

Bekæmpelse af ulovlig handel med tobak i EU

Fragmenterede tiltag og vedvarende mangler



Indhold

Punkt

01-16 | **Hovedbudskaber**

01-07 | Hvorfor dette område er vigtigt

08-16 | Hvad vi konstaterede, og hvad vi anbefaler

17-108 | **Et nærmere blik på vores bemærkninger**

17-33 | Der mangler kendskab til omfanget, strukturen og de økonomiske konsekvenser af den ulovlige handel med tobak på EU-plan

18-24 | Usammenhængende information og rapportering giver et ufuldstændigt billede

25-33 | Kommissionen råder ikke over et pålideligt skøn på EU-plan over det ulovlige tobaksmarked, dets struktur og dets økonomiske konsekvenser

34-72 | Samarbejdet og informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne er ujævnt fordelt, og der er forskellige nationale tilgange til bekæmpelse af ulovlig handel med tobak

35-39 | Huller i EU-lovgivningen giver mulighed for forskellige nationale tilgange

40-50 | De nationale kontrolsystemer og håndhævelsesmetoder er forskellige

51-54 | Overtrædelser og sanktioner er ikke tilstrækkeligt harmoniseret

55-66 | Fortsatte huller i samarbejdet og informationsudvekslingen mellem de forskellige aktører

67-72 | Samarbejdsaftaler med tobaksproducenterne mangler gennemsigtighed og risikerer at underminere håndhævelsesindsatsen

73-108 | EU's indsats mod ulovlig handel med tobak er usammenhængende, mangler klare prioriteter, og dens virkning vurderes ikke

75-83 | Ansvaret deles mellem flere EU-aktører

84-93 | Kommissionen mangler klare prioriteter

94-102 | Kommissionen støtter medlemsstaterne, men overvåger ikke gennemførelsen eller vurderer ikke virkningerne af deres tiltag

103-108 | Kommissionen har ikke foretaget en omfattende vurdering af virkningen af EU's aftaler med tobaksproducenterne

Bilag

Bilag I - Om revisionen

Bilag II - EU's politiske rammer og de internationale rammer

Forkortelser

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

01

Hovedbudskaber

Hvorfor dette område er vigtigt

- 01** Ulovlig handel med tobaksvarer er et globalt kriminelt fænomen, der påvirker EU's og medlemsstaternes finansielle interesser. [Kommissionen anslår](#) årlige tab på 13 milliarder euro i både EU's og medlemsstaternes budgetter.
- 02** Ved at tilbyde billigere tobaksvarer undergraver denne ulovlige aktivitet også de sundhedspolitiske tiltag, der har til formål at mindske antallet af rygere og eksponeringen for tobaksrøg. Denne kriminelle aktivitet med lav risiko udgør desuden en betydelig indtægtskilde for organiserede kriminelle grupper og dermed en risiko for EU's sikkerhed.
- 03** Situationen inden for ulovlig handel med tobak har ændret sig markant i de seneste år. Selv om smugling fortsat er et problem, er den ulovlige tobaksproduktion steget i hele EU, og der er opdaget ulovlige fremstillingssteder i næsten alle medlemsstater. Derudover kommer der stadig flere nye produkter på markedet, især produkter, der appellerer til yngre forbrugere.
- 04** I løbet af det seneste årti har EU og dets medlemsstater iværksat en række foranstaltninger for at bekæmpe denne ulovlige aktivitet. Disse omfatter vedtagelsen af en EU-[strategi](#) for bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer (2013), der blev ledsaget af to handlingsplaner (2013, 2018), revision af centrale lovbestemmelser og styrkelse af retshåndhævelsessamarbejdet. På internationalt plan har EU og medlemsstaterne også ratificeret og gennemført Verdenssundhedsorganisationens (WHO's) rammekonvention om tobakskontrol ([FCTC](#)), og EU og 19 medlemsstater har ratificeret protokollen om eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer ([FCTC-protokollen](#)).

- 05** Formålet med denne revision var at vurdere effektiviteten af de foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne har truffet for at bekæmpe denne ulovlige handel. Vi undersøgte den efterretningsramme, der anvendes til at indsamle data om fænomenet, hvordan medlemsstaternes toldmyndigheder udformer og gennemfører kontrolforanstaltninger og samarbejder om at afsløre og bekæmpe denne handel, Kommissionens politik- og overvågningsramme samt hvordan Kommissionen støtter forskellige foranstaltninger til at bekæmpe den ulovlige handel med tobak.
- 06** Revisionen dækkede perioden fra 2023 til 2025. De reviderede enheder var Kommissionen (Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion - GD TAXUD - og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig - OLAF) og de kompetente nationale myndigheder i fire medlemsstater (Belgien, Spanien, Polen og Rumænien). Vi udvalgte disse medlemsstater på baggrund af de foreliggende oplysninger om beslaglæggelser, ulovlige produktionsanlæg, smuglerruter og geografisk fordeling. Vi gennemførte også en undersøgelse blandt de kompetente myndigheder i alle de medlemsstater, som vi ikke aflagde besøg hos. [Bilag I](#) indeholder flere baggrundsoplysninger og detaljer om revisionens omfang og tilgang.
- 07** I 2023 bekræftede Kommissionen, at bekæmpelsen af ulovlig handel med tobak er og vil være en prioritet¹. Vi forventer, at vores bemærkninger vil give yderligere indsigt, der kan hjælpe både Kommissionen og medlemsstaterne med bedre at udforme EU's indsats mod ulovlig handel med tobaksvarer, samt styrke samarbejdet med henblik på at gøre bekæmpelsen af denne handel mere effektiv.

¹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene - Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade. [SWD\(2023\) 409](#).

Hvad vi konstaterede, og hvad vi anbefaler

- 08** Samlet set konstaterede vi, at Kommissionens og medlemsstaternes indsats for at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer ikke var tilstrækkelig effektiv, hvad angår klare prioriteter og koordinering på EU-plan. På trods af den indsats, der er gjort, udgør fænomenet fortsat en vedvarende og kompleks udfordring for EU.
- 09** Vores revision viser, at informationerne om den ulovlige handel med tobak er fragmenterede på EU-plan og i medlemsstaterne, og at Kommissionen mangler omfattende data til at vurdere markedets størrelse, struktur og økonomiske konsekvenser. Medlemsstaternes indsats begrænses af svagheder og huller i den nuværende EU-lovgivningsramme samt af en usammenhængende rollefordeling mellem de forskellige involverede aktører. Desuden er de nationale tilgange til bekæmpelse af denne ulovlige aktivitet forskellige, og der er stadig huller i samarbejdet. EU's indsats mod ulovlig handel med tobak er usammenhængende, og den nuværende tilgang mangler klare prioriteter. Endelig har Kommissionen hidtil ikke foretaget nogen systematisk vurdering af virkningen af EU's og medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af problemet.

Der mangler kendskab til omfanget, strukturen og de økonomiske konsekvenser af den ulovlige handel med tobak på EU-plan

- 10** Vores revision viser, at der trods Kommissionens indsats stadig er mangler i indsamlingen, kvaliteten og anvendelsen af data om den ulovlige handel med tobak. Flere EU-aktører (Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol), GD TAXUD og OLAF) indsamler informationer fra medlemsstaterne om forskellige aspekter af den ulovlige handel, hvilket resulterer i et usammenhængende efterretningsbillede på EU-plan (punkt [17-24](#)).
- 11** Der findes desuden ingen pålidelige skøn over størrelsen af det samlede marked for ulovlig tobak eller dets økonomiske konsekvenser i EU, hverken på kommissionsniveau eller på medlemsstatsniveau. Kommissionens rapportering er blevet bedre, men de tilgængelige data er i vid udstrækning baseret på beslaglæggelser og giver derfor ikke et fuldstændigt billede af situationen (punkt [25-33](#)).



Anbefaling 1

Udarbejd et omfattende og aktuelt overblik over markedet for ulovlige tobaksvarer i EU

Kommissionen bør:

- a) forbedre udvekslingen af efterretninger mellem de aktører, der er deltager i bekæmpelsen af ulovlig handel med tobaksvarer, og sikre, at OLAF har adgang til de oplysninger og data, der er nødvendige for at kunne foretage en effektiv analyse af bekæmpelse af svig
- b) udstede yderligere retningslinjer til medlemsstaterne med henblik på at fremme rettidig indberetning af ensartede, fuldstændige og nøjagtige data samt støtte medlemsstaterne i at udvikle automatiserede elektroniske overførsler af data om ulovlig handel med tobak
- c) i samarbejde med medlemsstaterne indføre en robust og harmoniseret metode til regelmæssigt at anslå og overvåge størrelsen og de økonomiske konsekvenser af det ulovlige tobaksmarked i EU, baseret på de metoder, der er foreslået i relevante undersøgelser fra Kommissionen.

Måldato for gennemførelse: 2029

Samarbejdet og informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne er ujævnt fordelt, og der er forskellige nationale tilgange til bekæmpelse af ulovlig handel med tobak

- 12** Vi konstaterede, at medlemsstaternes indsats for at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer er uensartet, og at EU-lovgivningen endnu ikke er fuldt harmoniseret. EU's lovgivningsmæssige ramme giver medlemsstaterne skønsbeføjelser til at vedtage foranstaltninger til bekæmpelse af den ulovlige tobakshandel. Dette medfører huller i håndhævelsen i EU, som organiserede kriminelle grupper kan udnytte (punkt [35-39](#)). Der er desuden fortsat uoverensstemmelser i de nationale kontrolsystemer, hvilket afspejler forskelle i de retlige og administrative rammer. Fordelingen af kompetencer, prioriteter og tekniske kapaciteter varierer betydeligt mellem medlemsstaterne. Dette gør bekæmpelsen af ulovlig handel med tobak i EU endnu mere kompleks og øger risikoen for en ukoordineret indsats (punkt [40-50](#)). Desuden varierede definitionerne af tobaksrelaterede lovovertrædelser og omfanget af de gældende strafferetlige sanktioner (punkt [51-54](#)).

- 13** Vi konstaterede også mangler i samarbejdet og informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne. Brugen af to kommunikationskanaler varierer fra medlemsstat til medlemsstat, og aktualiteten og kvaliteten af de udvekslede informationer er usammenhængende (punkt [55-66](#)). Desuden har de fleste medlemsstater frivillige aftaler med tobaksproducenterne, hvilket er bekymrende i forhold til gennemsigtighed og overholdelse af kravene i artikel 5, stk. 3, i WHO's tobakskonvention (punkt [67-72](#)).



Anbefaling 2

Giv yderligere støtte til medlemsstaternes indsats for at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer

Kommissionen bør yderligere støtte medlemsstaternes indsats ved at:

- a) give medlemsstaterne klarhed om den specifikke retlige ramme og det operationelle formål med de eksisterende EU-kommunikationssystemer, der er til rådighed for informationsudveksling
- b) styrke samarbejdet mellem de kompetente nationale myndigheder ved at tilskynde til fuldstændig, rettidig og nøjagtig udveksling af information
- c) øge bevidstheden om de sikkerhedsforanstaltninger, der kræves i samspillet med tobaksproducenterne, og fremme overholdelsen af bestemmelserne om gennemsigtighed og integritet i rammekonventionen om tobakskontrol.

Måldato for gennemførelse: [2028](#)

EU's bidrag til at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer er usammenhængende, mangler klare prioriteter, og virkningen vurderes ikke

- 14** I EU er ansvaret for bekæmpelsen af ulovlig handel med tobaksvarer fordelt mellem flere aktører. Selv om der findes en koordineringsmekanisme for fælles operationer, der gennemføres af Rådets Retshåndhævelsesgruppe (told) (LEWP (told)), er der ingen enkelt enhed, der har beføjelse til at udøve en overordnet koordinerende rolle. Dette har bidraget til forskellige usammenhængende EU-initiativer, som risikerer at overlapse hinanden, hvilket øger den administrative byrde (punkt [75-83](#)).
- 15** Kommissionen støtter medlemsstaterne i bekæmpelsen af ulovlig handel, hovedsageligt gennem operationelle aktiviteter, men overvåger ikke gennemførelsen af EU-foranstaltningerne og vurderer heller ikke deres virkning og effektivitet. Denne tilgang mangler klare prioriteter. (punkt [84-102](#)).

- 16** Endelig forvalter OLAF begge aftaler med tobaksproducenterne. Indtil videre har den ikke foretaget en omfattende vurdering af virkningerne af EU's aftaler med tobaksproducenterne (punkt [103-108](#)).



Anbefaling 3

Styrk EU's tilgang til at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer

Kommissionen bør spille en mere aktiv rolle i bekæmpelsen af den ulovlige handel med tobaksvarer. Den bør navnlig:

- a) definere strategiske mål og klare prioriteter i samarbejde med de kompetente EU-organer, der indgår i strukturen til bekæmpelse af svig, baseret på en sammenhængende og fremadskuende tilgang, og samtidig bevare fleksibiliteten til at kunne reagere hurtigt på nye risici
- b) vurdere, om EU's aftaler med tobaksfabrikanterne bør forlænges, når de udløber
- c) regelmæssigt vurdere virkningen af EU's og medlemsstaternes foranstaltninger på dette område og anvende resultaterne til at finjustere deres foranstaltninger.

