕС.
- 03** През последните години положението в областта на незаконната търговия с тютюневи изделия се промени значително. Контрабандата продължава да бъде проблем, а същевременно незаконното производство на тютюн е нараснало в целия ЕС, като в почти всички държави членки са разкрити незаконни производствени обекти. Освен това на пазара се увеличава броят на новите продукти, особено на тези, които са привлекателни за по-младите потребители.

- 04** През изминалото десетилетие ЕС и неговите държави членки са предприели редица мерки за борба с тази незаконна дейност. Сред тях са приемането на [стратегия](#) на ЕС за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия (2013 г.), придружена от два плана за действие (2013 г., 2018 г.), преразглеждането на ключови законодателни разпоредби и укрепването на сътрудничеството в областта на правоприлагането. На международно равнище ЕС и неговите държави членки също са ратифицирали и прилагат Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на тютюна ([РККТ](#)), а ЕС и 19 държави членки са ратифицирали Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия ([Протокола към РККТ](#)).
- 05** Целта на настоящия одит е да се оцени ефективността на действията, предприети от Комисията и държавите членки за борба с тази незаконна търговия. ЕСП разглежда рамката за проучвания, използвана за събиране на данни за това явление, как митническите органи на държавите членки проектират и прилагат проверки и си сътрудничат за откриване и борба с търговията, политиката на Комисията и рамката за мониторинг, както и как Комисията подкрепя различни мерки за борба с незаконната търговия.
- 06** Одитът обхваща периода между 2023 г. и 2025 г. Обект на одита бяха Комисията (Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ и Европейската служба за борба с измамите – OLAF) и компетентните национални органи в четири държави членки (Белгия, Испания, Полша и Румъния). ЕСП избра тези държави членки въз основа на наличната информация за изземванията, незаконните производствени съоръжения, маршрутите за трафик и географското разпространение. Освен това ЕСП извърши проучване сред компетентните органи във всички държави членки, които не бяха посетени от одиторите. В [приложение I](#) е предоставена повече обща информация, както и подробности относно обхвата и подхода на ЕСП при одита.
- 07** През 2023 г. Комисията отново потвърди, че борбата с незаконната търговия с тютюн е и ще остане неин приоритет<sup>1</sup>. Очакваме наблюденията на ЕСП да предоставят допълнителна информация, която да помогне както на Комисията, така и на държавите членки да изготвят по-ефективни мерки в отговор на незаконната търговия с тютюневи изделия, както и да засилят сътрудничеството с цел подобряване на ефективността на усилията за борба с нея.

---

<sup>1</sup> Работен документ на службите на Комисията, Резултати от изпълнението на Втория план за действие за борба с незаконната търговия с тютюн. [SWD \(2023\) 409](#).

## Какво констатира и какво препоръчва ЕСП

- 08** Като цяло ЕСП установи, че действията на Комисията и държавите членки за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия не са достатъчно надеждни от гледна точка на яснотата на приоритетите и координацията на равнище ЕС. Въпреки положените усилия това явление продължава да представлява постоянно и сложно предизвикателство за ЕС.
- 09** Одитът на ЕСП показва, че информацията за незаконната търговия с тютюневи изделия е фрагментирана на равнището на ЕС и на държавите членки, както и че Комисията не разполага с изчерпателни данни, за да оцени размера на пазара, структурата му и икономическото му въздействие. Действията на държавите членки са ограничени от слабости и пропуски в настоящата регулаторна рамка на ЕС, както и от фрагментираното разпределение на ролите между различните заинтересовани страни. Освен това националните подходи за борба с тази незаконна дейност се различават и продължават да съществуват пропуски в сътрудничеството. Приносът на ЕС за борба с незаконната търговия с тютюн е фрагментиран и в настоящия подход липсват ясни приоритети. И накрая, до момента Комисията не е извършвала никаква систематична оценка на въздействието на мерките на ЕС и на държавите членки за борба с този проблем.

### Мащабът, структурата и икономическото въздействие на незаконната търговия с тютюн на равнището на ЕС са неясни

- 10** Одитът показва, че въпреки усилията на Комисията все още съществуват недостатъци в събирането, качеството и използването на данни за незаконната търговия с тютюневи изделия. Събирането на данни от държавите членки относно различни аспекти на незаконната търговия се извършва от няколко участници от ЕС (Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ и OLAF), което дава фрагментирана картина от проучванията на равнището на ЕС (точки [17—24](#)).
- 11** Освен това нито на равнището на Комисията, нито на равнището на държавите членки не съществува надеждна оценка за размера на общия пазар на незаконни тютюневи изделия или за икономическото му въздействие в рамките на ЕС. Въпреки че процедурата на докладване на Комисията се е подобрила, наличните данни се основават до голяма степен на конфискации и следователно не предоставят пълна картина на ситуацията (точки [25—33](#)).



## Препоръка 1

### Предоставяне на всеобхватен и своевременно преглед на пазара на незаконни тютюневи изделия в ЕС

ЕСП отправя следните препоръки към Комисията:

- а) да се подобри обменът на данни от проучванията между участниците в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия, като се гарантира, че OLAF има достъп до информацията и данните, необходими за извършването на ефективен анализ на борбата с измамите;
- б) да предостави допълнителни насоки на държавите членки с цел насърчаване на предоставянето на последователни, пълни и точни данни в срок, както и да подпомогне държавите членки при разработването на автоматизирани електронни системи за обмен на данни относно незаконната търговия с тютюн; и
- в) в сътрудничество с държавите членки да създаде стабилен и хармонизиран подход за редовно оценяване и наблюдение на размера и икономическото въздействие на незаконния пазар на тютюневи изделия в ЕС въз основа на методики, предложени в рамките на съответните проучвания на Комисията.

Целеви срок за изпълнение: **2029 г.**

**Сътрудничеството и обменът на информация между държавите членки са неравномерни, а подходът на отделните държави към борбата с незаконната търговия с тютюн се различават**

- 12** ЕСП установи, че усилията на държавите членки за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия са неравномерно разпределени и правото на ЕС все още не е напълно хармонизирано. Регулаторната рамка на ЕС дава на държавите членки свобода на действие да приемат мерки за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия, което води до пропуски в правоприлагането в целия ЕС, които организираните престъпни групи могат да използват (точки **35—39**). Освен това продължават да съществуват различия в националните системи за контрол, което отразява различията в правната и административната среда. Организацията на компетенциите, приоритетите и техническите възможности се различават значително между държавите членки. Това усложнява още повече борбата срещу незаконната търговия с тютюн в ЕС и увеличава риска от некоординиран отговор (точки **40—50**). Също така варират определенията за престъпления, свързани с тютюна, и тежестта на приложимите санкции (точки **51—54**).

- 13** ЕСП установи също така пропуски в сътрудничеството и обмена на информация между държавите членки. Използването на два канала за комуникация е различно в отделните държави членки, а своевременността и качеството на обменяната информация са непоследователни (точки [55—66](#)). Освен това повечето държави членки имат доброволни споразумения с производителите на тютюневи изделия, което поражда опасения относно прозрачността и спазването на изискванията на член 5.3 от РККТ (точки [67—72](#)).



## Препоръка 2

### Да се подкрепят допълнително усилията на държавите членки за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия

Комисията следва да продължи да подкрепя държавите членки чрез:

- а) изясняване пред държавите членки на специфичната правна рамка и оперативната цел на съществуващите комуникационни системи на ЕС, които са на разположение за обмен на информация;
- б) засилване на сътрудничеството между компетентните национални администрации чрез насърчаване на пълноценен, навременен и точен обмен на информация; и
- в) повишаване на осведомеността относно предпазните мерки, необходими при взаимодействията с производителите на тютюневи изделия, и насърчаване на спазването на разпоредбите за прозрачност и почтеност на Рамковата конвенция за контрол върху тютюна.

**Целеви срок за изпълнение:** [2028 г.](#)

**Приносът на ЕС за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия е фрагментиран, липсват ясни приоритети и неговото въздействие не се оценява**

- 14** В ЕС отговорностите за борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия се споделят между няколко участници. Въпреки че съществува механизъм за координация на съвместните операции, провеждани от работна група „Правоприлагане“ — Митници (LEWP-C) на Съвета, не съществува единно образувание, което да е компетентно да упражнява цялостна координираща роля. Така се създава разпокъсана картина на инициативите на ЕС, а това поражда риск от припокриване, и съответно увеличава административната тежест (точки [75—83](#))

- 15** Комисията подкрепя държавите членки в борбата с незаконната търговия главно чрез оперативни дейности, но не извършва мониторинг на изпълнението или оценка на въздействието и ефективността на действията на ЕС. За този подход липсват ясни приоритети. (точки [84](#)—[102](#)).
- 16** И на последно място, OLAF управлява и двете споразумения с производителите на тютюн. Досега Службата не е извършила цялостна оценка на въздействието на споразуменията на ЕС с производителите на тютюневи изделия (точки [103](#)—[108](#)).



### Препоръка 3

#### Засилване на подхода на ЕС за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия

Комисията следва да играе по-активна роля в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия. По-специално тя следва:

- а) да определи стратегически цели и ясни приоритети в координация с компетентните органи на ЕС, участващи в структурата за борба с измамите, въз основа на съгласуван и ориентиран към бъдещето подход, като същевременно се запази гъвкавостта, за да може да се реагира бързо на възникващите рискове;
- б) да направи преценка дали споразуменията на ЕС с производителите на тютюн следва да бъдат подновени след изтичането на срока им на действие; и
- в) редовно да оценява въздействието на мерките на ЕС и на държавите членки в тази област и да използва резултатите, за да коригира своите действия.

**Целеви срок за изпълнение:** [2029 г.](#)

## Подробни констатации и оценки

### Мащабът, структурата и икономическото въздействие на незаконната търговия с тютюн на равнището на ЕС са неясни

- 17** Както ЕС, така и държавите членки са задължени да се борят с измамите и всички други незаконни дейности, които накърняват финансовите интереси на ЕС<sup>2</sup>. За да се защитят финансовите интереси на ЕС и да се разработят ефективни подходи за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия, е важно да се разполага с ясна представа за размера на пазара и неговото икономическо въздействие. ЕСП проучи дали Комисията разполага с подходяща система за събиране на информация, която да ѝ позволява да събира надеждни данни, и дали използва тази система за насочване на оперативните си дейности и вземането на политически решения.

---

<sup>2</sup> Член 325, параграф 1 от [Договора за функционирането на Европейския съюз \(ДФЕС\)](#).

## Фрагментираната информация и отчетите създават непълна картина

- 18** В законодателството на ЕС няма разпоредби, които да задължават държавите членки да събират изчерпателни данни за незаконната търговия с тютюневи изделия. Това означава, че всички събрани от тях данни се предоставят на доброволен принцип.
- 19** По време на своя одит ЕСП установи, че различни участници от ЕС събират информация и докладват за незаконната търговия с тютюн, като използват различаващи се методологии и практики за докладване:
- На първо място, Европол<sup>3</sup> събира информация за незаконните производствени съоръжения – по отношение на капацитета им и видовете тютюневи изделия, с цел да подпомага държавите членки, главно чрез дейностите на Европейската мултидисциплинарна платформа за борба със заплахите от престъпления (ЕМРАСТ).
  - На второ място, ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ изготвя ежегодно доклад относно резултатите на митническия съюз (РМС), който съдържа специален раздел, посветен на незаконните цигари и тютюна. В доклада относно РМС се описват подробно годишните количества незаконен тютюн и цигари, конфискувани от националните митнически органи, независимо дали действат самостоятелно, или в сътрудничество с други органи. Докладваните количества незаконен тютюн и цигари са разбити по вид транспорт и място (на външна граница на ЕС или във вътрешността). Докладът относно РМС съдържа подробна информация за това как митническите органи се борят с търговията с нелегален тютюн, подкрепена с данни за броя на иззетите пратки. Той също така дава представа за свързаните с това тенденции.
  - На трето място, OLAF анализира и редовно предоставя данни за конфискуваните тютюневи изделия на държавите членки, главно в рамките на експертната група за борба с незаконната търговия с тютюн. Тази експертна група се състои от представители на органите на държавите—членки на ЕС, предимно митнически, и се ръководи от OLAF, която консултира Комисията по въпросите на незаконната търговия с тютюн, и по-специално по отношение на контрабандата на цигари.

