

Võitlus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu ELis

Killustatud jõupingutused ja püsivad lüngad



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

Punkt

01–16 | Põhisõnumid

01–07 | Miks on see valdkond oluline?

08–16 | Meie leiud ja soovitused

17–108 | Meie tähelepanekutest lähemalt

17–33 | Ebaseadusliku tubakakaubanduse ulatus, struktuur ja majanduslik mõju ELi tasandil ei ole teada

18–24 | Killustatud teave ja aruandlus annavad ebatäieliku pildi

25–33 | Komisjonil puudub kogu ELi hõlmav usaldusväärne hinnang ebaseadusliku tubakaturu, selle struktuuri ja majandusliku mõju kohta

34–72 | Liikmesriikidevaheline koostöö ja teabevahetus on ebaühtlane ning riikide lähenemisviisid ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks on erinevad

35–39 | ELi õigusaktide lüngad võimaldavad riikidel kasutada erinevaid lähenemisviise

40–50 | Riiklikud kontrollisüsteemid ja jõustamisviisid on erinevad

51–54 | Rikkumised ja karistused ei ole piisavalt ühtlustatud

55–66 | Eri osalejate vahelises koostöös ja teabevahetuses esineb endiselt lünki

67–72 | Koostöökokkulepped tubakatootjatega ei ole piisavalt läbipaistvad ja võivad kahjustada jõustamismeetmeid

73–108 | ELi panus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemisse on killustatud, sellel puuduvad selged prioriteedid ja selle mõju ei ole hinnatud

75–83 | Vastutus on jagatud mitme ELi osaleja vahel

84–93 | Komisjonil puuduvad selged prioriteedid

94–102 | Komisjon toetab liikmesriike, kuid ei jälgi nende meetmete rakendamist ega hinda nende meetmete mõju

103–108 | Komisjon ei ole põhjalikult hinnanud ELi ja tubakatootjate vaheliste kokkulepete mõju

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

II lisa. ELi poliitikaraamistik ja rahvusvaheline raamistik

Lühendid

Komisjoni vastused

Ajatelg

Auditirühm

Põhisõnumid

Miks on see valdkond oluline?

- 01** Ebaseaduslik tubakakaubandus on ülemaailmne kuritegelik nähtus, mis mõjutab ELi ja selle liikmesriikide finantshuve. [Euroopa Komisjoni hinnangul](#) jääb selle tõttu nii ELi kui ka selle liikmesriikide eelarvetes igal aastal saamata 13 miljardit eurot.
- 02** Odavamate tubakatoodete pakkumisega õõnestab see ebaseaduslik tegevus ka tervishoiupoliitikat, mille eesmärk on vähendada suitsetajate arvu ja kokkupuudet tubakasuitsuga. Selline madala riskiga kuritegevus on ka organiseeritud kuritegelike rühmituste oluline sissetulekuallikas, kujutades endast seeläbi ohtu ELi julgeolekule.
- 03** Ebaseadusliku tubakakaubanduse maastik on viimastel aastatel märkimisväärselt muutunud. Kuigi salakaubavedu on endiselt probleem, on ebaseaduslik tubakatootmine kogu ELis kasvanud ja ebaseaduslikke tootmiskohti on avastatud peaaegu kõigis liikmesriikides. Lisaks on turul üha rohkem uusi tooteid, eelkõige neid, mis pakuvad huvi noorematele tarbijatele.
- 04** Viimase kümne aasta jooksul on EL ja selle liikmesriigid võtnud mitmeid meetmeid selle ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemiseks. Nende hulka kuuluvad ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemise [ELi strateegia](#) (2013) vastuvõtmine koos kahe tegevuskavaga (2013, 2018), peamiste õigusnormide läbivaatamine ja õiguskaitsealase koostöö tugevdamine. Rahvusvahelisel tasandil on EL ja selle liikmesriigid ratifitseerinud ja rakendanud ka Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni ([FCTC](#)) ning EL ja 19 liikmesriiki on ratifitseerinud tubakatoodetega ebaseadusliku kauplemise tõkestamise protokoll ([FCTC protokoll](#)).

- 05** Auditi eesmärk oli hinnata komisjoni ja liikmesriikide poolt ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks võetud meetmete tõhusust. Uurisime selle nähtuse kohta andmete kogumiseks kasutatavat teaberaamistikku, seda, kuidas liikmesriikide tolliasutused kavandavad ja rakendavad kontrolle ning teevad koostööd ebaseadusliku kaubanduse avastamiseks ja selle vastu võitlemiseks, komisjoni poliitika- ja järelevalveraamistikku ning seda, kuidas komisjon toetab mitmesuguseid meetmeid selle vastu võitlemiseks.
- 06** Audit hõlmas ajavahemikku 2023–2025. Meie auditeeritavad olid komisjon (maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat (DG TAXUD) ja Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF)) ning nelja liikmesriigi (Belgia, Hispaania, Poola ja Rumeenia) pädevad riiklikud asutused. Valisime need liikmesriigid välja konfiskeerimiste, ebaseaduslike tootmisrajatiste, salakaubaveo marsruutide ja geograafilise jaotuse kohta kättesaadava teabe põhjal. Lisaks viisime läbi küsitluse pädevate asutuste seas kõigis liikmesriikides, mida me ise ei külastanud. Täiendav taustteave ning meie auditi ulatuse ja käsitusviisi üksikasjad on esitatud [l lisas](#).
- 07** 2023. aastal kinnitas komisjon taas, et võitlus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu on ja jääb tema prioriteediks¹. Loodame, et meie tähelepanekud annavad nii komisjonile kui ka liikmesriikidele täiendavat teavet, mis aitab kujundada ELi vastumeetmeid ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu ning tugevdada koostööd, et tõhustada selle vastu võitlemist.