Måldato for gennemførelse: [2029](#)

Et nærmere blik på vores bemærkninger

Der mangler kendskab til omfanget, strukturen og de økonomiske konsekvenser af den ulovlige handel med tobak på EU-plan

- 17** Både EU's organer og medlemsstaterne er forpligtet til at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser². For at beskytte EU's finansielle interesser og udvikle effektive tiltag til at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer er det nødvendigt at have et klart overblik over markedets størrelse og dets økonomiske konsekvenser. Vi undersøgte, om Kommissionen havde en passende efterretningsramme for indsamling af pålidelige data, og om den anvendte denne ramme til at målrette sine operationelle aktiviteter og politiske beslutninger.

² Artikel 325, stk. 1, i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde \(TEUF\)](#).

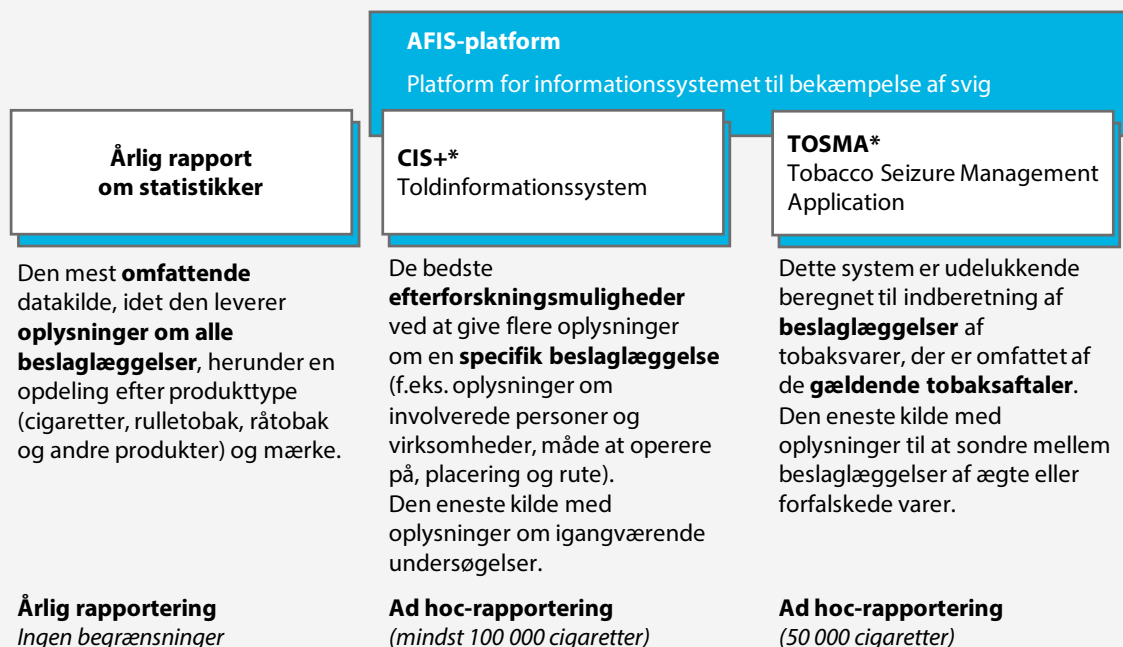
Usammenhængende information og rapportering giver et ufuldstændigt billede

- 18** Der findes ingen EU-retlige bestemmelser, der forpligter medlemsstaterne til at indsamle omfattende data om ulovlig handel med tobaksvarer. Det betyder, at alle data, der indsamles fra medlemsstaterne, tilvejebringes på frivillig basis.
- 19** Under vores revision konstaterede vi, at forskellige EU-aktører indsamler oplysninger og rapporterer om ulovlig handel med tobak ved hjælp af forskellige metoder og indberetningspraksisser:
- For det første indsamler Europol³ oplysninger om ulovlige produktionsanlæg, herunder deres kapacitet og de forskellige typer tobaksvarer, for at støtte medlemsstaterne, primært gennem aktiviteterne under den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT).
 - For det andet udarbejder GD TAXUD årligt en rapport om toldunionens resultater, som indeholder et specifikt afsnit om ulovlige cigaretter og tobak. Denne rapport indeholder oplysninger om de årlige mængder ulovlig tobak og cigaretter, der beslaglægges af de nationale toldmyndigheder, enten alene eller i samarbejde med andre myndigheder. De indberettede mængder af ulovlig tobak og cigaretter er opdelt efter transportform og lokalitet (enten ved en af EU's ydre grænser eller inden for EU's område). Rapporten indeholder også detaljerede oplysninger om, hvordan toldmyndighederne bekæmper handel med ulovlig tobak, samt antallet af beslaglæggelser. Den giver også indsigt i relaterede tendenser.
 - For det tredje analyserer OLAF data om beslaglæggelser af tobaksvarer og fremlægger dem regelmæssigt for medlemsstaterne, hovedsageligt i ekspertgruppen for bekæmpelse af ulovlig handel med tobak. Denne ekspertgruppe består af repræsentanter for myndighederne i EU-medlemsstaterne, hovedsageligt toldmyndigheder, og ledes af OLAF, som rådgiver Kommissionen om ulovlig handel med tobak, især cigaretsmugling.
- 20** OLAF indsamler sine oplysninger om beslaglæggelser af tobaksvarer fra medlemsstaterne via tre forskellige kilder ([tekstboks 1](#)). I forbindelse med ulovlig tobaksproduktion konstaterede vi, at de data, som OLAF havde indsamlet, også refererer til det samlede antal ulovlige produktionsanlæg, der blev opdaget.

³ Forordning (EU) 2016/794.

Tekstboks 1

Data om beslaglæggelser indberettet til OLAF



* Både CIS+ og ToSMA er moduler, der er integreret i AFIS-plattformen, som administreres af OLAF.

Kilde: Revisionsretten baseret på et dokument fra Kommissionen.

- 21** Samlet set er vi af den opfattelse, at Kommissionen i de seneste år havde forbedret den måde, efterretningerne blev indsamlet på. Den har udarbejdet vejledende noter og skabeloner til de nationale myndigheder med henblik på at præcisere definitioner og standardisere praksis for deres dataindsamlingsprocesser, men mangler med hensyn til fuldstændighed, uensartet detaljeringsgrad og kvaliteten af de indsamlede data på tværs af medlemsstaterne påvirker fortsat konsistensen i analyserne på EU-plan. Det kan f.eks. ikke udelukkes, at nogle af de beslaglæggelser, der er anført i Kommissionens årsrapporter for et givet år, vedrørte beslaglæggelser året forinden.
- 22** Kommissionen har taget skridt til at bistå medlemsstaterne i deres rapporteringsindsats og har udviklet muligheder for automatisk overførsel af data fra medlemsstaterne, men på tidspunktet for revisionen (oktober 2025) fandtes der ikke noget automatiseret elektronisk system til overførsel af samtlige data om ulovlig handel med tobak fra nationale til europæiske systemer.

- 23** OLAF har styrket sin kapacitet inden for dataanalyse for at forbedre efterretningen. Det har navnlig udviklet en analytisk platform (Fraud AP) til at støtte dataanalyse og efterretning. Denne platform til bekæmpelse af svig anvendes af OLAF og medlemsstaternes myndigheder til at forebygge og afsløre toldsvig, herunder ulovlig handel med tobaksvarer. Derudover blev der nedsat et særligt team til at håndtere opgaver vedrørende informationssystemet til bekæmpelse af svig (AFIS) samt toldanalyser. Der er dog stadig mangler i adgangen til de data, der er nødvendige for effektivt at bekæmpe den ulovlige tobakshandel. OLAF har navnlig ikke adgang til data fra Kommissionens [kodekssystem til importkontrol](#) (ICS2), men det har GD TAXUD. I lyset af OLAF's mandat kunne disse data bruges til bedre at understøtte dets efterforskningsbehov ved at muliggøre en målretning af indsatsen mod mistænkelige forsendelser og en hurtigere reaktion. Dette ville forbedre forebyggelsen og afsløringen af denne ulovlige aktivitet.
- 24** Samlet set bemærkede vi et spredt og usammenhængende efterretningsbillede på EU-plan, hvilket kan medføre huller i efterretningerne og dobbeltindberetning af beslaglæggelser fra medlemsstaternes myndigheder.

Kommissionen råder ikke over et pålideligt skøn på EU-plan over det ulovlige tobaksmarked, dets struktur og dets økonomiske konsekvenser

- 25** I henhold til artikel 325 i [TEUF](#) og i betragtning af Kommissionens ansvar for at beskytte EU's finansielle interesser bør denne have en effektiv strategi til bekæmpelse af den ulovlige handel med tobak. Det omfatter en vurdering af størrelsen af det ulovlige tobaksmarked, dets struktur og dets økonomiske konsekvenser som et solidt grundlag for at forstå problemets omfang. Vi gennemgik de oplysninger, Kommissionen havde til rådighed, samt dens analyse i denne henseende.
- 26** I forhold til metode er det en udfordring at vurdere omfanget af dette ulovlige tobaksmarked, da det i sigens natur er en ulovlig og hemmelig aktivitet. For at løse dette problem gennemførte Kommissionen en undersøgelse med det formål at udvikle en pålidelig, robust, reproducerbar og uafhængig metode, som både Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder kan anvende. I [Kommissionens undersøgelse](#) fra 2020 bemærkes det, at man bør overveje en kombination af metoder for at kunne vurdere markedet. Den foreslog flere løsningsmodeller for metoder svarende til forskellige ressourceniveauer.

- 27** Siden da har Kommissionen ikke foretaget et uafhængigt skøn over markedets størrelse, dets struktur eller dets økonomiske virkninger. I Kommissionens undersøgelse fra 2020 henvises der imidlertid til andre undersøgelser, herunder en årlig [KPMG-rapport](#) og resultaterne deri. Denne rapport er udarbejdet på foranledning af en tobaksproducent og indeholder en vurdering af markedets omfang og udvikling på 38 europæiske markeder, herunder alle EU-medlemsstaterne. Vi bemærkede, at flere interessenter⁴ gennemgik rapporten og var kritiske over for den, og den bør derfor fortolkes med forsigtighed.
- 28** Fra og med 2023 har OLAF forbedret sin egen årlige rapportering til ekspertgruppen for bekæmpelse af ulovlig handel med tobak (punkt [19](#)) ved at:
- opdele tobaksvarer efter kategori
 - medtage nye produkter (f.eks. vandpiber, opvarmede tobaksprodukter)
 - gøre rapporteringsprocessen hurtigere.
- 29** De data, som OLAF bruger til at give et indblik i tendenserne for markedsstrukturen, bygger hovedsageligt på beslaglæggelser i de foregående år. Oplysningerne om beslaglæggelser giver dog ikke i sig selv et fuldstændigt og aktuelt billede af markedets samlede størrelse.
- 30** Resultaterne af vores undersøgelse viste, at fire medlemsstater havde officielle data til at vurdere omfanget af det ulovlige tobaksmarked, mens andre baserede sig på undersøgelser finansieret af industrien, såsom KPMG-rapporten. Desuden påpegede myndighederne i medlemsstaterne, vi besøgte, at der bør foretages et skøn over markedets størrelse på EU-plan, hvor tobaksindustrien ikke har indflydelse på dette skøn.

⁴ [White paper legacy Book on Tobacco](#). Europa-Parlamentet, 2024.

- 31** Vores revision viste desuden, at der på nuværende tidspunkt ikke findes nogen omfattende og pålidelig vurdering af de økonomiske konsekvenser af den ulovlige handel med tobaksvarer i form af tabte skatteindtægter. [OLAF's årsrapporter](#) indeholder tal for de økonomiske konsekvenser af den ulovlige handel med tobak (i forbindelse med sager, hvor OLAF har deltaget), men indeholder ikke et skøn over de samlede skader som følge af tabte skatteindtægter i EU. Ifølge [OLAF's rapport fra 2025](#) førte dets indsats på dette område til beslaglæggelse af lidt over 427 millioner ulovlige cigaretter på verdensplan, hvoraf de 219 millioner blev konfiskeret ved EU's ydre grænser. OLAF bidrog desuden til beslaglæggelsen af 411 kilo råtabak og 53,6 kilo vandpibetobak. OLAF's arbejde på dette område betød, at man undgik et tab på over 178 millioner euro i EU-budgettet og de nationale budgetter. De seneste [dokumenter](#)⁵ fra GD TAXUD indeholder skøn over tabte skatteindtægter baseret på eksterne undersøgelser (13 milliarder euro i 2023), men disse skøn skal også fortolkes med forsigtighed. I 2024 bekræftede Kommissionen i sit [svar](#) på et parlamentarisk spørgsmål, at den ikke havde oplysninger om de økonomiske tab, som de enkelte medlemsstater havde lidt som følge af denne ulovlige aktivitet.
- 32** Vi noterer os, at Kommissionen har iværksat en specifik undersøgelse vedrørende centrale metodespørgsmål i forbindelse med vurderingen af de tabte punktafgifter på tobak. Målet er at udarbejde pålidelige skøn, der kan belyse, hvad der ligger til grund for forskellen, herunder ulovlig handel.
- 33** Samlet set mener vi, at en vurdering af omfanget af det ulovlige tobaksmarked og dets økonomiske konsekvenser vil give det nødvendige grundlag for at forstå problemets omfang, udforme passende tiltag og måle virkningen af de foranstaltninger, der iværksættes for at bekæmpe handlen. Vi bemærker dog, at der på nuværende tidspunkt hverken findes et uafhængigt og pålideligt skøn over omfanget, strukturen og de økonomiske konsekvenser af det ulovlige tobaksmarked i EU eller en omfattende vurdering af dets økonomiske konsekvenser i form af tabte skatteindtægter.

