ΕΙΔΙΚΉ ΈΚΘΕΣΗ 23/2026 EL

Καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού στην ΕΕ

Αποσπασματικές προσπάθειες και επίμονα κενά



CURIA RATIONUM
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Περιεχόμενα

Σημείο

01-16 | Κύρια μηνύματα 01

01-07 | Το θέμα και η σημασία του

08-16 | Τα ευρήματα και οι συστάσεις μας

17-108 | Οι παρατηρήσεις μας αναλυτικότερα 02

17-33 | Η κλίμακα, η δομή και οι οικονομικές επιπτώσεις του παράνομου εμπορίου καπνού σε επίπεδο ΕΕ είναι άγνωστες

18-24 | Οι κατακερματισμένες πληροφορίες και αναφοράς δημιουργούν ελλιπή εικόνα

25-33 | Η Επιτροπή δεν διαθέτει αξιόπιστη εκτίμηση σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με την παράνομη αγορά καπνού, τη δομή της και τις οικονομικές επιπτώσεις της

34-72 | Η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών είναι ανομοιογενείς, όπως διαφορετικές είναι και οι εθνικές προσεγγίσεις για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού

35-39 | Τα κανονιστικά κενά της ΕΕ αφήνουν περιθώριο για διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις

40-50 | Διαφορετικά εθνικά συστήματα ελέγχου και προσεγγίσεις ως προς την επιβολή

51-54 | Ανεπαρκής η εναρμόνιση όσον αφορά τα αδικήματα και τις κυρώσεις

55-66 | Παραμένουν τα κενά στη συνεργασία και στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων

67-72 | Οι συμφωνίες συνεργασίας με τις καπνοβιομηχανίες στερούνται διαφάνειας και ενέχουν τον κίνδυνο υπονόμευσης των δραστηριοτήτων επιβολής του νόμου

73-108 | Η συμβολή της ΕΕ στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού είναι αποσπασματική, στερείται σαφών προτεραιοτήτων και ο αντίκτυπός της δεν έχει αξιολογηθεί

75-83 | Η ευθύνη επιμερίζεται μεταξύ διάφορων παραγόντων της ΕΕ

84-93 | Η Επιτροπή δεν έχει σαφείς προτεραιότητες

94-102 | Η Επιτροπή στηρίζει τα κράτη μέλη, αλλά δεν παρακολουθεί την υλοποίηση, ούτε αξιολογεί τον αντίκτυπο των δράσεών τους

103-108 | Η Επιτροπή δεν έχει προβεί σε ολοκληρωμένη εκτίμηση των επιπτώσεων των συμφωνιών της ΕΕ με τις καπνοβιομηχανίες

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Σχετικά με τον έλεγχο

Παράρτημα II – Το πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ και το διεθνές πλαίσιο

Συντομογραφίες

Απαντήσεις της Επιτροπής

Χρονοδιάγραμμα

Κλιμάκιο ελέγχου

01

Κύρια μηνύματα

Το θέμα και η σημασία του

01 Το παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού αποτελεί παγκόσμιο εγκληματικό φαινόμενο που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ και των κρατών μελών της. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής, οι ετήσιες ζημίες στους προϋπολογισμούς τόσο της ΕΕ όσο και των κρατών μελών της ανέρχονται σε 13 δισεκατομμύρια ευρώ.

02 Μέσω της διάθεσης φθηνότερων προϊόντων καπνού, εν λόγω παράνομη δραστηριότητα υπονομεύει επίσης τις πολιτικές υγείας που αποσκοπούν στη μείωση του αριθμού των καπνιστών και της έκθεσης στον καπνό τσιγάρου. Η εγκληματική αυτή χαμηλού κινδύνου δραστηριότητα αποτελεί επίσης σημαντική πηγή εισοδήματος για τις ομάδες οργανωμένου εγκλήματος, εγκυμονώντας έτσι κινδύνους για την ασφάλεια της ΕΕ.

03 Το τοπίο του παράνομου εμπορίου καπνού έχει αλλάξει σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Παράλληλα με το λαθρεμπόριο, που εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα, η παράνομη παραγωγή καπνού έχει αυξηθεί σε ολόκληρη την ΕΕ, καθώς εγκαταστάσεις παραγωγής έχουν εντοπιστεί σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη. Επιπλέον, στην αγορά διατίθεται ολοένα μεγαλύτερος αριθμός νέων προϊόντων, ιδίως από αυτά που είναι ελκυστικά για νεότερους σε ηλικία καταναλωτές.

04 Την τελευταία δεκαετία, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της έλαβαν σειρά μέτρων για την καταπολέμηση αυτής της παράνομης δραστηριότητας. Ενδεικτικά αναφέρονται η έγκριση ενωσιακής στρατηγικής για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού (2013), η οποία συνοδεύθηκε από δύο σχέδια δράσης (2013, 2018), η αναθεώρηση βασικών νομοθετικών διατάξεων και η ενίσχυση της συνεργασίας στον τομέα της επιβολής του νόμου. Σε διεθνές επίπεδο, η ΕΕ και όλα τα κράτη μέλη της έχουν επίσης κυρώσει και εφαρμόζουν τη σύμβαση-πλαίσιο του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ) για τον έλεγχο του καπνού (ΣΠΕΚ), όπως επίσης η ίδια και 19 κράτη μέλη έχουν κυρώσει το πρωτόκολλο για την εξάλειψη του λαθρεμπορίου προϊόντων καπνού (πρωτόκολλο ΣΠΕΚ).

05 Σκοπός του εν προκειμένω ελέγχου ήταν να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των μέτρων που έλαβαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την καταπολέμηση του εν λόγω παράνομου εμπορίου. Εξετάσαμε το πλαίσιο πληροφοριών που χρησιμοποιείται για τη συλλογή δεδομένων σχετικά με το φαινόμενο αυτό, τον τρόπο με τον οποίο οι τελωνειακές αρχές των κρατών μελών σχεδιάζουν και εφαρμόζουν ελέγχους και συνεργάζονται για τον εντοπισμό και την καταπολέμηση αυτών των συναλλαγών, το πλαίσιο πολιτικής και παρακολούθησης που όρισε η Επιτροπή, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο η τελευταία στηρίζει διάφορα μέτρα για την καταπολέμησή του.

06 Ο έλεγχος κάλυψε την περίοδο 2023-2025. Ελεγχόμενοί μας ήταν η Επιτροπή [Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης (ΓΔ TAXUD) και Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)] και οι αρμόδιες εθνικές αρχές σε τέσσερα κράτη μέλη (Βέλγιο, Ισπανία, Πολωνία και Ρουμανία). Τα εν λόγω κράτη μέλη επιλέχθηκαν βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τις κατασχέσεις, τις εγκαταστάσεις παράνομης παραγωγής, τις οδούς διακίνησης και τη γεωγραφική κατανομή. Διενεργήσαμε επίσης έρευνα σε επίπεδο αρμόδιων αρχών όσων κρατών μελών δεν επισκεφθήκαμε. Στο ***παράρτημα I*** παρέχονται περισσότερες γενικές πληροφορίες και λεπτομέρειες σχετικά με την εμβέλεια και την προσέγγιση του ελέγχου μας.

07 Το 2023, η Επιτροπή δήλωσε εκ νέου ότι η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού είναι και θα παραμείνει προτεραιότητά της[1]. Ευελπιστούμε ότι οι παρατηρήσεις μας θα παράσχουν στην Επιτροπή και στα κράτη μέλη πρόσθετα διαφωτιστικά στοιχεία, που θα βοηθήσουν στη βελτίωση του σχεδιασμού της αντίδρασης της ΕΕ στο παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού και στην ενίσχυση της συνεργασίας, ώστε να καταστούν αποτελεσματικότερες οι προσπάθειες για την καταπολέμησή του.

[1] Commission Staff Working Document – Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade. SWD(2023) 409.

Τα ευρήματα και οι συστάσεις μας

08 Συνολικά διαπιστώσαμε ότι τα μέτρα της Επιτροπής και των κρατών μελών για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού δεν ήταν αρκετά ολοκληρωμένα όσον αφορά τον σαφή καθορισμό προτεραιοτήτων και τον συντονισμό σε επίπεδο ΕΕ. Παρά τις μέχρι σήμερα προσπάθειες, το φαινόμενο αυτό εξακολουθεί να αποτελεί διαρκή και πολυσύνθετη πρόκληση για την ΕΕ.

09 Από τον έλεγχό μας προκύπτει ότι οι πληροφορίες σχετικά με το παράνομο εμπόριο καπνού είναι κατακερματισμένες τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε επίπεδο κρατών μελών και ότι η Επιτροπή δεν διαθέτει πλήρη δεδομένα, για να εκτιμήσει το μέγεθος της αγοράς, τη δομή της και τον οικονομικό αντίκτυπό της. Τα μέτρα των κρατών μελών προσκρούουν σε αδυναμίες και κενά στο ισχύον κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ και στην κατακερματισμένη διανομή ρόλων μεταξύ των διάφορων εμπλεκόμενων παραγόντων. Επιπλέον, οι εθνικές προσεγγίσεις για την καταπολέμηση αυτής της παράνομης δραστηριότητας διαφέρουν μεταξύ τους και εξακολουθούν να υπάρχουν κενά συνεργασίας. Αποσπασματική είναι επίσης η συμβολή της ΕΕ στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού, ενώ και η τρέχουσα προσέγγιση στερείται σαφών προτεραιοτήτων. Τέλος, μέχρι στιγμής η Επιτροπή δεν έχει προβεί σε συστηματική εκτίμηση των επιπτώσεων των μέτρων της ΕΕ και των κρατών μελών για την καταπολέμηση του προβλήματος.

Η κλίμακα, η δομή και οι οικονομικές επιπτώσεις του παράνομου εμπορίου καπνού σε επίπεδο ΕΕ είναι άγνωστες

10 Από τον έλεγχό μας προκύπτει ότι, παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής, εξακολουθούν να υπάρχουν αδυναμίες όσον αφορά τη συλλογή, την ποιότητα και την αξιοποίηση των δεδομένων σχετικά με το παράνομο εμπόριο καπνού. Αρκετοί είναι οι παράγοντες της ΕΕ [ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου (Ευρωπόλ), η ΓΔ TAXUD και η OLAF] που συλλέγουν πληροφορίες σχετικά με διάφορες πτυχές του παράνομου εμπορίου από τα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα η εικόνα των πληροφοριών σε επίπεδο ΕΕ να είναι κατακερματισμένη (σημεία ***17***-***24***).

11 Επιπλέον, δεν υπάρχει αξιόπιστη εκτίμηση του μεγέθους της συνολικής παράνομης αγοράς καπνού ή των οικονομικών επιπτώσεών της εντός της ΕΕ, ούτε σε επίπεδο Επιτροπής ούτε σε επίπεδο κρατών μελών. Μολονότι η διαδικασία της Επιτροπής για την αναφορά στοιχείων έχει βελτιωθεί, τα διαθέσιμα δεδομένα βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στις κατασχέσεις και, ως εκ τούτου, δεν δίνουν πλήρη εικόνα της κατάστασης (σημεία ***25***-***33***).

Σύσταση 1

Παρουσίαση ολοκληρωμένης και επίκαιρης επισκόπησης της αγοράς παράνομων προϊόντων καπνού στην ΕΕ

Η Επιτροπή οφείλει:

α) να βελτιώσει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των παραγόντων που συμμετέχουν στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού, διασφαλίζοντας ότι η OLAF έχει πρόσβαση στις πληροφορίες και στα δεδομένα που χρειάζεται για μια αποτελεσματική ανάλυση για τον σκοπό της καταπολέμησης της απάτης·

β) να εκδώσει περαιτέρω κατευθυντήριες γραμμές προς τα κράτη μέλη, προάγοντας την έγκαιρη παροχή συνεκτικών, πλήρων και ακριβών δεδομένων και να βοηθήσει τα κράτη μέλη να αναπτύξουν αυτοματοποιημένο ηλεκτρονικό σύστημα για τη διαβίβαση δεδομένων σχετικά με το παράνομο εμπόριο καπνού·

γ) σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, να θεσπίσει ολοκληρωμένη και εναρμονισμένη προσέγγιση για την τακτική εκτίμηση και παρακολούθηση του μεγέθους και των οικονομικών επιπτώσεων της παράνομης αγοράς καπνού στην ΕΕ, βάσει των μεθοδολογιών που προτείνονται στις συναφείς μελέτες της.

Ημερομηνία-στόχος: 2029

Η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών είναι ανομοιογενείς, ενώ διαφέρουν και οι εθνικές προσεγγίσεις για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού

12 Διαπιστώσαμε ότι οι προσπάθειες των κρατών μελών για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού είναι ανομοιογενείς και ότι η ενωσιακή νομοθεσία δεν έχει ακόμη εναρμονιστεί πλήρως. Σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ, παρέχεται στα κράτη μέλη η διακριτική ευχέρεια να θεσπίζουν μέτρα για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού, γεγονός που οδηγεί σε κενά επιβολής εντός της ΕΕ, τα οποία ενδέχεται να γίνουν αντικείμενο εκμετάλλευσης από ομάδες οργανωμένου εγκλήματος (σημεία ***35***-***39***). Επιπλέον, εξακολουθούν να υπάρχουν αποκλίσεις στα εθνικά συστήματα ελέγχου, οι οποίες αντικατοπτρίζουν τις διαφορές στα νομικά και διοικητικά πλαίσια. Η οργάνωση των αρμοδιοτήτων, οι προτεραιότητες και οι τεχνικές ικανότητες διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Συνεπώς, η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού στην ΕΕ καθίσταται πολυπλοκότερη και αυξάνεται ο κίνδυνος ασυντόνιστων αντιδράσεων (σημεία ***40***-***50***). Επιπλέον διαπιστώθηκαν διαφορές όσον αφορά τους ορισμούς των αδικημάτων που σχετίζονται με τον καπνό και την αυστηρότητα των εφαρμοστέων κυρώσεων (σημεία ***51***-***54***).

13 Εντοπίσαμε επίσης κενά στη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών. Η χρήση δύο διαύλων επικοινωνίας διαφέρει από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, ενώ δεν υπάρχει συνέπεια όσον αφορά την έγκαιρη διαβίβαση και την ποιότητα των ανταλλασσόμενη πληροφοριών (σημεία ***55***-***66***). Επιπλέον, τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν συνάψει εθελοντικές συμφωνίες με τις καπνοβιομηχανίες, γεγονός που εγείρει ανησυχίες όσον αφορά τη διαφάνεια και τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του άρθρου 5, παράγραφος 3, της ΣΠΕΚ (σημεία ***67***-***72***).

Σύσταση 2

Περαιτέρω στήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού

Η Επιτροπή οφείλει να στηρίξει περαιτέρω τις προσπάθειες των κρατών μελών ως εξής:

α) αποσαφηνίζοντας στα κράτη μέλη το ειδικό νομικό πλαίσιο και τον επιχειρησιακό σκοπό των ισχυόντων ενωσιακών συστημάτων επικοινωνίας που είναι διαθέσιμα για την ανταλλαγή πληροφοριών·

β) ενισχύοντας τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων εθνικών διοικήσεων, με την ενθάρρυνση της πλήρους και έγκαιρης ανταλλαγής ορθών πληροφοριών·

γ) ενημερώνοντας σχετικά με τις διασφαλίσεις που απαιτούνται στις αλληλεπιδράσεις με τις καπνοβιομηχανίες και προωθώντας τη συμμόρφωση με τις διατάξεις περί διαφάνειας και ακεραιότητας που περιέχονται στη σύμβαση-πλαίσιο για τον έλεγχο του καπνού.

Ημερομηνία-στόχος: 2028

Η συμβολή της ΕΕ στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού είναι αποσπασματική, στερείται σαφών προτεραιοτήτων και ο αντίκτυπός της δεν έχει αξιολογηθεί

14 Στην ΕΕ, οι αρμοδιότητες της καταπολέμησης του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού είναι επιμερισμένες σε διάφορους παράγοντες. Μολονότι υπάρχει μηχανισμός συντονισμού των κοινών επιχειρήσεων που διεξάγει η Ομάδα «Επιβολή του νόμου» – Τελωνεία (LEWP-C) του Συμβουλίου, δεν υπάρχει μια ενιαία οντότητα που να έχει αναλάβει γενικό συντονιστικό ρόλο. Αποτέλεσμα είναι ένα κατακερματισμένο τοπίο πρωτοβουλιών της ΕΕ, με κίνδυνο αλληλεπικαλύψεων, κατάσταση που αυξάνει τον διοικητικό φόρτο (σημεία ***75***-***83***).

15 Η Επιτροπή υποστηρίζει τα κράτη μέλη στην καταπολέμηση του λαθρεμπορίου, κυρίως μέσω επιχειρησιακών δραστηριοτήτων, δεν παρακολουθεί όμως την εκτέλεση ούτε αξιολογεί τον αντίκτυπο και την αποτελεσματικότητα των ενωσιακών δράσεων. Η προσέγγιση αυτή δεν έχει σαφείς προτεραιότητες (σημεία ***84***-***102***).

16 Τέλος, η OLAF διαχειρίζεται και τις δύο συμφωνίες με τις καπνοβιομηχανίες. Μέχρι στιγμής δεν έχει προβεί σε ολοκληρωμένη εκτίμηση των επιπτώσεων των συμφωνιών της ΕΕ με αυτούς τους κατασκευαστές (σημεία ***103***-***108***).

Σύσταση 3

Ενίσχυση της προσέγγισης της ΕΕ για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού

Η Επιτροπή οφείλει να αναλάβει ενεργότερο ρόλο στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού. Ειδικότερα, πρέπει:

α) σε συντονισμό με τους αρμόδιους φορείς της ΕΕ που μετέχουν στην αρχιτεκτονική για την καταπολέμηση της απάτης, να καθορίσει στρατηγικούς στόχους και σαφείς προτεραιότητες βάσει συνεκτικής και μελλοντοστρεφούς προσέγγισης, διατηρώντας παράλληλα την ευελιξία που χρειάζεται για να μπορεί να ανταποκρίνεται γρήγορα στους αναδυόμενους κινδύνους·

β) να αξιολογήσει κατά πόσον οι συμφωνίες της ΕΕ με τις καπνοβιομηχανίες πρέπει να ανανεωθούν κατά τη λήξη τους·

γ) να εκτιμά τακτικά τις επιπτώσεις των ενωσιακών και των εθνικών μέτρων στον συγκεκριμένο τομέα και να χρησιμοποιεί τα αποτελέσματα για να αναπροσαρμόζει τις δράσεις της.

Ημερομηνία-στόχος: 2029

02 Οι παρατηρήσεις μας αναλυτικότερα

Η κλίμακα, η δομή και οι οικονομικές επιπτώσεις του παράνομου εμπορίου καπνού σε επίπεδο ΕΕ είναι άγνωστες

17 Τόσο οι οντότητες της ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη της υποχρεούνται να καταπολεμούν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της[2]. Για την προστασία των συμφερόντων αυτών και την ανάπτυξη αποτελεσματικών προσεγγίσεων για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού, είναι σημαντικό να υπάρχει σαφής εικόνα του μεγέθους της αγοράς και των οικονομικών επιπτώσεών της. Εξετάσαμε αν η Επιτροπή διέθετε κατάλληλο πλαίσιο πληροφοριών για τη συλλογή αξιόπιστων δεδομένων και αν αξιοποιούσε το πλαίσιο αυτό για τη στοχοθέτηση επιχειρησιακών δραστηριοτήτων και αποφάσεων πολιτικής.