¹ Komisjoni talituste töödokument „Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade“. [SWD\(2023\) 409](#).

Meie leiud ja soovitused

- 08** Kokkuvõttes leidsime, et komisjoni ja liikmesriikide meetmed ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks ei olnud prioriteetide selguse ja ELi tasandi koordineerituse seisukohast piisavalt jõulised. Vaatamata senistele pingutustele on see nähtus ELi jaoks jätkuvalt keeruline probleem.
- 09** Meie audit näitab, et teave ebaseadusliku tubakakaubanduse kohta on ELi ja liikmesriikide tasandil killustunud ning komisjonil puuduvad terviklikud andmed turu mahu, struktuuri ja majandusliku mõju hindamiseks. Liikmesriikide tegevust piiravad kehtiva ELi õigusraamistiku puudused ja lüngad ning rollide killustatud jaotus erinevate asjaosaliste vahel. Lisaks on riikide lähenemisviisid selle ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemiseks erinevad ning koostöös esineb endiselt lünki. ELi panus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastasesse võitlusesse on killustatud ja praeguses lähenemisviisis puuduvad selged prioriteedid. Lisaks ei ole komisjon seni süstemaatiliselt hinnanud, millist mõju on sellele probleemile avaldanud ELi ja liikmesriikide võetud meetmed.

Ebaseadusliku tubakakaubanduse ulatus, struktuur ja majanduslik mõju ELi tasandil ei ole teada

- 10** Meie audit näitab, et hoolimata komisjoni jõupingutustest esineb ebaseadusliku tubakakaubanduse andmete kogumises, kvaliteedis ja kasutamises endiselt puudusi. Mitu ELi organit (Euroopa Liidu Õiguskaitsealase Koostöö Amet (Europol), DG TAXUD ja OLAF) kogub liikmesriikidelt teavet ebaseadusliku kaubanduse erinevate aspektide kohta, mille tagajärjeks on killustatud ülevaade olukorrast ELi tasandil (punktid [17–24](#)).
- 11** Lisaks puudub nii komisjoni kui ka liikmesriikide tasandil usaldusväärne hinnang ebaseadusliku tubakaturu kogumahu ja majandusliku mõju kohta ELis. Kuigi komisjoni aruandlus on paranenud, põhinevad kättesaadavad andmed suures osas konfiskeerimistel ega anna seetõttu olukorrast täielikku ülevaadet (punktid [25–33](#)).



1. soovitus

Anda põhjalik ja ajakohane ülevaade ebaseaduslike tubakatoodete turust ELis

Komisjon peaks

- a) parandama teabe jagamist tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastases võitluses osalejate vahel, tagades, et OLAFil oleks juurdepääs teabele ja andmetele, mis on vajalikud tõhusaks pettusevastaseks analüüsiks;
- b) andma liikmesriikidele täiendavaid suuniseid, et edendada järjepidevate, täielike ja täpsete andmete õigeaegset esitamist ning toetada liikmesriike ebaseadusliku tubakakaubanduse andmete automaatse elektroonilise edastamise väljatöötamisel;
- c) töötama koos liikmesriikidega välja usaldusväärse ja ühtlustatud lähenemisviisi, et korrapäraselt hinnata ja jälgida ebaseadusliku tubakaturu mahtu ja majanduslikku mõju ELis, tuginedes asjakohastes komisjoni uuringutes väljapakutud metoodikale.

Soovituse täitmise tähtaeg: 2029

Liikmesriikidevaheline koostöö ja teabevahetus on ebaühtlane ning riikide lähenemisviisid ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks on erinevad

- 12** Leidsime, et liikmesriikide jõupingutused tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemisel on ebaühtlased ja ELi õigusaktid ei ole veel täielikult ühtlustatud. ELi õigusraamistik võimaldab liikmesriikidele kaalutlusruumi meetmete võtmiseks ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemisel, mis toob kogu ELis kaasa lünki õiguskaitstes, mida organiseeritud kuritegelikud rühmitused võivad ära kasutada (punktid 35–39). Lisaks püsivad riiklikes kontrollisüsteemides lahknevused, mis peegeldavad õigus- ja haldusraamistike erinevusi. Pädevuste, prioriteetide ja tehnilise suutlikkuse korraldus on liikmesriigiti väga erinev. See muudab ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse ELis veelgi keerulisemaks ja suurendab koordineerimata vastumeetmete ohtu (punktid 40–50). Lisaks varieerusid tubakaga seotud süütegude määratlused ja kohaldatavate karistuste raskusaste (punktid 51–54).

- 13** Samuti tuvastasime puudujääke liikmesriikidevahelises koostöös ja teabevahetuses. Kahe teabevahetuskanali kasutamine on liikmesriigiti erinev ning vahetatava teabe õigeaegsus ja kvaliteet on ebaühtlane (punktid [55–66](#)). Lisaks on enamikul liikmesriikidel tubakatootjatega sõlmitud vabatahtlikud kokkulepped, mis tekitab muret seoses läbipaistvuse ja WHO raamkonventsiooni artikli 5 lõike 3 nõuete täitmisega (punktid [67–72](#)).