⁵ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene - Impact Assessment Report. SWD(2025) 560.

Samarbejdet og informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne er ujævnt fordelt, og der er forskellige nationale tilgange til bekæmpelse af ulovlig handel med tobak

- 34** Medlemsstaternes toldmyndigheder står i forreste linje, når det gælder om at forhindre ulovlige varebevægelser, afsløre grænseoverskridende bevægelser af ulovlige tobaksvarer og opdage ulovlige fabrikker. De spiller derfor en central rolle med hensyn til at beskytte EU's finansielle interesser og garantere dets sikkerhed. Vi vurderede, hvordan medlemsstaternes toldmyndigheder tilrettelægger kontroller og samarbejder med andre nationale myndigheder og interessenter for at afsløre og bekæmpe ulovlig handel med tobak.

Huller i EU-lovgivningen giver mulighed for forskellige nationale tilgange

- 35** En af hovedårsagerne til de forskellige tilgange blandt medlemsstaterne ligger i selve EU-rammen. Vi konstaterede, at EU-lovgivningen ikke var harmoniseret med hensyn til de vigtigste input, der anvendes ved fremstillingen af tobaksvarer, navnlig råtabak og produktionsmaskiner. Vi konstaterede desuden, at der ikke fandtes nogen harmonisering hverken med hensyn til nye typer tobaksvarer (såsom nye opvarmede tobaksvarer og væsker til e-cigaretter) eller med hensyn til onlinesalg af tobaksvarer. Råtabak og produktionsmaskiner falder uden for tobaksvaredirektivets anvendelsesområde⁶ og er derfor ikke omfattet af EU-dækkende standarder og sporbarhedskrav. Nye tobaksvarer er kun delvist reguleret, og medlemsstaterne har skønsbeføjelse over onlinesalg. Disse huller i lovgivningen risikerer at fremme ulovlig handel og skabe uensartede markedsvilkår.

⁶ [Direktiv 2014/40/EU](#) af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF.

- 36** En af de vigtigste drivkræfter bag ulovlig produktion er den mangelfulde kontrol med forsyningskæden for råtabak. Faktisk giver den nuværende EU-ramme medlemsstaterne mulighed for at vedtage foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig handel med tobak. Alle de toldmyndigheder, vi besøgte, gav udtryk for bekymring over den manglende harmonisering på EU-plan og fremhævede, at dette skabte betydelige håndhævelsesmangler og begrænsede effektiviteten af EU's indsats for at bekæmpe denne ulovlige aktivitet. De fremhævede især manglen på harmoniserede regler for råtabak og andre vigtige input (såsom produktionsmaskiner, cigarettepapir, cigaretfilter, aromaer og emballagematerialer) som en sårbarhed, der kan udnyttes til ulovlig produktion.
- 37** Resultaterne af vores undersøgelse viste, at selv om størstedelen af medlemsstaterne har indført foranstaltninger til regulering af de vigtigste input til tobaksproduktion, varierer deres fokus og tilgang betydeligt. Ifølge respondenterne i undersøgelsen er foranstaltninger til regulering af råtabak mere udbredte og gennemføres ofte inden for told- og punktafgiftsrammerne. Disse foranstaltninger er dog stadig uens på tværs af EU, idet flere medlemsstater kun anvender begrænsede eller generelle importregler i stedet for specifikke overvågnings- eller registreringskrav. I mange medlemsstater mangler der stadig regler om køb og udstedelse af licenser til produktionsmaskiner. Hvad angår de besøgte medlemsstater, har Spanien, Polen og Rumænien indtil videre indført nationale bestemmelser, der i forskelligt omfang regulerer disse områder. De besøgte kompetente nationale myndigheder påpegede imidlertid, at EU's indsats for bekæmpelse af ulovlig handel med tobak er begrænset af den retlige ramme, som ikke er fuldt harmoniseret på EU-plan.
- 38** Ifølge Kommissionen vil disse problemer sandsynligvis fortsætte, hvis EU ikke griber ind⁷. I juli 2025 fremsatte Kommissionen et [forslag](#) om at revidere tobaksbeskatningsdirektivet⁸ med henblik på at modernisere EU's punktafgiftsramme. Forslaget indeholder foranstaltninger, der skal styrke overvågningen af råtabak og dermed afhjælpe en længe tilstedeværende mangel, som medlemsstaterne gentagne gange har påpeget. Forslaget udvider desuden anvendelsesområdet for tobaksafgiftsdirektivet, så det kommer til at omfatte relevante nye produkter. På tidspunktet for udarbejdelsen af denne tekst (maj 2026) var forslaget endnu ikke blevet vedtaget.

⁷ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene - Assessment Report. [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ [Direktiv 2011/64/EU](#) af 21. juni 2011 om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak.

- 39** Kommissionens forslag fokuserer imidlertid kun på råtabak. Andre vigtige faktorer falder fortsat uden for anvendelsesområdet for de harmoniserede EU-regler, og der vil derfor sandsynligvis fortsat være forskelle i de nationale tilgange.

De nationale kontrolsystemer og håndhævelsesmetoder er forskellige

- 40** I mangel af koordinerede EU-regler opererer medlemsstaterne under fundamentalt forskellige lovgivningsmæssige rammer. I dette fragmenterede landskab kan organiserede kriminelle grupper udnytte svagheder, såsom inkonsekvent håndhævelse og manglen på en koordineret EU-dækkende tilgang til bekæmpelsen af ulovlig handel med tobaksvarer. Vi undersøgte derfor, hvordan toldmyndighederne i medlemsstaterne tilrettelægger deres håndhævelsesindsats for at bekæmpe den ulovlige handel med tobak.
- 41** I de medlemsstater, vi besøgte, konstaterede vi markante forskelle i de institutionelle strukturer, de retlige rammer og de operationelle tilgange til bekæmpelse af denne ulovlige aktivitet. Disse forskelle hænger sammen med de involverede myndigheders sammensætning og deres kompetence. Som følge heraf er der betydelige forskelle på tværs af EU i de systemer, procedurer og kontrolforanstaltninger, som de nationale myndigheder anvender.
- 42** En væsentlig forskel vedrører de ansvarlige myndigheders retlige beføjelser og mandater. I tre af de besøgte medlemsstater (Belgien, Spanien og Polen) havde toldmyndighederne omfattende lovgivningsmæssige beføjelser og særlige efterforskningsstrukturer. De kunne således gennemføre strafferetlige efterforskninger, koordinere operationer og varetage både administrative og operationelle aspekter. I Rumænien var toldmyndighederne derimod begrænset til at gennemføre administrative undersøgelser, mens straffesager udelukkende hørte under de retshåndhævende myndigheders ansvarsområde. I sådanne tilfælde er bekæmpelsen af ulovlig handel med tobak i højere grad afhængig af tværfaglige teams og samarbejdsaftaler. Vores undersøgelse fremhævede også udfordringer i forbindelse med håndhævelsen, der skyldes fragmenterede nationale lovgivningsmæssige rammer og institutionelle ordninger.

- 43** Vi bemærkede også forskelle i, hvordan ansvarsområderne vedrørende FCTC-protokollen var fordelt. I to af de medlemsstater, vi besøgte (Belgien og Rumænien), hørte protokollen under sundhedsministeriets kompetence, i Polen var det finansministeriets ansvar, og i Spanien var ansvaret delt mellem finansministeriet og sundhedsministeriet. Disse ordninger risikerer at påvirke gennemførelsen, da de myndigheder, der er ansvarlige for protokollen, måske ikke er bekendt med dens toldrelaterede aspekter, herunder beslaglæggelser og de tilhørende statistikker. Desuden kommer toldmyndighedernes synspunkter ikke nødvendigvis til udtryk på FCTC-møder, hvor forskellige nationale myndigheder deltager.
- 44** En anden væsentlig forskel vedrører de nationale strategiske rammer for bekæmpelse af ulovlig handel med tobak. Vi konstaterede betydelige forskelle mellem de besøgte medlemsstater, hvilket også kom til udtryk i undersøgelsesresultaterne. Tre af de medlemsstater, vi besøgte (Belgien, Spanien og Rumænien), baserede sig på bredere nationale rammer frem for specifikke strategier, mens kun én (Polen) betragtede den ulovlige handel med tobak som et højt prioriteret område, som landet havde en specifik strategi for. Disse forskelle medfører, at der er forskelle i det strategiske fokus og de operationelle prioriteter på tværs af medlemsstaterne.
- 45** Vi konstaterede desuden mangler i den operationelle kapacitet i de lande, vi besøgte, idet nogle toldmyndigheder havde avancerede teknologiske løsninger og andre stadig var i gang med at udvikle dem. Generelt anvender tre medlemsstater (Belgien, Spanien og Polen) et bredt udvalg af avanceret teknologisk udstyr, mens én (Rumænien) benytter teknologi til de daglige kontroller, men står over for et stigende behov for højteknologisk udstyr eller større kapacitet til datahåndtering. De operationelle fremgangsmåder varierer også, hvilket afspejler de enkelte medlemsstaters geografiske beliggenhed (f.eks. lange ydre lande- eller søgrænser), risikomiljø og institutionelle kapacitet. Det operationelle ansvar ligger hos de nationale myndigheder, hvilket bidrager til uensartet håndhævelse på tværs af EU, især mellem grænselande og ikke-grænselande, lande med stort forbrug og transitlande samt forvaltninger med forskellige ressourcer.
- 46** Kommissionens forslag til en [toldreformpakke](#) fra 2023 indeholdt oprettelsen af en ny EU-toldmyndighed og et EU-tolddatacenter, der skal centralisere tolddata, modernisere risikostyringen og fremme en mere ensartet håndhævelse i hele EU. I marts 2026 nåede Rådet og Europa-Parlamentet til politisk enighed om reformen⁹, hvorved man bekræftede indførelsen af de foreslåede elementer, selv om pakken endnu ikke er vedtaget.

⁹ [EU's toldreform](#): Rådet og Parlamentet når til enighed om skelsættende reform - Rådet for Den Europæiske Union.

- 47 De seneste sager illustrerer omfanget, den avancerede karakter af ulovlige produktionsanlæg og den operationelle kompleksitet, der er forbundet med at nedlægge dem (*figur 1*).

Figur 1 | Eksempel på et stort anlæg til produktion af ulovlige cigaretter, der blev nedlagt i Belgien i 2025



Kilde: Revisionsretten.

- 48** Under vores revision bemærkede vi, at medlemsstaterne generelt anvender ensartede metoder til beslaglæggelse og destruktion af ulovlige tobaksvarer og produktionsmaskiner. Der er dog forskelle i forhold til opbevaringsforholdene og sikkerhedsforanstaltningerne. Det er almindelig praksis i alle fire medlemsstater, vi besøgte, at beslaglagte tobaksvarer og produktionsmaskiner konfiskeres, opbevares i sikrede lagerfaciliteter og i sidste ende destrueres, når den kompetente myndighed har givet tilladelse til det. I en af de besøgte medlemsstater (Polen) er det muligt at destruere visse beslaglagte tobaksvarer straks, mens andre medlemsstater står over for juridiske eller proceduremæssige begrænsninger, der kræver langvarig opbevaring, hvilket igen medfører høje omkostninger og sikkerhedsrisici. I en anden medlemsstat, vi besøgte (Rumænien), tillader lovgivningen, at beslaglagte maskiner eller uforarbejdet tobak kan sælges eller auktioneres bort uden effektive mekanismer til at overvåge den efterfølgende anvendelse heraf, hvilket medfører en risiko for, at varerne igen finder vej til det ulovlige marked.
- 49** Endelig identificerede vi under vores revision også god praksis til fremme af bekæmpelsen af den ulovlige handel med tobak ([tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

Eksempler på god praksis i de besøgte medlemsstater

- Udvidede operative beføjelser, der muliggør hurtig indgriben

De nationale toldmyndigheder i både Belgien og Polen har omfattende efterforskningsbeføjelser, herunder mulighed for at ransage visse lokaler uden at have en ransagningskendelse. I Polen omfatter beføjelserne at anvende værktøjer som f.eks. systemet til automatisk nummerpladegenkendelse, mens specialuddannede betjente med retslige politibeføjelser i Belgien kan gennemføre avancerede efterforskningstiltag (f.eks. international overvågning, der indebærer grænseoverskridende overvågningsoperationer).

- Strukturer til løbende kommunikation og samarbejde døgnet rundt

I Belgien har man et system, der døgnet rundt videreformidler detaljerede oplysninger om beslaglæggelser til efterforskningsenheder og specialiserede told- og afgiftsteams, og i Spanien kører et "Centro de Cooperación Operativa Permanente" i døgndrift som det centrale knudepunkt for samarbejde på tværs af regioner, på nationalt plan og internationalt.

- Særlige strukturer til bekæmpelse af ulovlig handel med tobak

Rumænien har oprettet specialiserede organisatoriske enheder til at styrke indsatsen mod denne ulovlige aktivitet, herunder tjenesten for ulovlig handel med tobaksvarer, mens Polen har oprettet et kompetencecenter til at håndtere problemet.

Kilde: Revisionsretten.

- 50** Samlet set viste vores revision, at de nationale systemer til bekæmpelse af dette fænomen og de administrative strukturer varierer betydeligt, hvilket har indflydelse på, hvordan kontrollen tilrettelægges og ansvaret fordeles, hvordan strategiske og operationelle prioriteter fastlægges, og hvordan ressourcerne anvendes. Derfor er de anvendte metoder i EU forskellige, hvilket øger risikoen for en ukoordineret og ikkeharmoniseret EU-tilgang.