[2] Άρθρο 325, παράγραφος 1, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Οι κατακερματισμένες πληροφορίες και αναφοράς δημιουργούν ελλιπή εικόνα

18 Δεν υπάρχουν νομικές διατάξεις της ΕΕ που να καθιστούν υποχρεωτική για τα κράτη μέλη τη συλλογή ολοκληρωμένων δεδομένων σχετικά με το παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού. Αυτό σημαίνει ότι η διάθεση των δεδομένων που συλλέγουν τα κράτη μέλη γίνεται σε εθελοντική βάση.

19 Κατά τον έλεγχό μας, διαπιστώσαμε ότι διάφοροι παράγοντες της ΕΕ συλλέγουν πληροφορίες και υποβάλλουν εκθέσεις σχετικά με το παράνομο εμπόριο καπνού, χρησιμοποιώντας διαφορετικές μεθοδολογίες και πρακτικές για την υποβολή εκθέσεων:

- Πρώτον, οι πληροφορίες σχετικά με τις εγκαταστάσεις παράνομης παραγωγής, από την άποψη της παραγωγικής ικανότητάς τους και των τύπων προϊόντων καπνού, συλλέγονται από την Ευρωπόλ[3] με σκοπό τη στήριξη των κρατών μελών, κυρίως μέσω των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Πολυκλαδικής Πλατφόρμας κατά των Εγκληματικών Απειλών (EMPACT).

- Δεύτερον, η ΓΔ TAXUD καταρτίζει ετησίως έκθεση επιδόσεων της τελωνειακής ένωσης (CUP), η οποία περιλαμβάνει ειδική ενότητα για τα παράνομα τσιγάρα και τον παράνομο καπνό. Στην έκθεση CUP περιγράφονται λεπτομερώς οι ετήσιες ποσότητες παράνομου καπνού και παράνομων τσιγάρων που κατάσχονται από τις εθνικές τελωνειακές αρχές, είτε όταν αυτές ενεργούν μεμονωμένα είτε όταν ενεργούν σε συνεργασία με άλλες. Οι αναφερόμενες ποσότητες παράνομου καπνού και παράνομων τσιγάρων αναλύονται ανά τρόπο μεταφοράς και τόπο κατάσχεσης (εξωτερικά σύνορα της ΕΕ ή ενδοχώρα). Στην έκθεση CUP παρέχονται λεπτομερή στοιχεία σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο οι τελωνειακές αρχές καταπολεμούν το εμπόριο παράνομου καπνού, τα οποία συνοδεύονται από πληροφορίες για τον αριθμό των κατασχέσεων. Σκιαγραφούνται επίσης οι σχετικές τάσεις.

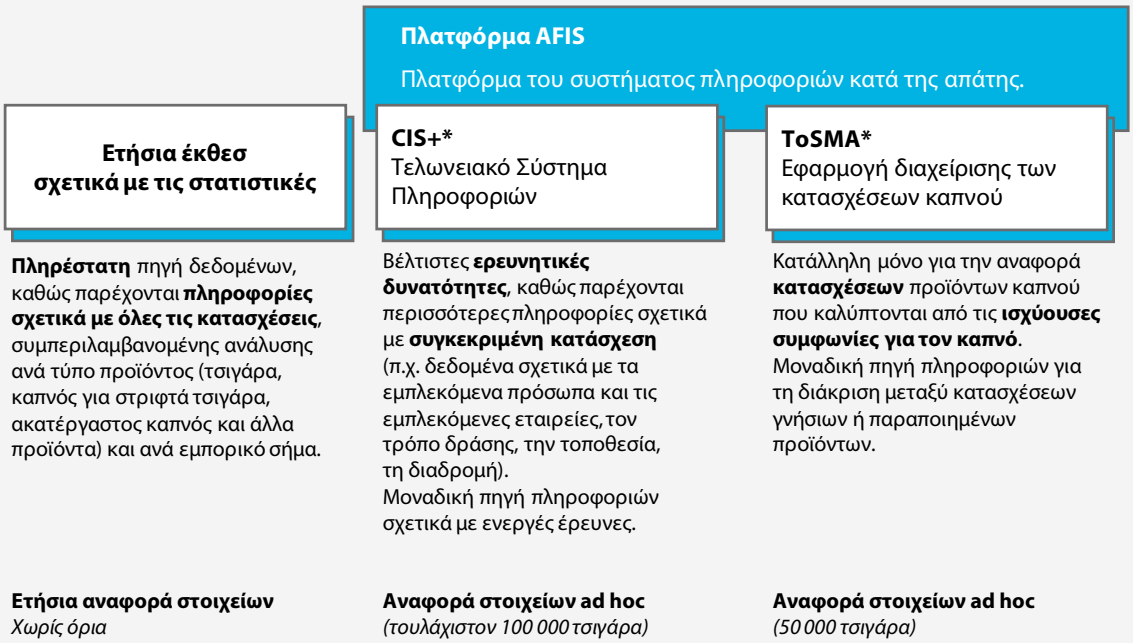
- Τρίτον, η OLAF αναλύει και υποβάλλει τακτικά τα δεδομένα που αφορούν τις κατασχέσεις καπνού στα κράτη μέλη, κυρίως στο πλαίσιο της ομάδας εμπειρογνωμόνων για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου. Η εν λόγω ομάδα εμπειρογνωμόνων απαρτίζεται από εκπροσώπους των εθνικών αρχών, κυρίως των τελωνειακών, με επικεφαλής της την OLAF, η οποία παρέχει συμβουλές στην Επιτροπή σχετικά με το παράνομο εμπόριο καπνού, και ιδίως το λαθρεμπόριο τσιγάρων.

[3] Κανονισμός (ΕΕ) 2016/794.

20 Η OLAF συλλέγει τα δεδομένα της σχετικά με τις κατασχέσεις καπνού από τα κράτη μέλη χρησιμοποιώντας τρεις διαφορετικές πηγές (***πλαίσιο 1***). Ωστόσο, όσον αφορά την παράνομη παραγωγή, διαπιστώσαμε ότι τα δεδομένα που συλλέγει η OLAF αναφέρονται επίσης στον συνολικό αριθμό των εγκαταστάσεων παράνομης παραγωγής που εντοπίζονται.

Πλαίσιο 1

Δεδομένα σχετικά με κατασχέσεις που υποβάλλονται στην OLAF



** Τόσο το CIS+ όσο και η ToSMA είναι υποενότητες ενσωματωμένες στην πλατφόρμα AFIS, την οποία διαχειρίζεται η OLAF.*

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει εγγράφου της Επιτροπής.

21 Συνολικά, θεωρούμε ότι η Επιτροπή είχε βελτιώσει τον τρόπο συλλογής πληροφοριών τα τελευταία χρόνια. Παρείχε στις εθνικές αρχές σημειώματα καθοδήγησης και υποδείγματα για την αποσαφήνιση των ορισμών και την τυποποίηση των πρακτικών στο πλαίσιο των οικείων διαδικασιών συλλογής δεδομένων. Ωστόσο, οι ελλείψεις, ο ανομοιόμορφος βαθμός λεπτομέρειας και η ποιότητα των δεδομένων που συλλέγονται σε όλα τα κράτη μέλη εξακολουθούν να μην ευνοούν τη συνέπεια της ανάλυσης σε επίπεδο ΕΕ. Παραδείγματος χάριν, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι, στις ετήσιες εκθέσεις της Επιτροπής, ορισμένες κατασχέσεις που αναφέρονται σε συγκεκριμένο έτος έχουν πραγματοποιηθεί το προηγούμενο.

22 Η Επιτροπή έχει λάβει μέτρα για να συνδράμει τα κράτη μέλη στις προσπάθειές τους για παρουσίαση στοιχείων και έχει αναπτύξει δυνατότητες για την αυτοματοποιημένη διαβίβαση δεδομένων. Ωστόσο, κατά τον χρόνο του ελέγχου (Οκτώβριος 2025), δεν υπήρχε αυτοματοποιημένο ηλεκτρονικό σύστημα που να καθιστά δυνατή τη διαβίβαση από τα εθνικά στα ενωσιακά συστήματα όλων των δεδομένων που αφορούν την παράνομη διακίνηση καπνού.

23 Η OLAF ενίσχυσε την ικανότητά της στην ανάλυση δεδομένων με σκοπό τη βελτίωση του συστήματος πληροφοριών. Ειδικότερα, ανέπτυξε πλατφόρμα ανάλυσης για την καταπολέμηση της απάτης, ώστε να υποστηρίζεται η ανάλυση δεδομένων και πληροφοριών. Η εν λόγω πλατφόρμα χρησιμοποιείται από την OLAF και τις αρχές των κρατών μελών για την πρόληψη και τον εντοπισμό περιπτώσεων τελωνειακής απάτης, συμπεριλαμβανομένου του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού. Επιπλέον, συστάθηκε ειδική ομάδα για τον χειρισμό θεμάτων που αφορούν το σύστημα πληροφοριών κατά της απάτης (AFIS) και την τελωνειακή ανάλυση. Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν κενά όσον αφορά την πρόσβαση στα δεδομένα που απαιτούνται για την αποτελεσματική καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού. Ειδικότερα, η OLAF δεν έχει πρόσβαση στα δεδομένα του συστήματος ελέγχου εισαγωγών 2 (ICS2), κάτι που μπορεί να κάνει η ΓΔ TAXUD. Λαμβανομένης υπόψη της αποστολής της OLAF, τα δεδομένα αυτά θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για να βελτιωθεί η υποστήριξη των ερευνητικών αναγκών της, καθώς θα διευκόλυναν τη στόχευση ύποπτων αποστολών και την ταχύτερη αντίδραση, ενισχύοντας έτσι την πρόληψη και τον εντοπισμό αυτής της παράνομης δραστηριότητας.

24 Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι οι πληροφορίες είναι διάσπαρτες και κατακερματισμένες σε επίπεδο ΕΕ, γεγονός που μπορεί να δημιουργήσει κενά στις πληροφορίες και αλληλοεπικαλύψεις στην αναφορά κατασχέσεων για τις αρχές των κρατών μελών.

Η Επιτροπή δεν διαθέτει αξιόπιστη εκτίμηση σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με την παράνομη αγορά καπνού, τη δομή της και τις οικονομικές επιπτώσεις της

25 Σύμφωνα με το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ και δεδομένης της ευθύνης της για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, η Επιτροπή οφείλει να διαθέτει αποτελεσματικά μέτρα για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού. Σε αυτά περιλαμβάνεται η εκτίμηση του μεγέθους της παράνομης αγοράς καπνού, της δομής της και των οικονομικών επιπτώσεών της, η οποία λειτουργεί ως στέρεη βάση για την κατανόηση του μεγέθους του προβλήματος. Αξιολογήσαμε τις πληροφορίες που είχε στη διάθεσή της η Επιτροπή και την ανάλυσή τους.

26 Οι εκτιμήσεις της εν λόγω παράνομης αγοράς αποτελούν μεθοδολογική πρόκληση, δεδομένου του παράνομου και λαθραίου χαρακτήρα της δραστηριότητας. Εν προκειμένω, η Επιτροπή εκπόνησε μελέτη με σκοπό την ανάπτυξη αξιόπιστης, άρτιας, αναπαραγώγιμης και ανεξάρτητης μεθοδολογίας, ικανής να εφαρμοστεί τόσο από την ίδια όσο και από τις αρχές των κρατών μελών. Στη μελέτη της Επιτροπής του 2020 επισημάνθηκε ότι πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο συνδυασμού μεθοδολογιών, ώστε να είναι εφικτές οι εκτιμήσεις της αγοράς. Προτάθηκαν διάφορες μεθοδολογικές επιλογές, οι οποίες απαιτούν διαφορετικά επίπεδα πόρων.

27 Έκτοτε, η Επιτροπή δεν έχει προβεί σε καμία ανεξάρτητη εκτίμηση του μεγέθους της αγοράς, της δομής της ή των οικονομικών επιπτώσεών της. Ωστόσο, σε μελέτη της Επιτροπής του 2020 γινόταν αναφορά σε άλλες μελέτες, περιλαμβανομένης και ετήσιας έκθεσης της KPMG και των συμπερασμάτων της. Στην εν λόγω έκθεση, η οποία εκπονήθηκε κατά παραγγελία από καπνοβιομηχανία, εκτιμάται η κλίμακα και η εξέλιξη της αγοράς σε 38 ευρωπαϊκές αγορές, συμπεριλαμβανομένων όλων των κρατών μελών της ΕΕ. Επισημάναμε ότι αρκετοί συμφεροντούχοι[4] εξέτασαν διεξοδικά και επέκριναν την έκθεση, η οποία, ως εκ τούτου, πρέπει να ερμηνεύεται με τη δέουσα προσοχή.

28 Από το 2023 και μετά, η OLAF βελτίωσε την ετήσια αναφορά της προς την ομάδα εμπειρογνωμόνων για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού (σημείο ***19***) ως εξής:

- κατηγοριοποιώντας τα προϊόντα καπνού,
- συμπεριλαμβάνοντας νέα προϊόντα (π.χ. ναργιλές, θερμαινόμενα χωρίς καύση προϊόντα καπνού),
- επιταχύνοντας τη διαδικασία υποβολής εκθέσεων.

29 Εν τω μεταξύ, τα δεδομένα που χρησιμοποιεί η OLAF για να έχει μια ένδειξη των τάσεων στη διάρθρωση της αγοράς βασίζονται κυρίως σε κατασχέσεις που πραγματοποιήθηκαν τα προηγούμενα χρόνια. Ωστόσο, τα εν λόγω δεδομένα από μόνα τους δεν δίνουν πλήρη και επίκαιρη εικόνα του συνολικού μεγέθους της αγοράς.

[4] White paper legacy Book on Tobacco. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2024.

30 Από τα αποτελέσματα της έρευνάς μας προέκυψε ότι τέσσερα κράτη μέλη διέθεταν επίσημα δεδομένα για την εκτίμηση του μεγέθους της παράνομης αγοράς καπνού, ενώ άλλα βασίζονταν σε μελέτες χρηματοδοτούμενες από τη βιομηχανία, όπως μια έκθεση της KPMG. Επιπλέον, οι αρχές των κρατών μελών που επισκεφθήκαμε δήλωσαν ότι πρέπει να υπάρχει εκτίμηση σε επίπεδο ΕΕ του μεγέθους της αγοράς, η οποία να είναι ανεξάρτητη από οποιαδήποτε επιρροή της καπνοβιομηχανίας.

31 Από τον έλεγχό μας προέκυψε επίσης ότι επί του παρόντος δεν υπάρχει ολοκληρωμένη και αξιόπιστη εκτίμηση των οικονομικών επιπτώσεων του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού όσον αφορά την απώλεια φορολογικών εσόδων. Στις ετήσιες εκθέσεις της OLAF παρέχονται αριθμητικά στοιχεία (από επιχειρήσεις στις οποίες συμμετείχε η OLAF) σχετικά με τις οικονομικές επιπτώσεις του παράνομου εμπορίου καπνού, αλλά δεν εκτιμάται η συνολική ζημία που προκαλείται από την απώλεια φορολογικών εσόδων στην ΕΕ. Σύμφωνα με την έκθεση της OLAF του 2025, οι δραστηριότητές της στον συγκεκριμένο τομέα οδήγησαν στην κατάσχεση κατά τι περισσότερων από 427 εκατομμύρια παράνομων τσιγάρων παγκοσμίως, συμπεριλαμβανομένων 219 εκατομμυρίων που κατασχέθηκαν στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ. Η OLAF βοήθησε επίσης στην κατάσχεση 411 κιλών ακατέργαστου καπνού και 53,6 κιλών καπνού ναργιλέ. Χάριν στις εργασίες της στον τομέα αυτό, αποτράπηκαν απώλειες άνω των 178 εκατομμυρίων ευρώ για τον ενωσιακό και τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Σε πρόσφατα έγγραφα[5] της ΓΔ TAXUDπεριέχονται εκτιμήσεις της απώλειας φορολογικών εσόδων βάσει εξωτερικών μελετών (13 δισεκατομμύρια ευρώ το 2023), αν και οι εκτιμήσεις αυτές πρέπει επίσης να ερμηνεύονται με προσοχή. Το 2024, στην απάντησή της σε κοινοβουλευτική ερώτηση, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι «δεν διαθέτει πληροφορίες σχετικά με τις οικονομικές απώλειες που υφίστανται τα επιμέρους κράτη μέλη λόγω του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού».

32 Σημειώνουμε ότι η Επιτροπή έχει ξεκινήσει ειδική μελέτη για την επίλυση σημαντικών μεθοδολογικών ζητημάτων με την εκτίμηση της διαφοράς στους ειδικούς φόρους κατανάλωσης για τον καπνό. Σκοπός είναι η εξαγωγή αξιόπιστων εκτιμήσεων που να μπορούν να ρίξουν φως στα αίτια της διαφοράς, συμπεριλαμβανομένου του παράνομου εμπορίου.

[5] Commission Staff Working Document - Impact Assessment Report. SWD(2025) 560.

33 Γενικά, θεωρούμε ότι η εκτίμηση του μεγέθους και της οικονομικής επίπτωσης της παράνομης αγοράς καπνού θα παρείχε το υπόβαθρο που χρειάζεται για την κατανόηση του εύρους του προβλήματος, τον σχεδιασμό των κατάλληλων μέτρων απόκρισης και τη μέτρηση του αντικτύπου των δράσεων που εφαρμόζονται για την καταπολέμηση του εμπορίου αυτού. Επισημαίνουμε, ωστόσο, ότι επί του παρόντος δεν υπάρχει ανεξάρτητη και αξιόπιστη εκτίμηση της κλίμακας μεγέθους, της δομής και των οικονομικών επιπτώσεων της παράνομης αγοράς καπνού στην ΕΕ, ούτε ολοκληρωμένη εκτίμηση των οικονομικών επιπτώσεών της όσον αφορά την απώλεια φορολογικών εσόδων.

Η συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών είναι ανομοιογενείς, όπως διαφορετικές είναι και οι εθνικές προσεγγίσεις για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού

34 Οι τελωνειακές αρχές των κρατών μελών βρίσκονται στην πρώτη γραμμή όσον αφορά την πρόληψη της παράνομης διακίνησης εμπορευμάτων, ιχνηλατώντας τις διασυνοριακές μετακινήσεις παράνομων προϊόντων καπνού και εντοπίζοντας τα παράνομα εργοστάσια. Διαδραματίζουν επομένως κεντρικό ρόλο στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και την εγγύηση της ασφάλειάς της. Αξιολογήσαμε τον τρόπο με τον οποίο οι αρχές αυτές καθιερώνουν ελέγχους και συνεργάζονται με άλλες εθνικές αρχές και συμφεροντούχους για την ιχνηλάτηση και την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού.

Τα κανονιστικά κενά της ΕΕ αφήνουν περιθώριο για διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις

35 Οι διαφορετικές προσεγγίσεις των κρατών μελών εκπηγάζουν, σε πρώτο επίπεδο, από το ίδιο το ενωσιακό πλαίσιο. Διαπιστώσαμε ότι η νομοθεσία της ΕΕ δεν ήταν εναρμονισμένη όσον αφορά τις βασικές παραμέτρους παραγωγής προϊόντων καπνού, ιδίως σε σχέση με τον ακατέργαστο καπνό και τα μηχανήματα παραγωγής. Διαπιστώσαμε επίσης ότι δεν υπήρχε εναρμόνιση ούτε όσον αφορά τους νέους τύπους προϊόντων καπνού (όπως τα νέα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού και τα υγρά για ηλεκτρονικά τσιγάρα) ούτε όσον αφορά τη διαδικτυακή πώληση προϊόντων καπνού. Ο ακατέργαστος καπνός και τα μηχανήματα παραγωγής δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τα προϊόντα καπνού[6] και, ως εκ τούτου, δεν υπόκεινται σε ενωσιακά πρότυπα και απαιτήσεις ιχνηλασιμότητας· τα νέα προϊόντα καπνού ρυθμίζονται μόνο εν μέρει και τα κράτη μέλη διαθέτουν διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τις διαδικτυακές πωλήσεις. Υπάρχει έτσι ο κίνδυνος τα εν λόγω κανονιστικά κενά να διευκολύνουν το παράνομο εμπόριο και να γεννούν άνισες πρακτικές στην αγορά.