2. selgitus

Toetada veelgi liikmesriikide jõupingutusi tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemisel

Komisjon peaks liikmesriikide jõupingutusi veelgi enam toetama,

- a) selgitades liikmesriikidele teabevahetuseks kasutatavate ELi sidesüsteemide konkreetset õiguslikku raamistikku ja tegevuseesmärki;
- b) tugevdades pädevate riiklike ametiasutuste vahelist koostööd läbi tervikliku, õigeaegse ja täpse teabevahetuse soodustamise;
- c) tõstes teadlikkust tubakatootjatega suhtlemisel nõutavatest kaitsemeetmetest ning edendades tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni läbipaistvust ja usaldusväärsust käsitlevate sätete järgimist.

Soovituse täitmise tähtaeg: [2028](#)

ELi panus tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemisse on killustatud, sellel puuduvad selged prioriteedid ja selle mõju ei ole hinnatud

- 14** ELis on vastutus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemise eest jagatud mitme osapoole vahel. Nõukogu õiguskaitse töörühma (toll) läbiviidavate ühisoperatsioonide jaoks on olemas koordineerimismehhanism, kuid ühelgi organil ei ole pädevust täita selget koordineerivat rolli. See on aidanud kaasa ELi algatuste killustatusele, mis võivad omavahel kattuda, suurendades seega halduskoormust (punktid [75–83](#)).
- 15** Komisjon toetab liikmesriike ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemisel peamiselt operatiivtegevuse kaudu, kuid ei jälgi ELi meetmete rakendamist ega hinda nende mõju ja tõhusust. Sellel lähenemisviisil puuduvad selged prioriteedid (punktid [84–102](#)).
- 16** OLAF haldab mõlemat lepingut tubakatootjatega. Siiani ei ole ta põhjalikult hinnanud ELi ja tubakatootjate vaheliste kokkulepete mõju (punktid [103–108](#)).



3. soovitus

Tugevdada ELi lähenemisviisi tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemisel

Komisjon peaks võtma aktiivsema rolli tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemisel. Eelkõige peaks komisjon:

- a) määrama koostöös pettusevastases struktuuris osalevate pädevate ELi asutustega kindlaks strateegilised eesmärgid ja selged prioriteedid, tuginedes sidusale ja tulevikku suunatud lähenemisviisile, säilitades samal ajal paindlikkuse, et suuta tekkivatele riskidele kiiresti reageerida;
- b) hindama, kas ELi kokkuleppeid tubakatootjatega tuleks nende kehtivuse lõppemisel uuendada;
- c) korrapäraselt hindama ELi ja liikmesriikide meetmete mõju selles valdkonnas ning kasutama tulemusi oma meetmete kohandamiseks.

Soovituse täitmise tähtaeg: **2029**

Meie tähelepanekutest lähemalt

Ebaseadusliku tubakakaubanduse ulatus, struktuur ja majanduslik mõju ELi tasandil ei ole teada

- 17** Nii ELi organitel kui ka selle liikmesriikidel on kohustus võidelda pettuste ja muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu². Selleks et kaitsta ELi finantshuve ja töötada välja tõhusad meetmed tubakatoodetega ebaseadusliku kauplemise vastu võitlemiseks, on vaja selget arusaama turu suurusest ja selle majanduslikust mõjust. Uurisime, kas komisjonil oli usaldusväärsete andmete kogumiseks asjakohane teaberaamistik ning kas ta kasutas seda raamistikku operatiivtegevuse ja poliitiliste otsuste suunamiseks.

² Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 325 lõige 1.

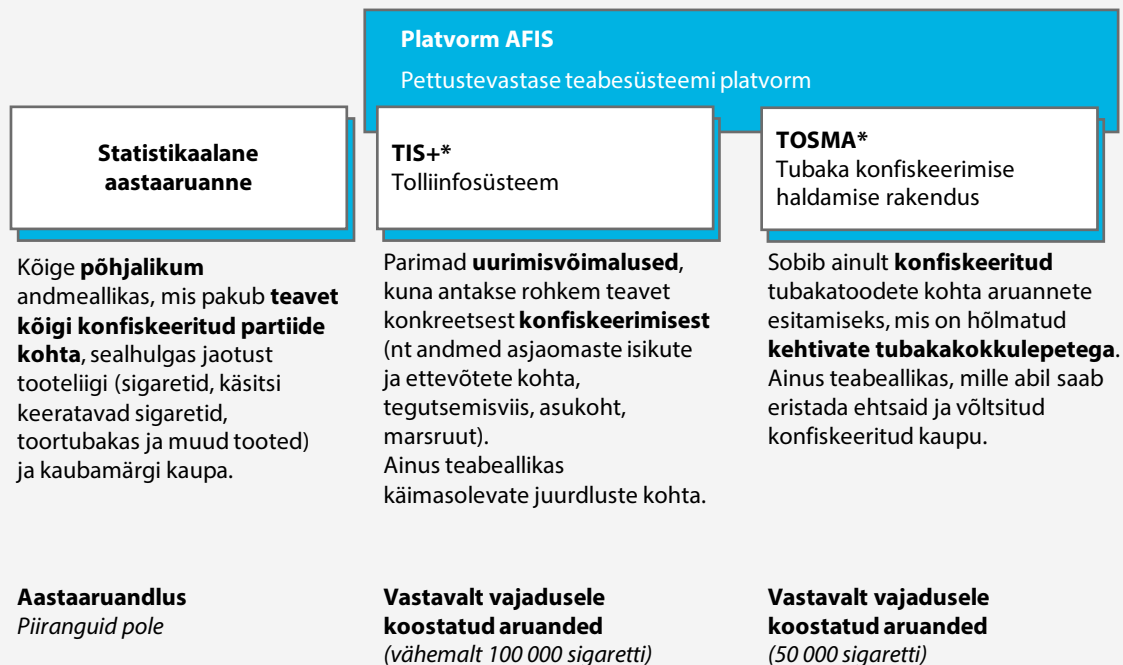
Killustatud teave ja aruandlus annavad ebatäieliku pildi