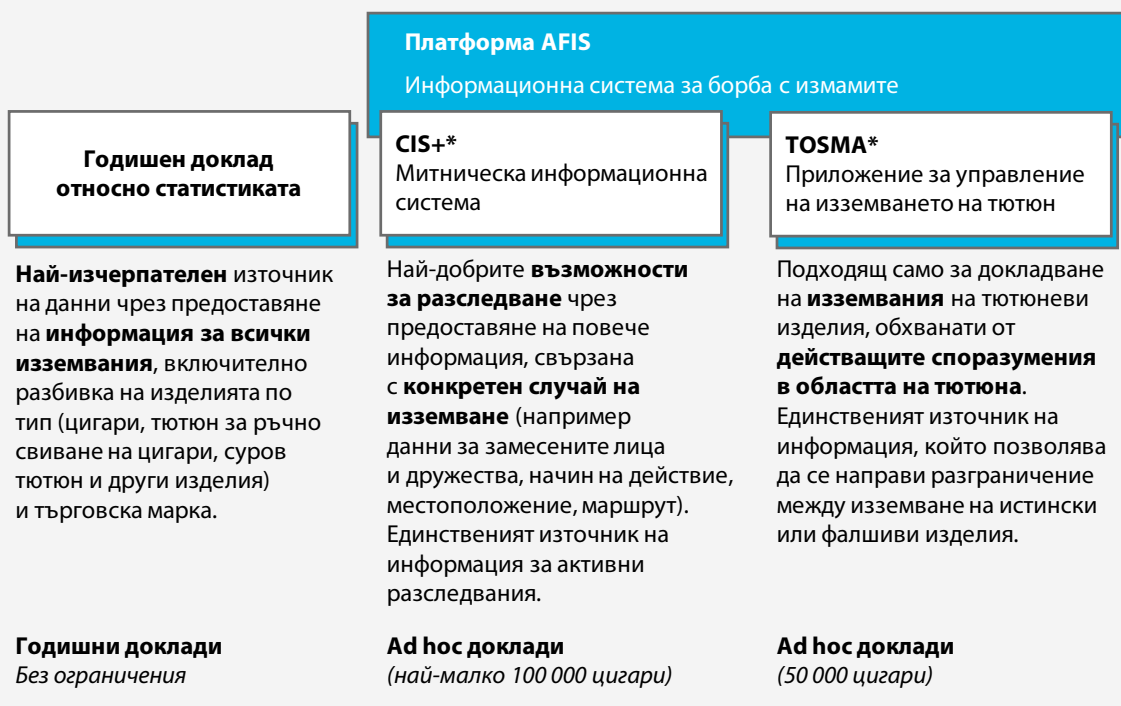
---

<sup>3</sup> Регламент (ЕС) 2016/794.

- 20** OLAF събира данните си за конфискациите на тютюневи изделия от държавите членки, като използва три различни източника (*каре 1*). Що се отнася до незаконното производство на тютюн, ЕСП установи, че събраните от OLAF данни се отнасят също до общия брой на разкритите незаконни производствени обекти.

## Каре 1

### Данни за конфискациите, докладвани на OLAF



\* Като *CIS+*, така и *ToSMA* са модули, интегрирани в платформата *AFIS*, управлявана от OLAF.

Източник: ЕСП въз основа на документи на Комисията.

- 21** Като цяло ЕСП счита, че Комисията е подобрила начина, по който данните са се събирали през последните години. Тя е предоставила на националните органи насоки и образци за изясняване на определенията и стандартизиране на практиките в техните процеси на събиране на данни. Въпреки това недостатъците по отношение на пълнотата, нееднаквото съдържание на детайли и качеството на събраните данни в държавите членки продължават да оказват влияние върху последователността на анализа на равнище ЕС. Например, не може да се изключи възможността в годишните доклади на Комисията някои от конфискациите, отчетени през дадена година, да се отнасят до конфискации, извършени през предходната година.

- 22** Комисията е предприела мерки, за да подпомогне държавите членки в изготвянето на докладите им, и е разработила възможности за автоматизиран пренос на данни от държавите членки. Към момента на одита (октомври 2025 г.) обаче не е имало автоматизирана електронна система за прехвърляне на данни за целия незаконен трафик на тютюневи изделия от националните системи към системи на равнището на ЕС.
- 23** OLAF е укрепила капацитета си за анализ на данни с цел подобряване на разузнавателната дейност. По-конкретно, тя е разработила аналитична платформа (Fraud AP) за подпомагане на анализа на данни и събирането на информация. Тази платформа за борба с измамите се използва от OLAF и органите на държавите членки за предотвратяване и разкриване на митнически измами, включително незаконната търговия с тютюневи изделия. Освен това е създаден специален екип, който да работи по въпроси, свързани с информационната система за борба с измамите (AFIS) и митническия анализ. Въпреки това все още има пропуски в достъпа до данните, необходими за ефективната борба с незаконната търговия с тютюневи изделия. По-специално OLAF няма достъп до данни от Система за контрол над вноса (СКВ2) за разлика от ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“. Предвид мандата на OLAF тези данни биха могли да се използват за по-ефективно подпомагане на разследванията на Службата, като позволяват целенасочено проследяване на съмнителни пратки и осигуряват по-бърза реакция. Това би подобрило предотвратяването и разкриването на тази незаконна дейност.
- 24** Като цяло одиторите установиха разпокъсана и фрагментирана среда в областта на проучванията на равнище ЕС, което може да доведе до пропуски в данните от проучвания и до дублиране при докладването на изземвания от страна на органите на държавите членки.

### **Комисията не разполага с надеждна оценка на равнище ЕС за пазара на незаконни тютюневи изделия, неговата структура и икономическото му въздействие**

- 25** Съгласно член 325 от ДФЕС и с оглед на своята отговорност за защита на финансовите интереси на ЕС, Комисията следва да разполага с ефективни мерки за борба с незаконната търговия с тютюн. Това включва оценка на размера на незаконния пазар на тютюневи изделия, неговата структура и икономическото му въздействие като солидна основа за разбиране на мащаба на проблема. ЕСП направи оценка на информацията, с която разполага Комисията, и на нейния анализ в тази сфера.

- 26** Оценяването на този пазар на нелегален тютюн представлява методологично предизвикателство, тъй като по своята същност той представлява нелегална и тайна дейност. За да разреши този проблем, Комисията е провела проучване с цел разработване на надеждна, стабилна, възпроизводима и независима методология, която да може да се прилага както от Комисията, така и от органите на държавите членки. В [проучването на Комисията](#) от 2020 г. е отбелязано, че следва да се разглежда комбинация от методики, за да може да се оцени пазарът. Тя е предложила няколко методологични варианта, съответстващи на различни нива на ресурси.
- 27** Оттогава насам Комисията не е изготвяла независима оценка на размера на пазара, неговата структура или икономическото му въздействие. В проучването на Комисията от 2020 г. обаче се споменават и други проучвания, включително годишния [доклад на KPMG](#) и съдържащите се в него резултати. В този доклад, чието изготвяне е възложено от производител на тютюневи изделия, се прави оценка на мащаба и развитието на 38 европейски пазара, включително на всички държави — членки на ЕС. ЕСП отбеляза, че няколко заинтересовани страни<sup>4</sup> са разгледали внимателно доклада и са изразили критика към него, поради което той следва да се тълкува с необходимата предпазливост.
- 28** От 2023 г. насам OLAF е подобрила собствената си годишна отчетност пред експертната група за борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия (точка [19](#)) чрез:
- разделяне на тютюневите изделия по категории,
  - включване на нови продукти (например тютюн за водна лула, нагреваеми тютюневи изделия) и
  - ускоряване на процеса на докладване.
- 29** В същото време данните, използвани от OLAF за отчитане на тенденциите в пазарната структура, се основават предимно на изземвания, извършени през предходните години. Самите данни за иззетите количества обаче не дават пълна и актуална представа за общия обем на пазара.

---

<sup>4</sup> [White paper legacy Book on Tobacco](#). Европейски парламент, 2024 г.

- 30** Резултатите от проучването на ЕСП показват, че четири държави членки разполагат с официални данни за оценка на размера на пазара на нелегален тютюн, докато други се основават на проучвания, финансирани от сектора, например доклада на KPMG. Освен това посетените от ЕСП органи на държави членки посочват, че следва да се направи оценка на равнището на ЕС по отношение на размера на пазара, която да бъде независима от всякакво влияние от страна на тютюневата промишленост.
- 31** Одитът на ЕСП показва също, че понастоящем няма всеобхватна и надеждна оценка на финансовото въздействие на незаконната търговия с тютюневи изделия от гледна точка на пропуснатите данъчни приходи. [Годишните доклади на OLAF](#) съдържат данни за финансовото въздействие на незаконната търговия с тютюневи изделия (във връзка с операции с участието на OLAF), но не дават оценка на общите вреди, причинени от загубата на данъчни приходи в ЕС. Според [доклада на OLAF от 2025 г.](#) дейностите на Службата в тази област са довели до изземване на малко повече от 427 млн. незаконни цигари по целия свят, като 219 млн. цигари са конфискувани по външните граници на ЕС. OLAF е помогнала също за конфискуването на 411 килограма суров тютюн и 53,6 килограма тютюн за водна лула. Работата на OLAF в тази област е предотвратила загубата на повече от 178 млн. евро за бюджета на ЕС и националните бюджети. В неотдавнашни [документи](#)<sup>5</sup> на ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ се предоставят оценки на пропуснатите данъчни приходи въз основа на външни проучвания (13 млрд. евро през 2023 г.), но тези оценки също трябва да се тълкуват предпазливо. През 2024 г. в [отговора](#) си на парламентарен въпрос Комисията е потвърдила, че не разполага с информация за финансовите загуби, понесени от отделните държави членки в резултат на тази незаконна дейност.
- 32** ЕСП взема под внимание факта, че Комисията е започнала специално проучване за разглеждане на ключови методологични въпроси при изчисляването на разликата в акцизите върху тютюна. Целта е да се изготвят надеждни оценки, които да разяснят какво е причината за тази разлика, включително и незаконната търговия.
- 33** Като цяло ЕСП счита, че оценката на размера на незаконния пазар на тютюневи изделия и икономическото му въздействие ще предоставят основата, необходима за разбиране на мащаба на проблема, за изготвяне на подходящи ответни мерки и за измерване на въздействието на предприетите действия за борба с тази търговия. Въпреки това ЕСП отбелязва, че понастоящем няма независима и надеждна оценка на мащаба, структурата и икономическото въздействие на незаконния пазар на тютюневи изделия в ЕС, нито всеобхватна оценка на финансовото му въздействие по отношение на загубата на данъчни приходи.

---

<sup>5</sup> Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието. [SWD \(2025\) 560](#).

## **Сътрудничеството и обменът на информация между държавите членки са неравномерни, а подходът на отделните държави към борбата с незаконната търговия с тютюн се различават**

- 34** Митническите органи на държавите членки са на предната линия по отношение на предотвратяването на незаконното движение на стоки, разкриването на трансграничните движения на незаконни тютюневи изделия и наличието на незаконни фабрики. Поради това те играят централна роля в защитата на финансовите интереси на ЕС и в осигуряването на неговата сигурност. ЕСП направи оценка на начина, по който митническите органи на държавите членки установяват контрол и си сътрудничат с други национални органи и заинтересовани страни за откриване и борба с незаконната търговия с тютюн.

## **Регулаторните пропуски на ЕС дават възможност за прилагане на различни национални подходи**

- 35** Един от основните източници на различията в подходите на държавите членки произтича от самата рамка на ЕС. Одиторите установиха, че законодателството на ЕС не е хармонизирано по отношение на основните суровини, използвани при производството на тютюневи изделия, и по-специално суровия тютюн и производственото оборудване. ЕСП установи също, че не е налице хармонизиране нито по отношение на новите видове тютюневи изделия (например новите нагреваеми тютюневи изделия и течности за електронни цигари), нито по отношение на онлайн продажбата на тютюневи изделия. Суровият тютюн и производственото оборудване не попадат в обхвата на Директивата за тютюневите изделия<sup>6</sup> и следователно за тях липсват общоевропейски стандарти и изисквания за проследимост; новите тютюневи изделия са регулирани само частично, а държавите членки разполагат с право на преценка по отношение на онлайн продажбите. Тези регулаторни пропуски създават риск от улесняване на незаконната търговия и от създаване на неравномерни пазарни практики.

---

<sup>6</sup> Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО.

**36** Слабият контрол върху веригата на доставки на суров тютюн е основен двигател на незаконното производство. Всъщност настоящата рамка на ЕС предоставя на държавите членки право на преценка при приемането на мерки за борба с незаконната търговия с тютюн. Всички митнически органи, посетени от одиторите, изразиха загриженост относно липсата на хармонизация на равнище ЕС, като подчертаха, че това води до значителни пропуски в прилагането на законодателството и ограничава ефективността на усилията на ЕС в борбата с тази незаконна дейност. Те изтъкнаха по-специално липсата на хармонизирани правила за суровия тютюн и други основни ресурси (например машини за производство, цигарена хартия, филтри за цигари, ароматизанти и опаковъчни материали) като уязвимост, която може да бъде използвана за незаконно производство.