Overtrædelser og sanktioner er ikke tilstrækkeligt harmoniseret

- 51** Vores revision viste desuden forskelle i definitionen af tobaksrelaterede lovovertrædelser og straffenes strengthed. Denne manglende ensartethed i, hvordan smugleri og ulovlig produktion klassificeres og sanktioneres på tværs af EU, blev også bekræftet af vores undersøgelsesresultater.
- 52** Ni medlemsstater behandler smugling og ulovlig produktion som udelukkende strafbare handlinger. Andre anvender blandede systemer, hvor lovovertrædelser, der ligger under de fastsatte tærskler, behandles som administrative overtrædelser, mens mere alvorlige sager udløser straffesager. I disse systemer betragtes ulovlig produktion oftest som en strafbar handling, mens smugleri kan klassificeres som en administrativ eller strafferetlig overtrædelse afhængigt af de fastsatte grænser. Vi har dog konstateret tilfælde, hvor fængselsstraffe for ulovlig produktion var mildere end straffe for smugleri. En sådan tilgang har ingen afskrækkende virkning og løser ikke problemet med det stigende antal ulovlige produktionssteder (punkt [08](#)).
- 53** Vi mener desuden, at forskellige tilgange medfører risiko for uensartede afskrækkende virkninger og inkonsekvente håndhævelsesmæssige resultater. Tre af de medlemsstaters toldmyndigheder, vi besøgte (Belgien, Spanien og Rumænien), opfordrede til en harmonisering af både definitionerne af lovovertrædelser og strafferetlige sanktioner på tværs af EU. Rumænien påpegede, at manglen på harmoniserede sanktioner for ulovlig handel med tobak risikerer at skabe håndhævelsesmangler og tilskynde til, at kriminelle aktiviteter flyttes til jurisdiktioner med mindre strenge sanktioner.
- 54** Toldmyndighederne spiller en central rolle i bekæmpelsen af den ulovlige handel med tobak. I forbindelse med vores revision bad vi dem derfor om at udpege de centrale aspekter, som de mente bør reguleres som en prioritet på EU-plan for at gøre bekæmpelsen af dette fænomen mere effektiv. Deres svar pegede konsekvent på de samme områder, hvor toldmyndighederne så mulighed for en styrkelse af reguleringen på EU-plan. Dette sender et klart og entydigt budskab om, at både det uensartede kludetæppe af eksisterende nationale regler og manglen på regulering på centrale områder skaber sårbarheder, som medlemsstaterne ikke kan håndtere alene. De fremhævede, at en indsats på EU-plan vil bidrage til at afhjælpe lovgivningsmæssige huller i forbindelse med råtabak og andre vigtige input, sikre en ensartet behandling af nye produkter og onlinesalg samt skabe et mere ensartet regelsæt for sanktioner. Disse prioriteter blev gentaget i den feedback, vi modtog fra undersøgelsen, som ligeledes understregede behovet for en mere harmoniseret EU-ramme.

Fortsatte huller i samarbejdet og informationsudvekslingen mellem de forskellige aktører

- 55** Samarbejde spiller en central rolle i bekæmpelsen af ulovlig handel med tobak og foregår på nationalt, grænseoverskridende og EU-plan. Disse ordninger er baseret på EU-lovgivning¹⁰, der fastlægger medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til samarbejde, gensidig bistand, informationsudveksling og forebyggelse af svig. Vi undersøgte, hvordan myndighederne i de medlemsstater, vi besøgte, samarbejdede gennem operationel koordinering og udveksling af efterretninger, hvordan de anvendte EU's kommunikationssystemer, og hvordan de samarbejdede med andre interessenter.
- 56** Samlet set viste vores revision, at det nationale samarbejde i de besøgte medlemsstater fungerer tilfredsstillende, men med markante strukturelle begrænsninger i visse sammenhænge. Toldmyndigheder, politi, grænsemyndigheder og anklagemyndigheder udveksler typisk oplysninger og gennemfører fælles aktioner, men omfanget af samarbejdet varierer. I nogle tilfælde bygger det på uformelle aftaler eller overenskomster om generelt samarbejde, men informationssystemerne er ikke altid compatible, og det nationale samarbejde er stadig ikke tilstrækkeligt integreret, hvilket medfører forsinkelser i informationsudvekslingen.
- 57** Forskelle i mandater, adgangsrettigheder og operationelle prioriteter kan også stå i vejen for undersøgelser og påvirke effektiviteten af fælles operationer mellem nationale myndigheder. Selvom der i varierende grad findes mere integrerede koordineringsmekanismer, fælles analyseværktøjer og infrastruktur til udveksling af oplysninger i realtid i tre af de medlemsstater (Belgien, Spanien og Polen), vi besøgte, er disse fremgangsmåder ikke ensartede, hvilket bidrager til uensartede nationale reaktioner på den ulovlige handel med tobak. Da den ulovlige handel med tobak er et globalt fænomen, og de ulovlige netværk opererer på tværs af landegrænserne, har disse nationale begrænsninger også konsekvenser for koordineringen på tværs af landegrænserne.

¹⁰ Herunder [EU-toldkodeksen](#) og de retlige rammer for Europol, OLAF og EU's informationsudvekslingssystemer.

- 58** En effektiv grænseoverskridende indsats forudsætter, at de nationale myndigheder samarbejder i realtid med alle de berørte medlemsstater i hele den ulovlige forsyningskæde, så de kan identificere ulovlige tobaksforsendelser eller produktionsanlæg og spore bevægelserne af de pågældende produkter tids nok til, at der kan iværksættes effektive håndhævelsesforanstaltninger. Det hele afhænger af, at informationerne udveksles hurtigt og fortolkes på en måde, der nøjagtigt afspejler de faktiske operationelle forhold. Datastrømme af høj kvalitet er derfor nødvendige for at kunne træffe velinformerede beslutninger og iværksætte koordinerede tiltag.
- 59** Udvekslingen af efterretninger på tværs af landegrænserne er dog stadig varierende. Medlemsstaternes myndigheder udveksler oplysninger med deres modparter, især med nabolandene, men omfanget og konsistensen af oplysningerne varierer, selv når der er tegn på grænseoverskridende relevans. Under vores revision udtog vi en stikprøve på 10 beslaglæggelser i hver af de besøgte medlemsstater for at kontrollere, om oplysningerne var blevet delt med de kompetente myndigheder i en anden medlemsstat. På baggrund af en stikprøve på 10 sager pr. medlemsstat så vi kun samarbejde i henholdsvis 2, 3, 4 og 5 ud af 10 sager.
- 60** De toldmyndigheder, vi besøgte, oplyste desuden, at de undertiden modtager ufuldstændige eller forsinkede oplysninger, og påpegede uoverensstemmelser med hensyn til typen og omfanget af de udvekslede informationer. Som følge heraf varierer kvaliteten, fuldstændigheden og aktualiteten af de udvekslede oplysninger betydeligt. Disse forskelle begrænser medlemsstaternes mulighed for at foretage risikoanalyser, står i vejen for operationel opfølgning og reducerer deres effektivitet med hensyn til at reagere på nye trusler. Alle fire medlemsstater, vi besøgte, pegede på behovet for en hurtigere, realtidsbaseret og mere struktureret grænseoverskridende informationsudveksling som en topprioritet for at styrke indsatsen mod den ulovlige handel med tobak. Vores undersøgelsesresultater pegede også på styrket grænseoverskridende samarbejde som et af de vigtigste forbedringsområder på tværs af EU for bedre at bekæmpe dette fænomen.

61 Der findes flere systemer, som medlemsstaternes myndigheder kan bruge til at kommunikere og udveksle data, der hver især er knyttet til en specifik retlig ramme og et specifikt operationelt formål.

- Netværksprogrammet til sikker informationsudveksling (SIENA) - der administreres af Europol - er designet til udveksling af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder og til at understøtte operationel og efterforskningsmæssig kommunikation samt deling af efterretninger om kriminalitet.
- Informationssystem til bekæmpelse af svig (AFIS), der forvaltes af OLAF, anvendes til administrativt samarbejde i henhold til Rådets [forordning \(EF\) nr. 515/97](#), herunder udveksling af meddelelser om gensidig bistand.
- Selvom [Napoli II-konventionen](#)¹¹ ikke fastlægger et specifikt kommunikationssystem, udgør den det retlige grundlag for udveksling af oplysninger mellem toldmyndigheder i straffesager, herunder efterforskning i sager vedrørende tobak.

62 I praksis konstaterede vi imidlertid, at brugen af disse systemer varierer fra den ene medlemsstat til den anden. De fleste af disse toldmyndigheder benytter sig primært af SIENA, mens de øvrige i højere grad anvender AFIS eller samarbejder inden for rammerne af Napoli II-konventionen. Desuden viste det sig i løbet af vores arbejde, at der ikke altid var en ensartet forståelse af, hvilket retsgrundlag der var relevant for de enkelte kanaler, og at oplysninger undertiden blev videreformidlet via systemer, der ikke var beregnet til dette formål - for eksempel ved brug af SIENA til udveksling af oplysninger, der falder ind under forordning (EF) nr. 515/97. Ifølge Kommissionens [hvidbog om revision af strukturen til bekæmpelse af svig](#)¹², udnyttes bestemmelserne om udveksling af oplysninger i forordning (EF) nr. 515/97 ikke fuldt ud, og en mere effektiv anvendelse vil styrke den gensidige bistand mellem de nationale administrative myndigheder inden for forebyggelse af svig.

¹¹ Konvention udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om gensidig bistand og samarbejde mellem toldmyndighederne. [EFT C 24 af 23.1.1998](#), s. 2.

¹² Hvidbog om revision af strukturen til bekæmpelse af svig. [COM\(2025\) 546](#), s. 7.

- 63** Brugen af forskellige kommunikationskanaler og det uensartede kendskab til de relevante retlige rammer skal desuden ses i kombination med, at toldmyndighederne i hele EU arbejder ud fra forskellige mandater og beføjelser (punkt 42). Dette har også indflydelse på, hvordan og med hvem de udveksler informationer. Denne situation kan undertiden skabe forvirring på det operationelle plan. Samlet set medfører denne situation driftsmæssige udfordringer og øger risikoen for, at oplysninger udveksles via kanaler, der hverken er juridisk eller teknisk hensigtsmæssige. I deres svar på vores undersøgelse pegede medlemsstaterne også på, at de mange forskellige kommunikationskanaler udgør en hindring for udvekslingen af efterretninger.
- 64** På EU-plan spiller OLAF en central rolle i forbindelse med komplekse undersøgelser, der involverer flere medlemsstater. I 2023 bistod OLAF eksempelvis de nationale myndigheder med at nedlægge en af de største ulovlige cigaretfabrikker i Spanien, som havde forbindelse til et kriminelt netværk, der opererede i seks andre EU-lande og nabolande. Ifølge de spanske myndigheder bidrog OLAF til informationsudvekslingen, leverede analytiske bidrag og teknisk støtte samt hjalp med at koordinere efterforskningsstrategien (figur 2).

Figur 2 | Eksempel på den største ulovlige cigaretfabrik, der nogensinde er blevet nedlagt i Spanien



Kilde: Revisionsretten.

- 65** Myndighederne i medlemsstaterne udtrykte ligeledes deres påskønnelse af samarbejdet med Europol og fremhævede den værdifulde analytiske støtte samt den rolle, som Europol spiller i forbindelse med udveksling og analyse af efterforskningsinformation. Hvad angår Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO), konstaterede vi i de fire besøgte medlemsstater, at samarbejde i forbindelse med tobaksrelaterede efterforskninger var mindre hyppigt, hvilket afspejler ansvarsfordelingen mellem de forskellige aktører, idet EPPO kun spiller en begrænset rolle under efterforskningen og hovedsageligt er aktiv i retsforfølgingsfasen.
- 66** Samlet set konstaterede vi, at samarbejdet mellem medlemsstaternes myndigheder fortsat er ujævnt med hensyn til kvaliteten, fuldstændigheden og aktualiteten af de udvekslede informationer. Både OLAF og Europol fremmer udvekslingen af oplysninger, men sameksistensen af to hovedkanaler samt forskellige retlige rammer og kompetenceområder giver en kompleks situation med forskellige tilgange på tværs af EU. Desuden overføres oplysningerne ikke altid via de rette kommunikationssystemer.

Samarbejdsaftaler med tobaksproducenterne mangler gennemsigtighed og risikerer at underminere håndhævelsesindsatsen

- 67** Med hensyn til samarbejdet med tobaksproducenterne havde alle fire besøgte medlemsstater indgået aftalememoranda med tobaksproducenter ([tekstboks 3](#)).

Tekstboks 3

Aftalememoranda er frivillige, ikke-bindende samarbejdsaftaler mellem de enkelte medlemsstater og tobaksproducenterne

- Aftalememorandummet mellem Philip Morris International og Italien, der blev indgået i 1999, var blandt de første af sin art og dannede grundlag for efterfølgende aftalememoranda.
- Det nøjagtige antal aftalememoranda, der er indgået mellem de internationale tobaksproducenter og regeringerne, er ikke kendt.
- Det erklærede mål med disse aftalememoranda er at bekæmpe ulovlig handel med tobak, hovedsagelig gennem udveksling af oplysninger, herunder generelle tendenser og markedsoplysninger.

Kilde: Revisionsretten.