- 18** ELi õigusaktides puuduvad sätted, mis kohustaksid liikmesriike koguma põhjalikke andmeid tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse kohta. See tähendab, et kõik liikmesriikidelt kogutud andmed esitatakse vabatahtlikult.
- 19** Auditi käigus leidsime, et erinevad ELi osalejad koguvad teavet ja annavad aru ebaseadusliku tubakakaubanduse kohta, kasutades erinevaid meetodeid ja aruandlustavasid:
- esiteks kogub Europol³ liikmesriikide toetamiseks teavet ebaseaduslike tootmisrajatiste tootmisvõimsuse ja tubakatoodete liikide kohta peamiselt kuritegevusega seotud ohte käsitleva valdkondadevahelise Euroopa platvormi (EMPACT) tegevuse kaudu;
 - teiseks koostab DG TAXUD igal aastal tolliliidu tulemuslikkuse aruande, mis sisaldab eraldi jaotist ebaseaduslike sigarettide ja tubaka kohta. Tolliliidu tulemuslikkuse aruandes tuuakse ära riiklike tolliasutuste poolt kas üksi või koostöös teiste asutustega konfiskeeritud ebaseadusliku tubaka ja sigarettide aastakogused. Ebaseadusliku tubaka ja sigarettide teatatud kogused on jaotatud transpordiliigi ja asukoha järgi (kas ELi välispiiril või sisemaal). Tolliliidu tulemuslikkuse aruandes kirjeldatakse üksikasjalikult, kuidas tolliasutused võitlevad ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu, tuues ära konfiskeeritud koguste arvu. See annab ka ülevaate seonduvatest suundumustest;
 - kolmandaks analüüsib OLAF tubakakaupade konfiskeerimist puudutavaid andmeid ja esitab neid regulaarselt liikmesriikidele, peamiselt ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse eksperdirühmas. Eksperdirühm koosneb ELi liikmesriikide ametiasutuste, peamiselt tolliasutuste esindajatest ja seda juhib OLAF, kes nõustab komisjoni ebaseadusliku tubakakaubanduse, eelkõige sigarettide salakaubaveo küsimustes.
- 20** OLAF kogub liikmesriikidelt andmeid tubakakaupade konfiskeerimise kohta kolme erineva allika kaudu (**1. selgitus**). Ebaseadusliku tubakatootmisega seoses leidsime aga, et OLAFi kogutud andmed puudutavad ka avastatud ebaseaduslike tootmisrajatiste koguarvu.

³ Määrus (EL) 2016/794.

1. selgitus

OLAFi teatatud konfiskeerimiste andmed



* Nii TIS+ kui ka ToSMA on OLAFi hallatavasse AFIS-platvormi integreeritud moodulid.

Allikas: kontrollikoda komisjoni dokumendi põhjal.

- 21** Üldiselt leiame, et komisjon on viimastel aastatel teabe kogumist parandanud. Ta on andnud riiklikele asutustele juhiseid ja näidisdokumente, et selgitada mõisteid ja ühtlustada andmekogumisprotsessides kasutatavaid tavasid. Siiski mõjutavad liikmesriikides kogutud andmete puudulikkus, ebaühtlane detailsusaste ja kvaliteet endiselt analüüsi ühtsust ELi tasandil. Näiteks ei saa välistada, et komisjoni aastaaruannetes viitasid mõned asjaomasel aastal teatatud konfiskeerimised eelmisel aastal tehtud konfiskeerimistele.
- 22** Komisjon on võtnud meetmeid, et aidata liikmesriike aruandluse koostamisel, ning loonud võimalused liikmesriikide andmete automaatseks edastamiseks. Siiski puudus auditi ajal (oktoobris 2025) automatiseeritud elektrooniline süsteem, mille abil oleks võimalik edastada kõiki tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse andmeid riiklikest süsteemidest ELi tasandi süsteemidesse.