**37** Резултатите от проучването на ЕСП показват, че макар и по-голямата част от държавите членки да са въвели мерки за регулиране на основните суровини за производството на тютюневи изделия, техните приоритети и подходи се различават значително. Според участниците в проучването мерките за регулиране на суровия тютюн са по-разпространени и често се прилагат в рамките на митническите и акцизните разпоредби. Тези мерки обаче остават неравномерно разпределени в рамките на ЕС, като няколко държави членки прилагат само ограничени или общи правила за внос, вместо конкретни изисквания за наблюдение или регистрация. В много държави членки все още липсва регулиране по отношение на закупуването и лицензирането на производствени машини. Що се отнася до посетените държави членки, Испания, Полша и Румъния досега са въвели национални разпоредби, които регулират тези области в различна степен. Въпреки това посетените компетентни национални органи отбелязаха, че усилията на ЕС за борба с незаконната търговия с тютюн са ограничени от правната рамка, която не е напълно хармонизирана на равнището на ЕС.

- 38** При липсата на намеса от страна на ЕС Комисията счита, че тези проблеми вероятно ще продължат да съществуват<sup>7</sup>. През юли 2025 г. Комисията представи [предложение](#) за преразглеждане на Директивата за данъчното облагане на тютюна<sup>8</sup> с цел осъвременяване на акцизната рамка на ЕС. Предложението включва мерки за засилване на контрола върху суровия тютюн, като по този начин се преодолява дългогодишен пропуск, който многократно е бил посочван от държавите членки. С предложението също така се разширява обхватът на Директивата за данъчното облагане на тютюна, за да се включат съответните нови продукти. Към момента на изготвяне на настоящия документ (май 2026 г.) то все още не е прието.
- 39** Предложението на Комисията обаче се отнася единствено до суровия тютюн. Други ключови фактори остават извън обхвата на хармонизирани регулаторни разпоредби на ЕС, поради което е вероятно различията в националните подходи да се запазят.

## Националните системи за контрол и подходите за прилагане на законодателството се различават

- 40** При липсата на координирани правила на ЕС държавите членки извършват дейността си в коренно различни регулаторни среди. В тази фрагментирана среда организирани престъпни групи могат да се възползват от слабостите, като непоследователното правоприлагане и липсата на координиран подход за целия ЕС по отношение на ответните мерки за борба с незаконната търговия с тютюн. Ето защо ЕСП провери как митническите органи в държавите членки организират своите дейности по прилагане на законодателството за борба с незаконната търговия с тютюн.
- 41** В посетените държави членки ЕСП установи съществени различия в институционалните структури, правните рамки и оперативните подходи за борба с тази незаконна дейност. Тези различия се дължат на разликите в участващите органи и техните правомощия. В резултат на това системите, процедурите и механизмите за контрол, прилагани от националните органи, се различават значително в рамките на ЕС.

---

<sup>7</sup> Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието. [SWD \(2025\) 560](#).

<sup>8</sup> [Директива 2011/64/ЕС](#) на Съвета от 21 юни 2011 г. относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн

- 42** Една от основните разлики се отнася до правомощията и мандатите на отговорните органи. В три от посетените държави членки (Белгия, Испания, Полша) митническите органи разполагат с широки правни правомощия и специални структури за разследване. Това им позволява да провеждат наказателни разследвания, да координират операции и да обхващат както административни, така и оперативни аспекти. За разлика от това в Румъния митническите органи имат право само да провеждат административни разследвания, докато наказателните дела са изцяло в компетенцията на правоприлагащите органи. В такива случаи борбата срещу незаконната търговия с тютюн разчита в по-голяма степен на смесени екипи и споразумения за сътрудничество. В проучването на ЕСП са изтъкнати и предизвикателства в областта на правоприлагането, свързани с фрагментираните национални правни рамки и институционални договорености.
- 43** ЕСП също така отбелязва разлики в начина, по който са разпределени отговорностите, свързани с Протокола към РККТ. В две посетени държави членки (Белгия и Румъния) Протоколът попада в компетенциите на Министерството на здравеопазването; в Полша отговорността за него е на Министерството на финансите; а в Испания отговорността е споделена между Министерството на финансите и Министерството на здравеопазването. Тези разпоредби могат да затруднят прилагането, тъй като органите, отговарящи за Протокола, може да не са запознати с митническите аспекти на Протокола, включително изземванията и свързаната с тях статистика. Освен това не е задължително становищата на митниците да се отразяват на заседанията на РККТ, на които присъстват различни национални органи.
- 44** Друга съществена разлика се отнася до националните стратегически рамки за борба с незаконната търговия с тютюн. ЕСП установи значителни различия между посетените държави членки, които са отразени и в резултатите от проучването. Три от посетените от ЕСП държави членки (Белгия, Испания и Румъния) разчитат по-скоро на по-широки национални рамки, отколкото на специфични стратегии, докато само една (Полша) разглежда незаконната търговия с тютюневи изделия като високоприоритетна област, за която има специфична стратегия. Тези различия водят до различни равнища на стратегическа насоченост и оперативни приоритети в отделните държави членки.

- 45** ЕСП установи също така различия в оперативните способности на посетените митническите органи с усъвършенствани технологични възможности и органите, които все още ги разработват. Като цяло три държави членки (Белгия, Испания, Полша) управляват широк спектър от модерно технологично оборудване, докато една (Румъния) разчита на технологии за ежедневен контрол, но се нуждае все повече от високотехнологично оборудване или от по-голям капацитет за управление на данни. Оперативните практики също се различават, като отразяват географското положение на всяка държава членка (например, обширни външни сухоземни или морски граници), рисковата среда и институционалния капацитет. Оперативната отговорност се носи от националните органи, което допринася за различната интензивност на правоприлагането в ЕС, особено между граничните и неграничните държави, държавите с високо потребление и транзитните държави, както и администрациите с различни ресурси.
- 46** Предложеният от Комисията през 2023 г. [пакет за реформа на митниците](#) включва създаването на нов митнически орган на ЕС и на център за митнически данни на ЕС, предназначени за централизиране на митническите данни, модернизиране на управлението на риска и подпомагане на по-съгласуваното прилагане в целия ЕС. През март 2026 г. Съветът и Европейският парламент постигнаха политическо споразумение относно реформата<sup>9</sup>, с което потвърдиха въвеждането на предложените компоненти, въпреки че пакетът все още не е приет.
- 47** Последните случаи от практиката показват мащаба и сложността на незаконните производствени обекти, както и оперативната сложност, свързана с тяхното разкриване ([фигура 1](#)).

---

<sup>9</sup> [Митниците на ЕС](#): Съветът и Парламентът постигат съгласие по ключова реформа — Съвет на ЕС.

**Фигура 1 | Пример за масивен обект за незаконно производство на цигари, разкрит в Белгия през 2025 г.**



Източник: ЕСП.

- 48** По време на одита беше констатирано, че в държавите членки се прилагат като цяло сходни подходи по отношение на изземването и унищожаването на незаконни тютюневи изделия и производствено оборудване. Въпреки това условията за съхранение и предпазните мерки се различават. Във всичките четири държави членки, които ЕСП посети, е стандартна практика да бъдат конфискувани иззети тютюневи изделия и производствени машини, съхранявани в защитени складови помещения, и в следствие унищожени, след като това бъде разрешено от компетентния орган. В една от посетените държави членки (Полша) е възможно незабавното унищожаване на част от иззетите тютюневи изделия, докато други държави членки се сблъскват с правни или процедурни ограничения, налагащи дългосрочно съхранение, което от своя страна води до високи разходи и рискове за сигурността. В друга посетена държава членка (Румъния), законодателството позволява конфискувани машини или необработен тютюн да се продават или да се изнасят на търг без ефективни механизми за контрол на последващото им използване, което създава риск от повторно попадане на тези стоки на незаконния пазар.
- 49** На последно място, по време на своя одит ЕСП установи също така добри практики в подкрепа на борбата срещу незаконната търговия с тютюневи изделия ([каре 2](#)).

## Капе 2

### Примери за добри практики в посетените държави членки

- Разширени оперативни правомощия, позволяващи бърза намеса

Националните митнически органи както в Белгия, така и в Полша разполагат със значителни правомощия за провеждане на разследвания, които включват правото да влизат в определени помещения без предварително съдебно разрешение. В Полша тези правомощия включват използването на средства като системата за автоматично разпознаване на регистрационни номера, докато в Белгия специализирани служители с правомощия на съдебна полиция могат да извършват разширени разследващи действия (например международни наблюдения, които включват трансгранични операции по наблюдение).

- Непрекъснати денонощни структури за комуникация и сътрудничество

Белгия разполага с денонощна система за предаване на подробна информация за конфискуваните стоки към разследващите органи и специализираните митнически и акцизни екипи, докато испанският „Centro de Cooperación Operativa Permanente“ работи денонощно като главен център за междурегионално, национално и международно сътрудничество.

- Специализирани структури за борба с незаконната търговия с тютюн

Румъния е създала специализирани структури за засилване на мерките срещу тази незаконна дейност, сред които и службата за борба с трафика на незаконни тютюневи изделия, докато в Полша с този проблем се занимава център за компетентност.

*Източник: ЕСП.*

**50** Като цяло одитът на ЕСП показва, че националните системи за борба с това явление и административните структури се различават значително, което засяга начина, по който се организира контролът и се разпределят отговорностите, как се определят стратегическите и оперативните приоритети и как се използват ресурсите. В резултат на това в целия ЕС съществува разнородна гама от методи, което увеличава риска от неkoordinиран и нехармонизиран подход на ниво ЕС.

## Нарушенията и санкциите не са достатъчно хармонизирани

- 51** Одитът на ЕСП показва също така, че определенията на престъпленията, свързани с тютюна, и тежестта на приложимите санкции варират. Тази липса на съгласуване по отношение на начина, по който контрабандата и незаконното производство се класифицират и санкционират в целия ЕС, се потвърждава и от резултатите от проучването на одиторите.
- 52** Девет държави членки третират контрабандата и незаконното производство изключително като престъпления. Други прилагат смесени системи, при които всички нарушения под определените прагове се разглеждат като административни, докато по-тежките случаи водят до наказателно преследване. При тези системи незаконното производство най-често се разглежда като престъпление, докато контрабандата може да бъде класифицирана като административно нарушение или престъпление в зависимост от определени прагове. Въпреки това ЕСП отбелязва случаи, в които присъдите за лишаване от свобода за незаконно производство са по-ниски от присъдите за контрабанда. Този вид подход няма възпиращ ефект и не е насочен към нарастващия брой незаконни производствени обекти (точка **08**).
- 53** ЕСП счита също, че различните подходи крият риск от неравномерни нива на възпиращ ефект и несъгласувани резултати при прилагането на законодателството. Митническите органи на три от посетените държави членки (Белгия, Испания и Румъния) подкрепиха хармонизиране както на определенията за престъпления, така и на санкциите в целия ЕС. Румъния отбелязва, че липсата на хармонизирани санкции за незаконната търговия с тютюневи изделия води до пропуски в правоприлагането и насърчава преместването на престъпните дейности в юрисдикции с по-малко строги санкции.

- 54** Митническите органи имат ключова роля в борбата с незаконната търговия с тютюн. Ето защо по време на своя одит ЕСП поиска от тях да определят основните аспекти, които според тях следва да бъдат регулирани приоритетно на равнището на ЕС, за да се повиши ефективността на борбата с това явление. В техните отговори последователно се посочват същите области, в които митническите органи считат, че има възможност за по-строг регламент на равнището на ЕС. Това предава ясно и последователно послание, че както многообразието от съществуващи национални правила, така и липсата на регулиране в ключови области създават уязвимости, които не могат да бъдат преодолені само от държавите членки. Митническите органи подчертават, че действията на равнище ЕС ще помогнат за преодоляване на регулаторните пропуски, свързани със суровия тютюн и други основни ресурси, ще гарантират последователното третиране на новите продукти и онлайн продажбите, както и че ще осигурят по-единна рамка за санкции. Тези приоритети са отразени в обратната информация, получена от проучването, която също подчерта необходимостта от по-хармонизирана рамка на ЕС.