- 68** Resultaterne af vores spørgeundersøgelse viste, at der findes sådanne aftalememoranda i omkring halvdelen af medlemsstaterne. Disse aftalememoranda er som regel ikke offentligt tilgængelige. Det var også tilfældet for de fire besøgte medlemsstater. Toldmyndighederne var ikke bekendt med indholdet af dem.
- 69** De myndigheder i medlemsstaterne, som vi besøgte, oplyste, at disse aftaler udgjorde en ramme for det operationelle samarbejde, men påpegede, at samarbejdet hovedsageligt foregik på *ad hoc*-basis og ikke blev understøttet af regelmæssige møder. De påpegede dog, at et samarbejde med tobaksproducenterne kunne indebære praktiske fordele i bestemte operationelle sammenhænge. De bemærkede, at disse aftaler kunne fremme uddannelse, teknisk støtte og målrettet informationsudveksling, når det var nødvendigt. De fremhævede også værdien af fabrikanternes ekspertise i forbindelse med afsløringsaktiviteter, navnlig i forbindelse med kontrol af maskiner og vurdering af de beslaglagte cigaretters ægthed.
- 70** WHO's rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning (FCTC)¹³ forpligter parterne til at beskytte folkesundhedspolitikken ved at undgå og strengt begrænse kontakten med tobaksindustrien. Desuden kræver retningslinjerne for gennemførelsen af artikel 5, stk. 3, i WHO's FCTC, som er vedtaget af partskonferencen (CoP), at sådanne samarbejder foregår på en gennemsigtig måde, begrænses til det, der er strengt nødvendigt for reguleringen, og ikke skaber interessekonflikter. På grund af den manglende gennemsigtighed med hensyn til indholdet og overvågningen af disse aftalememoranda var det ikke muligt at vurdere, om de overholdt disse garantier.
- 71** Den manglende gennemsigtighed begrænser også ansvarligheden for de aktiviteter, der gennemføres i henhold til disse aftaler, og gør det vanskeligt at vurdere, hvilken indvirkning de måtte have på håndhævelsesindsatsen. Sådanne ordninger giver tobaksproducenterne en formel samarbejdskanal med håndhævelsesmyndighederne, om end der ikke findes dokumenterede sikkerhedsforanstaltninger, der sikrer, at håndhævelsesprioriteterne forbliver uafhængige af producenternes kommercielle interesser. Dette skaber en risiko for, at håndhævelsesindsatsen kan blive partisk i forhold til de spørgsmål, som producenterne har fremhævet.
- 72** Samlet set giver medlemsstaternes praksis med frivillige aftaler med tobaksproducenterne anledning til bekymring med hensyn til gennemsigtighed og overholdelse af kravene i WHO's rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning (FCTC).

¹³ Artikel 5, stk. 3.

EU's indsats mod ulovlig handel med tobak er usammenhængende, mangler klare prioriteter, og dens virkning vurderes ikke

- 73** En effektiv indsats mod ulovlig handel med tobak kræver en samlet og koordineret indsats fra EU's side for at styrke samarbejdet og fastlægge prioriteter og ressourcer. Kommissionen og Rådet spiller en afgørende rolle i fastlæggelsen af prioriteter og koordineringen af indsatsen på EU-plan for at håndtere dette grænseoverskridende fænomen på rette måde.
- 74** En klart defineret planlægningsmekanisme kan bidrage til at fastlægge mål og prioriteter samt understøtte en EU-dækkende tilgang ved at fastlægge klare ansvarsområder og tidsbestemte mål. Vi gennemgik Kommissionens ramme for bekæmpelse af denne ulovlige aktivitet og undersøgte, hvordan Kommissionen støttede gennemførelsen af relaterede foranstaltninger, herunder dem, der blev gennemført på nationalt plan, og hvordan den overvågede dem. Vi undersøgte også, om Kommissionen havde vurderet konsekvenserne af EU's og medlemsstaternes samarbejde med tobaksproducenterne.

Ansaret deles mellem flere EU-aktører

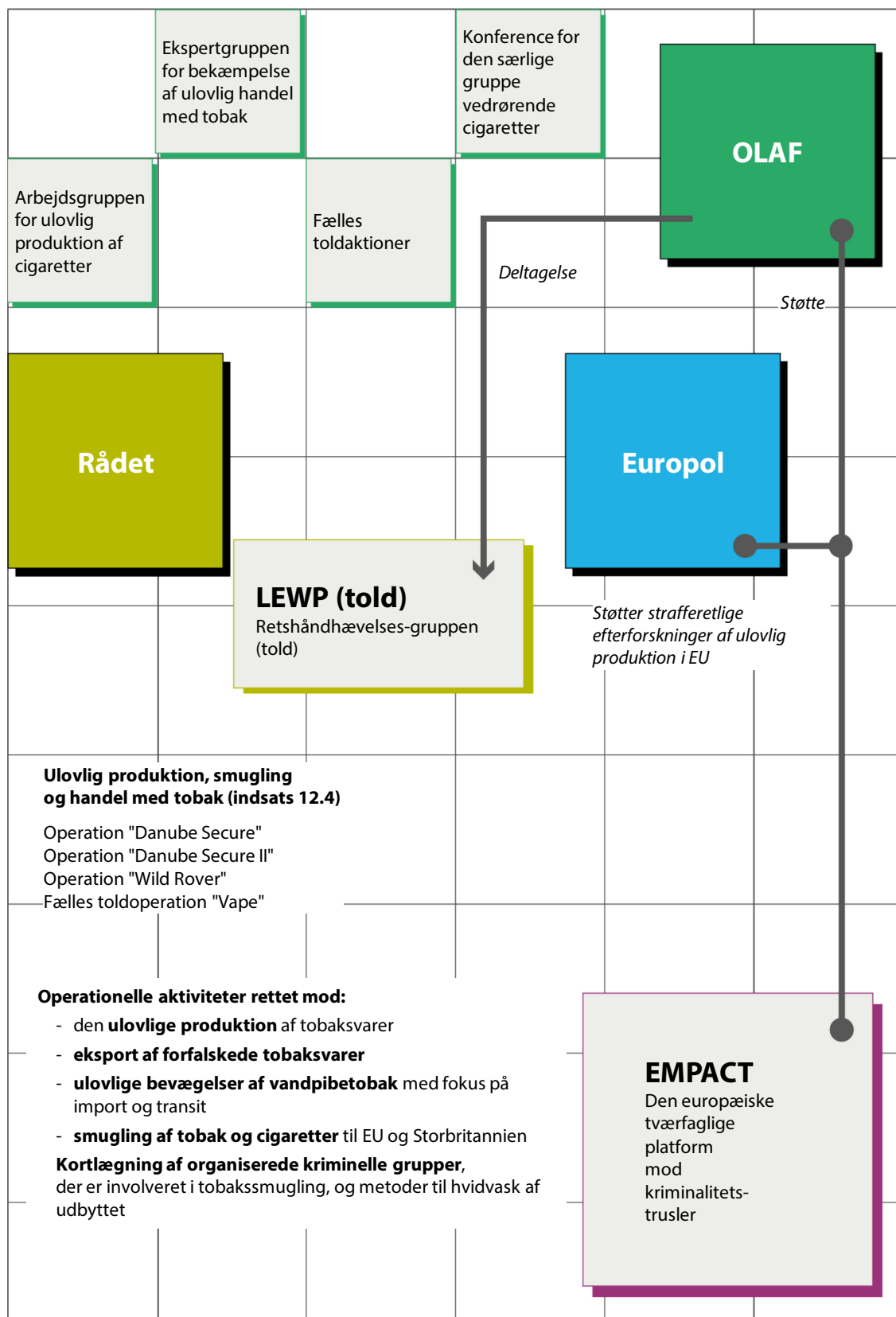
- 75** I Kommissionen er der tre hovedafdelinger, der beskæftiger sig med tobaksrelaterede spørgsmål, men ud fra forskellige synsvinkler: sundhed (Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer sikkerhed, GD SANTE), beskatning (GD TAXUD) og bekæmpelse af svig (OLAF). OLAF spiller en central rolle i bekæmpelsen af denne ulovlige aktivitet. Inden for sit mandat bidrager den til beskyttelsen af EU's finansielle interesser ved at gennemføre administrative undersøgelser samt ved at iværksætte og koordinere tilknyttede operationelle og analytiske foranstaltninger.
- 76** OLAF omstrukturerede sin organisation i 2020, hvorved den specifikke strategienhed, der havde eksisteret siden 2012, blev lagt ind under direktoratet for efterforskning for at støtte operationelle aktiviteter. OLAF's rolle i at støtte EU-institutionerne og medlemsstaterne, når de udformer deres politikker for ulovlig handel med tobak, udmønter sig gennem kontorets operationelle aktiviteter.

77 Følgende aktører iværksætter også konkrete tiltag mod den ulovlige handel med tobak:

- Europol støtter medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder i bekæmpelsen af grov kriminalitet. Under bekæmpelsen af ulovlig handel med tobak fokuserer Europol primært på ulovlig produktion.
- LEWP (told) arbejder inden for forebyggelse, afsløring og efterforskning af kriminalitet og andre ulovlige aktiviteter. I perioden 2024-2025 havde den én konkret foranstaltning vedrørende tobak.
- EMPACT tager fat på de største trusler fra alvorlig og organiseret international kriminalitet. I sin EMPACT-cyklus for 2022-2025 havde den en operationel handlingsplan vedrørende afgiftssvig, som omfattede en række operationelle tiltag specifikt rettet mod tobak.

78 Alle de fire myndigheder i medlemsstaterne, vi besøgte, deltager i EU-tiltag såsom fælles toldaktioner (FTA'er), **EMPACT**-handlingsplaner og LEWP-toldaktioner. **Figur 3** viser, at forskellige aktører er involveret i flere forskellige tiltag og samtidig støtter eller deltager i andre tiltag.

Figur 3 | Aktører, der deltager i tiltag mod ulovlig handel med tobak



Kilde: Revisionsretten.

- 79** Vi konstaterede, at målene for EU's indsats mod ulovlig handel med tobak var klare, veldefinerede og rettet mod specifikke operationelle trusler, og at de bragte eksperter fra de deltagende medlemsstater sammen for at indsamle og analysere data, udveksle synspunkter om bedste praksis og målrette operationelle aktiviteter. Ifølge de besøgte medlemsstater vil en klar rollefordeling kunne forbedre den samlede effektivitet. De medlemsstater, vi besøgte, fremhævede eksempelvis positive aspekter ved EMPACT's aktiviteter (en fast struktur, større effektivitet i indsatsen mod og opløsningen af kriminelle netværk samt et bredere fokus) og ved JCO'ernes aktiviteter (en god forberedelsesfase, god organisering og koordinering). Myndighederne i tre af de besøgte medlemsstater (Belgien, Spanien og Rumænien) fandt, at LEWP (told)-aktiviteterne havde mindre virkning og var af mindre værdi på grund af deres regionale fokus.
- 80** Flere medlemsstater, herunder tre af dem, vi besøgte, udtrykte også bekymring over de overlappende EU-initiativer. Disse involverede ofte de samme deltagere og gav dobbeltarbejde i forbindelse med forberedelse af møder, besvarelse af spørgeskemaer om relaterede emner og fordeling af ressourcer. De påpegede, at de mange arbejdsgrupper øgede arbejdsbyrden for myndigheder med begrænsede ressourcer og personale, samtidig med at de mindskede produktiviteten af koordineringen på EU-plan. For eksempel bemærkede vi, at ingen medlemsstat frivilligt meldte sig til at lede en foreslået indsats mod smugling af tobaksvarer, og derfor er denne indsats ikke medtaget i den kommende LEWP-toldhandlingsplan.
- 81** Under vores revision konstaterede vi også, at det ikke var klart for medlemsstaterne, hvilket EU-organ der skulle stå i spidsen for bekæmpelsen af den ulovlige tobakshandel. Dette fører til en usammenhængende tilgang til samarbejde på EU-plan alt efter de enkelte medlemsstaters prioriteter. Mens myndighederne i nogle medlemsstater anførte, at Europol var blevet deres vigtigste samarbejdspartner på EU-plan med tilført merværdi gennem tilvejebringelsen af efterforskningsværktøjer (f.eks. droner og telefoner), fandt andre medlemsstater det lettere at samarbejde med OLAF. Disse forskellige synspunkter afspejler medlemsstaternes forskellige tilgange til bekæmpelsen af den ulovlige handel med tobak: Nogle prioriterer opsporing og opløsning af kriminelle netværk, mens andre lægger større vægt på beslaglæggelser og inddrivelse af tabte offentlige indtægter.
- 82** En effektiv indsats mod ulovlig handel med tobak kræver en samlet og koordineret indsats fra EU, der inddrager alle relevante aktører. I den forbindelse bekræftede Kommissionen, at der ikke var noget enkelt organ, der havde ansvaret for at afstemme og koordinere prioriteterne for de forskellige initiativer og involverede aktører.
- 83** Samlet set mener vi, at denne brede vifte af initiativer risikerer at skabe unødvendige overlapninger i aktørernes aktiviteter og medfører en uforholdsmæssig stor administrativ byrde for både EU-organer og -medlemsstater.