- 23** OLAF on tugevdanud oma andmeanalüüsi suutlikkust, et parandada luureandmete kogumist. Eelkõige on ta välja töötanud analüüsiplatvormi (Fraud AP), mis toetab andmete analüüsi ja luureandmete kogumist. Seda pettustevastast platvormi kasutavad OLAF ja liikmesriikide ametiasutused tollipettuste, sealhulgas tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse ennetamiseks ja avastamiseks. Lisaks loodi spetsiaalne töörühm, kes tegeleb pettusevastase infosüsteemi (AFIS) ja tollianalüüsi küsimustega. Siiski esineb endiselt lünki juurdepääsus andmetele, mida on vaja ebaseadusliku tubakakaubanduse tõhusaks tõkestamiseks. Eelkõige puudub OLAFil juurdepääs [impordikontrollisüsteemi 2](#) (ICS2) andmetele, kuid DG TAXUDil on sellele juurdepääs olemas. Arvestades OLAFi volitusi, võiks neid andmeid kasutada tema uurimistegevuse paremaks toetamiseks, võimaldades kahtlaste saadetiste sihikule võtmist ja kiiremat reageerimist. See tõhustaks ebaseadusliku tegevuse ennetamist ja avastamist.
- 24** Üldiselt täheldasime ELi tasandil hajutatud ja killustatud luurepilti, mis võib põhjustada lünki luureandmetes ning dubleerida liikmesriikide ametiasutuste aruandlust konfiskeerimiste kohta.

Komisjonil puudub kogu ELi hõlmav usaldusväärne hinnang ebaseadusliku tubakaturu, selle struktuuri ja majandusliku mõju kohta

- 25** [ELTLi](#) artikli 325 kohaselt ning pidades silmas oma kohustust kaitsta ELi finantshuve, peaks komisjonil olema tõhus strateegia ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks. See hõlmab ebaseadusliku tubakaturu suuruse, struktuuri ja majandusliku mõju hindamist, mis annab kindla aluse probleemi ulatuse mõistmiseks. Hindasime komisjoni käsutuses olevat teavet ja sellekohast analüüsi.
- 26** Ebaseadusliku tubakaturu mahu hindamine on metoodiliselt keeruline, kuna tegemist on oma olemuselt ebaseadusliku ja salajase tegevusega. Selle probleemi lahendamiseks viis komisjon läbi uuringu, et töötada välja usaldusväärne, kindel, korratav ja sõltumatu metoodika, mida saaksid rakendada nii komisjon kui ka liikmesriikide ametiasutused. 2020. aasta [komisjoni uuringus](#) märgiti, et turu hindamiseks tuleks kaaluda erinevate meetodite kombineerimist. Selles pakuti välja mitu metoodilist võimalust, mis vastavad ressursside eri tasemetele.

- 27** Pärast seda ei ole komisjon teinud sõltumatut hinnangut turu suuruse, struktuuri või majandusliku mõju kohta. Komisjoni 2020. aasta uuringus viidati siiski muudele uuringutele, sealhulgas [KPMG aastaaruandele](#) ja selle tulemustele. Selles tubakatootja tellimusel koostatud aruandes hinnatakse turu mahtu ja arengut 38 turul Euroopas, sealhulgas kõigis ELi liikmesriikides. Täheldasime, et mitu sidusrühma⁴ kontrollis aruannet ja suhtus sellesse kriitiliselt, mistõttu tuleks seda tõlgendada nõuetekohase ettevaatusega.
- 28** Alates 2023. aastast on OLAF parandanud oma iga-aastast aruandlust tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastase võitluse eksperdirühmale (punkt [19](#)),
- liigitades tubakatooted kategooriate kaupa,
 - hõlmates uusi tooteid (nt vesipiibud, kuumutamata tubakatooted),
 - kiirendades aruandlusprotsessi.
- 29** Samas põhinevad andmed, mida OLAF kasutab turustruktuuri suundumuste kirjeldamiseks, peamiselt eelmistel aastatel toimunud konfiskeerimistel. Need konfiskeerimisandmed üksi ei anna siiski täielikku ja ajakohast ülevaadet turu üldisest suurusest.
- 30** Meie uuringu tulemused näitasid, et neljal liikmesriigil olid olemas ametlikud andmed ebaseadusliku tubakaturu mahu hindamiseks, samas kui teised tuginesid tööstuse rahastatud uuringutele, nagu KPMG aruanne. Lisaks märkisid meie külastatud liikmesriikide ametiasutused, et turu mahu hindamiseks peaks olema olemas ELi tasandi hinnang, mis oleks sõltumatu tubakatööstuse mõjust.

⁴ „White paper legacy Book on Tobacco“. Euroopa Parlament, 2024.