## **Продължават да съществуват различия в сътрудничеството и обмена на информация между различните участници**

- 55** Сътрудничеството играе ключова роля в борбата с незаконната търговия с тютюн и се осъществява на национално, трансгранично и европейско равнище. Тези разпоредби се основават на законодателството на ЕС<sup>10</sup>, което определя задълженията на държавите членки по отношение на сътрудничеството, взаимната помощ, обмена на информация и дейностите за предотвратяване на измамите. ЕСП проучи как органите на посетените държавите членки си сътрудничат чрез оперативна координация и обмен на разузнавателна информация, как използват комуникационните системи на ЕС и как взаимодействат с други заинтересовани страни.

---

<sup>10</sup> Включително [Митническият кодекс на Съюза](#) и правните рамки, уреждащи дейността на Европол, OLAF и системите на ЕС за обмен на информация.

- 56** Като цяло одитът на ЕСП показва, че националното сътрудничество в посетените държави членки функционира адекватно, но със значителни структурни ограничения в специфичен контекст. Митническите органи, полицията, граничните служби и прокуратурата обикновено обменят информация и провеждат съвместни операции, но степента на сътрудничество варира. В някои случаи Органът се разчита на неформални договорености или споразумения за общо сътрудничество, но информационните системи невинаги са оперативно съвместими и националното сътрудничество остава недостатъчно интегрирано, което води до забавяне на обмена на информация.
- 57** Разликите в мандатите, правата на достъп и оперативните приоритети също могат да затруднят разследванията и да повлияят на ефективността на съвместните операции между националните органи. Въпреки че в три от посетените държави членки (Белгия, Испания, Полша) съществуват в различна степен по-интегрирани механизми за координация, общи аналитични инструменти и инфраструктура за обмен на информация в реално време, тези практики не са уеднаквени, което допринася за несъгласувани национални мерки в борбата с незаконната търговия с тютюн. Като се има предвид, че незаконната търговия с тютюн е глобално явление и незаконните мрежи функционират на транснационално равнище, тези национални ограничения оказват въздействие и върху трансграничната координация.
- 58** За да бъдат ефективни трансграничните действия, е необходимо националните органи да си сътрудничат в реално време с всички засегнати държави членки по цялата верига на незаконното предлагане, така че да могат да идентифицират пратките с незаконен тютюн или производствените съоръжения и да проследяват движението на свързаните с тях продукти навреме, за да предприемат ефективни мерки за правоприлагане. Всичко това зависи от бързия обмен на информация и нейното тълкуване по начин, който точно отразява оперативната реалност. Ето защо наличието на висококачествени данни е от съществено значение за вземането на обосновани решения и за координираните ответни мерки.
- 59** Трансграничният обмен на разузнавателни данни обаче остава неравномерен. Органите на държавите членки обменят информация със своите партньори, по-специално със съседните държави, но обхватът и съгласуваността на информацията се различават дори когато са налице признаци, че тя е от трансгранично значение. По време на своя одит ЕСП включи в извадката 10 изземвания във всяка от посетените държави членки, за да провери дали информацията е била споделена с компетентните органи в друга държава членка. При извадка от 10 случая за всяка държава членка е констатирано сътрудничество съответно само в 2, 3, 4 и 5 от 10 случая.

**60** Посетените от ЕСП митнически органи също така съобщават, че понякога са получавали частични или забавени данни и подчертават несъответствията по отношение на вида и нивото на обменяната информация. В резултат на това качеството, пълнотата и своевременността на споделяната информация се различават значително. Тези различия ограничават способността на държавите членки да извършват анализ на риска, затрудняват оперативните последващи действия и намаляват ефективността им при реагирането на възникващи заплахи. Всичките четири посетени държави членки определиха необходимостта от по-бърз, в реално време и по-структуриран трансграничен обмен на информация като основен приоритет за подобряване на усилията срещу незаконната търговия с тютюневи изделия. Резултатите от проучването на ЕСП показват също така по-засилено трансгранично сътрудничество като една от основните области, в които е необходимо подобрение в целия ЕС за по-добра борба с това явление.

**61** Съществуват няколко системи, чрез които органите на държавите членки могат да комуникират и да обменят данни, като всяка от тях е свързана с конкретна правна рамка и оперативна цел.

- Приложението „Сигурна мрежа за обмен на информация“ (SIENA), управлявано от Европол – предназначено за обмен на информация между правоприлагащите органи, подпомагащо оперативната и разследващата комуникация, както и споделянето на оперативни данни.
- Информационна система за борба с измамите (AFIS), управлявана от OLAF и използвана за административно сътрудничество по силата на [Регламент \(ЕО\) № 515/97](#) на Съвета, включително за обмен на съобщения за взаимопомощ.
- Въпреки че не предоставя специална комуникационна система, [Конвенцията „Неапол II“<sup>11</sup>](#) осигурява правното основание за обмен между митниците по наказателноправни въпроси, включително разследвания, свързани с тютюна.

---

<sup>11</sup> Конвенция съставена на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз, за взаимопомощ и сътрудничество между митническите администрации [ОВ С 24, 23.1.1998 г.](#), стр. 2—22.

- 62** На практика обаче ЕСП установи, че използването на тези системи е различно в различните посетени държави членки. По-голямата част от тези митнически органи разчитат предимно на SIENA, докато останалите по-често използват AFIS или си сътрудничат в рамките на Конвенцията „Неапол II“. Освен това в хода на работата си одиторите установиха, че разбирането за подходящата правна основа за всеки канал не винаги е било еднозначно, а информацията понякога се е предавала чрез системи, които не са били предназначени за тази цел – например, използването на SIENA за обмен на данни, попадащ в обхвата на Регламент (ЕО) № 515/97. Освен това според [Бялата книга на Комисията за преглед на архитектурата за борба с измамите](#)<sup>12</sup> разпоредбите за обмен на информация на Регламент (ЕО) № 515/97 не се използват в пълна степен и по-ефективното им използване би засилило взаимопомощта между националните административни органи в областта на предотвратяването на измами.
- 63** Съвместното съществуване на няколко комуникационни канала и неравномерната осведоменост за съответните правни рамки се усложняват от факта, че митническите органи в целия ЕС извършват дейност в рамките на различни мандати и правомощия (точка 42). Това се отразява и на начина, по който обменят информация, както и на това с кого извършват такъв обмен. Тази ситуация понякога може да доведе до объркване на оперативно ниво. Като цяло тази ситуация създава оперативни предизвикателства и увеличава риска от обмен на информация чрез канали, които не са подходящи от правна или техническа гледна точка. В отговорите си на анкетата на ЕСП държавите членки посочват също така, че множеството канали за комуникация представляват пречка за обмена на информация от проучвания.
- 64** На равнището на ЕС OLAF изпълнява основната роля при подпомагането на сложни разследвания с участието на няколко държави членки. Например през 2023 г. OLAF е оказвала подкрепа на националните органи при разбиването на една от най-големите фабрики за незаконни цигари в Испания, свързана с престъпна мрежа, действаща в шест други държави от ЕС и съседни държави. Испанските органи посочиха, че Службата е улеснила обмена на информация, предоставила е аналитичен принос и техническа подкрепа и е спомогнала за координиране на стратегията за разследване ([фигура 2](#)).

<sup>12</sup> Бяла книга за прегледа на архитектурата за борба с измамите [COM \(2025\) 546](#), стр. 7.

**Фигура 2 | Пример за най-голямата фабрика за незаконно производство на цигари, разкрита досега в Испания**



Източник: ЕСП.

- 65** Представителите на посетените държавите членки също оцениха високо сътрудничеството си с Европол, като отбелязаха ценната аналитична подкрепа, която агенцията оказва, и ролята ѝ за улесняване на обмена и анализа на информация, свързана с разследванията. По отношение на Европейската прокуратура в четирите посетени държави членки ЕСП констатира, че сътрудничеството при разследвания, свързани с тютюна, е било по-рядко, което отразява разпределението на отговорностите между различните участници, като Европейската прокуратура играе само ограничена роля по време на разследванията и се включва активно предимно на етапа на наказателното преследване.
- 66** Като цяло беше констатирано, че сътрудничеството между органите на държавите членки продължава да бъде неравномерно, като се наблюдават значителни различия по отношение на качеството, пълнотата и навременността на обменената информация. Както OLAF, така и Европол улесняват обмена на информация, но съществуването на два основни канала, както и различните правни рамки и компетенции, допринасят за създаването на сложна обстановка с разнородни подходи в целия ЕС. Освен това информацията не винаги се предава чрез подходящите комуникационни системи.

## Споразуменията за сътрудничество с производителите на тютюневи изделия са недостатъчно прозрачни и създават риск от подкопаване на дейностите по прилагане на законодателството

- 67** По отношение на сътрудничеството с тютюневата промишленост всичките четири посетени държави членки са сключили меморандуми за разбирателство с производители на тютюневи изделия (*каре 3*).

### Каре 3

**Меморандумите за разбирателство представляват доброволни, необвързващи споразумения за сътрудничество между отделни държави членки и производителите на тютюневи изделия**

- Меморандумът за разбирателство между „Philip Morris International“ и Италия, сключен през 1999 г., е бил един от първите и е послужил като основа за последващите меморандуми за разбирателство.
- Точният брой на меморандумите, подписани между международните производители на тютюневи изделия и правителствата, не е известен.
- Тяхната цел е определена като борба с незаконната търговия с тютюневи изделия, главно чрез обмен на информация, включително за общите тенденции и пазарните данни.

*Източник: ЕСП.*

- 68** Резултатите от проучването на ЕСП показаха, че такива меморандуми за разбирателство съществуват в около половината от държавите членки. Като цяло те не са достъпни за обществеността. Такъв е случаят и с четирите посетени държави членки — съдържанието на техните меморандуми за разбирателство не е известно на митническите органи.

- 69** Техните органи посочиха, че тези споразумения осигуряват рамка за оперативно сътрудничество, но отбелязаха, че взаимодействието се осъществява предимно на случаен принцип и не се подкрепя от редовни срещи. Според тях сътрудничеството с тютюневите производители би могло да донесе практически ползи в конкретни оперативни ситуации. Те отбелязаха, че тези споразумения биха могли да улеснят обучението, техническата подкрепа и целенасочения обмен на информация, когато това е необходимо. Те също така подчертаха значението на експертния опит на произвеждащите оператори по време на операциите по откриване, особено за проверката на машините и оценката на автентичността на иззетите цигари.
- 70** РККТ на СЗО<sup>13</sup> изисква от страните да защитават политиките за обществено здраве, като избягват и строго ограничават взаимодействията с тютюневата промишленост. Освен това в насоките за прилагане на член 5.3 от РККТ на СЗО, приети от Конференцията на страните, се изисква всяко такова взаимодействие да се осъществява по прозрачен начин, да бъде ограничено до строго необходимото за регулирането и да не поражда конфликти на интереси. Предвид липсата на прозрачност по отношение на съдържанието и контрола върху тези меморандуми за разбирателство, не беше възможно да се прецени дали те отговарят на тези гаранции.
- 71** Липсата на прозрачност ограничава също така отчетността за дейностите, осъществявани в рамките на тези споразумения, и затруднява оценката на евентуалното им въздействие върху дейностите по прилагане на законодателството. Такива споразумения предоставят на производителите на тютюневи изделия официален канал за сътрудничество с правоприлагащите органи, макар и без документиран гаранции, които да гарантират, че приоритетите в правоприлагането остават независими от търговските интереси на производителите. Това създава риск мерките за прилагане на законодателството да се насочат предимно към въпросите, на които производителите обръщат специално внимание.
- 72** Като цяло практиката на държавите членки да сключват доброволни споразумения с производителите на тютюневи изделия поражда опасения относно прозрачността и спазването на изискванията на Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО.

---

<sup>13</sup> Член 5.3.

## Приносът на ЕС за борбата с незаконната търговия с тютюн е фрагментиран, липсват ясни приоритети, а въздействието му не се оценява

- 73** Ефективните мерки за борба с незаконната търговия с тютюн изискват цялостен и координиран подход на ЕС за засилване на сътрудничеството, както и за определяне на приоритети и ресурси. Комисията и Съветът играят решаваща роля при определянето на приоритетите и координирането на действията на равнището на ЕС за справяне по подходящ начин с това трансгранично явление.
- 74** Ясно дефиниран механизъм за планиране може да спомогне за определянето на цели и приоритети, както и за подкрепата на общ за целия ЕС подход чрез установяване на ясни отговорности и срокове за постигане на целите. ЕСП прегледа рамката на Комисията за борба с тази незаконна дейност, разглежда начина, по който Комисията подкрепя изпълнението на съответните действия, включително тези, извършвани на национално равнище, и начина, по който ги наблюдава. Беше проверено също така дали Комисията е оценила въздействието на сътрудничеството между ЕС и държавите членки и производителите на тютюн.