Kommissionen mangler klare prioriteter

- 84** I 2023 vedtog Kommissionen [resultatet af gennemførelsen af den anden handlingsplan](#)¹⁴, hvori den konkluderede, at de fleste af foranstaltningerne i denne plan var afsluttet. OLAF fortsatte sin støtte til en effektiv gennemførelse af alle foranstaltninger (punkt [94-102](#)). I lyset af de nye udfordringer overvejede OLAF på baggrund af disse resultater også nye prioriteter og retningslinjer for bekæmpelsen af ulovlig handel med tobak. Vi undersøgte disse nye prioriteter og retningslinjer, som OLAF har foreslået.
- 85** Under det 12. møde om bekæmpelse af ulovlig handel med tobak i oktober 2023 foreslog OLAF, at man skulle gå over til en ny, fleksibel og mere målrettet tilgang for støtte til de centrale strategier, som medlemsstaterne havde udpeget, ved at oprette arbejdsgrupper under ekspertgruppen for bekæmpelse af ulovlig handel med tobak. Ifølge OLAF blev denne nye tilgang indført for hurtigt at kunne reagere på nye tendenser og udfordringer inden for den ulovlige handel med tobak. Tilgangen supplerer også OLAF's eksisterende foranstaltninger, der følger af den anden handlingsplan, navnlig operationelle aktiviteter (punkt [95](#)).
- 86** Et af de centrale områder, som medlemsstaterne udpegede som en prioritet for arbejdsgrupperne, var ulovlig cigaretproduktion. På det 13. møde i ekspertgruppen for bekæmpelse af ulovlig handel med tobak i april 2024 blev der derfor godkendt en arbejdsgruppe for ulovlig produktion af cigaretter (WGICP), og der blev udpeget tre konkrete projekter, der skulle gennemføres. WGICP indledte sit arbejde med en rundspørge blandt medlemsstaterne for at indsamle oplysninger om den nationale lovgivning vedrørende godkendelse af tobaksmaskiner samt de protokoller, der anvendes til destruktion af maskiner, som anvendes i ulovlig cigaretproduktion. I april 2025 fremlagde WGICP en beretning om sine aktiviteter. Kun ét af de tre udpegede projekter (en undersøgelse) var blevet gennemført, og der var leveret to resultater fra den bredere vifte af mulige resultater. Dette omfattede udarbejdelsen af retningslinjer, der skulle gennemføres på EU-plan, samt input til mulige lovgivningsinitiativer. Ekspertgruppen havde overvejet at nedsætte andre arbejdsgrupper til at behandle andre prioriteter, men på grund af ressourcemæssige begrænsninger i medlemsstaterne på tidspunktet for vores revision havde den endnu ikke gjort det.

¹⁴ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene - Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade. [SWD\(2023\) 409](#).

87 Vi konstaterede en række mangler ved denne nye tilgang, der har til formål at understøtte centrale strategiske prioriteter gennem nedsættelse af arbejdsgrupper. Vi bemærkede, at der ikke fandtes en strategisk planlægningsramme for fastlæggelse af indsatser, oprettelse af nye arbejdsgrupper eller vurdering af hensigtsmæssigheden af den nye tilgang. Der var desuden kun begrænsede ressourcer til rådighed på medlemsstatsniveau til at deltage i yderligere arbejdsgrupper. Vi konstaterede nemlig, at det i første omgang kun var fem medlemsstater, der besluttede at deltage i denne arbejdsgruppe, mens yderligere tre tilsluttede sig senere. Selv om WGICC blev oprettet, kunne lignende resultater være opnået gennem andre eksisterende arbejdsgrupper (*figur 3*).

88 WGICP-rapporten fremhævede manglen på en fælles tilgang blandt medlemsstaterne med hensyn til tre centrale spørgsmål:

- kravet om tilladelse/licens med henblik på installation af produktionsmaskiner til cigaretter
- proceduren for sikker opbevaring og destruktion af maskiner og komponenter efter beslaglæggelse
- registreringen af identifikationskoder for tobaksmaskiner.

89 Denne nye tilgang med arbejdsgrupper havde til formål at identificere, hvilke af medlemsstaternes prioriteter der bedst kunne håndteres på EU-plan. I arbejdsgruppens rapport var konklusionen i sidste ende, at de identificerede problemer bør løses af medlemsstaterne på baggrund af bedste praksis, hvilket dermed afviger fra det oprindelige mål.

90 Desuden har OLAF til formål at spille en mæglerrolle i WGICP, hovedsagelig ved at yde organisatorisk støtte til medlemsstaterne. F.eks. er det WGICP's opgave at indsamle informationer og udveksle bedste praksis blandt medlemsstaterne, men uden at fastsætte specifikke håndhævelsesforanstaltninger.

91 Endelig fokuserer WGICP på foranstaltninger, der vedrører et område, der er identificeret som en ny og vedvarende udfordring, nemlig ulovlig produktion. Et andet centralt prioriteret område var nye rygeprodukter såsom e-cigaretter, som blev identificeret som et problem i 2023. I 2025 blev der gennemført en undersøgelse, som kortlagde national lovgivning, forbud og beskatning vedrørende disse nye produkter. En af de medlemsstater, vi besøgte, mente at man havde forpasset muligheder for at reagere mere proaktivt og forudse nye tendenser, især hvad angår nye produkter (f.eks. e-væsker og e-cigaretter). Vi har dog konstateret, at OLAF i 2023 iværksatte operationelle tiltag vedrørende nye nikotinprodukter.

- 92** Samlet set konstaterede vi, at den nye tilgang, hvor man støtter centrale områder gennem oprettelsen af arbejdsgrupper, såsom WGICP, ikke førte til tilstrækkelige tiltag.
- 93** Ifølge alle de medlemsstatsmyndigheder, vi besøgte, manglede EU en klar strategi eller handlingsplan, og Kommissionen kunne udarbejde en sådan strategi med henblik på at bekæmpe denne ulovlige aktivitet på lang sigt. De anfører, at dette ikke vil være i strid med behovet for en fleksibel tilgang som følge af det konstant skiftende marked for ulovlig tobak.

Kommissionen støtter medlemsstaterne, men overvåger ikke gennemførelsen eller vurderer ikke virkningerne af deres tiltag

- 94** Kommissionen er ansvarlig for at beskytte EU's finansielle interesser. Gennem sin rolle støtter OLAF den effektive gennemførelse af medlemsstaternes indsats mod ulovlig handel med tobaksvarer som anført i [resultatet af gennemførelsen af den anden handlingsplan](#).
- 95** OLAF udfører operationelle aktiviteter til at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer, herunder:
- administrative undersøgelser
 - koordinering af medlemsstaternes politikker
 - tilrettelæggelse af FTA
 - tilrettelæggelse af den årlige konference om tobak.
- 96** OLAF's aktiviteter samler myndigheder fra EU-lande og tredjelande for at udveksle teknisk ekspertise, fastlægge operationelle strategier og præsentere nye tendenser og trusler. OLAF leverer efterretningsoplysninger og giver myndighederne mulighed for at anvende forskellige [AFIS-komponenter](#), som bruges til at overvåge mistænkelige forsendelser, identificere nye mistænkelige forsendelser og afdække svindelmønstre.
- 97** Vi konstaterede, at myndighederne i medlemsstaterne satte pris på den operationelle støtte, som OLAF ydede i bekæmpelsen af den ulovlige handel med tobak. De myndigheder, vi besøgte, fremhævede især OLAF's rolle i forbindelse med indsamling af efterretninger, koordinering af grænseoverskridende efterforskninger under fælles operationer samt organisationens netværk af retshåndhævende myndigheder som særdeles gavnlig.

- 98** OLAF fremmer anvendelsen af specifikke EU-værktøjer og -systemer til at støtte medlemsstaternes myndigheder i bekæmpelsen af denne ulovlige handel med tobak. Konkret rapporterer OLAF om anvendelsen af EU-programmet for bekæmpelse af svig (UAFP) og det centrale testcenter for tobaksvarer (TOBLAB) på møderne i ekspertgruppen for bekæmpelse af ulovlig handel med tobak.
- 99** Vi konstaterede, at selv om brugen af UAFP og TOBLAB er steget på det seneste, anvendes de stadig ikke af alle medlemsstater. Det skal især bemærkes, at kun 14 medlemsstater anvendte UAFP, og kun 16 medlemsstater anvendte TOBLAB i revisionsperioden. Alle de besøgte medlemsstatsmyndigheder angav, at dette også skyldes de tekniske begrænsninger i systemerne, især hvad angår TOBLAB's analysekapacitet med hensyn til antallet af prøver og den tid, det tager at levere resultaterne.
- 100** FCTC-protokollen er et vigtigt redskab i bekæmpelsen af den ulovlige handel med tobaksvarer på verdensplan, og det er derfor afgørende, at den gennemføres korrekt. Vi konstaterede, at OLAF havde nedsat en projektgruppe sammen med medlemsstaterne vedrørende gennemførelsen af FCTC-protokollen med henblik på at muliggøre en udveksling af synspunkter. Projektgruppens sidste møde blev imidlertid afholdt i januar 2019. Vi konstaterede desuden, at OLAF afholder oplæg om FCTC-protokollen, men disse aktiviteter vedrører hovedsageligt driften af FCTC-protokollen (f.eks. budgettet eller arbejdsplanen) og forberedelsen af partsmødet snarere end selve gennemførelsen af FCTC-protokollen.
- 101** Inden for de nuværende rammer har Kommissionen hverken en formel rolle i overvågningen af gennemførelsen af FCTC-protokollen eller med hensyn til de nationale strategier til at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer. For den periode, der er omfattet af denne revision, har Kommissionen derfor heller ikke vurderet den faktiske virkning eller effektivitet af EU's eller medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer. Derfor mangler den et solidt videnskabeligt grundlag, der kan danne rammen om koordineringen af medlemsstaternes indsats på området. Selv om Kommissionen regelmæssigt evaluerer effektiviteten af foranstaltningerne under dens ansvarsområde, fandt vi ingen omfattende vurdering af den samlede effektivitet af de foranstaltninger, der er truffet på EU-plan for at bekæmpe ulovlig handel med tobak.
- 102** Manglen på en fælles tilgang til gennemførelsen af visse bestemmelser i FCTC-protokollen blev påpeget i WGICP-rapporten (punkt 88). Myndighederne i alle fire besøgte medlemsstater udtrykte bekymring over dette og påpegede, at der manglede tilbagemelding og vejledning fra Kommissionen vedrørende gennemførelsen af FCTC-protokollen. De så gerne, at OLAF her påtog sig en mere koordinerende rolle på de områder, der hører under OLAF's beføjelser.

Kommissionen har ikke foretaget en omfattende vurdering af virkningen af EU's aftaler med tobaksproducenterne

103 I 2010 indgik Kommissionen og alle medlemsstater¹⁵ (undtagen Sverige) en aftale med British American Tobacco (BAT)¹⁶ og Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ om at bekæmpe cigaretsmugling og forfalskning. Disse aftaler udløber i 2030.

Tekstboks 4

Der er indgået samarbejdsaftaler med tobaksproducenter

Retligt bindende aftaler, der er gældende indtil den 15. juli (BAT) og den 27. september 2030 (ITL).

Omfattede nøgleelementer:

- udveksling af oplysninger - udveksling af data og efterretninger om beslaglæggelser og mistænkelige forsendelser
- sporing og opsporing - foranstaltninger til forbedring af kontrollen med forsyningskæden
- overholdelsesforpligtelser - gennemførelse af interne kontroller og "due diligence"-systemer ("kend din kunde")
- finansielle bestemmelser - betalinger til EU og medlemsstaterne, herunder betalinger i forbindelse med beslaglæggelse af ægte varer
- rapporteringspligt - en årlig overensstemmelsesrapport, der fremlægges og drøftes på et årligt møde mellem OLAF og medlemsstaterne.

Kilde: Revisionsretten, baseret på samarbejdsaftalerne.

104 OLAF er ansvarligt for at forvalte fordelingen af betalinger og mekanismen til anmeldelse af beslaglæggelser. I henhold til disse aftaler kan OLAF udsende en formel meddelelse, hvis det har rimelig grund til at antage, at BAT og ITL ikke overholder deres forpligtelser. Indtil videre har OLAF aldrig udstedt en påmindelse eller en erklæring om manglende overholdelse i henhold til aftalen.

¹⁵ Kroatien har også været omfattet af aftalerne siden landets tiltrædelse af EU i 2013.

¹⁶ [Cooperation Agreement with British-American Tobacco \(Holdings\) Limited](#) af 15. juli 2010.

¹⁷ [Co-operation Agreement with Imperial Tobacco Limited](#) af 27. september 2010.

- 105** Vi bemærkede, at disse aftaler aldrig er blevet revideret eller ajourført siden deres undertegnelse, selv om markedet for ulovlig tobak og de lovgivningsmæssige rammer har ændret sig markant (*bilag II*). For eksempel har væksten i antallet af ulovlige produktionsanlæg i Europa medført et større udbud af forfalskede produkter i forhold til dengang, aftalerne blev indgået.
- 106** Vi konstaterede desuden, at der ikke findes en omfattende mekanisme til at vurdere disse aftalers effektivitet, og indtil videre har hverken Kommissionen eller tobaksproducenterne (BAT og ITL) vurderet aftalernes virkning. Der har dog været en gradvis nedgang i antallet af beslaglagte ægte varer sammenlignet med forfalskede varer.
- 107** Disse aftaler har mødt kritik fra forskellige aktører¹⁸. Kommissionen stillede spørgsmål ved deres relevans i lyset af ændringerne på markedet og tog derved hensyn til de administrative omkostninger og de omkostninger for omdømmet, der følger af samarbejdet med tobaksproducenterne¹⁹. Vi bemærker, at Kommissionen i 2018 hørte de berørte medlemsstater om to muligheder: Fortsæt de på det tidspunkt gældende aftaler, eller opsig disse aftaler før tid. Da der ikke var enstemmighed blandt medlemsstaterne om en tidlig ophævelse, fandt Kommissionen det hensigtsmæssigt at fortsætte med aftalerne. Tobaksproducenterne påpegede desuden, at EU-aftalen var forældet og ikke længere var relevant eller egnet til det oprindelige formål. Desuden påpegede tobaksproducenterne, at midlerne fra EU-aftalen ville blive udnyttet langt bedre af medlemsstaterne, hvis de blev udbetalt direkte til de relevante myndigheder i medlemsstaterne, hvor de kunne bruges til operationelle aktiviteter og støtte til frontlinjepersonalet.