- 31** Meie audit näitas ka, et praegu puudub põhjalik ja usaldusväärne hinnang tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse finantsmõju kohta maksutulude kaotuse seisukohast. [OLAFi aastaaruanded](#) sisaldavad andmeid ebaseadusliku tubakakaubanduse finantsmõju kohta (seoses operatsioonidega, milles OLAF on osalenud), kuid neis ei hinnata ELis maksutulude kaotuse tõttu tekkinud kogukahju suurust. Vastavalt [OLAFi 2025. aasta aruandele](#) konfiskeeriti ameti tegevuse tulemusel üle maailma veidi üle 427 miljoni ebaseadusliku sigareti, sealhulgas 219 miljonit sigaretti ELi välispiiridel. OLAF aitas konfiskeerida ka 411 kg toortubakat ja 53,6 kg vesipiibutubakat. OLAFi töö selles valdkonnas aitas ära hoida üle 178 miljoni euro suuruse kahju ELi ja liikmesriikide eelarvetele. DG TAXUDi hiljutistes [dokumentides](#)⁵ esitatakse välisuuringutel põhinevad hinnangud maksutulu kaotuse kohta (13 miljardit eurot 2023. aastal), kuid neid hinnanguid tuleb samuti tõlgendada ettevaatusega. 2024. aastal kinnitas komisjon oma [vastuses](#) parlamendi küsimusele, et tal puudub teave ebaseadusliku tubakakaubanduse tagajärjel liikmesriikides kantud rahaliste kahjude kohta.
- 32** Võtame teadmiseks, et komisjon on algatanud eriuuringu, käsitlemaks peamisi metodoloogilisi probleeme tubakaaktsiisi alalaekumise hindamisel. Eesmärk on koostada usaldusväärsed hinnangud, mis võivad selgitada, mis põhjustab alalaekumist, sealhulgas ebaseaduslikku kaubandust.
- 33** Üldiselt leiame, et ebaseadusliku tubakaturu suuruse ja majandusliku mõju hindamine annaks aluse, mis on vajalik probleemi ulatuse mõistmiseks, asjakohaste lahenduste kavandamiseks ja sellise kaubanduse vastu võitlemiseks võetud meetmete mõju mõõtmiseks. Märgime aga, et praegu puudub sõltumatu ja usaldusväärne hinnang ELi ebaseadusliku tubakaturu ulatuse, struktuuri ja majandusliku mõju kohta, samuti puudub põhjalik hinnang selle finantsmõju kohta maksutulude kaotuse seisukohast.

⁵ Komisjoni talituste töödokument, mõjuhindang. [SWD\(2025\) 560](#).

Liikmesriikidevaheline koostöö ja teabevahetus on ebaühtlane ning riikide lähenemisviisid ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks on erinevad

- 34** Liikmesriikide tolliasutused on esirinnas kaupade ebaseadusliku liikumise tõkestamisel, ebaseaduslike tubakatoodete piiriülese liikumise avastamisel ning ebaseaduslike tootmisettevõtete tegevuse tuvastamisel. Seetõttu on neil keskne roll ELi finantshuvide kaitsmisel ja selle turvalisuse tagamisel. Hindasime, kuidas liikmesriikide tolliasutused korraldavad kontrolle ning teevad koostööd teiste riiklike asutuste ja sidusrühmadega, et avastada ja tõkestada tubakatoodete ebaseaduslikku kaubandust.

ELi õigusaktide lüngad võimaldavad riikidel kasutada erinevaid lähenemisviise

- 35** Liikmesriikide erinevate lähenemisviiside peamine põhjus tuleneb ELi raamistikust endast. Leidsime, et ELi õigusaktid ei ole ühtlustatud tubakatoodete tootmisel kasutatavate peamiste sisendite osas, eelkõige toortubaka ja tootmisseadmete osas. Samuti leidsime, et ühtlustamist ei toimunud ei uute tubakatoodete liikide (nagu uued kuumutatavad tubakatooted ja e-sigarettide vedelikud) ega tubakatoodete veebimüügi osas. Toortubakas ja tootmisseadmed jäävad tubakatoodete direktiivi reguleerimisalast välja⁶ ning seetõttu puuduvad nende suhtes ELi tasandi standardid ja jälgitavusnõuded; uusi tubakatooteid reguleeritakse vaid osaliselt ning liikmesriikidel on internetimüügi suhtes otsustusõigus. Need regulatiivsed lüngad võivad soodustada ebaseaduslikku kaubandust ja tekitada ebavõrdseid turupraktikaid.

⁶ 3. aprilli 2014. aasta [direktiiv 2014/40/EL](#) tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ

- 36** Ebaseadusliku tootmise peamine põhjus on puudulik kontroll toortubaka tarneahela üle. Tegelikult annab praegune ELi raamistik liikmesriikidele vabaduse võtta meetmeid ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks. Kõik tolliasutused, keda me külastasime, väljendasid muret ELi tasandi ühtlustamise puudumise üle, rõhutades, et see tekitab märkimisväärsed lünki õigusaktide rakendamises ja piirab ELi jõupingutuste tõhusust selle ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemisel. Nad tõid eriti esile, et toortubaka ja muude oluliste tootmissisendite (nagu tootmisseedmed, sigaretipaber, sigaretifiltrid, lõhna- ja maitseained ning pakkematerjalid) suhtes puuduvad ühtlustatud eeskirjad, mis on nõrk koht, mida võib ära kasutada ebaseaduslikuks tootmiseks.
- 37** Meie küsitluse tulemused näitasid, et kuigi enamik liikmesriike on kehtestanud meetmed tubakatootmise peamiste sisendite reguleerimiseks, on nende fookus ja lähenemisviisid väga erinevad. Küsitlusele vastanute sõnul on toortubakat reguleerivad meetmed levinumad ja neid rakendatakse sageli tolli- ja aktsiisimaksu raamistikus. Siiski on need ELis endiselt ebaühtlased, kuna mitmed liikmesriigid kohaldavad pigem piiratud või üldisi impordieeskirju kui konkreetseid järelevalve- või registreerimismõudeid. Paljudes liikmesriikides puuduvad endiselt tootmisseedmete ostmist ja litsentsimist käsitlevad õigusaktid. Külastatud liikmesriikidest on Hispaania, Poola ja Rumeenia seni kehtestanud riiklikud sätted, mis reguleerivad neid valdkondi erineval määral. Külastatud pädevad riiklikud asutused märkisid siiski, et ELi jõupingutusi ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemisel piirab õigusraamistik, mis ei ole ELi tasandil täielikult ühtlustatud.
- 38** Komisjoni hinnangul jäävad need probleemid tõenäoliselt püsima, kui EL ei võta meetmeid⁷. 2025. aasta juulis esitas komisjon [ettepaneku](#) tubakatoodete maksustamise direktiivi⁸ läbivaatamiseks, mille eesmärk on ELi aktsiisimaksude raamistiku ajakohastamine. Ettepanek sisaldab meetmeid toortubaka järelevalve tugevdamiseks, millega kõrvaldatakse pikaajaline puudujääk, millele liikmesriigid on korduvalt tähelepanu juhtinud. Ettepanekuga laiendatakse ka tubaka maksustamise direktiivi kohaldamisala, et see hõlmaks asjaomaseid uusi tooteid. Käesoleva aruande koostamise ajal (mai 2026) ei olnud ettepanekut veel vastu võetud.
- 39** Komisjoni ettepanek keskendub aga ainult toortubakale. Muud olulised sisendid jäävad ELi ühtlustatud õigusnormide kohaldamisalast välja ja seetõttu on tõenäoline, et erinevused liikmesriikide lähenemisviisides püsivad.