## Отговорността се поделя между няколко участници от ЕС

- 75** В рамките на Комисията с въпросите, свързани с тютюна, се занимават основно три отдела, но от различни гледни точки: здравеопазване (ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“), данъчно облагане (ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“) и борба с измамите (OLAF). OLAF играе централна роля в борбата с тази незаконна дейност. В рамките на мандата си службата подпомага защитата на финансовите интереси на ЕС чрез провеждането на административни разследвания, както и чрез осъществяването и координирането на свързани с тях оперативни и аналитични дейности.
- 76** През 2020 г. OLAF е провела организационно реструктуриране, в рамките на което специалният стратегически отдел, създаден през 2012 г., е бил интегриран в Дирекцията за разследвания с цел подпомагане на оперативните дейности. Ролята на Службата в подпомагането на институциите на ЕС и държавите членки при изготвянето на техните политики по отношение на незаконната търговия с тютюневи изделия се осъществява чрез нейните оперативни дейности.

**77** Други важни участници със специфични действия във връзка с незаконната търговия с тютюневи изделия са следните:

- Европол подкрепя правоприлагащите органи на държавите членки в борбата срещу тежката престъпност. В борбата срещу незаконната търговия с тютюн Европол се фокусира предимно върху незаконното производство.
- Работната група (РГ) „Правоприлагане“ (Митници) се занимава с дейности, свързани с предотвратяването, разкриването и разследването на престъпления и други незаконни дейности. За периода 2024—2025 г. тя е предвидила една конкретна мярка, свързана с тютюна.
- ЕМПАСТ се занимава с най-значимите заплахи, породени от тежката и организираната международна престъпност. През периода 2022–2025 г. организацията е изпълнявала оперативен план за действие срещу измами с акцизи, който включва няколко оперативни мерки, насочени конкретно към тютюневите изделия.

**78** Органите и на четирите посетени държави членки участват в действия на ЕС, като съвместни митнически операции, планове за действие на ЕМПАСТ и действия на РГ „Правоприлагане“ (Митници). *Фигура 3* показва, че различни участници са ангажирани в множество дейности и едновременно с това подкрепят или участват в други дейности.

**Фигура 3 | Участници в дейностите за борба с незаконната търговия с тютюн**



Източник: ЕСП.

- 79** ЕСП констатира, че целите на действията на ЕС за борба с незаконната търговия с тютюн са ясни, конкретни и насочени към специфични оперативни заплахи, като обединяват експерти от участващите държави членки, за да събират и анализират данни, да обменят мнения относно най-добрите практики и да насочват оперативните си дейности. Според посетените държави членки ясното разграничаване на ролите би могло да подобри цялостната ефективност. Например, посетените държави членки са открили положителни аспекти в дейността на ЕМРАСТ (постоянна структура, по-голяма ефективност при разкриването и разбиването на престъпни мрежи, както и по-широк обхват) и в дейността на съвместните оперативни екипи (добра подготвителна фаза, добра организация и координация). Органите на три от посетените държави членки (Белгия, Испания и Румъния) считат, че дейностите на РГ „Правоприлагане“ (Митници) са имали по-малко въздействие и са с по-малка стойност поради своята регионална насоченост.
- 80** Няколко държави членки, включително три от посетените от ЕСП, също така са изразили загриженост относно припокриващите се инициативи на ЕС. Тези инициативи са включвали често едни и същи участници и дублиране на работата по подготовката на срещите, попълването на въпросници по свързани теми и разпределянето на ресурси. Тези държави са посочили, че множеството работни групи са увеличили работното натоварване на органите с ограничени ресурси и персонал, като същевременно са намалили ефективността на координацията на равнище ЕС. Така например ЕСП констатира, че нито една държава членка не е изразила желание да ръководи предложено действие за борба с контрабандата на тютюневи изделия, поради което това действие не е включено в следващия план за действие на РГ „Правоприлагане“ (Митници).
- 81** По време на своя одит ЕСП също така отбеляза, че за държавите членки не е ясно кой орган на ЕС ще поеме водеща роля на равнище ЕС в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия. Това води до фрагментиран подход към сътрудничеството на равнище ЕС в зависимост от приоритетите на всяка от съответните държави членки. Докато органите в някои държави членки са заявили, че Европол е станал техният основен партньор за сътрудничество в рамките на ЕС, като осигурява добавена стойност чрез предоставянето на инструменти за разследване (например безпилотни летателни апарати, телефони), други държави членки смятат, че е по-лесно да си сътрудничат с OLAF. Тези различни гледни точки отразяват различните подходи, възприети от държавите членки при борбата с незаконната търговия с тютюн: някои дават приоритет на разкриването и разбиването на престъпни мрежи, а други съсредоточават вниманието си върху изземванията и възстановяването на изгубени публични приходи.

- 82** Ефективните действия за борба с незаконната търговия с тютюн изискват всеобхватна и координирана реакция на ЕС, която да включва всички съответни участници. В този контекст Комисията е потвърдила липсата на единен орган, отговорен за съгласуването и координирането на приоритетите на различните инициативи и участници.
- 83** Като цяло ЕСП счита, че този широк спектър от инициативи създава риск от ненужно припокриване на дейностите на различните участници и до прекомерна административна тежест както за институциите на ЕС, така и за държавите членки.

### Комисията не разполага с ясни приоритети

- 84** През 2023 г. Комисията приема [Резултат от изпълнението на втория план за действие](#)<sup>14</sup>, в който се заключава, че повечето от действията в този план са изпълнени. OLAF е продължила да оказва подкрепа за ефективното изпълнение на всички действия (точки [94—102](#)). Предвид новите предизвикателства, въз основа на този резултат OLAF е проучила и нови приоритети и насоки за борба с незаконната търговия с тютюн. ЕСП разглежда тези нови приоритети и насоки, предложени от OLAF.
- 85** По време на 12-ата среща по въпросите на борбата с незаконната търговия с тютюн, проведена през октомври 2023 г., OLAF е предложила да се премине към нов, гъвкав и по-целенасочен подход за подкрепа на ключовите стратегии, определени от държавите членки, чрез създаването на работни групи под егидата на експертната група за борба с незаконната търговия с тютюн. Според OLAF този нов подход е възприет за своевременно реагиране на новите тенденции и предизвикателства в незаконната търговия с тютюневи изделия. Подходът също така допълва съществуващите действия на OLAF, продължени от втория план за действие, по-специално оперативните дейности (точка [95](#)).

<sup>14</sup> Работен документ на службите на Комисията, Резултати от изпълнението на Втория план за действие за борба с незаконната търговия с тютюн. [SWD \(2023\) 409](#).

**86** Една от ключовите области, определени от държавите членки като приоритет за работните групи, е незаконното производство на тютюн. На 13-тото заседание на експертната група за борба с незаконната търговия с тютюн през април 2024 г. е била одобрена работна група за борба с незаконното производство на цигари (WGICP), като са били определени три конкретни проекта за действие. WGICP е започнала дейността си с проучване сред държавите членки за събиране на информация относно приетото национално законодателство относно лицензирането на машини за производството на тютюн и протоколите, използвани за унищожаване на машини за незаконното производство на цигари. През април 2025 г. WGICP е представила доклад за дейността си. Само един от трите набелязани проекта — извършване на проучване — е бил изпълнен, а от по-широкия набор от възможни резултати са били постигнати само два. Сред тях са били изготвянето на насоки за прилагане на равнището на ЕС и осигуряването на информация за потенциални законодателни инициативи. Експертната група е обмисляла създаването на допълнителни работни групи, които да се занимават с други приоритети, но поради ограничените ресурси в държавите членки към момента на одита все още не беше предприела такава стъпка.

**87** ЕСП установи някои недостатъци в този нов подход в подкрепа на ключовите стратегически приоритети чрез създаването на работни групи. Беше констатирана липсата на рамка за стратегическо планиране, която да позволява определянето на мерки, създаването на нови работни групи или оценката на целесъобразността на новия подход. Освен това на равнището на държавите членки бяха налице ограничени ресурси за участие в допълнителни работни групи. Действително ЕСП установи, че първоначално само пет държави членки са решили да участват в тази работна група, а на по-късен етап са се присъединили други три. Въпреки създаването на работната група WGICP, подобни резултати биха могли да бъдат постигнати и чрез други съществуващи работни групи (*фигура 3*).

**88** В доклада на WGICP се подчертава липсата на общ подход между държавите членки по три основни въпроса:

- изискванията за разрешение/лицензиране за инсталиране на машини за производство на цигари;
- процедурата за безопасно съхранение и унищожаване на машини и компоненти след изземването им; и
- регистрацията на идентификационните кодове на машините за производство на тютюневи изделия.

- 89** Този нов подход към създаването на работни групи е имал за цел да определи кои от приоритетите на държавите членки биха могли да бъдат най-ефективно реализирани на равнище ЕС. Въпреки това в доклада си работната група в крайна сметка достига до заключението, че констатираните проблеми трябва да бъдат разрешени от държавите членки въз основа на най-добрите практики, като по този начин се отклонява от първоначалната цел.
- 90** Освен това OLAF се стреми да изпълнява ролята на посредник в WGICP, като основно осигурява организационна подкрепа на държавите членки. Например обхватът на дейност на WGICP е да събира информация и да обменя най-добри практики между държавите членки, но без да определя конкретни действия за правоприлагане.
- 91** На последно място, WGICP се фокусира върху мерки, свързани с област, определена като нововъзникващо и продължаващо предизвикателство, а именно незаконното производство. Друга съществена приоритетна област са новите продукти за пушене, например електронните цигари, определени като проблем през 2023 г. През 2025 г. беше проведено проучване, което имаше за цел да направи преглед на националните законодателства, забраните и данъчното облагане, свързани с тези нови продукти. Една от посетените от ЕСП държави членки изрази мнение, че е имало пропуснати възможности за по-активна реакция и предвиждане на нововъзникващите тенденции, особено по отношение на новите продукти (например електронните течности и вейповете). Същевременно ЕСП установи, че през 2023 г. OLAF е започнала оперативни дейности във връзка с нови никотинови изделия.
- 92** Като цяло ЕСП установи, че новият подход за подкрепа на ключови области чрез създаването на работни групи, например WGICP, не води до достатъчно действия.
- 93** Според всички посетени от ЕСП органи на държавите членки ЕС не разполага с ясна стратегия или план за действие, а Комисията би могла да изготви такава стратегия с дългосрочна цел за борба с тази незаконна дейност. Според тях това не би противоречало на необходимостта от гъвкав подход, наложена от постоянно променящия се пазар на незаконни тютюневи изделия.

## Комисията подкрепя държавите членки, но не наблюдава изпълнението или не оценява влиянието на техните действия

- 94** Комисията е отговорна за защитата на финансовите интереси на ЕС. В рамките на своята дейност OLAF подкрепя ефективното изпълнение на мерките на държавите членки срещу незаконната търговия с тютюневи изделия, както е посочено в [заклученията от изпълнението на втория план за действие](#).
- 95** OLAF осъществява оперативни дейности за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия, в т.ч.:
- административни разследвания;
  - координиране на действия на държавите членки;
  - организиране на съвместни митнически операции; и
  - организиране на годишната конференция за тютюневите изделия.
- 96** Дейността на OLAF обединява органи от държави—членки на ЕС, и от държави извън ЕС с цел обмен на технически опит, изготвяне на оперативни стратегии и представяне на нови тенденции и заплахи. OLAF предоставя разузнавателни данни и позволява на органите да използват различни [компоненти на AFIS](#), които се използват за наблюдение на подозрителни пратки, за установяване на нови подозрителни пратки и за откриване на модели на измама.
- 97** ЕСП установи, че органите на държавите членки са оценили високо оперативната подкрепа, предоставена от OLAF за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия. По-конкретно лицата, с които одиторите се срещнаха, оцениха като изключително полезна ролята на OLAF в събирането на оперативна информация, координирането на трансгранични разследвания в рамките на съвместни митнически операции и мрежата на Службата от правоприлагащи органи.
- 98** OLAF насърчава използването на конкретни инструменти и системи на ЕС за подкрепа на органите на държавите членки в борбата с тази незаконна търговия с тютюневи изделия. По-специално Службата докладва за използването на Програмата на Съюза за борба с измамите ([ПСБИ](#)) и на централната лаборатория за тестване на тютюневи изделия (TOBLAB) по време на заседанията на експертната група за борба с незаконната търговия с тютюн.