36 Βασικός παράγοντας που διευκολύνει την παράνομη παραγωγή είναι ο ανεπαρκής έλεγχος της αλυσίδας εφοδιασμού ακατέργαστου καπνού. Πράγματι, το ισχύον πλαίσιο της ΕΕ παρέχει στα κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια να θεσπίζουν μέτρα για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού. Όλες οι τελωνειακές αρχές που επισκεφθήκαμε εξέφρασαν ανησυχίες σχετικά με την έλλειψη εναρμόνισης σε επίπεδο ΕΕ, τονίζοντας ότι δημιουργήθηκαν έτσι σημαντικά κενά επιβολής και περιορίστηκε η αποτελεσματικότητα των προσπαθειών της ΕΕ για την καταπολέμηση αυτής της παράνομης δραστηριότητας. Τόνισαν, ειδικότερα, ότι η απουσία εναρμονισμένων κανόνων σχετικά με τον ακατέργαστο καπνό και άλλες βασικές παραμέτρους (όπως τα μηχανήματα παραγωγής, το τσιγαρόχαρτο, τα φίλτρα τσιγάρων, οι αρωματικές ουσίες και τα υλικά συσκευασίας) αποτελεί τρωτό σημείο που μπορεί να αξιοποιηθεί για παράνομη παραγωγή.

[6] Οδηγία 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ.

37 Όπως καταδεικνύεται από τα αποτελέσματα της έρευνάς μας, μολονότι στην πλειονότητά τους τα κράτη μέλη είχαν θεσπίσει μέτρα για τη ρύθμιση των βασικών παραμέτρων παραγωγής προϊόντων καπνού, η εστίαση και οι προσεγγίσεις τους ποικίλλουν σε μεγάλο βαθμό. Σύμφωνα με όσους απάντησαν στην έρευνα, τα μέτρα για τη ρύθμιση του ακατέργαστου καπνού είναι περισσότερο τυποποιημένα και συχνά υλοποιούνται μέσω πλαισίων που αφορούν τα τελωνεία και τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης. Ωστόσο παραμένουν ανομοιογενή σε επίπεδο ΕΕ, καθώς αρκετά κράτη μέλη εφαρμόζουν μόνο περιορισμένους ή γενικούς κανόνες εισαγωγής και όχι ειδικές απαιτήσεις παρακολούθησης ή καταχώρισης. Σε πολλά κράτη μέλη, εξακολουθούν να μην υπάρχουν ρυθμίσεις για την αγορά και την αδειοδότηση μηχανημάτων παραγωγής. Όσον αφορά τα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη, η Ισπανία, η Πολωνία και η Ρουμανία έχουν μέχρι στιγμής θεσπίσει εθνικές διατάξεις που ρυθμίζουν τους τομείς αυτούς σε διαφορετικό βαθμό. Εντούτοις, οι αρμόδιες εθνικές αρχές στις οποίες πραγματοποιήθηκε επίσκεψη επισήμαναν ότι οι προσπάθειες της ΕΕ για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού ήταν περιορισμένες, καθώς το νομικό πλαίσιο δεν είναι πλήρως εναρμονισμένο σε επίπεδο ΕΕ.

38 Σύμφωνα με την Επιτροπή, ελλείψει παρέμβασης της ΕΕ, τα προβλήματα αυτά είναι πιθανό να συνεχιστούν[7]. Τον Ιούλιο του 2025, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση αναθεώρησης της οδηγίας για τη φορολόγηση του καπνού[8], με στόχο τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου της ΕΕ για τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης. Η πρόταση περιλαμβάνει μέτρα για την ενίσχυση της παρακολούθησης του ακατέργαστου καπνού, καλύπτοντας έτσι ένα μακροχρόνιο κενό που έχει επανειλημμένα επισημανθεί από τα κράτη μέλη. Επίσης, διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας για τη φορολόγηση του καπνού, ώστε να συμπεριλάβει και τα αντίστοιχα νέα προϊόντα. Κατά τον χρόνο σύνταξης του παρόντος εγγράφου (Μάιος 2026), η πρόταση δεν είχε εγκριθεί ακόμη.

39 Ωστόσο, η πρόταση της Επιτροπής εστιάζει μόνο στον ακατέργαστο καπνό. Άλλες βασικές παράμετροι παραμένουν εκτός του πεδίου εφαρμογής των εναρμονισμένων κανονιστικών διατάξεων της ΕΕ και, ως εκ τούτου, οι διαφορές μεταξύ των εθνικών προσεγγίσεων είναι πιθανό να εξακολουθήσουν να υπάρχουν.

---

[7] Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής - Έκθεση εκτίμησης επιπτώσεων. SWD(2025) 560.

[8] Οδηγία 2011/64/ΕΕ του Συμβουλίου, της 21ης Ιουνίου 2011, για τη διάρθρωση και τους συντελεστές του ειδικού φόρου κατανάλωσης που εφαρμόζονται στα βιομηχανοποιημένα καπνά.

Διαφορετικά εθνικά συστήματα ελέγχου και προσεγγίσεις ως προς την επιβολή

40 Ελλείψει συντονισμένων κανόνων της ΕΕ, τα κράτη μέλη λειτουργούν σε θεμελιωδώς διαφορετικά κανονιστικά περιβάλλοντα. Σε αυτό το κατακερματισμένο τοπίο, οι ομάδες οργανωμένου εγκλήματος μπορούν να εκμεταλλευθούν τις διάφορες αδυναμίες, όπως η ασυνεπής επιβολή και η έλλειψη συντονισμένης προσέγγισης σε επίπεδο ΕΕ όσον αφορά την αντιμετώπιση του παράνομου εμπορίου καπνού. Ως εκ τούτου, εξετάσαμε τον τρόπο με τον οποίο οι τελωνειακές αρχές των κρατών μελών οργανώνουν τις οικείες δραστηριότητες επιβολής με στόχο την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού.

41 Στα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, διαπιστώσαμε σημαντικές διαφορές στις θεσμικές δομές, τα νομικά πλαίσια και τις επιχειρησιακές προσεγγίσεις για την καταπολέμηση της εν λόγω παράνομης δραστηριότητας. Η ποικιλομορφία αυτή απορρέει από τις διαφοροποιήσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων αρχών και των αρμοδιοτήτων τους. Προκύπτει ότι τα συστήματα, οι διαδικασίες και οι έλεγχοι που εφαρμόζουν οι εθνικές αρχές διαφέρουν σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο.

42 Μια βασική διαφορά αφορά τις νομικές εξουσίες και εντολές των αρμόδιων αρχών. Σε τρία από τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε (Βέλγιο, Ισπανία, Πολωνία), οι τελωνειακές αρχές διέθεταν εκτεταμένες νομικές εξουσίες και ειδικές ερευνητικές δομές. Χάρη στις διευρυμένες αυτές αρμοδιότητες μπορούσαν να διεξάγουν ποινικές έρευνες, να συντονίζουν επιχειρησιακές δράσεις και να καλύπτουν τόσο διοικητικές όσο και επιχειρησιακές πτυχές. Αντιθέτως, στη Ρουμανία, η τελωνειακή αρχή περιοριζόταν στη διεξαγωγή διοικητικών ερευνών και οι ποινικές υποθέσεις ενέπιπταν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των οργάνων επιβολής του νόμου. Στις περιπτώσεις αυτές, η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού εξαρτάται σε μεγαλύτερο βαθμό από μικτές ομάδες και συμφωνίες συνεργασίας. Στο πλαίσιο της έρευνάς μας αναδείχθηκαν επίσης προκλήσεις ως προς την επιβολή, οι οποίες συνδέονται με τα κατακερματισμένα εθνικά νομικά πλαίσια και τις θεσμικές ρυθμίσεις.

43 Επισημάναμε επίσης διαφορές στον τρόπο κατανομής των αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ. Σε δύο κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε (Βέλγιο και Ρουμανία) το πρωτόκολλο ενέπιπτε στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Υγείας, στην Πολωνία η αρμοδιότητα ανήκε στο Υπουργείο Οικονομικών και στην Ισπανία η αρμοδιότητα ήταν επιμερισμένη μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών και του Υπουργείου Υγείας. Οι ρυθμίσεις αυτές μπορούν να επηρεάσουν δυσμενώς την εφαρμογή του πρωτοκόλλου, καθώς οι αρμόδιες αρχές ενδέχεται να μην είναι εξοικειωμένες με τις τελωνειακές πτυχές του, συμπεριλαμβανομένων των κατασχέσεων και των σχετικών στατιστικών στοιχείων. Επιπλέον, η οπτική των τελωνειακών αρχών ενδέχεται να μην αποτυπώνεται κατ' ανάγκη στις συνεδριάσεις της ΣΠΕΚ, στις οποίες συμμετέχουν διάφορες εθνικές αρχές.

44 Μια άλλη βασική διαφορά εντοπίζεται σε σχέση με τα εθνικά στρατηγικά πλαίσια για την αντιμετώπιση του παράνομου εμπορίου καπνού. Διαπιστώσαμε σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των κρατών μελών που επισκεφθήκαμε, οι οποίες αποτυπώθηκαν επίσης στα αποτελέσματα της έρευνας. Τρία από τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε (Βέλγιο, Ισπανία, Ρουμανία) βασίζονταν σε ευρύτερα εθνικά πλαίσια και όχι σε ειδικές στρατηγικές, ενώ μόνο ένα (Πολωνία) αντιμετώπιζε το παράνομο εμπόριο καπνού ως τομέα υψηλής προτεραιότητας, έχοντας αναπτύξει ειδική στρατηγική. Οι διαφορές αυτές έχουν ως αποτέλεσμα διαφορετικά επίπεδα στρατηγικής εστίασης και επιχειρησιακών προτεραιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών.

45 Διαπιστώσαμε επίσης ότι υπάρχει χάσμα μεταξύ των τελωνειακών αρχών που επισκεφθήκαμε ως προς τις επιχειρησιακές ικανότητες, καθώς άλλες διαθέτουν προηγμένες τεχνολογικές ικανότητες, ενώ άλλες βρίσκονται ακόμη στο στάδιο της ανάπτυξης. Σε γενικές γραμμές, τρία κράτη μέλη (Βέλγιο, Ισπανία, Πολωνία) χρησιμοποιούν ευρύ φάσμα εξοπλισμού προηγμένης τεχνολογίας, ενώ ένα τέταρτο (Ρουμανία) βασίζεται μεν στην τεχνολογία για τους καθημερινούς ελέγχους, αλλά αυξάνονται οι ανάγκες του σε εξοπλισμό υψηλής τεχνολογίας ή σε ικανότητα διαχείρισης δεδομένων. Οι επιχειρησιακές πρακτικές ποικίλλουν επίσης, αντικατοπτρίζοντας τη γεωγραφική θέση κάθε κράτους μέλους (για παράδειγμα, εκτεταμένα εξωτερικά χερσαία ή θαλάσσια σύνορα), το περιβάλλον κινδύνου και τη θεσμική ικανότητα. Η επιχειρησιακή ευθύνη ανήκει στις εθνικές αρχές, γεγονός που συμβάλλει στην ανομοιογενή ένταση της επιβολής στην ΕΕ, ιδίως μεταξύ παραμεθόριων και μη κρατών, χωρών υψηλής κατανάλωσης και χωρών διέλευσης, καθώς και μεταξύ διοικήσεων με διαφορετικά επίπεδα πόρων.

46 Στο πλαίσιο της πρότασης της Επιτροπής του 2023 που αφορά δέσμη μέτρων για την τελωνειακή μεταρρύθμιση, περιλαμβανόταν η σύσταση νέας τελωνειακής αρχής της ΕΕ και κόμβου τελωνειακών δεδομένων της ΕΕ, με σκοπό τη συγκέντρωση των τελωνειακών δεδομένων, τον εκσυγχρονισμό της διαχείρισης κινδύνων και τη στήριξη συνεκτικότερης επιβολής σε ολόκληρη την ΕΕ. Τον Μάρτιο του 2026, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατέληξαν σε πολιτική συμφωνία σχετικά με τη μεταρρύθμιση[9], επιβεβαιώνοντας ότι οι δύο προτεινόμενες δομές θα συσταθούν, μολονότι η δέσμη δεν έχει ακόμη εγκριθεί.

47 Σε πρόσφατες υποθέσεις καταδεικνύονται η κλίμακα μεγέθους και ο σύνθετος χαρακτήρας των εγκαταστάσεων παράνομης παραγωγής, καθώς και η επιχειρησιακή πολυπλοκότητα που απαιτείται για την εξάρθρωσή τους (***γράφημα 1***).

[9] Τελωνειακή μεταρρύθμιση της ΕΕ:Συμφωνία Συμβουλίου και Κοινοβουλίου για μεταρρύθμιση-ορόσημο. [Consilium]

Γράφημα 1 | Παράδειγμα μεγάλης κλίμακας εγκατάστασης παράνομης παραγωγής τσιγάρων που αποξηλώθηκε στο Βέλγιο το 2025



Πηγή: ΕΕΣ.

48 Κατά τον έλεγχό μας, διαπιστώσαμε κατά βάση παρόμοιες προσεγγίσεις μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την κατάσχεση και την καταστροφή παράνομων προϊόντων καπνού και μηχανημάτων παραγωγής· ωστόσο, υπήρχαν διαφορές στις μεθόδους αποθήκευσης και στα μέτρα διασφάλισης. Και στα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, πάγια πρακτική ήταν τα κατασχεμένα προϊόντα καπνού και μηχανήματα παραγωγής να δημεύονται, να φυλάσσονται σε ασφαλείς αποθήκες και τελικά να καταστρέφονται μετά τη χορήγηση άδειας από την αρμόδια αρχή. Σε ένα από τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε (Πολωνία), ήταν δυνατή η άμεση καταστροφή ορισμένων από τα κατασχεμένα προϊόντα καπνού, ενώ άλλα κράτη μέλη αντιμετώπιζαν νομικούς ή διαδικαστικούς περιορισμούς που απαιτούσαν μακροχρόνια αποθήκευση, με αποτέλεσμα υψηλό κόστος και κινδύνους για την ασφάλεια. Σε άλλο κράτος μέλος που επισκεφθήκαμε (Ρουμανία), η νομοθεσία επέτρεπε να πωλούνται ή να δημοπρατούνται κατασχεμένα μηχανήματα ή ακατέργαστος καπνός, χωρίς να υπάρχουν αποτελεσματικοί μηχανισμοί για την παρακολούθηση της μεταγενέστερης χρήσης τους, με συνέπεια να δημιουργούνται κίνδυνοι επανεισόδου στην παράνομη αγορά.

49 Τέλος, κατά τον έλεγχό μας, εντοπίσαμε επίσης ορθές πρακτικές που ενισχύουν την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού (***πλαίσιο 2***).

Πλαίσιο 2

Παραδείγματα ορθών πρακτικών στα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε

- Ενισχυμένες επιχειρησιακές εξουσίες που επιτρέπουν ταχεία επέμβαση

Οι εθνικές τελωνειακές αρχές τόσο στο Βέλγιο όσο και στην Πολωνία διαθέτουν ισχυρές ερευνητικές εξουσίες, στις οποίες περιλαμβάνεται η δυνατότητα εισόδου σε ορισμένες εγκαταστάσεις χωρίς προηγούμενη δικαστική άδεια. Στην Πολωνία, οι εξουσίες αυτές εκτείνονται και στη χρήση εργαλείων όπως το σύστημα αυτόματης αναγνώρισης πινακίδων κυκλοφορίας, ενώ στο Βέλγιο εξειδικευμένοι υπάλληλοι με εξουσίες δικαστικής αστυνομίας μπορούν να προβαίνουν σε προηγμένες ερευνητικές ενέργειες (παραδείγματος χάριν, ως διεθνείς παρατηρητές, μεταξύ άλλων σε επιχειρήσεις διασυνοριακής παρακολούθησης).

- Δομές συνεχούς επικοινωνίας και συνεργασίας σε εικοσιτετράωρη βάση, επτά ημέρες την εβδομάδα

Το Βέλγιο εφαρμόζει σύστημα σε 24ωρη βάση για τη διαβίβαση λεπτομερών πληροφοριών σχετικά με τις κατασχέσεις σε μονάδες ερευνών και σε εξειδικευμένες τελωνειακές ομάδες και ομάδες ειδικών φόρων κατανάλωσης, ενώ το Κέντρο Διαρκούς Επιχειρησιακής Συνεργασίας (Centro de Cooperación Operativa Permanente) της Ισπανίας λειτουργεί σε 24ωρη βάση, επτά ημέρες την εβδομάδα, ως κεντρικός κόμβος διαπεριφερειακής, εθνικής και διεθνούς συνεργασίας.

- Ειδικές δομές για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού

Η Ρουμανία έχει συστήσει εξειδικευμένες οργανωτικές μονάδες για ενισχυμένη αντιμετώπιση της εν λόγω παράνομης δραστηριότητας, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται η υπηρεσία καταπολέμησης της διακίνησης παράνομων προϊόντων καπνού, ενώ και η Πολωνία συνέστησε κέντρο ικανοτήτων για την αντιμετώπισή της.

Πηγή: ΕΕΣ.

50 Συνολικά, από τον έλεγχό μας προέκυψε ότι τα εθνικά συστήματα για την καταπολέμηση του φαινομένου αυτού και οι διοικητικές δομές διαφέρουν σημαντικά, γεγονός που επηρεάζει τον τρόπο οργάνωσης των ελέγχων και κατανομής των αρμοδιοτήτων, τον καθορισμό των στρατηγικών και επιχειρησιακών προτεραιοτήτων και το σκεπτικό διάθεσης των πόρων. Προκύπτει λοιπόν ανομοιογενές τοπίο μεθόδων σε ολόκληρη την ΕΕ, γεγονός που αυξάνει τον κίνδυνο μιας ασυντόνιστης και μη εναρμονισμένης ενωσιακής προσέγγισης.

Ανεπαρκής η εναρμόνιση όσον αφορά τα αδικήματα και τις κυρώσεις

51 Από τον έλεγχό μας προέκυψε επίσης ότι οι ορισμοί των αδικημάτων που σχετίζονται με τον καπνό και η αυστηρότητα των εφαρμοστέων κυρώσεων διέφεραν. Η μη ευθυγράμμιση κατά την ταξινόμηση και την επιβολή κυρώσεων για το λαθρεμπόριο και την παράνομη παραγωγή σε ολόκληρη την ΕΕ επιβεβαιώθηκε επίσης από τα αποτελέσματα της έρευνάς μας.

52 Εννέα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν το λαθρεμπόριο και την παράνομη παραγωγή αποκλειστικά ως ποινικά αδικήματα. Άλλα εφαρμόζουν μικτά συστήματα, στο πλαίσιο των οποίων τα αδικήματα που δεν υπερβαίνουν τα καθορισμένα κατώτατα όρια αντιμετωπίζονται ως διοικητικά, ενώ για τις σοβαρότερες περιπτώσεις κινούνται ποινικές διαδικασίες. Στο πλαίσιο των συστημάτων αυτών, η παράνομη παραγωγή αντιμετωπίζεται συχνότερα ως ποινικό αδίκημα, ενώ το λαθρεμπόριο μπορεί να χαρακτηριστεί ως διοικητικό ή ποινικό αδίκημα ανάλογα με τα κατώτατα όρια. Ωστόσο, επισημάναμε περιπτώσεις στις οποίες οι ποινές φυλάκισης για παράνομη παραγωγή ήταν χαμηλότερες από εκείνες για λαθρεμπόριο. Αυτού του είδους η προσέγγιση δεν είναι αποτρεπτική και δεν αποτρέπει την αύξηση του αριθμού εγκαταστάσεων παράνομης παραγωγής (σημείο ***08***).