⁷ Komisjoni talituste töödokument, mõjuhinnang. [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ 21. juuni 2011. aasta [direktiiv 2011/64/EL](#) tubakatoodetele kohaldatava aktsiisi struktuuri ja määrade kohta

Riiklikud kontrollisüsteemid ja jõustamisviisid on erinevad

- 40** Koordineeritud ELi eeskirjade puudumisel tegutsevad liikmesriigid täiesti erinevas regulatiivses keskkonnas. Sellises killustunud keskkonnas võivad organiseeritud kuritegelikud rühmitused ära kasutada selliseid nõrkusi nagu ebajärjekindel õiguskaitse ja kogu ELi hõlmava koordineeritud lähenemisviisi puudumine võitluses ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu. Seetõttu uurisime, kuidas liikmesriikide tolliasutused korraldavad oma täitemeetmeid ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks.
- 41** Külastatud liikmesriikides leidsime märkimisväärsed erinevusi institutsioonilistes struktuurides, õigusraamistikus ja selle ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemise praktilistes lähenemisviisides. Need erinevused on seotud asjaomaste asutuste ja nende pädevuste erinevustega. Selle tulemusena erinevad liikmesriikide ametiasutuste kasutatavad süsteemid, menetlused ja kontrollimeetmed ELis märkimisväärselt.
- 42** Peamine erinevus puudutab vastutavate asutuste õiguslikke volitusi ja ülesandeid. Kolmes külastatud liikmesriigis (Belgias, Hispaanias, Poolas) olid tolliasutustel ulatuslikud õiguslikud volitused ja spetsiaalsed uurimisstruktuurid. See võimaldas neil läbi viia kriminaaluurimisi, koordineerida operatsioone ning hõlmata nii halduslikke kui ka operatiivseid aspekte. Seevastu Rumeenias piirdus tolliasutuse pädevus haldusjuurdluste läbiviimisega ning kriminaalasjad kuulusid ainult õiguskaitseasutuste pädevusse. Sellistel juhtudel sõltub võitlus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu rohkem segameeskondadest ja koostöölepingutest. Meie küsitlus tõi esile ka jõustamisega seotud probleeme, mis tulenevad killustatud riiklikest õigusraamistikest ja institutsionaalsest korraldusest.
- 43** Tähendasime ka erinevusi FCTC protokolliga seotud kohustuste jaotuses. Kahes liikmesriigis, mida me külastasime (Belgia ja Rumeenia), kuulus protokollu rakendamine tervishoiuministeeriumi pädevusse; Poolas oli see rahandusministeeriumi ülesanne; Hispaanias jagunes vastutus rahandusministeeriumi ja tervishoiuministeeriumi vahel. Selline kord võib takistada protokollu rakendamist, kuna selle eest vastutavad ametiasutused ei pruugi olla kursis protokollu tolliga seotud aspektidega, sealhulgas konfiskeerimiste ja nendega seotud statistikaga. Lisaks ei pruugi tollialased aspektid tingimata kajastuda FCTC kohtumistel, kus osalevad erinevate riikide ametiasutused.