- 99** ЕСП установи, че въпреки отбелязаното напоследък увеличение на използването на ПСБИ и TOBLAB, те все още не се използват от всички държави членки. По-конкретно, през периода на одита само 14 държави членки са използвали ПСБИ, а само 16 държави членки са използвали TOBLAB. Органите на всички посетени държавите членки посочиха, че това се дължи и на техническите ограничения на системите, свързани предимно с аналитичния капацитет на TOBLAB по отношение на броя на пробите и времето, необходимо за получаване на резултатите.
- 100** Протоколът към РККТ е ключов инструмент за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия в световен мащаб, поради което правилното му прилагане е от съществено значение. ЕСП установи, че OLAF е създала работна група с държавите членки по въпросите на прилагането на Протокола към РККТ, с цел да се осигури обмен на мнения. Последната среща на проектната група обаче се е състояла през януари 2019 г. ЕСП също така констатира, че OLAF представя презентации за Протокола към РККТ, но тези дейности са свързани по-скоро с функционирането на Протокола към РККТ (например бюджета или работния план) и подготовката на срещата на страните, отколкото с прилагането му.
- 101** В настоящия контекст Комисията няма нито официална роля в наблюдението на прилагането на Протокола към РККТ, нито в това на националните стратегии за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия. Следователно за периода, обхванат от настоящия одит, Комисията също не е оценила реалното въздействие или ефективността на действията на ЕС или на държавите членки в борбата срещу незаконната търговия с тютюневи изделия. В резултат на това тя не разполага със солидна доказателствена база, която да ѝ послужи като ориентир при координирането на действията на държавите членки в това отношение. Въпреки че Комисията редовно оценява ефективността на мерките в рамките на своите правомощия, ЕСП не установи всеобхватна оценка на общата ефективност на действията, предприети на равнище ЕС за борба с незаконната търговия с тютюн.
- 102** Липсата на общ подход при прилагането на някои разпоредби на Протокола към РККТ беше установена в доклада на WGICP (точка [88](#)). Органите и в четирите посетени държави членки изразиха загриженост по този въпрос, като заявиха, че липсва обратна информация и насоки от страна на Комисията относно прилагането на Протокола към РККТ, и посочиха, че биха приветствали факта, че OLAF ще поеме по-координирана роля по този въпрос в областите от нейната компетентност.

## Комисията не е извършила цялостна оценка на въздействието на споразуменията на ЕС с производителите на тютюневи изделия.

**103** През 2010 г. Комисията и всички държави членки<sup>15</sup> (с изключение на Швеция) са подписали споразумение с British American Tobacco (BAT)<sup>16</sup> и Imperial Tobacco Limited (ITL)<sup>17</sup> с цел борба с контрабандата и фалшифицирането на цигари. Срокът на тези споразумения изтича през 2030 г.

### Каре 4

#### Споразумения за сътрудничество, сключени с тютюнопроизводителите

Правно обвързващи споразумения, които са в сила до 15 юли (BAT) и до 27 септември 2030 г. (ITL).

Обхванати ключови елементи:

- обмен на информация – обмен на данни и разузнавателна информация относно изземвания и подозрителни пратки;
- проследяване и локализиране — мерки за подобряване на контрола на веригата на доставки;
- ангажименти за спазване на изискванията — прилагане на системи за вътрешен контрол и надлежна проверка („познавай клиента си“);
- финансови разпоредби – плащания към ЕС и държавите членки, включително плащания въз основа на конфискация в случаи, свързани с оригинални продукти;
- задължение за докладване — годишен доклад за съответствието, представен и обсъден на годишна среща с OLAF и държавите членки.

*Източник:* ЕСП, въз основа на споразуменията за сътрудничество.

<sup>15</sup> Хърватия също е била включена в споразуменията след присъединяването ѝ към ЕС през 2013 г.

<sup>16</sup> Споразумение за сътрудничество с British-American Tobacco (Holdings) Limited от 15 юли 2010 г.

<sup>17</sup> Споразумение за сътрудничество с Imperial Tobacco Limited от 27 септември 2010 г.

- 104** OLAF отговаря за управлението на разпределението на плащанията и за механизма за уведомяване при конфискация. В съответствие с тези споразумения OLAF може да изпраща официално съобщение, когато има разумни основания да счита, че BAT и ITL не изпълняват своите задължения. Досега OLAF никога не е издавала уведомление или констатация за несъответствие съгласно споразумението.
- 105** ЕСП установи, че тези споразумения никога не са били преразглеждани или актуализирани след подписването им, въпреки че незаконният пазар на тютюневи изделия и законодателната рамка са се променили значително (*приложение II*). Например, разрастването на незаконните производствени мощности в Европа е довело до увеличаване на предлагането на фалшиви продукти в сравнение със ситуацията към момента на сключването на споразуменията.
- 106** ЕСП установи също така, че не съществува всеобхватен механизъм за оценка на ефективността на тези споразумения и досега нито Комисията, нито производителите на тютюн (BAT и ITL) са оценили тяхното въздействие. Въпреки това се наблюдава постепенно намаляване на броя на иззетите оригинални продукти в сравнение с фалшивите продукти.

- 107** Тези споразумения са предизвикали критики към различни участници<sup>18</sup>. Комисията е поставила под въпрос тяхната значимост с оглед на промените на пазара, като се имат предвид административните и репутационните разходи, произтичащи от сътрудничеството с производителите на тютюневи изделия<sup>19</sup>. ЕСП отбелязва, че през 2018 г. Комисията се е консултирала със засегнатите държави членки относно две възможности: възможността за продължаване на съществуващите споразумения, които са били в сила към този момент, или за предсрочно прекратяване на тези споразумения. Тъй като държавите членки не са постигнали единодушие по въпроса за предсрочното прекратяване, Комисията е счела за целесъобразно споразуменията да продължат да се прилагат. Производителите на тютюневи изделия също така са заявили, че споразумението с ЕС е остаряло и вече не е актуално, нито е подходящо за първоначалната му цел. Освен това производителите на тютюневи изделия са заявили, че средствата, отпуснати по силата на споразумението на ЕС, биха могли да бъдат оползотворени много по-ефективно от държавите членки, ако се предоставят директно на съответните органи на държавите членки, от където могат да бъдат разпределяни за оперативни дейности и в подкрепа на служителите на първа линия.
- 108** Като цяло, въз основа на наличната информация ЕСП счита, че ползата от тези споразумения не е ясно доказана.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав IV с ръководител Petri Sarvamaa — член на Европейската сметна палата, в Люксембург на заседанието му от 8 юли 2026 г.

*За Европейската сметна палата*

Tony Murphy  
*Председател*

<sup>18</sup> [White paper legacy Book on Tobacco](#). Европейски парламент, 2024 г. *EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry. Chapter of Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade*. Springer, 2020 г. Foltea, M.

<sup>19</sup> Работен документ на службите на Комисията, Техническа оценка на споразумението с PMI SWD (2016) 44.

# Приложения

## Приложение I — Относно настоящия одит

### Незаконната търговия с тютюн

- 01** Незаконната търговия с тютюн е глобално явление, което оказва значително въздействие върху ЕС. Въпреки че общата употреба на тютюн продължава да намалява, счита се, че количеството на незаконните тютюневи изделия в ЕС се е увеличило през последните години. Според оценките през 2023 г. количеството незаконни тютюневи изделия представлява 8,8 % от общото потребление на цигари<sup>1</sup>.
- 02** Според [оценки на Комисията](#) годишните финансовите загуби от незаконната търговия с тютюневи изделия възлизат на 13 млрд. евро за бюджетите както на ЕС, така и на неговите държави членки. Тези загуби произтичат от загубата на мита, данък добавена стойност и национални акцизи.
- 03** Незаконната търговия с тютюневи изделия е престъпна дейност, която представлява сериозна заплаха за общественото здраве, тъй като подкопава политиките за борба с тютюнопушенето и улеснява достъпа до по-евтини тютюневи изделия. Незаконните тютюневи изделия са много привлекателни за организираните престъпни групи поради високата си доходност и сравнително ниския риск, свързан с тази незаконна дейност — санкциите обикновено са леки, а процентът на разкриване — нисък<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието. [SWD \(2025\) 560](#).

<sup>2</sup> Confronting Illicit Tobacco Trade: [A Global Review of Country Experiences](#). Група на Световната банка.

- 04** Цените на тютюневите изделия се различават в отделните държави — членки на ЕС. Ценовите колебания създават благоприятни условия за тази незаконна дейност. На първо място, цените се различават значително в отделните държави членки поради различните акцизни ставки и тези различни цени продължават да бъдат основен фактор за трансграничните потоци. На второ място, високите данъчни ставки създават стимул за избягване на данъците<sup>3</sup>.
- 05** Положението с незаконната търговия с тютюневи изделия се е променило значително през последните години. По-голямата част от незаконните тютюневи изделия са цигари, въпреки че все по-голяма популярност придобиват нови продукти като нагреваеми тютюневи изделия и електронни цигари. Като цяло пазарът на нелегални тютюневи изделия (с изключение на цигари) възлиза на близо 21 000 тона в ЕС. Комисията оценява, че тези нови продукти понастоящем съставляват 13 % от пазарната стойност на тютюневите изделия, продавани в ЕС, и привличат по-млади потребители.
- 06** Незаконните тютюневи изделия могат да бъдат разделени в следните категории (*фигура 1*).

---

<sup>3</sup> *Combatting Illicit Trade in Tobacco Products. In search of optimal enforcement.* Springer, 2022 г. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

**Фигура 1 | Видове незаконни дейности в тютюневия сектор и видове незаконни тютюневи изделия**

## Тютюневи изделия



Продукти, изцяло или частично направени от тютюн на листа като суровина, които се използват за пушене, снус, дъвчене или като тютюн за смъркане

## Форми на незаконната търговия с тютюневи изделия



### Контрабанда

Незаконна търговия с тютюневи изделия през граница, обикновено от една държава в друга с по-високи цени на тютюневите изделия



### Незаконно производство

Производство на тютюневи изделия в нарушение на законодателството

## Вид на тютюневото изделие



### Оригинални цигари

Цигари, произведени законно от производителите на тютюн



### Фалшиви цигари

Регистриран и публично признат продукт с търговска марка, незаконен, произведен без одобрението на собственика на търговската марка

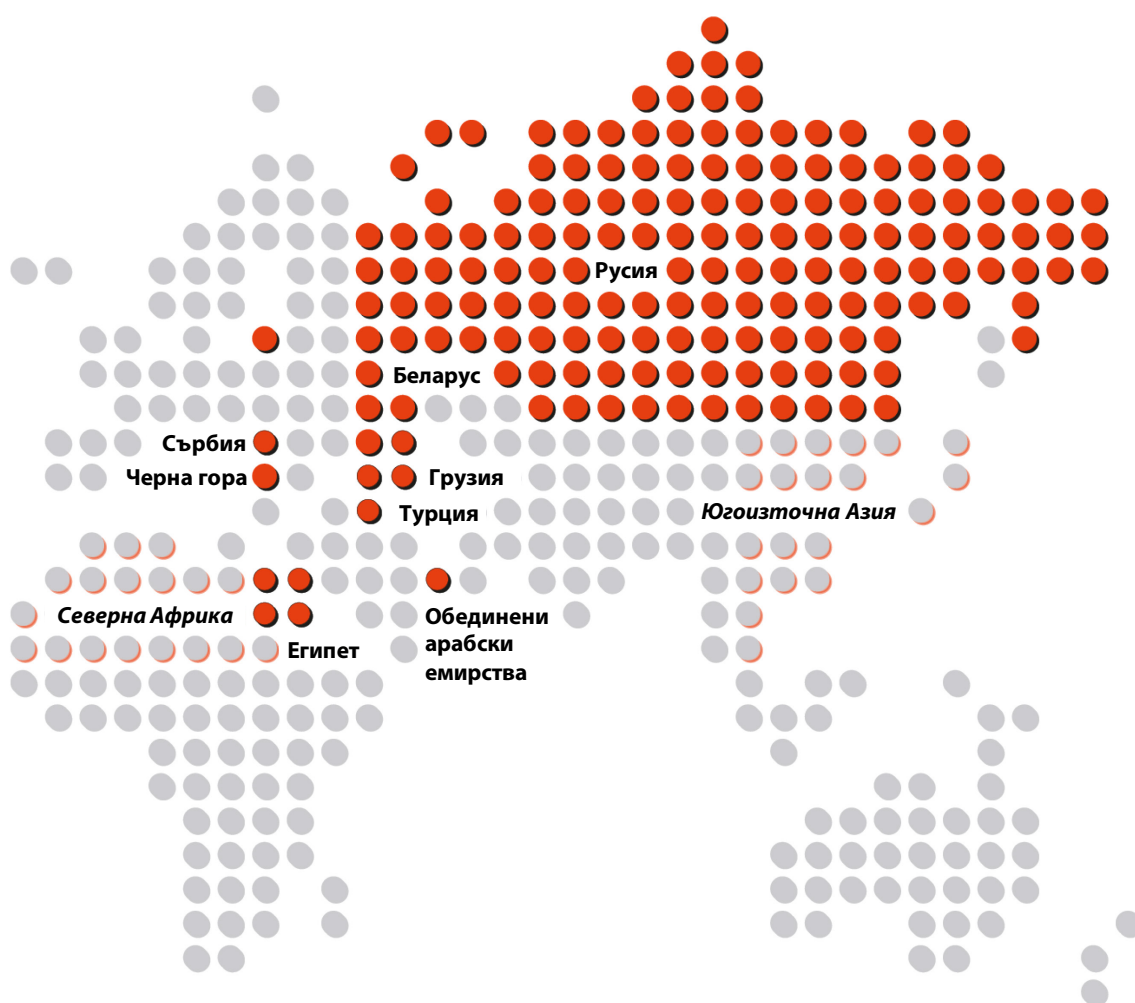


### Евтини бели цигари

Цигари, произведени законно в една държава, но част от производството им се продава, обикновено в друга държава, без да са платени дължимите мита

- 07** Групите за организирана престъпност, занимаващи се с контрабанда и производство на незаконни тютюневи изделия, разполагат с обширни ресурси и използват гъвкави методи на действие. Незаконните тютюневи изделия се пренасят контрабандно в ЕС предимно по шосе (различни маршрути) и по море в контейнери (*фигура 2*). Методите за контрабанда са станали по-гъвкави и по-сложни. Тютюнът често се внася контрабандно в пощенски пратки и експресни куриерски пратки, като се използва големия обем на електронната търговия.