53 Θεωρούμε επίσης ότι, λόγω των διαφορετικών προσεγγίσεων, υπάρχει κίνδυνος να είναι άνισος ο βαθμός αποτροπής και ασυνεπής η εφαρμογή των μέτρων επιβολής. Οι τελωνειακές αρχές τριών από τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε (Βέλγιο, Ισπανία, Ρουμανία) ζήτησαν να εναρμονιστούν τόσο οι ορισμοί των αδικημάτων όσο και οι ποινές σε ολόκληρη την ΕΕ. Η Ρουμανία επισήμανε ότι η απουσία εναρμονισμένων κυρώσεων για το παράνομο εμπόριο καπνού ενέχει τον κίνδυνο να δημιουργηθούν κενά επιβολής και να ενθαρρυνθεί η μετεγκατάσταση εγκληματικών δραστηριοτήτων σε δικαιοδοσίες με λιγότερο αυστηρές ποινές.

54 Οι τελωνειακές αρχές διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην αντιμετώπιση του παράνομου εμπορίου καπνού. Ως εκ τούτου, κατά τον έλεγχό μας, τους ζητήσαμε να προσδιορίσουν τα βασικά ζητήματα που θεωρούν ότι πρέπει να διευθετηθούν κατά προτεραιότητα σε επίπεδο ΕΕ, ώστε να καταστεί αποτελεσματικότερη η καταπολέμηση του φαινομένου αυτού. Οι απαντήσεις τους εστίασαν σταθερά στους ίδιους τομείς όπου υπέδειξαν ότι υπάρχει περιθώριο για ενισχυμένη ρύθμιση σε επίπεδο ΕΕ. Συνεπώς δόθηκε σαφές και ενιαίο μήνυμα ότι το συνονθύλευμα των ισχυόντων εθνικών κανόνων και η απουσία ρύθμισης σε βασικούς τομείς δημιουργούν αδυναμίες που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν από τα κράτη μέλη μεμονωμένα. Τόνισαν ότι η ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ θα συμβάλει στην αντιμετώπιση των κανονιστικών κενών σε σχέση με τον ακατέργαστο καπνό και άλλες βασικές παραμέτρους, θα διασφαλίσει συνεκτική διαχείριση των νέων προϊόντων και των διαδικτυακών πωλήσεων και ένα περισσότερο ομοιόμορφο πλαίσιο κυρώσεων. Οι προτεραιότητες αυτές αποτυπώθηκαν στις παρατηρήσεις που λάβαμε στο πλαίσιο της έρευνας, στις οποίες υπογραμμίστηκε επίσης η ανάγκη αυξημένης εναρμόνισης του πλαισίου της ΕΕ.

Παραμένουν τα κενά στη συνεργασία και στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων

55 Η συνεργασία διαδραματίζει καίριο ρόλο στην αντιμετώπιση του παράνομου εμπορίου καπνού και λαμβάνει χώρα σε εθνικό, διασυνοριακό και ενωσιακό επίπεδο. Οι σχετικές ρυθμίσεις βασίζονται στη νομοθεσία της ΕΕ[10], όπου καθορίζονται οι υποχρεώσεις των κρατών μελών όσον αφορά τη συνεργασία, την αμοιβαία συνδρομή, την ανταλλαγή πληροφοριών και τις δράσεις πρόληψης της απάτης. Εξετάσαμε πώς οι αρχές των κρατών μελών που επισκεφθήκαμε συνεργάζονταν μέσω του επιχειρησιακού συντονισμού και της ανταλλαγής πληροφοριών, πώς χρησιμοποιούσαν τα συστήματα επικοινωνίας της ΕΕ και πώς συνεννοούνταν με άλλους συμφεροντούχους.

[10] Συμπεριλαμβανομένων του ενωσιακού τελωνειακού κώδικα και των νομικών πλαισίων που διέπουν την Ευρωπόλ, την OLAF και τα συστήματα ανταλλαγής πληροφοριών της ΕΕ.

56 Συνολικά, από τον έλεγχό μας προέκυψε ότι η εθνική συνεργασία στα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε λειτουργεί ικανοποιητικά, αλλά με αξιοσημείωτους διαρθρωτικούς περιορισμούς σε συγκεκριμένες συνθήκες. Οι τελωνειακές αρχές, η αστυνομία, οι συνοριακές αρχές και οι εισαγγελικές αρχές κατά κανόνα ανταλλάσσουν πληροφορίες και διεξάγουν κοινές επιχειρήσεις, αλλά ο βαθμός συνεργασίας ποικίλλει. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η συνεργασία βασίζεται σε άτυπες ρυθμίσεις ή συμφωνίες γενικής συνεργασίας, αλλά τα συστήματα πληροφοριών δεν είναι πάντοτε διαλειτουργικά και η εθνική συνεργασία δεν έχει ενοποιηθεί επαρκώς, με αποτέλεσμα καθυστερήσεις στην ανταλλαγή πληροφοριών.

57 Οι διαφορές στις εντολές, στα δικαιώματα πρόσβασης και στις επιχειρησιακές προτεραιότητες μπορούν επίσης να αποτελέσουν πρόσκομμα για τις έρευνες και να επηρεάσουν την αποτελεσματικότητα των κοινών επιχειρήσεων των εθνικών αρχών. Μολονότι τρία από τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε (Βέλγιο, Ισπανία, Πολωνία) διαθέτουν, σε διαφορετικό βαθμό, περισσότερο ενοποιημένους μηχανισμούς συντονισμού, κοινά εργαλεία ανάλυσης και υποδομές ανταλλαγής πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο, οι πρακτικές αυτές δεν είναι ομοιόμορφες, ενισχύοντας έτσι το έλλειμμα συνέπειας κατά τις εθνικές αποκρίσεις στο παράνομο εμπόριο καπνού. Δεδομένου ότι το φαινόμενο είναι παγκόσμιο και τα παράνομα δίκτυα λειτουργούν σε διακρατικό επίπεδο, οι εν λόγω εθνικοί περιορισμοί έχουν επίσης επιπτώσεις στον διασυνοριακό συντονισμό.

58 Για να είναι αποτελεσματική η διασυνοριακή δράση, οι εθνικές αρχές πρέπει να συνεργάζονται σε πραγματικό χρόνο με όλα τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη, σε ολόκληρη την παράνομη αλυσίδα εφοδιασμού, ώστε να μπορούν να εντοπίζουν παράνομες αποστολές καπνού ή εγκαταστάσεις παράνομης παραγωγής και να εξακριβώνουν εγκαίρως τη διακίνηση των σχετικών προϊόντων, ώστε να λαμβάνουν αποτελεσματικά μέτρα επιβολής. Όλα αυτά εξαρτώνται από την ταχεία ανταλλαγή και την ερμηνεία πληροφοριών κατά τρόπο που να αντικατοπτρίζει με ακρίβεια την επιχειρησιακή πραγματικότητα. Ως εκ τούτου, απαραίτητο στοιχείο για τη λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων και τον συντονισμό των αντιδράσεων είναι η υψηλής ποιότητας ροές δεδομένων.

59 Ωστόσο, η διασυνοριακή ανταλλαγή πληροφοριών παραμένει ανομοιογενής. Οι αρχές των κρατών μελών ανταλλάσσουν πληροφορίες με τις αντίστοιχες αρχές άλλων χωρών, ιδίως γειτονικών, αλλά η έκταση και η συνοχή των πληροφοριών ποικίλλουν ακόμη και όταν υπάρχουν ενδείξεις διασυνοριακού ενδιαφέροντος. Κατά τον έλεγχό μας, επιλέξαμε δείγμα 10 κατασχέσεων σε καθένα από τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, ώστε να ελέγξουμε αν είχαν κοινοποιηθεί πληροφορίες στις αρμόδιες αρχές άλλου κράτους μέλους. Βάσει δείγματος 10 υποθέσεων ανά κράτος μέλος, παρατηρήσαμε συνεργασία μόνο σε 2, 3, 4 και 5 από τις 10 υποθέσεις, αντίστοιχα.

60 Οι τελωνειακές αρχές στις οποίες πραγματοποιήσαμε επίσκεψη ανέφεραν επίσης ότι ορισμένες φορές λάμβαναν ελλιπή ή καθυστερημένα στοιχεία και επισήμαναν ασυνέπειες όσον αφορά το είδος και το επίπεδο των ανταλλασσόμενων πληροφοριών. Προκύπτει έτσι τι η ποιότητα, η πληρότητα και η έγκαιρη παροχή των πληροφοριών αυτών ποικίλλουν σημαντικά. Οι διαφορές αυτές περιορίζουν την ικανότητα των κρατών μελών να διενεργούν αναλύσεις κινδύνου, παρεμποδίζουν την επιχειρησιακή παρακολούθηση και μειώνουν την αποτελεσματικότητά τους όσον αφορά την αντιμετώπιση αναδυόμενων απειλών. Και τα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε επισήμαναν ότι απαιτείται ταχύτερη και περισσότερο διαρθρωμένη διασυνοριακή ανταλλαγή πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο, ως ύψιστη προτεραιότητα για την ενίσχυση των προσπαθειών αντιμετώπισης του παράνομου εμπορίου καπνού. Από τα αποτελέσματα της έρευνάς μας διαπιστώνεται επίσης ότι η ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας αποτελεί έναν από τους κύριους τομείς που επιδέχονται βελτίωση σε ολόκληρη την ΕΕ, για την καλύτερη καταπολέμηση του φαινομένου.

61 Διάφορα είναι τα συστήματα επικοινωνίας και ανταλλαγής δεδομένων που εφαρμόζονται από τις αρχές των κρατών μελών, με το καθένα να συνδέεται με συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο και επιχειρησιακό σκοπό.

- Εφαρμογή δικτύου ασφαλούς ανταλλαγής πληροφοριών (SIENA), υπό τη διαχείριση της Ευρωπόλ, σχεδιασμένου για την ανταλλαγή πληροφοριών στον τομέα της επιβολής του νόμου, τη στήριξη της επιχειρησιακής και ερευνητικής επικοινωνίας και την ανταλλαγή εγκληματολογικών πληροφοριών.

- Σύστημα πληροφοριών κατά της απάτης (AFIS), το οποίο διαχειρίζεται η OLAF και χρησιμοποιείται για τη διοικητική συνεργασία δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 515/97 του Συμβουλίου, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής μηνυμάτων αμοιβαίας συνδρομής.

- Μολονότι δεν προβλέπει ειδικό σύστημα επικοινωνίας, η Σύμβαση της Νεάπολης II[11] παρέχει τη νομική βάση για τις ανταλλαγές μεταξύ τελωνειακών αρχών σε ποινικές υποθέσεις, συμπεριλαμβανομένων των ερευνών που σχετίζονται με τον καπνό.

62 Στην πράξη, ωστόσο, διαπιστώσαμε ότι η χρήση των συστημάτων αυτών διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών στα οποία πραγματοποιήσαμε επίσκεψη. Η πλειονότητα των αντίστοιχων τελωνειακών αρχών βασίζεται κυρίως στο SIENA, ενώ οι άλλες τείνουν να χρησιμοποιούν περισσότερο το AFIS ή να συνεργάζονται στο πλαίσιο της Σύμβασης της Νεάπολης II. Παράλληλα, κατά τις εργασίες μας εντοπίσαμε περιπτώσεις ανεπαρκούς επίγνωσης της κατάλληλης νομικής βάσης για κάθε δίαυλο και ορισμένες φορές οι πληροφορίες διαβιβάζονταν μέσω συστημάτων που δεν προορίζονταν για τον σκοπό αυτόν —παραδείγματος χάριν, έγινε χρήση του SIENA για ανταλλαγές που ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 515/97. Επιπλέον, σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την επανεξέταση της αρχιτεκτονικής για την καταπολέμηση της απάτης[12], οι διατάξεις περί ανταλλαγής πληροφοριών του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 515/97 δεν αξιοποιούνται πλήρως, ενώ η αποτελεσματικότερη χρήση τους θα ενίσχυε την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των εθνικών διοικητικών αρχών στον τομέα της πρόληψης της απάτης.

---

[11] Σύμβαση η οποία καταρτίστηκε βάσει του άρθρου K.3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, περί αμοιβαίας συνδρομής και συνεργασίας μεταξύ των τελωνειακών υπηρεσιών. ΕΕ C 24 της 23.1.1998, σ. 2.

[12] Λευκή Βίβλος για την επανεξέταση της αρχιτεκτονικής για την καταπολέμηση της απάτης. COM(2025) 546, σ. 7.

63 Η συνύπαρξη διάφορων διαύλων επικοινωνίας και η ανομοιογενής επίγνωση των σχετικών νομικών πλαισίων επιτείνονται από το γεγονός ότι οι τελωνειακές αρχές σε ολόκληρη την ΕΕ λειτουργούν βάσει ποικίλων εντολών και αρμοδιοτήτων (σημείο ***42***). Η κατάσταση αυτή επηρεάζει επίσης την επιλογή τρόπου και φορέων ανταλλαγής πληροφοριών και, ενίοτε, μπορεί να προκαλέσει σύγχυση σε επιχειρησιακό επίπεδο. Συνολικά, η κατάσταση αυτή θέτει επιχειρησιακές προκλήσεις και αυξάνει τον κίνδυνο ανταλλαγής πληροφοριών μέσω διαύλων που δεν είναι κατάλληλοι από νομική ή τεχνική άποψη. Στις απαντήσεις τους στην έρευνά μας, τα κράτη μέλη επισήμαναν επίσης ότι οι πολλαπλοί δίαυλοι επικοινωνίας αποτελούν εμπόδιο στην ανταλλαγή πληροφοριών.

64 Σε επίπεδο ΕΕ, η OLAF διαδραματίζει τον κύριο ρόλο στη στήριξη πολύπλοκων ερευνών στις οποίες συμμετέχουν διάφορα κράτη μέλη. Για παράδειγμα, το 2023, η OLAF στήριξε τις εθνικές αρχές στην εξάρθρωση ενός από τα μεγαλύτερα παράνομα εργοστάσια τσιγάρων στην Ισπανία, το οποίο συνδεόταν με εγκληματικό δίκτυο δραστηριοποιούμενο σε έξι άλλα κράτη μέλη της ΕΕ και σε γειτονικές χώρες. Σύμφωνα με τις ισπανικές αρχές, η OLAF διευκόλυνε την ανταλλαγή πληροφοριών, παρείχε αναλυτικά στοιχεία και τεχνική υποστήριξη και συνέβαλε στον συντονισμό της στρατηγικής έρευνας (***γράφημα 2***).

Γράφημα 2 | Παράδειγμα αποξήλωσης του μεγαλύτερου μέχρι σήμερα παράνομου εργοστασίου τσιγάρων στην Ισπανία



Πηγή: ΕΕΣ.

65 Οι αρχές των κρατών μελών που επισκεφθήκαμε εκτιμούσαν επίσης τη συνεργασία τους με την Ευρωπόλ, επισημαίνοντας την πολύτιμη αναλυτική της υποστήριξη και τον ρόλο της στη διευκόλυνση της ανταλλαγής και της ανάλυσης ερευνητικών πληροφοριών. Όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (EPPO), στα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, διαπιστώσαμε ότι η συνεργασία σε έρευνες που σχετίζονται με τον καπνό ήταν λιγότερο συχνή, γεγονός που αντικατοπτρίζει την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διάφορων παραγόντων, καθώς η EPPO έχει περιορισμένο μόνο ρόλο κατά το στάδιο των ερευνών και δραστηριοποιείται κυρίως στο στάδιο της δίωξης.

66 Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι η συνεργασία μεταξύ των αρχών των κρατών μελών παρέμεινε ανομοιογενής, με σημαντικές αποκλίσεις όσον αφορά την ποιότητα, την πληρότητα και την έγκαιρη διαβίβαση των ανταλλασσόμενων πληροφοριών. Τόσο η OLAF όσο και η Ευρωπόλ διευκολύνουν την ανταλλαγή πληροφοριών, αλλά η συνύπαρξη δύο κύριων διαύλων, καθώς και τα διαφορετικά νομικά πλαίσια και οι διαφορετικές αρμοδιότητες ευνοούν τη διαμόρφωση σύνθετου τοπίου με διαφορετικές προσεγγίσεις στην ΕΕ. Επιπλέον, οι πληροφορίες δεν διαβιβάζονται πάντοτε μέσω των κατάλληλων συστημάτων επικοινωνίας.

Οι συμφωνίες συνεργασίας με τις καπνοβιομηχανίες στερούνται διαφάνειας και ενέχουν τον κίνδυνο υπονόμευσης των δραστηριοτήτων επιβολής του νόμου

67 Όσον αφορά τη συνεργασία με την καπνοβιομηχανία, και τα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε είχαν συνάψει μνημόνια συνεννόησης (ΜΣ) με καπνοβιομηχανίες (***πλαίσιο 3***).

Πλαίσιο 3

Τα μνημόνια συνεννόησης είναι εθελοντικές, μη δεσμευτικές ρυθμίσεις συνεργασίας μεταξύ μεμονωμένων κρατών μελών και καπνοβιομηχανιών

- Το ΜΣ μεταξύ της Philip Morris International και της Ιταλίας, το οποίο συνήφθη το 1999, ήταν από τα πρώτα και χρησίμευσε ως βάση για μεταγενέστερα.
- Ο ακριβής αριθμός των ΜΣ που έχουν υπογραφεί μεταξύ διεθνών καπνοβιομηχανιών και κυβερνήσεων είναι άγνωστος.
- Δεδηλωμένος στόχος των ΜΣ είναι η καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού, κυρίως μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένων γενικών τάσεων και πληροφοριών για την αγορά.

Πηγή: ΕΕΣ.

68 Από τα αποτελέσματα της έρευνάς μας προέκυψε ότι τέτοια ΜΣ υπάρχουν περίπου στα μισά κράτη μέλη. Κατά κανόνα, τα ΜΣ δεν είναι διαθέσιμα στο ευρύ κοινό. Το ίδιο ίσχυε και για τα τέσσερα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, όπου οι τελωνειακές αρχές δεν γνώριζαν το περιεχόμενο των οικείων ΜΣ.

69 Οι αρχές των κρατών μελών που επισκεφθήκαμε ανέφεραν ότι οι συμφωνίες αυτές παρείχαν πλαίσιο επιχειρησιακής συνεργασίας, αλλά επισήμαναν ότι πρόκειται κυρίως για *ad hoc* συνεργασία, μη υποστηριζόμενη από τακτικές συνεδριάσεις. Ωστόσο, ανέφεραν ότι η συνεργασία με τις καπνοβιομηχανίες θα μπορούσε να αποφέρει πρακτικά οφέλη σε συγκεκριμένα επιχειρησιακά πλαίσια. Επισήμαναν ότι οι συμφωνίες αυτές θα μπορούσαν να διευκολύνουν την κατάρτιση, την τεχνική υποστήριξη και τη στοχευμένη ανταλλαγή πληροφοριών όταν απαιτείται. Τόνισαν επίσης την αξία της εμπειρογνωσίας των καπνοβιομηχανιών στο πλαίσιο επιχειρήσεων εντοπισμού, ιδίως για τον έλεγχο των μηχανημάτων και την αξιολόγηση της γνησιότητας των κατασχεμένων τσιγάρων.