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

¹⁹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene - Technical assessment of the PMI agreement [SWD\(2016\) 44](#).

- 108** Overordnet set mener vi på grundlag af de foreliggende oplysninger, at anvendeligheden af disse aftaler ikke er klart påvist.

Vedtaget af Afdeling IV, der ledes af Petri Sarvamaa, medlem af Revisionsretten,
i Luxembourg på mødet den 8. juli 2026.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag

Bilag I - Om revisionen

Ulovlig handel med tobak

- 01** Den ulovlige handel med tobak er et globalt fænomen, der har betydelige konsekvenser for EU. Mens det samlede tobaksforbrug er fortsat med at falde, anses mængden af ulovlige tobaksvarer i EU for at være steget i de seneste år. I 2023 blev mængden af ulovlige tobaksvarer anslået til at udgøre 8,8 % af det samlede forbrug af cigaretter¹.
- 02** [Kommissionen anslår](#), at den ulovlige handel med tobaksvarer medfører årlige finansielle tab på over 13 milliarder euro for både EU's og dets medlemsstaters budgetter. Disse tab skyldes tabt told, tabt moms og tabte nationale punktafgifter.
- 03** Den ulovlige handel med tobak er en kriminel aktivitet, der udgør en alvorlig trussel mod folkesundheden, da den undergraver tobakskontrolpolitikkerne og øger adgangen til billigere tobaksvarer. Ulovlige tobaksvarer er meget attraktive for organiserede kriminelle grupper. Det skyldes den høje rentabilitet og den forholdsvis lave risiko - straffene har traditionelt været milde og afsløringsraterne lave².
- 04** Prisen på tobaksvarer varierer mellem EU's medlemsstater. Denne prisforskel skaber muligheder for den ulovlige aktivitet. For det første varierer priserne betydeligt mellem medlemsstaterne på grund af forskellige punktafgiftssatser, og disse prisforskelle er fortsat en væsentlig drivkraft bag handelen på tværs af grænserne. For det andet skaber de høje skattesatser et incitament til at undgå at betale dem³.

¹ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene - Impact Assessment Report. [SWD\(2025\) 560](#).

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

³ [Combating Illicit Trade in tobacco products. In search of optimal enforcement](#). Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

- 05** Situationen inden for den ulovlige handel med tobaksvarer har ændret sig betydeligt i de seneste år. De fleste ulovlige tobaksvarer er cigaretter, selvom nye produkter som opvarmet tobak og e-cigaretter vinder frem. Samlet set udgør det ulovlige tobaksmarked (cigaretter ikke medregnet) næsten 21 000 ton i EU. Kommissionen anslår, at disse nye produkter i øjeblikket udgør 13 % af markedsværdien af tobaksvarer, der sælges i EU, og de tiltrækker yngre forbrugere.
- 06** Ulovlige tobaksvarer kan inddeles i følgende kategorier (*figur 1*).

Figur 1 | Former for ulovlige aktiviteter inden for tobaksområdet og typer af ulovlige tobaksvarer

Tobaksvarer



Varer, der helt eller delvist er fremstillet af bladtobak som råvare, og som er beregnet til at blive røget, suttet på, tygget eller brugt som snus

Former for ulovlig tobakshandel



Smugling

Ulovlig handel med tobaksvarer på tværs af grænser, typisk fra et land til et andet, hvor priserne på tobaksvarer er højere



Ulovlig produktion

Produktion af tobaksvarer uden at overholde lovgivningen

Typer af tobaksvarer



Ægte cigaretter

Cigaret produceret lovligt af tobaksproducenter



Forfalskede cigaretter

Et registreret og alment anerkendt mærkevareprodukt, der er produceret ulovligt uden varemærkeindehaverens tilladelse



Billige hvide

Cigaretter, der er lovligt fremstillet i et land, men hvor en del af produktionen sælges, som regel i et andet land, uden at afgifterne betales

- 07** Organiserede kriminelle grupper, der er involveret i smugling og fremstilling af ulovlige tobaksvarer, opererer med betydelige ressourcer og ved hjælp af fleksible arbejdsmetoder. Ulovlig tobaksvarer smugles hovedsageligt ind i EU ad landvejen (via forskellige ruter) og ad søvejen i containere ([figur 2](#)). Smuglernes metoder er blevet mere fleksible og avancerede. Tobak smugles ofte i postpakker og ekspresforsendelser, hvor man udnytter den omfattende e-handel.

Figur 2 | De vigtigste ruter for smugling af tobaksvarer til EU

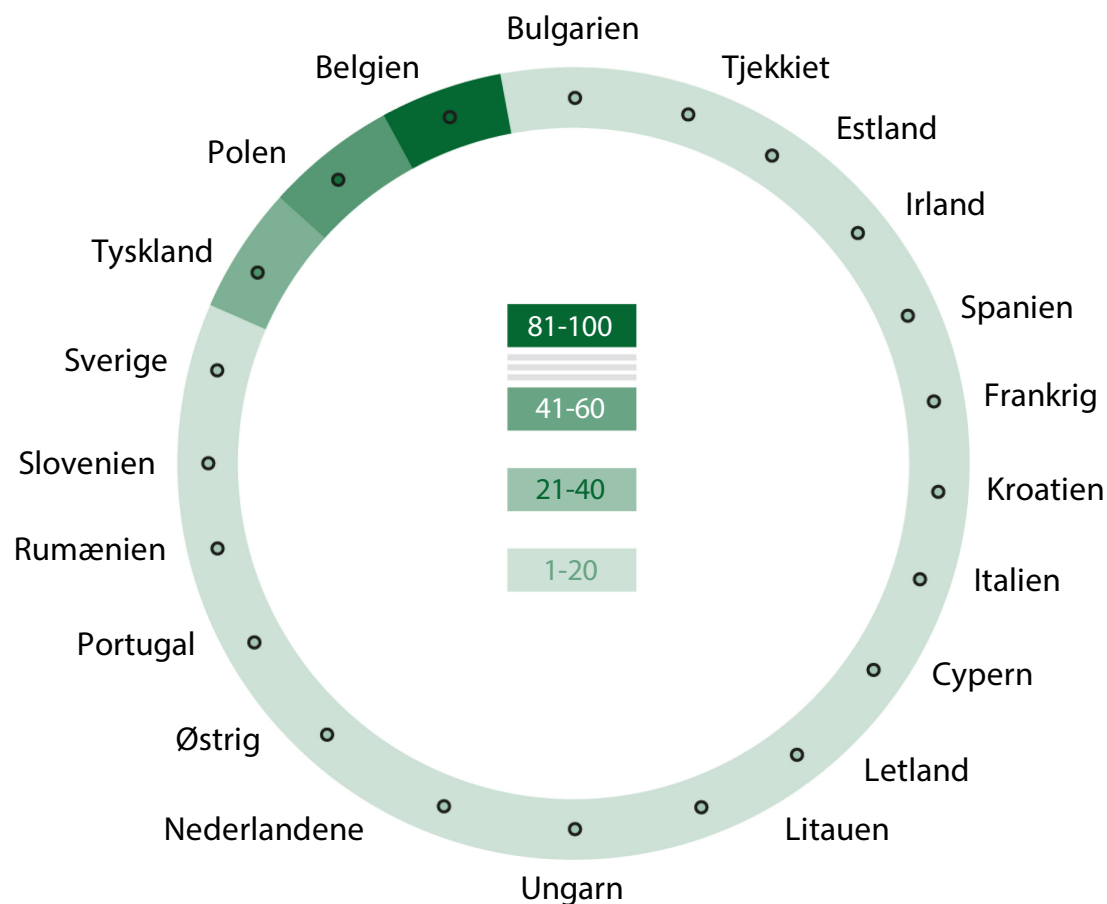


Kilde: Revisionsretten.

- 08** I de seneste år er den ulovlige tobaksproduktion vokset i hele EU, og der er konstateret ulovlige fremstillingssteder i næsten alle medlemsstater ([figur 3](#)). Flytningen af produktionen fra Ukraine til EU afspejler et strategisk valg fra organiserede kriminelle grupper side om at forkorte forsyningskæderne og få mere direkte adgang til forbrugerne⁴.

⁴ Rådet for Den Europæiske Union - [Customs threat assessment](#), rapport 2025.

Figur 3 | Nedlagte ulovlige produktionsanlæg i 2023-2024



Bemærk: Der er ikke indberettet tilfælde for: Danmark, Grækenland, Luxembourg, Malta, Slovakiet og Finland.

Kilde: Revisionsretten, baseret på data fra medlemsstaterne.

- 09** Ulovlige produktionsanlæg benytter avanceret udstyr og erfarne teknikere til at opsætte og vedligeholde maskinerne. Sådanne anlæg har en forventet levetid på to til fire måneder, og etableringsomkostningerne kan dækkes inden for nogle få uger. Organiserede kriminelle grupper fordeler produktionsprocessen på flere anlæg og placerer dem i grænseområder for at mindske de operationelle risici. Desuden tilpasser de organiserede kriminelle grupper deres aktiviteter ved at fremstille specifikke mærker til bestemte slutmarkeder og tilbyde nye tobaksvarer.

Ansvarsområder

- 10** Både EU's organer og medlemsstaterne er forpligtede til at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser⁵.
- 11** De tre vigtigste tjenestegrene i Kommissionen, der beskæftiger sig med tobaksspørgsmål, er følgende:
- OLAF: har ansvaret for administrative undersøgelser med henblik på at afsløre svig, korruption og enhver anden ulovlig aktivitet, såsom ulovlig handel med tobaksvarer, der skader EU's finansielle interesser.
 - GD TAXUD: har ansvaret for at fremsætte lovforslag om beskatning af lovlig tobak. Dette omfatter direktivet om beskatning af tobak⁶, som fastsætter minimumspunktafgiftssatser.
 - GD SANTE: har ansvaret for at fremsætte lovforslag om politikker til bekæmpelse af tobaksrygning for at beskytte folkesundheden. Dette omfatter tobaksvaredirektivet⁷.
- 12** Europol⁸ har ansvaret for at bekæmpe ulovlig handel med tobaksvarer ved at støtte medlemsstaternes retshåndhævende efterforskninger og efterretningsoperationer. Det yder desuden analytisk støtte og koordinerer det effektive grænseoverskridende samarbejde med henblik på at identificere og nedlægge ulovlige fabrikker i EU.
- 13** I medlemsstaterne spiller toldmyndighederne en central rolle med hensyn til at lette lovlig handel, forebygge ulovlige varebevægelser og bekæmpe menneskehandel og organiseret kriminalitet. EU-toldkodeksen⁹ understreger toldmyndighedernes rolle, ikke blot i forbindelse med opkrævning af told, men også når det gælder om at beskytte EU mod ulovlige og farlige produkter.

⁵ Artikel 325, stk. 1, i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde \(TEUF\)](#).

⁶ [Direktiv 2011/64/EU](#) af 21. juni 2011 om punktafgiftsstrukturen og -satserne for forarbejdet tobak.

⁷ [Direktiv 2014/40/EU](#) af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter og om ophævelse af direktiv 2001/37/EF.

⁸ [Forordning \(EU\) 2016/794](#).

⁹ [Forordning \(EU\) 952/2013](#).

- 14** EU's struktur til bekæmpelse af svig består af et netværk af EU-organer, der omfatter: OLAF, EPPO, Europol, Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde, Myndigheden for Bekæmpelse af Hvidvaskning af Penge og de nationale myndigheder¹⁰. EU's struktur til bekæmpelse af svig består af enheder med specifikke opgaver inden for forebyggelse, afsløring og bekæmpelse af svig, der skader EU's finansielle interesser. EU's struktur for bekæmpelse af svig har med tiden udviklet sig for at imødegå de nye trusler mod EU's finansielle interesser.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

- 15** For at beskytte EU's finansielle interesser udvikler Kommissionen effektive foranstaltninger mod svig og anden ulovlig aktivitet, der skader EU-budgettet, i henhold til artikel 325 i TEUF. Formålet med vores revision var at vurdere effektiviteten af de foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne har truffet for at bekæmpe den ulovlige handel med tobaksvarer.
- 16** I forbindelse med denne revision var vores revisionsobjekter Kommissionen (GD TAXUD og OLAF) samt de kompetente nationale toldmyndigheder i fire medlemsstater: Belgien, Spanien, Polen og Rumænien. Vi udvalgte disse medlemsstater på grundlag af tilgængelige oplysninger om beslaglæggelser, ulovlige produktionsfaciliteter, handelsruter og geografisk fordeling.
- 17** På kommissionsniveau undersøgte vi:
- hvordan Kommissionen indsamlede og anvendte efterretningsoplysninger til bekæmpelse af ulovlig tobakshandel
 - den politiske ramme og gennemførelsen af strategiske foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig tobakshandel, hvordan Kommissionen støttede gennemførelsen af foranstaltningerne mod denne ulovlige aktivitet, og hvordan den overvågede dem
 - de eksisterende samarbejdsordninger, herunder de juridisk bindende aftaler med tobaksproducenterne.