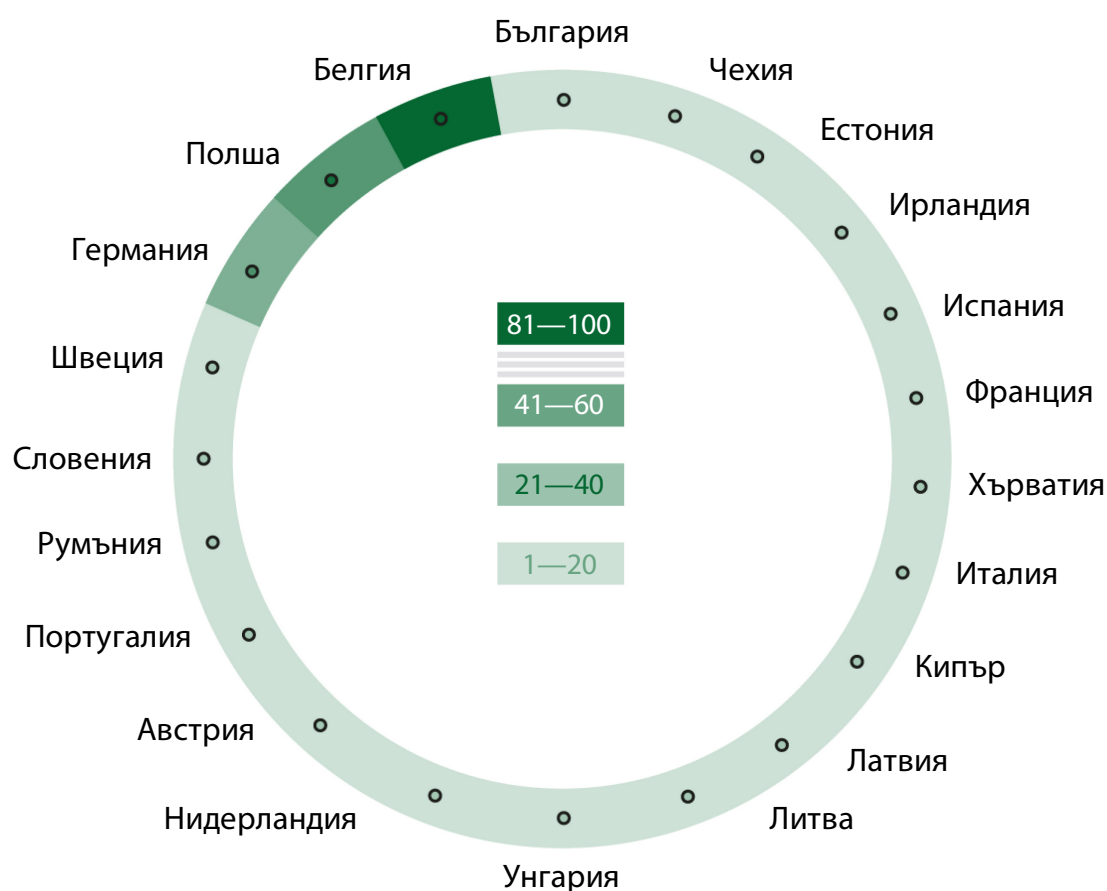
**Фигура 2 | Основни маршрути за контрабанда на незаконни тютюневи изделия към ЕС**



Източник: ЕСП.

**08** През последните години незаконното производство на тютюн се разраства в целия ЕС, като в почти всички държави членки са разкрити незаконни производствени обекти (*фигура 3*). Преместването на производството от Украйна в ЕС отразява стратегическия избор на организирани престъпни групи, за да се съкратят веригите на доставки и да се има по-пряк достъп до потребителите<sup>4</sup>.

**Фигура 3 | Ликвидирани обекти за незаконно производство през 2023–2024 г.**



*Забележка:* Няма докладвани случаи за: Дания, Гърция, Люксембург, Малта, Словакия и Финландия.

*Източник:* ЕСП, въз основа на данни от държавите членки.

<sup>4</sup> Съвет на ЕС – [Customs threat assessment](#), 2025 г.

- 09** Незаконните производствени съоръжения използват съвременно оборудване и опитни техници за монтажа и поддръжката на машините. Такива съоръжения имат експлоатационен срок от два до четири месеца, а разходите за изграждането им могат да бъдат възстановени в рамките на няколко седмици. Организираните престъпни групи разделят производствения процес между множество съоръжения и ги локализируют в гранични региони, за да намалят оперативните рискове. Освен това организираните престъпни групи приспособяват операциите си, произвеждат конкретни марки за целеви крайни пазари и предлагат нови тютюневи изделия.

## Отговорности

- 10** Както ЕС, така и държавите членки са задължени да се борят с измамите и всички други незаконни дейности, които накърняват финансовите интереси на ЕС<sup>5</sup>.
- 11** В рамките на Комисията трите основни отдела, които се занимават с въпросите, свързани с тютюна, са следните:
- OLAF: отговаря за провеждането на административни разследвания с цел разкриване на измами, корупция и всякакви други незаконни дейности, например незаконната търговия с тютюневи изделия, които засягат финансовите интереси на ЕС.
  - Генерална дирекция „Данъчно облагане и мита“: отговаря за изготвянето на законодателни предложения в областта на данъчното облагане на законно произведения тютюн. Това включва Директивата за данъчното облагане на тютюневите изделия<sup>6</sup>, която определя минимални ставки на акциза.
  - Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“: отговаря за изготвянето на законодателни предложения в областта на политиките за борба с тютюнопушенето с цел защита на общественото здраве. Това включва Директивата за тютюневите изделия<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Член 325, параграф 1 от [Договора за функционирането на Европейския съюз \(ДФЕС\)](#).

<sup>6</sup> [Директива 2011/64/ЕС](#) на Съвета от 21 юни 2011 г. относно структурата и ставките на акциза върху обработен тютюн.

<sup>7</sup> [Директива 2014/40/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО.

- 12** Европол<sup>8</sup> отговаря за борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия, като подпомага разследванията на правоприлагащите органи и разузнавателните действия на държавите членки. Освен това Агенцията осигурява аналитична подкрепа и координация за ефективно трансгранично сътрудничество с цел разкриване и ликвидиране на незаконни фабрики в ЕС.
- 13** В държавите членки митническите органи играят централна роля в улесняването на законната търговия, предотвратяването на незаконното движение на стоки и борбата с трафика и организираната престъпност. В Митническия кодекс на Съюза<sup>9</sup> се подчертава ролята на митническите органи не само при събирането на митата, но и при опазването на ЕС от незаконни и опасни продукти.
- 14** Системата на ЕС за борба с измамите се състои от мрежа от органи на ЕС, включително: OLAF, Европейската прокуратура, Европол, Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие, Агенцията за борба с изпирането на пари и националните органи<sup>10</sup>. Системата на ЕС за борба с измамите се състои от компоненти със специфични задачи за предотвратяване, разкриване и борба с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС. Системата на ЕС за борба с измамите се е развила с течение на времето, за да отговори на постоянно променящите се заплахи за финансовите интереси на ЕС.

## Обхват и подход на одита

- 15** За да се защитят финансовите интереси на ЕС, Комисията следва да разработи ефективни действия срещу измамите и други незаконни дейности, засягащи бюджета на ЕС, съгласно член 325 от ДФЕС. Целта на одита на ЕСП беше да се оцени ефективността на действията, предприети от Комисията и държавите членки в борбата с незаконната търговия с тютюневи изделия.

---

<sup>8</sup> Регламент (ЕС) 2016/794.

<sup>9</sup> Регламент (ЕС) 952/2013.

<sup>10</sup> Бяла книга за прегледа на архитектурата за борба с измамите. COM (2025) 546. Специален доклад 26/2025 относно органите на ЕС за борба с измамите (приложение I, фигура 1).

**16** За целите на този одит обекти на проверката бяха Комисията (ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“ и OLAF) и компетентните национални митнически органи в четири държави членки: Белгия, Испания, Полша и Румъния. ЕСП избра тези държави членки въз основа на наличната информация за изземванията, незаконните производствени съоръжения, маршрутите за трафик и географското разпространение.

**17** На равнището на Комисията ЕСП провери:

- как Комисията е събирала и използвала оперативни данни за борба с незаконната търговия с тютюн;
- политическата рамка и изпълнението на стратегическите действия за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия, как Комисията е подкрепила изпълнението на действията срещу тази незаконна дейност и как е извършвала мониторинга им; и
- действащите договорености за сътрудничество, включително правно обвързващите споразумения с производителите на тютюн.

**18** В държавите членки ЕСП провери:

- стратегиите, процедурите и дейностите за митнически контрол за борба с незаконната търговия с тютюн; и
- използването на механизмите за административно сътрудничество между държавите членки и със съответните органи на ЕС (като OLAF, Европол и Европейската прокуратура), както и с други заинтересовани страни.

**19** Одитът обхваща периода от 2023 до 2025 г., като 2023 г. съответства на годината, в която се очакват резултатите от втория план за действие по стратегията на ЕС за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия. [Одитната методология](#) на ЕСП съответства на международните одитни стандарти, издадени от [Международната организация на върховните одитни институции \(ИНТОСАЙ\)](#).

**20** ЕСП анализира работата на Комисията и на митническите органи на държавите членки, тяхната документация и проведе разговори с техни представители. Във всяка държава членка одиторите избраха извадка от 10 изземвания, за да се оцени как са били извършени. Средствата от ЕС, предоставени на държавите членки чрез ПСБИ, не бяха включени в обхвата на одита.

- 21** ЕСП проведе разговори и със съответните заинтересовани страни, като Европол, Европейската прокуратура, Световната митническа организация и производителите на тютюневи изделия, които са подписали правно обвързващи споразумения. Това дава важна представа за цялостния контекст на незаконната търговия с тютюн. В наскоро публикувания доклад на ЕСП беше анализирано дали в рамките на системата на ЕС за борба с измамите OLAF, Европол, Европейската прокуратура и Евроюст разполагат с ясни правомощия по отношение на възложените им отговорности за борба с измамите и взаимната подкрепа помежду им<sup>11</sup>.
- 22** В допълнение към горепосочените източници на информация ЕСП изпрати искане за информация под формата на проучване по електронна поща съгласно член 287 от ДФЕС до компетентните органи във всички държави членки, които не са били посетени. Целта беше да се съберат данни за естеството, мащаба, политическите мерки, стратегиите за изпълнение и договореностите за сътрудничество. ЕСП получи отговори от 22 от 23-те включени в проучването органи.

---

<sup>11</sup> Специален доклад 26/2025 относно органите на ЕС за борба с измамите.