70 Στη ΣΠΕΚ του ΠΟΥ[13] τα μέρη υποχρεούνται να προστατεύουν τις πολιτικές για τη δημόσια υγεία, αποφεύγοντας και περιορίζοντας αυστηρά τις αλληλεπιδράσεις με την καπνοβιομηχανία. Επιπλέον, στις κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή του άρθρου 5.3 της ΣΠΕΚ του ΠΟΥ, οι οποίες εγκρίθηκαν από τη διάσκεψη των μερών, οι εν λόγω αλληλεπιδράσεις πρέπει να διεξάγονται με διαφάνεια, να περιορίζονται σε ό,τι είναι απολύτως αναγκαίο για κανονιστικούς σκοπούς και να μη δημιουργούν συγκρούσεις συμφερόντων. Δεδομένης της έλλειψης διαφάνειας σχετικά με το περιεχόμενο και την παρακολούθηση των εν λόγω ΜΣ, δεν ήταν δυνατόν να αξιολογηθεί η συμμόρφωση με τις εν λόγω διασφαλίσεις.

71 Η έλλειψη διαφάνειας περιορίζει επίσης τη λογοδοσία για τις δραστηριότητες που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των εν λόγω συμφωνιών και δυσχεραίνει την αξιολόγηση των πιθανών επιπτώσεων στις δραστηριότητες επιβολής. Οι ρυθμίσεις αυτές παρέχουν στις καπνοβιομηχανίες επίσημο δίαυλο συνεργασίας με τις αρχές επιβολής, χωρίς ωστόσο να υπάρχουν τεκμηριωμένες διασφαλίσεις ότι οι προτεραιότητες επιβολής παραμένουν ανεξάρτητες από τα εμπορικά συμφέροντα των καπνοβιομηχανιών.
Η κατάσταση αυτή δημιουργεί τον κίνδυνο μεροληψίας κατά τις δράσεις επιβολής, υπέρ ζητημάτων στα οποία δίνουν έμφαση οι καπνοβιομηχανίες.

72 Συνολικά, η πρακτική των κρατών μελών να συνάπτουν εθελοντικές συμφωνίες με τις καπνοβιομηχανίες εγείρει ανησυχίες όσον αφορά τη διαφάνεια και τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της ΣΠΕΚ του ΠΟΥ.

[13] Άρθρο 5.3.

Η συμβολή της ΕΕ στην καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού είναι αποσπασματική, στερείται σαφών προτεραιοτήτων και ο αντίκτυπός της δεν έχει αξιολογηθεί

73 Για να είναι αποτελεσματική η δράση καταπολέμησης του παράνομου εμπορίου καπνού απαιτείται ολοκληρωμένη και συντονισμένη απόκριση της ΕΕ, που να αποβλέπει στην ενίσχυση της συνεργασίας και στον καθορισμό των προτεραιοτήτων και των πόρων. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο διαδραματίζουν καίριο ρόλο στον καθορισμό των προτεραιοτήτων και τον συντονισμό των δράσεων σε επίπεδο ΕΕ, προκειμένου να αντιμετωπιστεί επαρκώς αυτό το διασυνοριακό φαινόμενο.

74 Ένας σαφώς διαμορφωμένος μηχανισμός σχεδιασμού μπορεί να συμβάλει στον καθορισμό στόχων και προτεραιοτήτων, όπως και στην υποστήριξη μιας ενιαίας ενωσιακής προσέγγισης, θέτοντας σαφείς αρμοδιότητες και χρονικά προσδιορισμένες τιμές-στόχο. Εξετάσαμε το πλαίσιο της Επιτροπής για την καταπολέμηση αυτής της παράνομης δραστηριότητας, τον τρόπο με τον οποίο αυτή υποστήριξε την υλοποίηση των σχετικών δράσεων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που πραγματοποιήθηκαν σε εθνικό επίπεδο, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο τις παρακολούθησε. Εξετάσαμε επίσης αν είχε αξιολογήσει τον αντίκτυπο της συνεργασίας της ΕΕ και των κρατών μελών με τις καπνοβιομηχανίες.

Η ευθύνη επιμερίζεται μεταξύ διάφορων παραγόντων της ΕΕ

75 Εντός Επιτροπής, τρεις είναι οι βασικές υπηρεσίες που ασχολούνται με θέματα που σχετίζονται με τον καπνό, αλλά από διαφορετικές οπτικές: υγεία (Γενική Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων, ΓΔ SANTE), φορολογία (ΓΔ TAXUD) και καταπολέμηση της απάτης (OLAF). Η OLAF διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην καταπολέμηση αυτής της παράνομης δραστηριότητας. Στο πλαίσιο της εντολής της, στηρίζει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ με τη διεξαγωγή διοικητικών ερευνών, καθώς και με την υλοποίηση και τον συντονισμό σχετικών επιχειρησιακών και αναλυτικών δράσεων.

76 Το 2020, η OLAF προέβη σε οργανωτική αναδιάρθρωση, στο πλαίσιο της οποίας η ειδική μονάδα στρατηγικής, η οποία λειτουργούσε από το 2012, ενσωματώθηκε στη Διεύθυνση Ερευνών για τη στήριξη των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων. Ο ρόλος της OLAF στη στήριξη των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών κατά τη διαμόρφωση των πολιτικών τους όσον αφορά το παράνομο εμπόριο καπνού πραγματώνεται μέσω των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων της.

77 Άλλοι παράγοντες που αναλαμβάνουν ειδικές δράσεις σχετικά με το παράνομο εμπόριο καπνού είναι οι εξής:

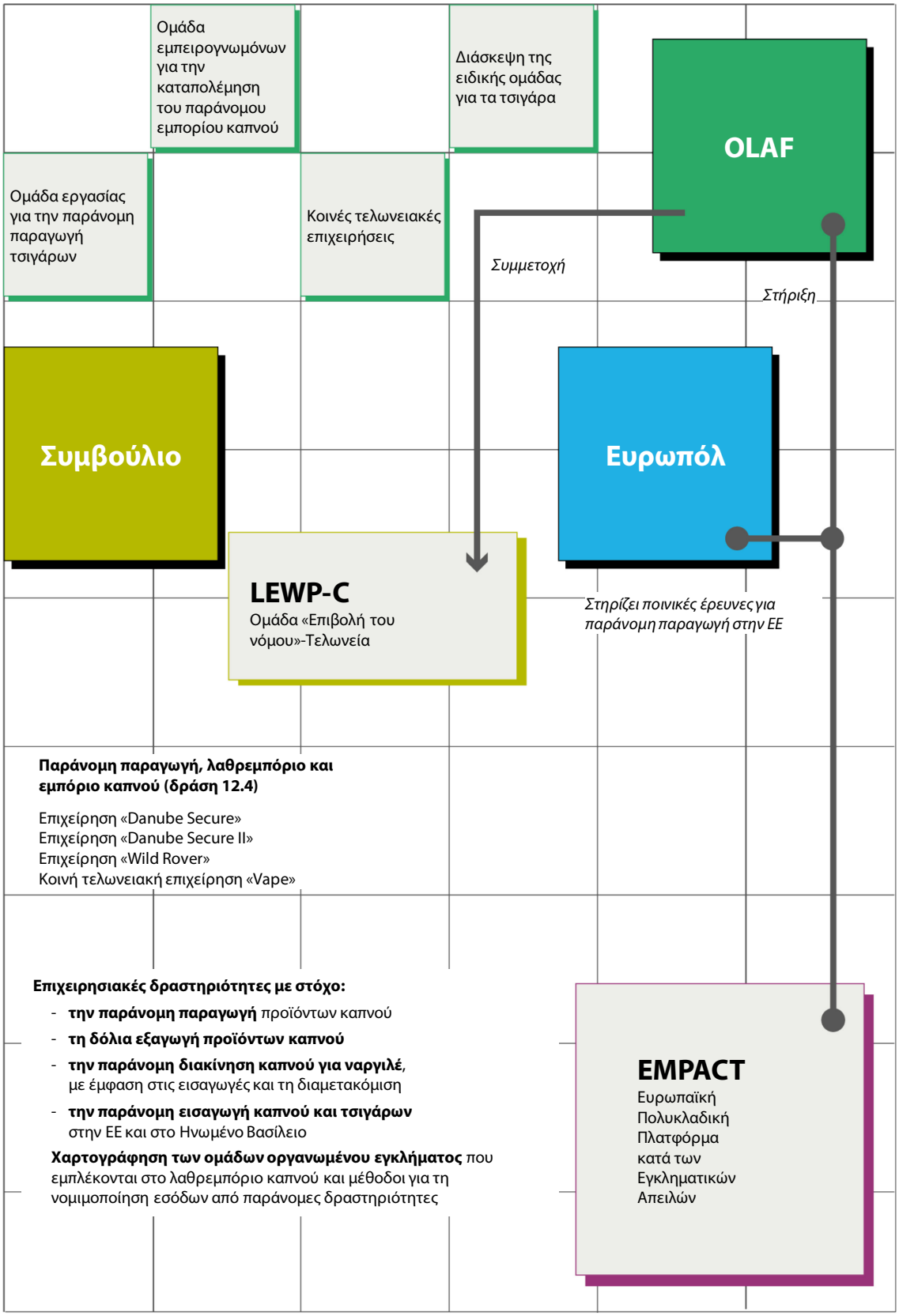
- Η Ευρωπόλ στηρίζει τις αρχές επιβολής του νόμου των κρατών μελών στην καταπολέμηση του σοβαρού εγκλήματος. Στο πλαίσιο της καταπολέμησης του παράνομου εμπορίου καπνού, η Ευρωπόλ επικεντρώνεται κυρίως στην παράνομη παραγωγή.

- Η ομάδα LEWP-Τελωνεία αναλαμβάνει δραστηριότητες που αφορούν την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διερεύνηση εγκλημάτων και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων. Για την περίοδο 2024-2025, ανέλαβε μία ειδική δράση σχετικά με τον καπνό.

- Η Ευρωπαϊκή Πολυκλαδική Πλατφόρμα κατά των Εγκληματικών Απειλών (EMPACT) ασχολείται με τις σημαντικότερες απειλές που πηγάζουν από το σοβαρό και οργανωμένο διεθνές έγκλημα. Στον κύκλο EMPACT 2022-2025 περιλαμβανόταν επιχειρησιακό σχέδιο δράσης κατά της απάτης στον τομέα των ειδικών φόρων κατανάλωσης, στο οποίο περιέχονταν διάφορες επιχειρησιακές δράσεις ειδικά για τον καπνό.

78 Οι αρχές των τεσσάρων κρατών μελών που επισκεφθήκαμε συμμετέχουν σε δράσεις της ΕΕ, όπως κοινές τελωνειακές επιχειρήσεις (ΚΤΕ), σχέδια δράσης EMPACT και δράσεις της LEWP-C. Στο ***γράφημα 3*** παρουσιάζονται διάφοροι παράγοντες εμπλεκόμενοι σε πολλαπλές δράσεις, οι οποίοι ταυτόχρονα στηρίζουν ή συμμετέχουν σε άλλες δράσεις.

Γράφημα 3 | Παράγοντες που συμμετέχουν σε δράσεις για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού



Πηγή: ΕΕΣ.

79 Επισημάναμε ότι οι στόχοι των δράσεων της ΕΕ για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού ήταν σαφείς, διακριτοί και εστιασμένοι σε συγκεκριμένες επιχειρησιακές απειλές, φέρνοντας σε επαφή εμπειρογνώμονες από τα συμμετέχοντα κράτη μέλη για τη συλλογή και ανάλυση δεδομένων, την ανταλλαγή απόψεων σχετικά με βέλτιστες πρακτικές και την εστίαση των επιχειρησιακών δράσεων. Σύμφωνα με τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε, η σαφής οριοθέτηση των ρόλων μπορεί να βελτιώσει τη συνολική αποτελεσματικότητα. Παραδείγματος χάριν, τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε έβρισκαν θετικά στοιχεία στις επιχειρησιακές δραστηριότητες τόσο της EMPACT (μόνιμη δομή, αποτελεσματικότερη στην στόχευση και την εξάρθρωση εγκληματικών δικτύων και ευρύτερο πεδίο δράσης), όσο και των ΚΤΕ (άρτιο προπαρασκευαστικό στάδιο, καλή οργάνωση και συντονισμός). Οι αρχές τριών από τα κράτη μέλη που επισκεφθήκαμε (Βελγίου, Ισπανίας και Ρουμανίας) θεωρούσαν ότι οι δραστηριότητες της ομάδας LEWP-Τελωνεία είχαν λιγότερο αντίκτυπο και αξία λόγω της περιφερειακής εστίασής τους.

80 Αρκετά κράτη μέλη, μεταξύ των οποίων τρία από αυτά που επισκεφθήκαμε, εξέφρασαν επίσης ανησυχία σχετικά με την αλληλοεπικάλυψη των διάφορων πρωτοβουλιών της ΕΕ. Στις πρωτοβουλίες αυτές περιλαμβάνονταν συχνά οι ίδιοι συμμετέχοντες και υπήρχε επικάλυψη εργασιών για την προετοιμασία συνεδριάσεων, την απάντηση σε ερωτηματολόγια σχετικά με συναφή θέματα και την κατανομή πόρων. Δήλωσαν ότι, λόγω των πολλών ομάδων εργασίας είχε αυξηθεί, ο εργασιακός φόρτος για τις αρχές που διαθέτουν περιορισμένους πόρους και προσωπικό, και ότι παράλληλα είχε μειωθεί η αποτελεσματικότητα του συντονισμού σε επίπεδο ΕΕ. Παραδείγματος χάριν, επισημάναμε ότι κανένα κράτος μέλος δεν προσφέρθηκε εθελοντικά να αναλάβει τον συντονισμό προτεινόμενης δράσης για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου προϊόντων καπνού, και αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η δράση αυτή δεν συμπεριλήφθηκε στο επόμενο σχέδιο δράσης της LEWP-C.

81 Στο πλαίσιο του ελέγχου μας, διαπιστώσαμε επίσης ότι δεν ήταν σαφές στα κράτη μέλη ποιο όργανο της ΕΕ θα αναλάμβανε ηγετικό ρόλο σε επίπεδο ΕΕ για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αποσπασματική προσέγγιση της συνεργασίας σε επίπεδο ΕΕ, ανάλογα με τις προτεραιότητες του κάθε κράτους μέλους. Ενώ ορισμένες εθνικές αρχές δήλωσαν ότι η Ευρωπόλ έχει καταστεί ο κύριος εταίρος συνεργασίας τους σε επίπεδο ΕΕ, προσδίδοντας προστιθέμενη αξία μέσω της παροχής ερευνητικών εργαλείων (π.χ. μη επανδρωμένα αεροσκάφη, τηλέφωνα), άλλα κράτη μέλη θεωρούσαν ευκολότερη τη συνεργασία με την OLAF. Οι διαφορετικές αυτές απόψεις αντικατοπτρίζουν τις ποικίλες προσεγγίσεις που υιοθετούν τα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση του παράνομου εμπορίου καπνού: ορισμένα δίνουν προτεραιότητα στον εντοπισμό και την εξάρθρωση εγκληματικών δικτύων, ενώ άλλα δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στις κατασχέσεις και στην ανάκτηση των απολεσθέντων δημόσιων εσόδων.

82 Η αποτελεσματική δράση για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού απαιτεί ολοκληρωμένη και συντονισμένη αντίδραση της ΕΕ, με τη συμμετοχή όλων των συναφών παραγόντων. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι δεν υπήρχε ειδικός φορέας για την ευθυγράμμιση και τον συντονισμό των προτεραιοτήτων των διάφορων πρωτοβουλιών και των εμπλεκόμενων παραγόντων.

83 Συνολικά, θεωρούμε ότι αυτό το ευρύ φάσμα πρωτοβουλιών ενέχει τον κίνδυνο δημιουργίας περιττών αλληλεπικαλύψεων στις δραστηριότητες των παραγόντων και υπερβολικού διοικητικού φόρτου τόσο για τις οντότητες της ΕΕ όσο και για τα κράτη μέλη.

Η Επιτροπή δεν έχει σαφείς προτεραιότητες

84 Το 2023, η Επιτροπή ενέκρινε το πόρισμα σχετικά με την εφαρμογή του δεύτερου σχεδίου δράσης[14], στο οποίο διαπιστωνόταν ότι οι περισσότερες από τις δράσεις του σχεδίου είχαν ολοκληρωθεί. Η OLAF συνέχισε να στηρίζει την αποτελεσματική υλοποίηση όλων των δράσεων (σημεία ***94***-***102***). Υπό το πρίσμα των νέων προκλήσεων, η OLAF διερεύνησε επίσης νέες προτεραιότητες και προσανατολισμούς για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού βάσει του πορίσματος. Εξετάσαμε τις νέες αυτές προτεραιότητες και τους προσανατολισμούς που πρότεινε η OLAF.

[14] Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο « Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade». SWD(2023) 409.

85 Κατά τη 12η συνεδρίαση για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού τον Οκτώβριο του 2023, η OLAF πρότεινε τη μετάβαση σε μια νέα, ευέλικτη και περισσότερο εστιασμένη προσέγγιση, ώστε να παρέχεται στήριξη σε βασικές στρατηγικές που θα προσδιορίζονταν από τα κράτη μέλη, μέσω της δημιουργίας ομάδων εργασίας υπό την αιγίδα της ομάδας εμπειρογνωμόνων για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού. Σύμφωνα με την OLAF, η νέα αυτή προσέγγιση υιοθετήθηκε για την ταχεία αντίδραση σε νέες τάσεις και προκλήσεις στο πλαίσιο του παράνομου εμπορίου καπνού. Η προσέγγιση συμπληρώνει επίσης τις τρέχουσες δράσεις της OLAF που συνεχίζονται από το δεύτερο σχέδιο δράσης, ιδίως τις επιχειρησιακές δραστηριότητες (σημείο ***95***).

86 Ένας από τους βασικούς τομείς που προσδιορίστηκαν από τα κράτη μέλη ως προτεραιότητα για τις ομάδες εργασίας ήταν η παράνομη παραγωγή τσιγάρων. Ως εκ τούτου, κατά τη 13η συνεδρίαση της ομάδας εργασίας για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού, τον Απρίλιο του 2024, εγκρίθηκε η σύσταση ομάδας εργασίας για την αναχαίτιση της παράνομης παραγωγής τσιγάρων (WGICP), με τον προσδιορισμό τριών συγκεκριμένων έργων προς υλοποίηση. Η WGICP ξεκίνησε με έρευνα απευθυνόμενη στα κράτη μέλη για τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με την εθνική νομοθεσία για την αδειοδότηση των μηχανημάτων καπνού και σχετικά με τα πρωτόκολλα στα οποία βασίζεται η καταστροφή των μηχανημάτων που χρησιμοποιούνται στην παράνομη παραγωγή τσιγάρων. Τον Απρίλιο του 2025, η WGICP παρουσίασε έκθεση σχετικά με τις δραστηριότητές της. Από τα τρία έργα που αναφέρονταν είχε υλοποιηθεί μόνον ένα, συγκεκριμένα η διεξαγωγή έρευνας, ενώ από το ευρύτερο σύνολο των δυνητικών αποτελεσμάτων είχαν επιτευχθεί μόνο δύο, ήτοι η κατάρτιση κατευθυντήριων γραμμών για εφαρμογή σε επίπεδο ΕΕ και η συμβολή σε πιθανές νομοθετικές πρωτοβουλίες. Η ομάδα εμπειρογνωμόνων είχε εξετάσει το ενδεχόμενο σύστασης άλλων ομάδων εργασίας για την αντιμετώπιση άλλων προτεραιοτήτων, αλλά, κατά τον χρόνο του ελέγχου μας, αυτό δεν είχε γίνει ακόμη λόγω περιορισμένων πόρων σε επίπεδο κρατών μελών.