¹⁰ Hvidbog om revision af strukturen til bekæmpelse af svig. [COM\(2025\) 546. Særberetning 26/2025](#) om EU's organer til bekæmpelse af svig (bilag I, figur 1).

18 I medlemsstaterne undersøgte vi:

- strategierne, procedurerne og toldkontrolaktiviteterne til bekæmpelse af ulovlig tobakshandel
- anvendelsen af ordningerne for administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne og med relevante EU-organer (såsom OLAF, Europol og EPPO) samt andre relevante interessenter.

19 Revisionen omfattede perioden fra 2023 til 2025, hvor 2023 svarer til det år, hvor resultaterne af den anden handlingsplan under EU's strategi til bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer kom frem. Vores [revisionsmetode](#) er i overensstemmelse med de internationale revisionsstandarder, som er vedtaget af [Den Internationale Organisation af Øverste Revisionsmyndigheder \(INTOSAI\)](#).

20 Vi analyserede det arbejde, som Kommissionen og toldmyndighederne i medlemsstaterne havde foretaget, samt deres dokumentation, og interviewede deres repræsentanter. I hver medlemsstat udtog vi en stikprøve på 10 beslaglæggelser for at vurdere, hvordan de var blevet gennemført. EU-midler, der var ydet til medlemsstaterne gennem EU-programmet for bekæmpelse af svig, var ikke omfattet af revisionen.

21 Vi har desuden interviewet relevante interessenter, såsom Europol, EPPO, Verdenstoldorganisationen og de tobaksproducenter, der har underskrevet juridisk bindende aftaler. Dette gav et vigtigt indblik i den generelle kontekst i forbindelse med den ulovlige tobakshandel. Vores senest offentliggjorte rapport undersøgte, om EU-strukturen for bekæmpelse af svig klart fastlægger OLAF's, Europol's, EPPO's og Eurojust's ansvar for at bekæmpe svig samt den støtte, de yder til hinanden¹¹.

22 Som supplement til ovenstående informationskilder sendte vi en anmodning om oplysninger i form af en e-mail-undersøgelse i henhold til artikel 287 i TEUF til de kompetente myndigheder i alle de medlemsstater, som vi ikke besøgte. Formålet var at indsamle data om art, omfang, politiske tiltag, håndhævelsesstrategier og samarbejdsordninger. Vi modtog svar fra 22 af de 23 adspurgte myndigheder.

¹¹ [Særberetning 26/2025](#) om EU's organer til bekæmpelse af svig.

Bilag II - EU's politiske rammer og de internationale rammer

- 01** I 2013 vedtog Kommissionen en EU-strategi for bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer¹, som blev ledsaget af en første handlingsplan², der blev gennemført i tæt samarbejde med medlemsstaterne. Strategien foreslog ændringer af den lovgivningsmæssige og politiske ramme, f.eks. vedtagelsen af FCTC-protokollen og revisionen af tobaksvaredirektivet. Tobaksvaredirektivet omfattede følge- og sporingssystemet, som gør det muligt at overvåge bevægelserne af lovlige tobaksvarer. Strategien omfattede også andre centrale tiltag til styrkelse af håndhævelsesmyndighederne og et udvidet samarbejde.
- 02** I 2018 besluttede Kommissionen at fremlægge en anden handlingsplan³, der bygger på bidrag fra forskellige EU-institutioner og sikrer kontinuitet i forhold til den første handlingsplan. Samtidig sigtede den anden handlingsplan mod at bekæmpe denne ulovlige aktivitet mere systematisk ud fra et markedsperspektiv, herunder en række tiltag, der havde til formål at afbryde enten udbuddet eller efterspørgslen på det ulovlige tobaksmarked. De to handlingsplaner, der ledsager strategien, blev gennemført på baggrund af en køreplan med 50 tiltag, hvor køreplanen beskrev de foranstaltninger, der blev truffet for at gennemføre tiltagene, de involverede aktører og tidsrammen.

¹ En samlet EU-strategi. [COM\(2013\) 324](#).

² Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene - Anti-smuggling Action Plan. [SWD\(2013\) 193](#).

³ 2nd Action Plan. [COM\(2018\) 846](#).

03 Den internationale ramme består af to instrumenter:

- WHO's rammekonvention om tobakskontrol (FCTC)⁴. FCTC er den første globale traktat om folkesundhed, der er vedtaget, og som udgør en omfattende ramme for tobaksrygning, hvor målet er at mindske efterspørgslen efter og udbuddet af alle tobaksvarer for at beskytte folkesundheden.
- Protokollen om eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer (FCTC-protokollen), som er baseret på artikel 15 i WHO's FCTC. FCTC-protokollen fokuserer specifikt på at udrydde alle former for ulovlig handel med tobaksvarer gennem en række detaljerede operationelle foranstaltninger, herunder bestemmelser vedrørende: i) kontrol på udbudssiden, ii) konstatering, efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser samt iii) internationalt samarbejde.

04 EU er part i begge instrumenter. GD SANTE repræsenterer EU i WHO's tobakskonvention, mens OLAF repræsenterer og koordinerer EU og medlemsstaterne i FCTC-protokollen. Mens WHO's tobakskonvention udgør den overordnede rammeaftale om tobakskontrol, er FCTC-protokollen et mere specifikt og praktisk anvendeligt redskab, der fastlægger konkrete foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig handel med tobaksvarer.

05 FCTC-protokollen udgør et betydeligt bidrag til de internationale bestræbelser på at eliminere alle former for ulovlig handel med tobaksvarer og dermed bekæmpe omgåelsen af told- og skattemæssige forpligtelser og mindske udbuddet af ulovlige tobaksvarer⁵. Dens gennemførelse kræver et tæt samarbejde mellem parterne og internationale organisationer med ekspertise på de relevante områder (herunder told og international kriminalitet) samt mellem forskellige offentlige myndigheder på nationalt plan⁶.

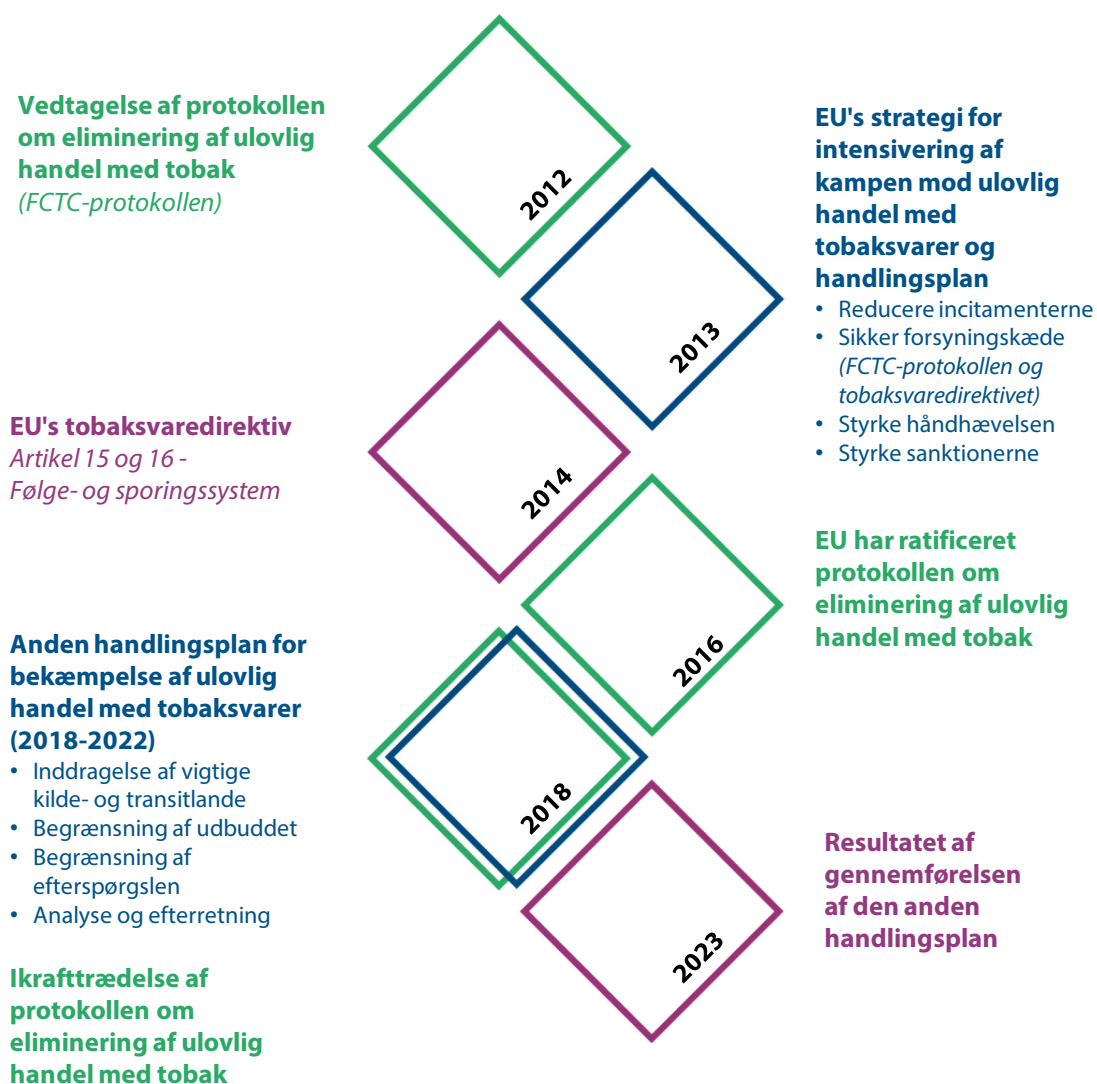
06 EU og 19 medlemsstater er parter i FCTC-protokollen. OLAF repræsenterer EU og medlemsstaterne på det formelle møde mellem parterne i FCTC-protokollen. OLAF koordinerer EU's og medlemsstaternes fælles holdning til dokumenter til mødet mellem parterne og rapporteringen hvert andet år. I disse beretninger afgør OLAF, hvilke spørgsmål der kræver svar fra medlemsstaterne, fra EU, eller hvilke der kræver et fælles svar. Medlemsstaterne indberetter direkte via FCTC-protokollens særlige platform. OLAF giver præsentationer om FCTC-protokollen på forskellige arbejdsgruppemøder (f.eks. ekspertgruppen for bekæmpelse af ulovlig handel med tobak og toldunionsgruppen).

⁴ WHO's FCTC, vedtaget den 21. maj 2003.

⁵ Rådets afgørelse (EU)2016/1749 af 17. juni om indgåelse af FCTC-protokollen.

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

Figur 1 | Oversigt over udviklingen i de relevante EU-rammer og internationale rammer



Kilde: Revisionsretten.

Forkortelser

Forkortelse	Definition/forklaring
AFIS	Informationssystemet til bekæmpelse af svig
EMPACT	Den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler
Europol	Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde
FCTC	Rammekonvention om tobakskontrol
FCTC-protokollen	Protokollen om eliminering af ulovlig handel med tobaksvarer
FTA	Fælles toldaktion
GD SANTE	Generaldirektoratet for Sundhed og Fødevarer
GD TAXUD	Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion
LEWP (told)	Retshåndhævelsesgruppen (told)
MoU	Aftalememorandum
OLAF	Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig
UAFP	EU-programmet for bekæmpelse af svig
WGICP	Arbejdsgruppen for ulovlig produktion af cigaretter

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi, der ledes af Petri Sarvamaa, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Petri Sarvamaa, medlem af Revisionsretten, med støtte fra Benjamin Jakob, kabinetschef, Elmo Torppa, kabinetsattaché, John Sweeney, ledende administrator, Esther Torrente Heras, opgaveansvarlig og revisorerne Marion Schiefele, Giuliano Laterza og Anca Monica Staicu. Alexandra-Elena Mazilu ydede grafisk støtte.



Fra venstre mod højre: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza og Elmo Torppa.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2026

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om åben datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Forsidefoto: © Den Europæiske Union, kilde: Revisionsretten. AI-genereret billede.

Bilag 1, figur 1

- Illustrationen af tobaksplantens blad er udført med materiale fra [shutterstock.com](#),

© [Bodor Tivadar](#).

- Illustrationen på tobakspakken er designet med materiale fra [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-8049-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/2722993	QJ-01-26-038-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8050-5	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/3988023	QJ-01-26-038-DA-N

HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [Særberetning 23/2026](#) "Bekæmpelse af ulovlig handel med tobak i EU - Fragmenterede tiltag og vedvarende mangler", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2026.

Den ulovlige handel med tobak er fortsat en stor udfordring for EU. Det medfører et anslået årligt indtægtstab på 13 milliarder euro for EU og dets medlemsstater, påvirker folkesundheden negativt og bidrager til at finansiere organiseret kriminalitet.

Ved vores revision vurderede vi, om Kommissionens og medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig handel med tobak var effektive. Vi konstaterede, at der manglede pålidelige skøn over markedets størrelse og økonomiske betydning, at samarbejdet mellem medlemsstaterne var uensartet, at der manglede klare prioriteter i EU's tilgang og at dens virkning ikke blev vurderet. Vi anbefalede, at Kommissionen indhenter mere fuldstændige informationer om markederne, yder mere støtte til medlemsstaterne, fremmer mere konsekvent samarbejde og håndhævelse samt opstiller en strategisk og koordineret EU-indsats med klare prioriteter og målbare mål.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact
Websted: eca.europa.eu
Sociale medier: @EUauditors