## Приложение II — Политическата рамка на ЕС и международната рамка

- 01** През 2013 г. Комисията приема стратегия на ЕС за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия<sup>1</sup>, придружена от първи план за действие<sup>2</sup>, който се изпълнява в тясно сътрудничество с държавите членки. Стратегията предлага промени в законодателната и политическата рамка, като например приемането на Протокола към РККТ и преразглеждането на Директивата за тютюневите изделия. Директивата за тютюневите изделия включва системата за проследяване, която позволява осъществяването на мониторинг на движението на законни тютюневи изделия. Стратегията включва и други ключови мерки за укрепване на правоприлагащите органи и за засилване на сътрудничеството.
- 02** През 2018 г. Комисията решава да представи втори план за действие<sup>3</sup>, който се основава на приноса на различни институции на ЕС и осигурява приемственост с първия план за действие. В същото време вторият план за действие има за цел да се бори с тази незаконна дейност по-систематично от пазарна гледна точка, като включва редица инициативи, насочени към прекъсване на предлагането или търсенето на незаконния пазар на тютюневи изделия. Двата плана за действие, придружаващи стратегията, са изпълнени въз основа на пътна карта с 50 действия, в която са описани предприетите мерки за изпълнение на действията, участниците и времевата рамка.

---

<sup>1</sup> Всеобхватна стратегия на ЕС [COM \(2013\) 324](#).

<sup>2</sup> Работен документ на службите на Комисията, План за действие за борба с контрабандата. [SWD \(2013\) 193](#).

<sup>3</sup> Втори план за действие. [COM \(2018\) 846](#).

### 03 Международната рамка се състои от два инструмента:

- Рамкова конвенция на ООН за контрол на тютюна<sup>4</sup>. РККТ е първият приет глобален договор в областта на общественото здраве, който осигурява всеобхватна рамка за контрол на тютюна, като целта е да се намали търсенето и предлагането на всички тютюневи изделия с цел опазване на общественото здраве.
- Протоколът за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия (Протоколът към РККТ), основан на член 15 от РККТ на СЗО. Протоколът към РККТ е насочен конкретно към премахването на всички форми на незаконна търговия с тютюневи изделия чрез набор от подробни оперативни мерки, включително разпоредби, отнасящи се до: i) контрол на предлагането, ii) установяване, разследване и наказателно преследване на престъпления и iii) международно сътрудничество.

### 04 ЕС е страна по двата договора. Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ представлява ЕС в РККТ на СЗО, докато OLAF представлява и координира дейността на ЕС и държавите членки в рамките на Протокола към РККТ. Докато РККТ на СЗО представлява обща рамкова конвенция за контрол върху тютюна, Протоколът към РККТ е по-конкретен и оперативен инструмент, който установява конкретни мерки за борба с незаконната търговия с тютюн.

### 05 Протоколът към РККТ осигурява значителен принос към международните усилия за премахване на всички форми на незаконна търговия с тютюневи изделия, като по този начин се води борба със заобикалянето на данъчните и митническите задължения, както и за намаляване на доставките на незаконни тютюневи изделия<sup>5</sup>. Прилагането му изисква тясно сътрудничество между страните и международните организации, разполагащи с експертен опит в съответните области (включително престъпленията, свързани с митниците и международната престъпност), а на национално равнище — между различните правителствени структури<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> [РККТ на СЗО](#), приета на 21 май 2003 г.

<sup>5</sup> Решение (ЕС) [2016/1749 на Съвета](#) от 17 юни 2016 година относно заключенията от Протокола към РККТ.

<sup>6</sup> Протоколът за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия — [преглед](#).

**06** ЕС и 19 държави членки са страни по Протокола към РККТ. OLAF представлява ЕС и държавите членки, които са страни по него, на официалната среща на страните по Протокола към РККТ. OLAF координира общата позиция на ЕС и на държавите членки по отношение на документите, изготвяни във връзка със заседанията на страните, и докладването на всеки две години. В тези доклади Службата определя кои въпроси изискват отговор от държавите членки, кои – от ЕС, и кои – съвместен отговор. Държавите членки подават докладите си директно чрез специалната платформа на Протокола към РККТ. OLAF представя презентации за Протокола към РККТ на различни заседания на работните групи (например Експертната група за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия и работна група „Митнически съюз“).

**Фигура 1 | Общ преглед на развитието на съответната рамка на ЕС и на международно равнище**

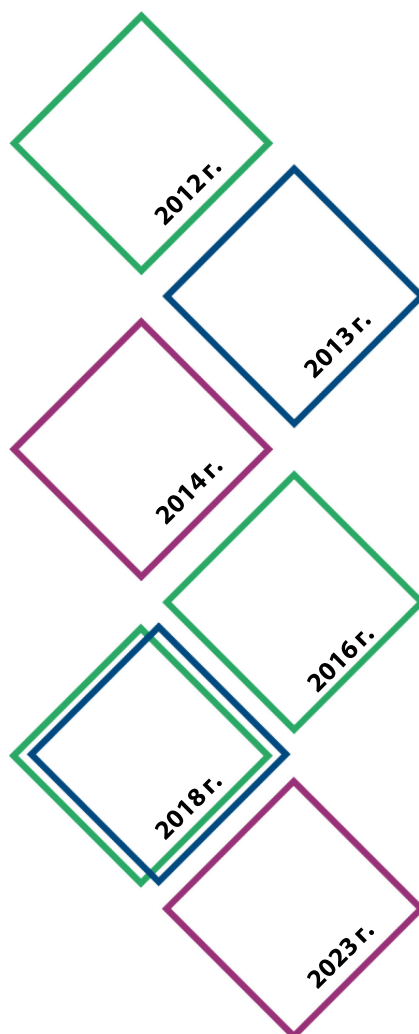
**Приемане на Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия**  
(Протокол към РККТ)

**Директива на ЕС относно тютюневите изделия**  
Членове 15 и 16 — Система за локализиране и проследяване

**Втори план за действие за борба с незаконната търговия с тютюневи изделия (2018—2022 г.)**

- Ангажиране на ключови държави на произход и транзитни държави
- Ограничаване на предлагането
- Ограничаване на търсенето
- „Анализ и проучване“

**Влизане в сила на Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия**



**Стратегия на ЕС за засилване на борбата срещу незаконната търговия с тютюневи изделия и план за действие**

- Намаляване на стимулите
- Сигурна верига за доставки (Протокол към РККТ и Директива относно тютюна)
- Повишаване на ефективността на правоприлагането
- Засилване на санкциите

**ЕС е ратифицирал Протокола за премахване на незаконната търговия с тютюн.**

**Резултати от изпълнението на втория план за действие**

Източник: ЕСП.

## Съкращения

| Съкращение                                   | Определение/Обяснение                                                                |
|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| AFIS                                         | Информационна система за борба с измамите                                            |
| EMPACT                                       | Европейска мултидисциплинарна платформа за борба с криминални заплахи                |
| LEWP-C                                       | Работна група „Правоприлагане“ (Митници)                                             |
| MoU                                          | Меморандум за разбирателство                                                         |
| OLAF                                         | Европейска служба за борба с измамите                                                |
| WGICP                                        | Работна група по незаконното производство на цигари                                  |
| ГД „Данъчно облагане и митнически съюз“      | Генерална дирекция „Данъчно облагане и митнически съюз“ на Европейската комисия      |
| ГД „Здравеопазване и безопасност на храните“ | Генерална дирекция „Здравеопазване и безопасност на храните“ на Европейската комисия |
| Европол                                      | Агенция на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането         |
| Протокол към РККТ                            | Протокол за премахване на незаконната търговия с тютюневи изделия                    |
| ПСБИ                                         | Програма на Съюза за борба с измамите                                                |
| РККТ                                         | Рамкова конвенция за контрол на тютюна                                               |
| СМО                                          | Съвместна митническа операция                                                        |

## Отговори на Комисията

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

## Хронология

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

## Одитен екип

Специалните доклади на ЕСП представят резултатите от нейните одити на политики и програми на ЕС или теми, свързани с управлението, в конкретни бюджетни области. ЕСП подбира и разработва одитните си задачи така, че те да окажат максимално въздействие, като отчита рисковете за изпълнението или съответствието, проверявания обем приходи или разходи, предстоящите промени, както и политическия и обществен интерес.

Настоящият одит на изпълнението беше извършен от Одитен състав IV, специализиран в областта на пазарната регулация и конкурентоспособната икономика, с ръководител Petri Sarvamaa — член на ЕСП. Одитът беше проведен под ръководството на члена на ЕСП Petri Sarvamaa, със съдействието на Benjamin Jakob — ръководител на неговия кабинет, и Elmo Torppa — аташе в кабинета; John Sweeney — главен ръководител Esther Torrente Heras — ръководител на задача; Marion Schiefele, Giuliano Laterza и Anca Monica Staicu — одитори. Alexandra-Elena Mazilu предостави подкрепа за графичния дизайн.



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

---

## АВТОРСКИ ПРАВА

© Европейски съюз, 2026 г.

Политиката на ЕСП относно повторната употреба е определена в [Решение № 6—2019 на Европейската сметна палата](#) относно политиката за свободно достъпни данни и повторната употреба на документи.

Освен ако не е посочено друго (например в отделни известия за авторските права), създаденото от ЕСП съдържание, притежавано от ЕС, е лицензирано по [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Това означава, че като правило повторната употреба е позволена, при условие че са посочени първоначалните източници и всички извършени промени. Лицето, което използва информацията на ЕСП повторно, следва да не изменя първоначалния смисъл или послание на документите. ЕСП не носи отговорност за последствия, възникнали в резултат на повторната употреба.

Необходимо е да се получи допълнително разрешение в случаите, когато дадено съдържание изобразява разпознаваеми частни лица, например на снимки на персонала на ЕСП, или когато е включено съдържание на трети страни.

В случаите, когато е получено такова разрешение, то отменя и заменя горепосоченото общо разрешение и ясно посочва всички ограничения при използването.

За използването или възпроизвеждането на съдържание, което не е собственост на ЕС, може да е необходимо да се потърси разрешение директно от носителите на авторските права.

Снимка на корицата: © Европейски съюз, източник: ЕСП. Изображение, генерирано с ИИ.

Приложение 1, фигура 1

— Илюстрацията на лист от тютюнево растение е създадена, като са използвани материали от [shutterstock.com](#), © [Bodor Tivadar](#).

— Илюстрацията на пакет с цигари е създадена, като са използвани материали от [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Всички права са запазени.

Софтуер или документи, обхванати от правата на индустриална собственост, като патенти, търговски марки, регистрирани дизайни, лого и наименования, са изключени от политиката на ЕСП за повторно използване.

Уебсайтовете на всички институции на Европейския съюз, включени в домейна europa.eu, съдържат препратки към сайтове на трети страни. Тъй като ЕСП не контролира съдържанието им, моля, запознайте се с тяхната политика за поверителност на данните и с политиката за авторските права.

### Използване на логото на ЕСП

Логото на ЕСП не може да бъде използвано без предварително разрешение.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-8045-1 | ISSN 1977-5814 | doi:10.2865/2536871 | QJ-01-26-038-BG-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-8046-8 | ISSN 1977-5814 | doi:10.2865/3661518 | QJ-01-26-038-BG-N |

---

## ЦИТИРАНЕ НА ПУБЛИКАЦИЯТА

Европейска сметна палата, [Специален доклад 23/2026](#) „Борба с незаконната търговия с тютюн в ЕС — Разпокъсани усилия и продължаващи пропуски“, Служба за публикации на Европейския съюз, 2026 г.

Незаконната търговия с тютюн продължава да представлява сериозно предизвикателство за ЕС. Тя причинява загуба на приходи на приблизителна стойност от 13 млрд. евро годишно за ЕС и държавите членки, влошава общественото здраве и допринася за финансирането на организираната престъпност.

В рамките на одита на ЕСП беше оценено дали действията на Комисията и държавите членки за борба с незаконната търговия с тютюн са били ефективни. Беше установено, че липсват надеждни оценки за размера и икономическото въздействие на пазара, че сътрудничеството между държавите членки е неравномерно, а подходът на ЕС не се характеризира с ясни приоритети и оценка на въздействието му. ЕСП препоръча на Комисията да подобри пазарната информация, да засили подкрепата за държавите членки, да насърчи по-съгласувано сътрудничество и прилагане на законодателството, както и да изработи стратегически и координиран отговор на ЕС с ясни приоритети и измерими цели.

*Специален доклад на ЕСП съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС.*



ЕВРОПЕЙСКА  
СМЕТНА  
ПАЛАТА



Служба за публикации  
на Европейския съюз

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Тел. +352 4398-1

За запитвания: [eca.europa.eu/bg/contact](https://eca.europa.eu/bg/contact)  
Уебсайт: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Социални медии: @EUauditors