87 Εντοπίσαμε ορισμένες αδυναμίες σε αυτή τη νέα προσέγγιση υποστήριξης των βασικών στρατηγικών προτεραιοτήτων με τη δημιουργία ομάδων εργασίας. Παρατηρήσαμε ότι δεν υπήρχε πλαίσιο στρατηγικού σχεδιασμού για τον καθορισμό δράσεων, τη σύσταση νέων ομάδων εργασίας ή την αξιολόγηση της καταλληλότητας της νέας προσέγγισης. Επίσης, οι πόροι που διέθεταν τα κράτη μέλη για συμμετοχή σε πρόσθετες ομάδες εργασίας ήταν περιορισμένοι. Πράγματι, διαπιστώσαμε ότι αρχικά μόνο πέντε κράτη μέλη αποφάσισαν να συμμετάσχουν στην εν λόγω ομάδα εργασίας, ενώ άλλα τρία δήλωσαν συμμετοχή αργότερα. Παρά τη δημιουργία της WGICP, παρόμοια αποτελέσματα θα μπορούσαν να είχαν εξασφαλιστεί μέσω άλλων ομάδων εργασίας που υπήρχαν ήδη (***γράφημα 3***).

88 Στην έκθεση της WGICP επισημάνθηκε η έλλειψη κοινής προσέγγισης μεταξύ των κρατών μελών σε τρία βασικά ζητήματα:

- τις απαιτήσεις έγκρισης/αδειοδότησης για την εγκατάσταση μηχανημάτων παραγωγής τσιγάρων,
- τη διαδικασία για την ασφαλή αποθήκευση και καταστροφή μηχανημάτων και κατασκευαστικών μερών έπειτα από κατασχέσεις,
- την καταχώριση των αναγνωριστικών κωδικών των μηχανημάτων καπνού.

89 Αυτή η νέα προσέγγιση δημιουργίας ομάδων εργασίας αποσκοπούσε στον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων των κρατών μελών που θα μπορούσαν να προωθηθούν καλύτερα σε επίπεδο ΕΕ. Ωστόσο, η έκθεση της ομάδας εργασίας κατέληγε τελικά στο συμπέρασμα ότι τα ζητήματα που εντοπίστηκαν έπρεπε να αντιμετωπιστούν από τα κράτη μέλη και να βασιστούν στις βέλτιστες πρακτικές, κάτι που απέκλινε από τον αρχικό στόχο.

90 Επιπλέον, η OLAF επιδιώκει να διαδραματίσει ρόλο παράγοντα διευκόλυνσης στο πλαίσιο της WGICP, παρέχοντας κυρίως οργανωτική στήριξη στα κράτη μέλη. Παραδείγματος χάριν, το αντικείμενο της WGICP ήταν η συλλογή πληροφοριών και η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών, χωρίς ωστόσο να καθορίζονται συγκεκριμένες δράσεις επιβολής.

91 Τέλος, η WGICP εστιάζει σε δράσεις που αφορούν την παράνομη παραγωγή, τομέα που έχει χαρακτηριστεί ως αναδυόμενη και διαρκής πρόκληση. Ένας άλλος βασικός τομέας προτεραιότητας που αναφερόταν ήταν τα νέα προϊόντα καπνού, όπως τα ηλεκτρονικά τσιγάρα, που προσδιορίστηκαν ως πρόβλημα το 2023. Το 2025, πραγματοποιήθηκε έρευνα καταγραφής των εθνικών νόμων, απαγορεύσεων και φορολόγησης σχετικά με αυτά τα νέα προϊόντα. Ένα κράτος μέλος που επισκεφθήκαμε θεωρούσε ότι είχαν χαθεί ευκαιρίες αντίδρασης με περισσότερο προδραστικό τρόπο και πρόβλεψης των αναδυόμενων τάσεων, ιδίως όσον αφορά τα νέα προϊόντα (παραδείγματος χάριν, τα υγρά ηλεκτρονικών τσιγάρων και τα προϊόντα ατμίσματος). Επισημάναμε, ωστόσο, ότι το 2023 η OLAF είχε αρχίσει επιχειρησιακές δραστηριότητες σχετικά με τα νέα νικοτινούχα προϊόντα.

92 Συνολικά, διαπιστώσαμε ότι η νέα προσέγγιση για την υποστήριξη των βασικών τομέων μέσω δημιουργίας ομάδων εργασίας, όπως η WGICP, δεν είχε ως αποτέλεσμα επαρκείς δράσεις.

93 Σύμφωνα με τις αρχές όλων των κρατών μελών που επισκεφθήκαμε, καθώς η ΕΕ δεν διαθέτει σαφή στρατηγική ή σχέδιο δράσης, καλείται η Επιτροπή να καταρτίσει μια τέτοια στρατηγική με μακροπρόθεσμη προοπτική, για την καταπολέμηση αυτής της παράνομης δραστηριότητας. Κατά την άποψή τους, αυτό δεν αντιβαίνει στην ανάγκη για ευέλικτη προσέγγιση λόγω της συνεχώς μεταβαλλόμενης παράνομης αγοράς καπνού.

Η Επιτροπή στηρίζει τα κράτη μέλη, αλλά δεν παρακολουθεί την υλοποίηση, ούτε αξιολογεί τον αντίκτυπο των δράσεών τους

94 Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Στο πλαίσιο του ρόλου της, η OLAF στηρίζει την αποτελεσματική υλοποίηση των δράσεων των κρατών μελών κατά του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού, όπως αναφέρεται στο πόρισμα της εφαρμογής του δεύτερου σχεδίου δράσης.

95 Η OLAF ασκεί επιχειρησιακές δραστηριότητες για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού, μεταξύ των οποίων:

- διοικητικές έρευνες,
- συντονισμός της δράσης των κρατών μελών,
- οργάνωση κοινών τελωνειακών επιχειρήσεων (ΚΤΕ),
- διοργάνωση της ετήσιας διάσκεψης για τον καπνό.

96 Οι δραστηριότητες της OLAF φέρνουν σε επαφή αρχές από χώρες της ΕΕ και τρίτες χώρες για την ανταλλαγή τεχνικής εμπειρογνωσίας, τον καθορισμό επιχειρησιακών στρατηγικών και την παρουσίαση νέων τάσεων και απειλών. Η OLAF παρέχει πληροφορίες και επιτρέπει στις αρχές να χρησιμοποιούν διάφορες συνιστώσες του AFIS, οι οποίες χρησιμοποιούνται για την παρακολούθηση ύποπτων αποστολών, τον εντοπισμό νέων ύποπτων αποστολών και την ανίχνευση πρακτικών απάτης.

97 Διαπιστώσαμε ότι οι αρχές των κρατών μελών εκτιμούσαν θετικά την επιχειρησιακή στήριξη που παρείχε η OLAF για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού. Ειδικότερα, όσες επισκεφθήκαμε χαρακτήρισαν ιδιαίτερα επωφελή τόσο τον ρόλο της OLAF στη συλλογή πληροφοριών και στον συντονισμό των διακρατικών ερευνών κατά τη διάρκεια ΚΤΕ όσο και το δίκτυό της με τις αρχές επιβολής του νόμου.

98 Η OLAF προωθεί τη χρήση ειδικών εργαλείων και συστημάτων της ΕΕ για τη στήριξη των αρχών των κρατών μελών στην καταπολέμηση του εν λόγω παράνομου εμπορίου καπνού. Συγκεκριμένα, παρέχει στοιχεία σχετικά με τη χρήση του προγράμματος της Ένωσης για την καταπολέμηση της απάτης (UAFP) και της κεντρικής εγκατάστασης ελέγχου προϊόντων καπνού (TOBLAB) στις συνεδριάσεις της ομάδας εμπειρογνωμόνων για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού.

99 Διαπιστώσαμε ότι, παρά την πρόσφατη αύξηση της χρήσης του UAFP και της TOBLAB, οι δυνατότητες αυτές δεν αξιοποιούνται ακόμη από όλα τα κράτη μέλη. Ειδικότερα, μόλις 14 κράτη μέλη χρησιμοποίησαν το UAFP και μόλις 16 την TOBLAB κατά την περίοδο αναφοράς του ελέγχου. Όλες οι αρχές των κρατών μελών που επισκεφθήκαμε ανέφεραν ότι αυτό οφείλεται επίσης στους τεχνικούς περιορισμούς των συστημάτων, κυρίως όσον αφορά την αναλυτική ικανότητα της TOBLAB ως προς τον αριθμό των δειγμάτων και τον χρόνο που απαιτείται για την επίτευξη αποτελεσμάτων.

100 Το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ αποτελεί βασικό εργαλείο για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού σε παγκόσμιο επίπεδο και, ως εκ τούτου, η ορθή εφαρμογή του είναι καθοριστική. Διαπιστώσαμε ότι η OLAF είχε συστήσει ομάδα έργου με τα κράτη μέλη σχετικά με την εφαρμογή του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ με σκοπό την ανταλλαγή απόψεων. Ωστόσο, η τελευταία συνεδρίαση της ομάδας πραγματοποιήθηκε τον Ιανουάριο του 2019. Επισημάναμε επίσης ότι η OLAF πραγματοποιεί παρουσιάσεις σχετικά με το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ· ωστόσο, οι δραστηριότητες αυτές αφορούν κυρίως τη λειτουργία του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ (παραδείγματος χάριν τον προϋπολογισμό ή το πρόγραμμα εργασίας) και την προετοιμασία της διάσκεψης των μερών, και όχι την εφαρμογή του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ.

101 Στο ισχύον πλαίσιο, η Επιτροπή δεν έχει επίσημο ρόλο στην παρακολούθηση της εφαρμογής του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ, ούτε στην παρακολούθηση των εθνικών στρατηγικών για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού. Κατά συνέπεια, για την περίοδο που κάλυψε ο εν προκειμένω έλεγχος, η Επιτροπή δεν έχει επίσης αξιολογήσει τον πραγματικό αντίκτυπο ή την αποτελεσματικότητα των δράσεων της ΕΕ ή των κρατών μελών για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού. Ως εκ τούτου, δεν διαθέτει άρτια βάση τεκμηρίωσης για την καθοδήγηση του συντονισμού των σχετικών δράσεων των κρατών μελών. Μολονότι η Επιτροπή αξιολογεί τακτικά την αποτελεσματικότητα των μέτρων της αρμοδιότητάς της, δεν διαπιστώσαμε να έχει γίνει ολοκληρωμένη αξιολόγηση της συνολικής αποτελεσματικότητας των δράσεων που αναπτύσσονται σε επίπεδο ΕΕ για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού.

102 Στην έκθεση της WGICP αναφερόταν η απουσία κοινής προσέγγισης όσον αφορά την εφαρμογή ορισμένων διατάξεων του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ (σημείο ***88***). Οι αρχές και των τεσσάρων κρατών μελών που επισκεφθήκαμε εξέφρασαν τις ανησυχίες τους σχετικά, αναφέροντας ότι δεν υπήρχε ανατροφοδότηση και καθοδήγηση από την Επιτροπή σε σχέση με την εφαρμογή του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ, επισημαίνοντας μάλιστα ότι, στο πλαίσιο αυτό, θεωρούσαν ευπρόσδεκτη κάθε ανάληψη από την OLAF ενός περισσότερου συντονισμένου ρόλου σε τομείς της αρμοδιότητάς της.

Η Επιτροπή δεν έχει προβεί σε ολοκληρωμένη εκτίμηση των επιπτώσεων των συμφωνιών της ΕΕ με τις καπνοβιομηχανίες

103 Το 2010, η Επιτροπή και όλα τα κράτη μέλη[15] (εκτός της Σουηδίας) υπέγραψαν συμφωνία με την British American Tobacco (BAT)[16] και την Imperial Tobacco Limited (ITL)[17] για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και της παραποίησης τσιγάρων. Οι συμφωνίες αυτές λήγουν το 2030.

[15] Η Κροατία καλύπτεται επίσης από τις συμφωνίες, αρχής γενομένης από την προσχώρησή της στην ΕΕ το 2013.

[16] Cooperation Agreement with British-American Tobacco (Holdings) Limited, της 15ης Ιουλίου 2010.

[17] Co-operation Agreement with Imperial Tobacco Limited, της 27ης Σεπτεμβρίου 2010.

Πλαίσιο 4

Συμφωνίες συνεργασίας που έχουν συναφθεί με καπνοβιομηχανίες

Νομικά δεσμευτικές συμφωνίες που ισχύουν έως τις 15 Ιουλίου (BAT) και τις 27 Σεπτεμβρίου 2030 (ITL).

Βασικά ζητήματα που καλύπτονται:

- ανταλλαγή πληροφοριών – ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών σχετικά με κατασχέσεις και ύποπτες αποστολές
- παρακολούθηση και εντοπισμός – μέτρα για τη βελτίωση του ελέγχου της αλυσίδας εφοδιασμού
- δεσμεύσεις συμμόρφωσης – εφαρμογή εσωτερικών ελέγχων και συστημάτων δέουσας επιμέλειας («γνώριζε τον πελάτη σου»)
- χρηματοοικονομικές διατάξεις – πληρωμές προς την ΕΕ και τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων πληρωμών βάσει κατασχέσεων σε υποθέσεις που αφορούν γνήσια προϊόντα
- υποχρέωση υποβολής εκθέσεων – ετήσια έκθεση συμμόρφωσης που παρουσιάζεται και συζητείται σε ετήσια συνεδρίαση με την OLAF και τα κράτη μέλη

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει των συμφωνιών συνεργασίας.

104 Η OLAF είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση της κατανομής των πληρωμών και του μηχανισμού κοινοποίησης των κατασχέσεων. Σύμφωνα με τις συμφωνίες αυτές, η OLAF μπορεί να εκδώσει επίσημη ανακοίνωση όταν εύλογα θεωρεί ότι η BAT και η ITL δεν συμμορφώνονται με τις υποχρεώσεις τους. Μέχρι στιγμής, η OLAF δεν έχει εκδώσει ποτέ κοινοποίηση ή δήλωση μη συμμόρφωσης στο πλαίσιο των συμφωνιών.

105 Παρατηρήσαμε ότι οι συμφωνίες αυτές δεν είχαν ποτέ αναθεωρηθεί ή επικαιροποιηθεί μετά την υπογραφή τους, μολονότι η παράνομη αγορά καπνού και το νομοθετικό πλαίσιο έχουν αλλάξει σημαντικά (***παράρτημα II***). Παραδείγματος χάριν, η άνοδος του αριθμού των εγκαταστάσεων παράνομης παραγωγής εντός της Ευρώπης έχει αυξήσει την προσφορά προϊόντων παραποίησης/απομίμησης σε σύγκριση με την κατάσταση κατά τον χρόνο σύναψης των συμφωνιών.

106 Διαπιστώσαμε επίσης ότι δεν υπήρχε συνολικός μηχανισμός για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των εν λόγω συμφωνιών και μέχρι στιγμής ούτε η Επιτροπή ούτε οι καπνοβιομηχανίες (BAT και ITL) έχουν αξιολογήσει τον αντίκτυπό τους. Ωστόσο, σταδιακά παρατηρείται μείωση των γνήσιων προϊόντων που κατάσχονται σε σύγκριση με τα προϊόντα παραποίησης/απομίμησης.

107 Οι συμφωνίες αυτές έχουν επικριθεί από διάφορους παράγοντες[18]. Η Επιτροπή αμφισβήτησε τον επίκαιρο χαρακτήρα τους υπό το πρίσμα των αλλαγών στην αγορά, συνυπολογίζοντας το διοικητικό κόστος και το πλήγμα στη φήμη που προκαλεί η συνεργασία με τις καπνοβιομηχανίες[19]. Επισημαίνουμε ότι το 2018 η Επιτροπή ζήτησε τη γνώμη των οικείων κρατών μελών σχετικά με δύο επιλογές: τη δυνατότητα συνέχισης των συμφωνιών που ίσχυαν κατά τον χρόνο εκείνο ή την πρόωρη καταγγελία τους. Δεδομένου ότι δεν υπήρξε ομοφωνία μεταξύ των κρατών μελών ως προς την πρόωρη καταγγελία, η Επιτροπή έκρινε σκόπιμο να συνεχιστεί η εφαρμογή τους. Οι καπνοβιομηχανίες δήλωσαν επίσης ότι η συμφωνία της ΕΕ ήταν παρωχημένη και δεν ήταν πλέον συναφής ή κατάλληλη για τον αρχικό σκοπό της. Επιπλέον, οι καπνοβιομηχανίες ανέφεραν ότι η χρηματοδότηση που παρέχεται στο πλαίσιο της συμφωνίας της ΕΕ θα μπορούσε να αξιοποιηθεί πολύ καλύτερα από τα κράτη μέλη, εάν παρεχόταν απευθείας στις αρμόδιες εθνικές αρχές, ώστε να επικεντρωθεί σε επιχειρησιακές δραστηριότητες και στη στήριξη του προσωπικού πρώτης γραμμής.

---

[18] White paper legacy Book on Tobacco. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2024. *EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry*. *Κεφάλαιο της μελέτης «Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade».* Springer, 2020. Foltea, M.

[19] Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Technical assessment of the PMI agreement» SWD(2016) 44.

108 Συνολικά, βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών, θεωρούμε ότι η χρησιμότητα αυτών των συμφωνιών δεν έχει αποδειχθεί με σαφήνεια.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Τμήμα IV, του οποίου προεδρεύει ο Petri Sarvamaa, Μέλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 8ης Ιουλίου 2026.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Tony Murphy
Πρόεδρος

Παραρτήματα

Παράρτημα I – Σχετικά με τον έλεγχο

Το παράνομο εμπόριο καπνού

01 Το παράνομο εμπόριο καπνού αποτελεί παγκόσμιο φαινόμενο με σημαντικές επιπτώσεις στην ΕΕ. Παρότι η συνολική κατανάλωση καπνού εξακολουθεί να μειώνεται, η ποσότητα παράνομων προϊόντων καπνού στην ΕΕ θεωρείται ότι έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια. Το 2023, σύμφωνα με σχετικές εκτιμήσεις, η ποσότητα αυτών των προϊόντων αντιπροσώπευε το 8,8 % της συνολικής κατανάλωσης τσιγάρων[1].

02 Η Επιτροπή εκτιμά ότι το παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού έχει ως αποτέλεσμα ετήσιες οικονομικές απώλειες της τάξης των 13 δισεκατομμυρίων ευρώ στους προϋπολογισμούς τόσο της ΕΕ όσο και των κρατών μελών της. Οι απώλειες αυτές προέρχονται από διαφυγόντες τελωνειακούς δασμούς, φόρο προστιθέμενης αξίας και εθνικούς ειδικούς φόρους κατανάλωσης.

03 Το παράνομο εμπόριο καπνού αποτελεί εγκληματική δραστηριότητα που συνιστά σοβαρή απειλή για τη δημόσια υγεία, διότι υπονομεύει τις πολιτικές ελέγχου του καπνού και αυξάνει την πρόσβαση σε φθηνότερα συναφή προϊόντα. Τα παράνομα προϊόντα καπνού είναι ιδιαίτερα ελκυστικά για τις ομάδες οργανωμένου εγκλήματος, λόγω της υψηλής κερδοφορίας τους και του συγκριτικά χαμηλού κινδύνου της παράνομης δραστηριότητας· παραδοσιακά, οι κυρώσεις ήταν ήπιες και τα ποσοστά εντοπισμού χαμηλά[2].

---

[1] Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Impact Assessment Report». SWD(2025) 560.

[2] Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences. Όμιλος της Παγκόσμιας Τράπεζας.

04 Η τιμή των προϊόντων καπνού ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Η διαφοροποίηση αυτή των τιμών δημιουργεί ευκαιρίες για την εν λόγω παράνομη δραστηριότητα. Πρώτον, οι τιμές διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών λόγω των διαφορετικών συντελεστών ειδικού φόρου κατανάλωσης, και οι διαφορετικές αυτές τιμές εξακολουθούν να αποτελούν σημαντικό κίνητρο των διασυνοριακών ροών. Δεύτερον, τα υψηλά επίπεδα φορολογίας δημιουργούν κίνητρο αποφυγής των φόρων αυτών[3].

05 Το τοπίο του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού έχει αλλάξει σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Το μεγαλύτερο μέρος των προϊόντων αυτών είναι τσιγάρα, παρότι αύξηση παρουσιάζουν και νέα προϊόντα, όπως τα θερμαινόμενα προϊόντα καπνού και τα ηλεκτρονικά τσιγάρα. Συνολικά, η παράνομη αγορά καπνού (εξαιρουμένων των τσιγάρων) ανέρχεται σε σχεδόν 21 000 τόνους στην ΕΕ. Η Επιτροπή εκτιμά ότι τα νέα αυτά προϊόντα αντιπροσωπεύουν επί του παρόντος το 13 % της αγοραίας αξίας των προϊόντων καπνού που πωλούνται στην ΕΕ και προσελκύουν νεότερους σε ηλικία καταναλωτές.

06 Τα παράνομα προϊόντα καπνού μπορούν να κατανεμηθούν στις ακόλουθες κατηγορίες (***γράφημα 1***).

[3] *Combatting Illicit Trade in tobacco products. In search of optical enforcement.* Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

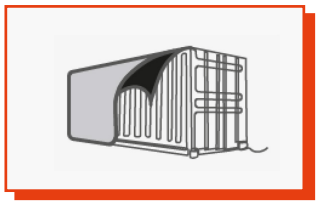
Γράφημα 1 | Μορφές παράνομων δραστηριοτήτων στον τομέα του καπνού και είδη παράνομων προϊόντων καπνού

Προϊόντα καπνού



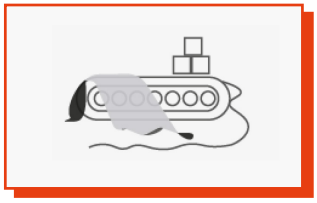
Προϊόντα που αποτελούνται εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από φύλλα καπνού ως πρώτη ύλη και κατασκευάζονται με σκοπό τη χρήση τους για κάπνισμα, μύζηση, μάσηση ή ως εισπνεόμενος καπνός

Μορφές παράνομου εμπορίου καπνού



Λαθρεμπόριο

Παράνομο διασυνοριακό εμπόριο προϊόντων καπνού, συνήθως από μία χώρα σε άλλη με υψηλότερες τιμές για τα προϊόντα καπνού



Παράνομη παραγωγή

Παραγωγή προϊόντων καπνού κατά παράβαση της νομοθεσίας

Τύποι παράνομων προϊόντων καπνού



Γνήσια τσιγάρα

Τσιγάρα που παράγονται νόμιμα από καπνοβιομηχανίες



Παραποιημένα τσιγάρα

Καταχωρισμένο και δημόσια αναγνωρισμένο επώνυμο προϊόν που παράγεται παράνομα, χωρίς την έγκριση του δικαιούχου του εμπορικού σήματος



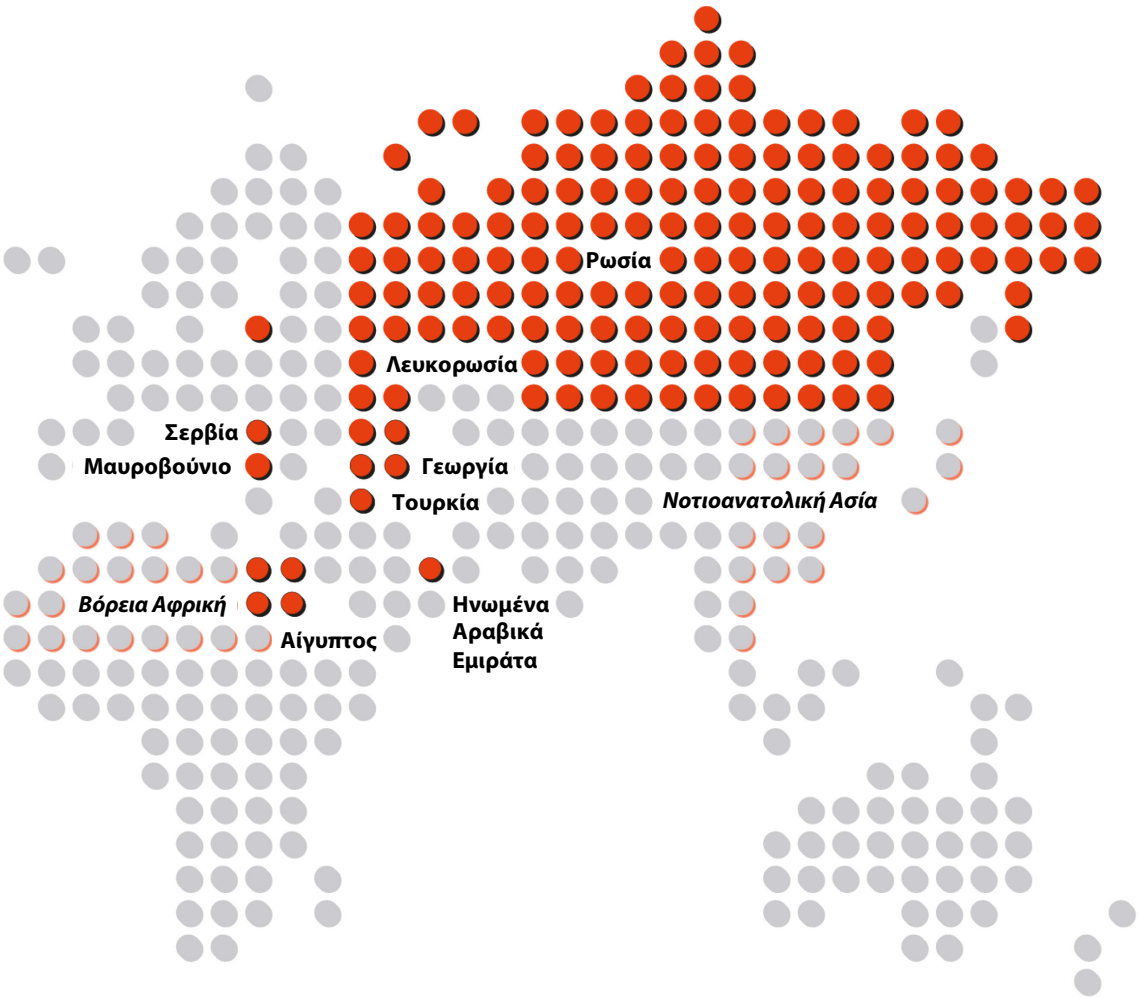
Φθηνά λευκά τσιγάρα

Τσιγάρα που παράγονται νόμιμα σε μια χώρα, αλλά μέρος της παραγωγής τους πωλείται συνήθως σε άλλη χώρα, χωρίς να έχουν καταβληθεί οι επιβαλλόμενοι δασμοί

Πηγή: ΕΕΣ.

07 Οι ομάδες οργανωμένου εγκλήματος που εμπλέκονται στο λαθρεμπόριο και στην παραγωγή παράνομων προϊόντων καπνού διαθέτουν σημαντικούς πόρους και λειτουργούν με εύκολα αναπροσαρμόσιμους τρόπους δράσης. Τα παράνομα προϊόντα καπνού εισάγονται λαθραία στην ΕΕ κυρίως οδικώς (μέσω διάφορων οδών) και διά θαλάσσης σε εμπορευματοκιβώτια (***γράφημα 2***). Οι μέθοδοι λαθρεμπορίου έχουν εξελιχθεί και έχουν γίνει περισσότερο ευέλικτες. Ο καπνός συχνά διακινείται λαθραία σε ταχυδρομικά δέματα και αποστολές μέσω εταιρειών ταχυμεταφορών, με εκμετάλλευση του μεγάλου όγκου του ηλεκτρονικού εμπορίου.

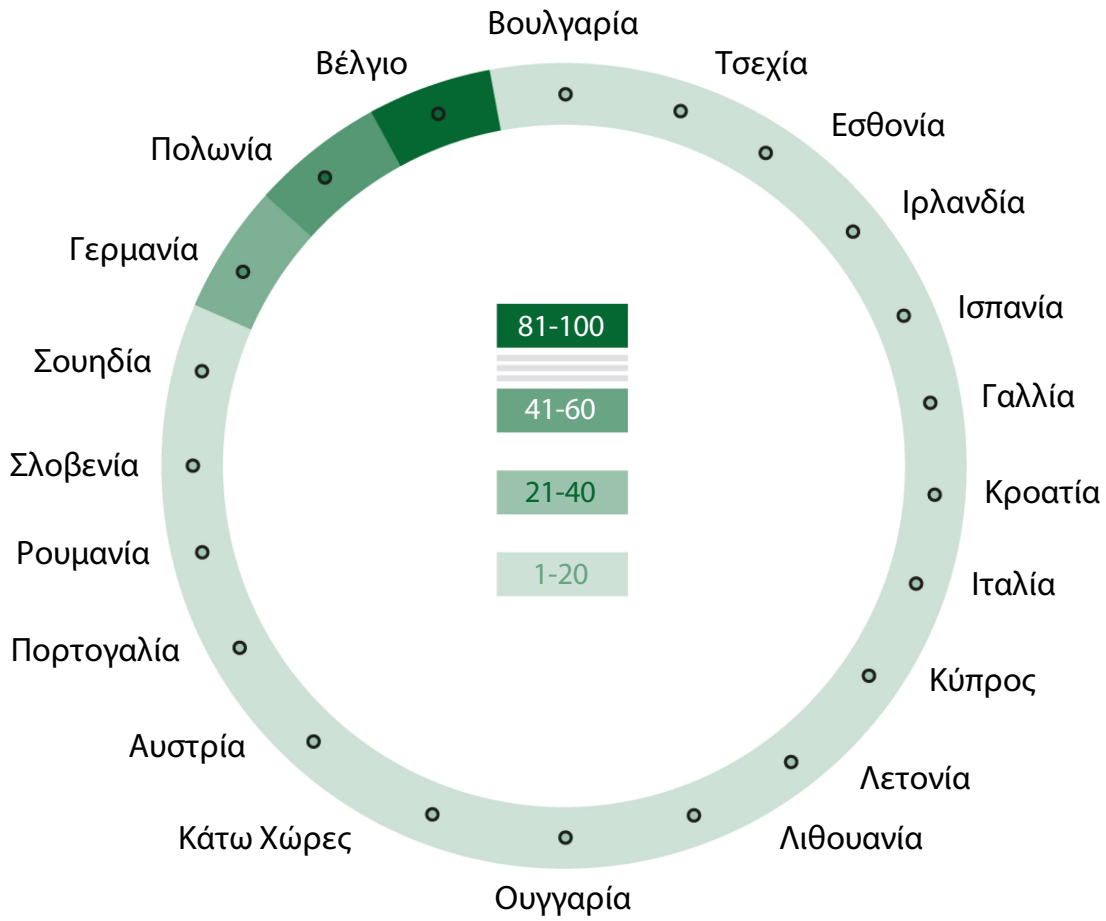
Γράφημα 2 | Κύριες οδοί λαθρεμπορίου καπνού προς την ΕΕ



Πηγή: ΕΕΣ.

08 Τα τελευταία χρόνια, η παράνομη παραγωγή καπνού έχει αυξηθεί σε ολόκληρη την ΕΕ, καθώς έχουν εντοπιστεί εγκαταστάσεις παράνομης παραγωγής σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη (***γράφημα 3***). Η μετεγκατάσταση της παραγωγής από την Ουκρανία στην ΕΕ αντικατοπτρίζει τη στρατηγική επιλογή των ομάδων οργανωμένου εγκλήματος να συντμήσουν τις αλυσίδες εφοδιασμού και να εξασφαλίσουν αμεσότερη πρόσβαση στους καταναλωτές[4].

Γράφημα 3 | Εγκαταστάσεις παράνομης παραγωγής που εξαρθρώθηκαν την περίοδο 2023-2024



Σημείωση: Δεν αναφέρθηκαν περιπτώσεις για Δανία, Ελλάδα, Λουξεμβούργο, Μάλτα, Σλοβακία και Φινλανδία.

Πηγή: ΕΕΣ, βάσει στοιχείων προερχόμενων από τα κράτη μέλη.

[4] Συμβούλιο της ΕΕ — Customs threat assessment report 2025.

09 Οι εγκαταστάσεις παράνομης παραγωγής χρησιμοποιούν εξελιγμένο εξοπλισμό και έμπειρους τεχνικούς για την εγκατάσταση και τη συντήρηση των μηχανημάτων. Οι εγκαταστάσεις αυτές λειτουργούν για δύο έως τέσσερις μήνες, ενώ το κόστος εγκατάστασης μπορεί να αποσβεστεί μέσα σε λίγες εβδομάδες. Οι ομάδες οργανωμένου εγκλήματος κατανέμουν τη διαδικασία παραγωγής σε περισσότερες εγκαταστάσεις που βρίσκονται σε παραμεθόριες περιοχές, μετριάζοντας έτσι τους επιχειρησιακούς κινδύνους. Επιπλέον, προσαρμόζουν τις δραστηριότητές τους, παράγοντας συγκεκριμένα εμπορικά σήματα για στοχευμένες τελικές αγορές και προσφέροντας νέα προϊόντα καπνού.

Αρμοδιότητες

10 Τόσο οι οντότητες της ΕΕ όσο και τα κράτη μέλη υποχρεούνται να καταπολεμούν την απάτη και κάθε άλλη παράνομη δραστηριότητα που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ[5].

11 Στο εσωτερικό της Επιτροπής, οι τρεις κύριες υπηρεσίες που ασχολούνται με θέματα καπνού είναι οι εξής:

- OLAF: αρμόδια για τη διενέργεια διοικητικών ερευνών με σκοπό τον εντοπισμό περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς και κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας, όπως το παράνομο εμπόριο προϊόντων καπνού, που πλήττει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ.

- ΓΔ TAXUD: αρμόδια για την υποβολή προτάσεων νομοθετικών πράξεων σχετικά με τη φορολογία που αφορά τον νόμιμο καπνό, όπως η οδηγία για τη φορολόγηση του καπνού[6], όπου καθορίζονται ελάχιστοι συντελεστές ειδικού φόρου κατανάλωσης.

- ΓΔ SANTE: αρμόδια για την υποβολή προτάσεων νομοθετικών πράξεων σχετικά με τις πολιτικές ελέγχου του καπνού για την προστασία της δημόσιας υγείας, όπως η οδηγία για τα προϊόντα καπνού[7].

---

[5] Άρθρο 325, παράγραφος 1, της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

[6] Οδηγία 2011/64/ΕΕ, της 21ης Ιουνίου 2011, για τη διάρθρωση και τους συντελεστές του ειδικού φόρου κατανάλωσης που εφαρμόζονται στα βιομηχανοποιημένα καπνά.

[7] Οδηγία 2014/40/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 3ης Απριλίου 2014, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων και την κατάργηση της οδηγίας 2001/37/ΕΚ.

12 Η Ευρωπόλ[8] είναι αρμόδια για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού, στηρίζοντας τις έρευνες και τις επιχειρήσεις συλλογής πληροφοριών των αρχών επιβολής του νόμου των κρατών μελών. Παρέχει επίσης αναλυτική υποστήριξη και συντονισμό για την αποτελεσματική διασυνοριακή συνεργασία, ώστε να συμβάλει στον εντοπισμό και την αποξήλωση παράνομων εργοστασίων στην ΕΕ.

13 Στα κράτη μέλη, οι τελωνειακές αρχές διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στη διευκόλυνση του νόμιμου εμπορίου, στην πρόληψη της παράνομης διακίνησης εμπορευμάτων και στην καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και του οργανωμένου εγκλήματος. Στον ενωσιακό τελωνειακό κώδικα[9] δίνεται έμφαση στον ρόλο των τελωνειακών αρχών όχι μόνο για την είσπραξη των δασμών αλλά και για την προστασία της ΕΕ από παράνομα και επικίνδυνα προϊόντα.

14 Η αρχιτεκτονική της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης αποτελείται από δίκτυο οργάνων της ΕΕ, μεταξύ των οποίων η OLAF, η EPPO, η Ευρωπόλ, ο Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία στον Τομέα της Ποινικής Δικαιοσύνης, η Αρχή για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και οι εθνικές αρχές[10]. Τα μέρη που συνθέτουν την αρχιτεκτονική αυτή είναι επιφορτισμένα με συγκεκριμένα καθήκοντα που αφορούν την πρόληψη, τον εντοπισμό και την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ.
Η αρχιτεκτονική έχει αναπτυχθεί με την πάροδο του χρόνου ακολουθώντας τις εξελισσόμενες απειλές για τα συμφέροντα αυτά.

---

[8] Κανονισμός (ΕΕ) 2016/794.

[9] Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 952/2013.

[10] Λευκή Βίβλος για την επανεξέταση της αρχιτεκτονικής για την καταπολέμηση της απάτης. COM(2025) 546. Ειδική έκθεση 26/2025 σχετικά με τα όργανα της ΕΕ κατά της απάτης (παράρτημα I, γράφημα 1)

Εμβέλεια και προσέγγιση του ελέγχου

15 Για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, η Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει αποτελεσματικές δράσεις κατά της απάτης και άλλων παράνομων δραστηριοτήτων σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ βάσει του άρθρου 325 της ΣΛΕΕ. Στόχος του ελέγχου μας ήταν να αξιολογηθεί η αποτελεσματικότητα των δράσεων που ανέλαβαν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού.

16 Στο πλαίσιο του εν προκειμένω ελέγχου, οι ελεγχόμενοί μας ήταν η Επιτροπή (ΓΔ TAXUD και OLAF) και οι αρμόδιες εθνικές τελωνειακές αρχές σε τέσσερα κράτη μέλη (Βέλγιο, Ισπανία, Πολωνία και Ρουμανία), τα οποία επιλέχθηκαν βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τις κατασχέσεις, τις εγκαταστάσεις παράνομης παραγωγής, τις οδούς διακίνησης και τη γεωγραφική κατανομή.

17 Σε επίπεδο Επιτροπής, εξετάσαμε:

- τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή συνέλεγε και χρησιμοποιούσε δεδομένα πληροφοριών για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού,
- το πλαίσιο πολιτικής και την υλοποίηση στρατηγικών δράσεων για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού, τον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή υποστήριξε την υλοποίηση δράσεων κατά της εν λόγω παράνομης δραστηριότητας και τον τρόπο με τον οποίο τις παρακολούθησε,
- τις ισχύουσες ρυθμίσεις συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων των νομικά δεσμευτικών συμφωνιών με τις καπνοβιομηχανίες.

18 Στα κράτη μέλη εξετάσαμε:

- τις στρατηγικές, τις διαδικασίες και τις δραστηριότητες τελωνειακού ελέγχου για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού,
- τη χρήση των ρυθμίσεων διοικητικής συνεργασίας των κρατών μελών μεταξύ τους και με τα αρμόδια όργανα της ΕΕ (όπως η OLAF, η Ευρωπόλ και η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία), καθώς και με άλλους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς.

19 Ο έλεγχος κάλυψε την 2023-2025. Το 2023 ήταν η χρονιά εξαγωγής των αποτελεσμάτων του δεύτερου σχεδίου δράσης της στρατηγικής της ΕΕ για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού. Η ελεγκτική μεθοδολογία που εφαρμόζουμε είναι σύμφωνη με τα διεθνή πρότυπα ελέγχου που εκδίδει ο Διεθνής Οργανισμός των Ανώτατων Οργάνων Ελέγχου (INTOSAI).

20 Αναλύσαμε τις εργασίες της Επιτροπής και των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών, όπως και την τεκμηρίωσή τους και πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις με εκπροσώπους τους. Σε κάθε κράτος μέλος, επιλέξαμε δείγμα 10 κατασχέσεων, προκειμένου να αξιολογήσουμε τον τρόπο με τον οποίο είχαν διενεργηθεί. Τα κονδύλια της ΕΕ που χορηγήθηκαν στα κράτη μέλη μέσω του UAFP δεν καλύφθηκαν από την εμβέλεια του ελέγχου.

21 Επίσης, συνομιλήσαμε με σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς, όπως η Ευρωπόλ, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τελωνείων και οι καπνοβιομηχανίες που υπέγραψαν νομικά δεσμευτικές συμφωνίες. Οι συνεντεύξεις αυτές μάς παρείχαν ουσιαστική εικόνα του συνολικού πλαισίου του παράνομου εμπορίου καπνού. Σε πρόσφατα δημοσιευμένη έκθεσή μας αξιολογήσαμε κατά πόσον, στο πλαίσιο της αρχιτεκτονικής της ΕΕ για την καταπολέμηση της απάτης, οι εντολές της OLAF, της Ευρωπόλ, της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και της Eurojust ήταν σαφείς όσον αφορά τις αρμοδιότητές τους για την καταπολέμηση της απάτης και την αμοιβαία παρεχόμενη υποστήριξη[11].

22 Συμπληρωματικά προς τις ανωτέρω πηγές πληροφοριών, αποστείλαμε αίτημα παροχής πληροφοριών με τη μορφή έρευνας μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, σύμφωνα με το άρθρο 287 της ΣΛΕΕ, στις αρμόδιες αρχές όλων των κρατών μελών που δεν επισκεφθήκαμε. Στόχος του ήταν η συλλογή δεδομένων σχετικά με τη φύση, την κλίμακα μεγέθους, τα μέτρα πολιτικής, τις στρατηγικές επιβολής και τις ρυθμίσεις συνεργασίας. Απάντηση λάβαμε από 22 από τις 23 αρχές στις οποίες απευθύναμε την έρευνα.

[11] Ειδική έκθεση 26/2025 σχετικά με τα όργανα της ΕΕ κατά της απάτης.

Παράρτημα II – Το πλαίσιο πολιτικής της ΕΕ και το διεθνές πλαίσιο

01 Το 2013 η Επιτροπή ενέκρινε στρατηγική της ΕΕ για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού[1], η οποία συνοδευόταν από ένα πρώτο σχέδιο δράσης[2], το οποίο εφαρμόστηκε σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη. Στη στρατηγική προτείνονταν αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο και στο πλαίσιο πολιτικής, όπως η έγκριση του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ και η αναθεώρηση της οδηγίας για τα προϊόντα καπνού. Η οδηγία για τα προϊόντα καπνού περιλάμβανε το σύστημα ιχνηλάτησης (παρακολούθησης και εντοπισμού), το οποίο επιτρέπει την παρακολούθηση της διακίνησης των νόμιμων προϊόντων καπνού. Η στρατηγική περιλάμβανε επίσης άλλα βασικά μέτρα για την ενίσχυση των αρχών επιβολής του νόμου και την περαιτέρω ανάπτυξη της συνεργασίας.

02 Το 2018, η Επιτροπή αποφάσισε να υποβάλει δεύτερο σχέδιο δράσης[3], το οποίο βασιζόταν στις συνεισφορές διάφορων θεσμικών οργάνων της ΕΕ και διασφάλιζε τη συνέχεια με το πρώτο σχέδιο δράσης. Ταυτόχρονα, το δεύτερο σχέδιο δράσης αποσκοπούσε στη συστηματικότερη αντιμετώπιση αυτής της παράνομης δραστηριότητας από τη σκοπιά της αγοράς, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων πρωτοβουλιών που είχαν σχεδιαστεί για τη διακοπή είτε της προσφοράς είτε της ζήτησης στην παράνομη αγορά καπνού. Τα δύο σχέδια δράσης που συνόδευαν τη στρατηγική εφαρμόστηκαν βάσει χάρτη πορείας με 50 δράσεις, στον οποίο περιγράφονταν τα μέτρα για την υλοποίηση των δράσεων, οι εμπλεκόμενοι παράγοντες και το χρονοδιάγραμμα.

---

1 Μια συνολική στρατηγική της ΕΕ. COM(2013) 324.

2 Έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής με τίτλο «Anti-smuggling Action Plan». SWD(2013) 193.

3 2ο σχέδιο δράσης. COM(2018) 846.

03 Το διεθνές πλαίσιο συναποτελούν δύο εργαλεία:

- Σύμβαση-πλαίσιο του ΠΟΥ για τον έλεγχο του καπνού (ΣΠΕΚ)[4]. Η ΣΠΕΚ, η πρώτη παγκόσμια συνθήκη για τη δημόσια υγεία που εγκρίθηκε, παρέχει ολοκληρωμένο πλαίσιο για τον έλεγχο του καπνού, με στόχο τη μείωση της ζήτησης και της προσφοράς όλων των προϊόντων καπνού, προκειμένου να προστατευθεί η δημόσια υγεία.

- Το πρωτόκολλο για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού (πρωτόκολλο ΣΠΕΚ), βάσει του άρθρου 15 της ΣΠΕΚ του ΠΟΥ. Το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ εστιάζει ειδικά στην εξάλειψη όλων των μορφών παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού μέσω δέσμης λεπτομερών επιχειρησιακών μέτρων, συμπεριλαμβανομένων διατάξεων που αφορούν: i) τον έλεγχο από την πλευρά της προσφοράς, ii) τη στοιχειοθέτηση, τη διερεύνηση και τη δίωξη αδικημάτων και iii) τη διεθνή συνεργασία.

04 Η ΕΕ είναι συμβαλλόμενο μέρος σε αμφότερα. Η ΓΔ SANTE εκπροσωπεί την ΕΕ στη ΣΠΕΚ του ΠΟΥ, ενώ η OLAF εκπροσωπεί και συντονίζει την ΕΕ και τα κράτη μέλη όσον αφορά το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ. Ενώ η ΣΠΕΚ του ΠΟΥ συνιστά τη γενική σύμβαση-πλαίσιο για τον έλεγχο του καπνού, το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ αποτελεί ειδικότερο και επιχειρησιακό μέσο, το οποίο εισάγει συγκεκριμένα μέτρα για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού.

[4] ΣΠΕΚ του ΠΟΥ, που εγκρίθηκε στις 21 Μαΐου 2003.

05 Το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ συμβάλλει σημαντικά στις διεθνείς προσπάθειες για την εξάλειψη όλων των μορφών παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού και, ως εκ τούτου, για την καταπολέμηση της καταστρατήγησης των φορολογικών υποχρεώσεων και υποχρεώσεων καταβολής τελωνειακών δεσμών, καθώς και τη μείωση της προσφοράς παράνομων προϊόντων καπνού[5]. Η εφαρμογή της απαιτεί στενή συνεργασία μεταξύ των μερών και των διεθνών οργανισμών με εμπειρογνωσία στους σχετικούς τομείς (συμπεριλαμβανομένων των τελωνειακών θεμάτων και του διεθνούς εγκλήματος) και, σε εθνικό επίπεδο, μεταξύ διαφορετικών κρατικών φορέων[6].

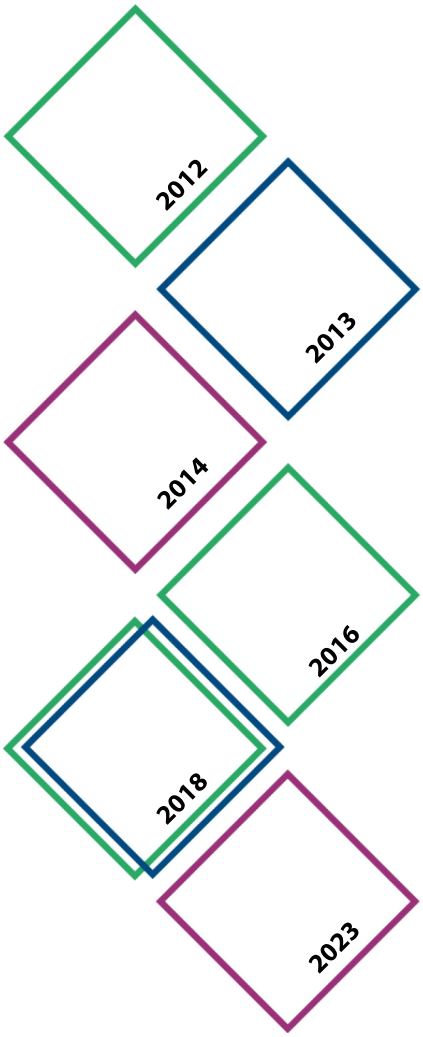
06 Η ΕΕ και 19 κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ. Η OLAF εκπροσωπεί την ΕΕ και τα συμβαλλόμενα κράτη μέλη στην επίσημη διάσκεψη των μερών του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ. Επίσης, συντονίζει την κοινή θέση της ΕΕ και των κρατών μελών σχετικά με τα έγγραφα για τη διάσκεψη των μερών και τη διαδικασία υποβολής εκθέσεων που διεξάγεται ανά διετία. Στο πλαίσιο των εκθέσεων αυτών, αποφασίζει ποια ερωτήματα απαιτούν απάντηση από τα κράτη μέλη, ποια από την ΕΕ και ποια χρειάζεται να απαντηθούν από κοινού. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν εκθέσεις απευθείας μέσω της ειδικής πλατφόρμας του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ. Η OLAF πραγματοποιεί παρουσιάσεις σχετικά με το πρωτόκολλο ΣΠΕΚ σε διάφορες συνεδριάσεις ομάδων εργασίας (παραδείγματος χάριν στην ομάδα εμπειρογνωμόνων για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού και στην Ομάδα «Τελωνειακή ένωση»).

---

[5] Απόφαση (ΕΕ) 2016/1749 του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 2016, για τη σύναψη του πρωτοκόλλου ΣΠΕΚ.

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

Γράφημα 1 | Επισκόπηση της εξέλιξης του σχετικού ενωσιακού και διεθνούς πλαισίου



Έγκριση του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου καπνού *(πρωτόκολλο ΣΠΕΚ)*

Οδηγία της ΕΕ για τα προϊόντα καπνού
Άρθρα 15 και 16 – Σύστημα παρακολούθησης και εντοπισμού

Δεύτερο σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού (2018-2022)
- Συνεργασία με βασικές χώρες προέλευσης και διαμετακόμισης
- Περιορισμός της προσφοράς
- Περιορισμός της ζήτησης
- Ανάλυση και πληροφορίες

Έναρξη ισχύος του πρωτοκόλλου για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου καπνού

Στρατηγική της ΕΕ για την ενίσχυση της καταπολέμησης του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού και σχέδιο δράσης
- Μείωση των κινήτρων
- Διασφάλιση της αλυσίδας εφοδιασμού *(πρωτόκολλο ΣΠΕΚ και οδηγία για τον καπνό)*
- Ενίσχυση της επιβολής
- Ενίσχυση των κυρώσεων

Η ΕΕ κύρωσε το πρωτόκολλο για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου καπνού

Αποτελέσματα της εφαρμογής του δεύτερου σχεδίου δράσης

Πηγή: ΕΕΣ.

Συντομογραφίες

Συντομογραφία	Ορισμός/επεξήγηση
AFIS	Σύστημα πληροφοριών κατά της απάτης
EMPACT	Ευρωπαϊκή πολυκλαδική πλατφόρμα κατά των εγκληματικών απειλών
LEWP-C	Ομάδα «Επιβολή του νόμου» — Τελωνεία
OLAF	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης
UAFP	Πρόγραμμα της Ένωσης για την καταπολέμηση της απάτης
WGICP	Ομάδα εργασίας για την αναχαίτιση της παράνομης παραγωγής τσιγάρων
ΓΔ TAXUD	Γενική Διεύθυνση Φορολογίας και Τελωνειακής Ένωσης
ΓΔ SANTE	Γενική Διεύθυνση Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων
Ευρωπόλ	Οργανισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη Συνεργασία στον Τομέα της Επιβολής του Νόμου
ΚΤΕ	Κοινές τελωνειακές επιχειρήσεις
ΜΣ	Μνημόνιο συνεννόησης
Πρωτόκολλο ΣΠΕΚ	Πρωτόκολλο για την εξάλειψη του παράνομου εμπορίου προϊόντων καπνού
ΣΠΕΚ	Σύμβαση-πλαίσιο για τον έλεγχο του καπνού

Απαντήσεις της Επιτροπής

https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2026-23.

Χρονογραμμή

https://www.eca.europa.eu/el/publications/SR-2026-23.

Κλιμάκιο ελέγχου

Στις ειδικές εκθέσεις του ΕΕΣ παρουσιάζονται τα αποτελέσματα των ελέγχων που αυτό διενεργεί επί πολιτικών και προγραμμάτων της ΕΕ ή επί διαχειριστικών θεμάτων που αφορούν συγκεκριμένους τομείς του προϋπολογισμού. Το ΕΕΣ επιλέγει και σχεδιάζει τα εν λόγω ελεγκτικά έργα κατά τρόπο ώστε αυτά να αποφέρουν τον μέγιστο αντίκτυπο, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων για τις επιδόσεις ή για τη συμμόρφωση, του επιπέδου των σχετικών εσόδων ή δαπανών, των επικείμενων εξελίξεων και του πολιτικού και δημόσιου συμφέροντος.

Ο εν προκειμένω έλεγχος επιδόσεων διενεργήθηκε από το Τμήμα Ελέγχου IV (Ρύθμιση των αγορών και ανταγωνιστική οικονομία), του οποίου προεδρεύει ο Petri Sarvamaa, Μέλος του ΕΕΣ. Επικεφαλής του ελέγχου ήταν ο Petri Sarvamaa, Μέλος του ΕΕΣ, συνεπικουρούμενος από τον Benjamin Jakob, προϊστάμενο του ιδιαίτερου γραφείο του, τον Elmo Torppa, σύμβουλο στο ιδιαίτερο γραφείο του, τον John Sweeney, διοικητικό στέλεχος, την Esther Torrente Heras, υπεύθυνη έργου, τη Marion Schiefele και την Anca Monica Staicu, ελέγκτριες, και τον Giuliano Laterza, ελεγκτή.
Η Alexandra-Elena Mazilu παρείχε υποστήριξη στη δημιουργία των γραφικών.



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

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

© Ευρωπαϊκή Ένωση, 2026

Η πολιτική για την περαιτέρω χρήση εγγράφων του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) ορίζεται στην απόφαση αριθ. 6-2019 του ΕΕΣ για την πολιτική ανοικτών δεδομένων και την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Με εξαίρεση τις περιπτώσεις όπου ορίζεται διαφορετικά (π.χ. σε χωριστές ανακοινώσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας), το περιεχόμενο του ΕΕΣ που ανήκει στην ΕΕ παραχωρείται βάσει της άδειας Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ισχύει, επομένως, ως γενικός κανόνας ότι η περαιτέρω χρήση επιτρέπεται υπό τον όρο ότι αναφέρεται η πηγή και επισημαίνονται οι αλλαγές. Κατά την περαιτέρω χρήση απαγορεύεται η διαστρέβλωση του αρχικού νοήματος ή μηνύματος των εγγράφων. Το ΕΕΣ δεν φέρει ευθύνη για οποιαδήποτε συνέπεια προερχόμενη από την περαιτέρω χρήση εγγράφων.

Εάν συγκεκριμένο περιεχόμενο αναφέρεται σε ταυτοποιήσιμα φυσικά πρόσωπα, π.χ. φωτογραφίες υπαλλήλων του ΕΕΣ, ή περιλαμβάνει έργα τρίτων, απαιτείται πρόσθετη έγκριση.

Όταν παραχωρείται η έγκριση, αυτή ακυρώνει και αντικαθιστά την ανωτέρω γενική έγκριση και αναφέρει σαφώς τυχόν περιορισμούς στη χρήση.

Για τη χρήση ή την αναπαραγωγή περιεχομένου που δεν ανήκει στην ΕΕ, μπορεί να χρειάζεται να ζητήσετε άδεια απευθείας από τους κατόχους των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Φωτογραφία εξωφύλλου: © Ευρωπαϊκή Ένωση, πηγή: ΕΕΣ. Εικόνα που δημιουργήθηκε με τεχνητή νοημοσύνη.

Παράρτημα I, γράφημα 1
– Τα απεικονιζόμενα φύλλα καπνού σχεδιάστηκαν με τη χρήση πόρων από το shutterstock.com, © Bodor Tivadar.
– Τα απεικονιζόμενα πακέτα τσιγάρων σχεδιάστηκαν με χρήση πόρων από το Flaticon.com, © Freepik Company S.L. Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Το λογισμικό ή τα έγγραφα που καλύπτονται από δικαιώματα βιομηχανικής ιδιοκτησίας, όπως τα διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα εμπορικά σήματα, τα καταχωρισμένα σχέδια, οι λογότυποι και οι επωνυμίες/ονομασίες, εξαιρούνται από την πολιτική του ΕΕΣ για την περαιτέρω χρήση.

Το σύνολο των ιστότοπων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης εντός του ονόματος χώρου «europa.eu» παρέχει συνδέσμους προς ιστότοπους τρίτων. Δεδομένου ότι το ΕΕΣ δεν έχει έλεγχο επ’ αυτών, σας συνιστούμε να εξετάζετε τις πολιτικές τους για την προστασία του ιδιωτικού απορρήτου και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ

Δεν επιτρέπεται η χρήση του λογότυπου του ΕΕΣ χωρίς την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη του οργάνου.

HTML	ISBN 978-92-849-8053-6	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/4893922	QJ-01-26-038-EL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8054-3	ISSN 1977-5660	doi:10.2865/0083196	QJ-01-26-038-EL-N

Παραπομπή στην παρούσα έκθεση να γίνεται ως εξής:

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ειδική έκθεση 23/2026, με τίτλο «Καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού στην ΕΕ – Αποσπασματικές προσπάθειες και επίμονα κενά», Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2026.

Το παράνομο εμπόριο καπνού παραμένει μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η ΕΕ. Συνέπειές του είναι η απώλεια εσόδων για την ΕΕ και τα κράτη μέλη της, υπολογιζόμενων σε 13 δισεκατομμύρια ευρώ κάθε χρόνο, η υπονόμευση της δημόσιας υγείας και η συμβολή του στη χρηματοδότηση του οργανωμένου εγκλήματος.

Με τον έλεγχό μας αξιολογήσαμε πόσο αποτελεσματικά ήταν τα μέτρα της Επιτροπής και των κρατών μελών για την καταπολέμηση του παράνομου εμπορίου καπνού. Διαπιστώσαμε ότι δεν υπήρχαν αξιόπιστες εκτιμήσεις του μεγέθους της αγοράς και των οικονομικών επιπτώσεων και ότι η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών ήταν ανομοιόμορφη, ενώ η προσέγγιση της ΕΕ δεν είχε σαφείς προτεραιότητες, ούτε προέβλεπε εκτίμηση του αντικτύπου της. Συστήσαμε στην Επιτροπή να βελτιώσει τις πληροφορίες που διαθέτει για τη συγκεκριμένη αγορά, να ενισχύσει τη στήριξη προς τα κράτη μέλη, να προαγάγει τη συνεκτικότερη συνεργασία και επιβολή και να καθιερώσει μια στρατηγική και συντονισμένη αντίδραση της ΕΕ με σαφείς προτεραιότητες και μετρήσιμους στόχους.

Ειδική έκθεση του ΕΕΣ υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ.

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
ΛΟΥΞΕΜΒΟΥΡΓΟ

Τηλ. +352 4398-1

Πληροφορίες: eca.europa.eu/el/contact
Ιστότοπος: eca.europa.eu
Μέσα κοινωνικής δικτύωσης: @EUauditors