- 44** Teine oluline erinevus puudutab riiklike strateegilisi raamistikke ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks. Leidsime külastatud liikmesriikide vahel märkimisväärsed erinevusi, mis kajastusid ka küsitluse tulemustes. Kolm meie külastatud liikmesriiki (Belgia, Hispaania, Rumeenia) tuginesid pigem laiematele riiklikele raamistikele kui konkreetsetele strateegiatele ning vaid üks riik (Poola) pidas ebaseaduslikku tubakakaubandust esmatähtsaks valdkonnaks, mille jaoks tal oli olemas konkreetne strateegia. Nende erinevuste tõttu on strateegiline fookus ja tegevusprioriteedid liikmesriigiti erinevad.
- 45** Samuti tuvastasime puudusi meie külastatud kõrgtehnoloogilise suutlikkusega tolliasutuste ja nende tolliasutuste tegevussuutlikkuses, kes seda alles arendavad. Üldiselt kasutavad kolm liikmesriiki (Belgia, Hispaania, Poola) laia valikut kõrgtehnoloogilisi seadmeid ning üks liikmesriik (Rumeenia) tugineb igapäevases kontrollitöös tehnoloogiale, kuid seisab silmitsi kasvava vajadusega kõrgtehnoloogiliste seadmete või suurema andmehaldusvõimsuse järel. Ka operatiivtegevuse on erinev, peegeldades iga liikmesriigi geograafilist asukohta (näiteks pikad maismaa- või merepiirid), riskikeskkonda ja institutsioonilist suutlikkust. Operatiivvastutus lasub riiklikel asutustel, mis põhjustab jõustamise ebaühtlast intensiivsust kogu ELis, eriti piiri- ja mittepiiririikide, suure tarbimisega riikide ja transiidiriikide ning erinevate ressurssidega haldusasutuste vahel.
- 46** Komisjoni 2023. aasta [tollireformi paketi](#) ettepanek hõlmas uue ELi tolliasutuse ja ELi tolliandmekeskuse loomist, mille eesmärk on tolliandmete tsentraliseerimine, riskijuhtimise moderniseerimine ja ühtlasema jõustamise toetamine kogu ELis. 2026. aasta märtsis jõudsid nõukogu ja Euroopa Parlament reformi suhtes poliitilisele kokkuleppele⁹, kinnitades kavandatud meetmete rakendamist, kuigi reformipaketti ei ole veel vastu võetud.
- 47** Hiljutised juhtumid näitavad ebaseaduslike tootmiskohtade ulatust ja kompleksust ning nende likvideerimisega seotud operatiivset keerukust ([joonis 1](#)).

⁹ [ELi tollireform](#): nõukogu ja parlament leppisid kokku pöördelise tähtsusega reformis.

Joonis 1 | Näide 2025. aastal Belgias likvideeritud suuremahulisest ebaseaduslikust sigarettide tootmisrajatisest



Allikas: kontrollikoda.

- 48** Auditi käigus täheldasime, et liikmesriikides kasutatakse ebaseaduslike tubakatoodete ja tootmisseadmete konfiskeerimisel ja hävitamisel üldjoontes sarnaseid lähenemisviise; ladustamise kord ja kaitsemeetmed olid aga erinevad. Kõigis neljas liikmesriigis, mida me külastasime, oli tavaks, et konfiskeeritud tubakatooted ja tootmisseadmed arestitakse, ladustatakse turvalistes hoidlates ning lõpuks hävitatakse, kui pädev asutus on selleks loa andnud. Ühes külastatud liikmesriigis (Poola) oli võimalik osa konfiskeeritud tubakatooteid viivitamatult hävitada, samas kui teistes liikmesriikides tekitasid õiguslikud või menetluslikud piirangud vajaduse tooteid pikaajaliselt ladustada, mis omakorda tõi kaasa suuri kulusid ja turvariske. Teises liikmesriigis, mida me külastasime (Rumeenia), lubas seadus konfiskeeritud masinate või töötlemata tubaka müüki või oksjonile panemist, ilma et oleks olemas tõhusaid mehhanisme nende edasise kasutamise jälgimiseks, mis tekitas ohu, et need võivad uuesti ebaseaduslikule turule sattuda.
- 49** Auditi käigus leidsime ka häid tavaid, mis toetavad võitlust ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu ([2. selgitus](#)).

2. selgitus

Näiteid headest tavadest külastatud liikmesriikides

- Suuremad operatiivvolitused, mis võimaldavad kiiret sekkumist

Nii Belgia kui ka Poola riiklikel tolliasutustel on suured uurimisvolitused, mis hõlmavad õigust siseneda teatud ruumidesse ilma eelneva kohtuliku loata. Poolas hõlmavad need volitused selliste vahendite kasutamist nagu automaatne numbrituvastussüsteem, Belgias aga võivad kohtupolitsei volitustega eriametnikud teha keerukaid uurimistoiminguid (näiteks rahvusvahelist jälgimist, mis hõlmab piiriüleseid jälgimisoperatsioone).

- Pidevad ööpäevaringsed side- ja koostööstruktuurid

Belgias on kasutusel ööpäevaringne süsteem, mille kaudu edastatakse üksikasjalikku teavet konfiskeeritud kauba kohta uurimisüksustele ning tolli- ja aktsiisimaksu erirühmadele. Hispaanias tegutseb Centro de Cooperación Operativa Permanente ööpäevaringselt piirkondadevahelise, riikliku ja rahvusvahelise koostöö keskusena.

- Ebaseadusliku tubakakaubanduse vastasele võitlusele spetsialiseerunud struktuurid

Rumeenia on loonud spetsialiseeritud organisatsiooniüksused, et tõhustada võitlust selle ebaseadusliku tegevuse vastu, sealhulgas ebaseaduslike tubakatoodete salakaubaveo vastase võitluse üksuse, Poola aga on selle probleemi lahendamiseks loonud kompetentsikeskuse.

Allikas: kontrollikoda.

50 Kokkuvõttes näitas meie audit, et selle nähtuse vastu võitlemiseks loodud riiklikud süsteemid ja haldusstruktuurid erinevad märkimisväärselt, mis mõjutab kontrollimeetmete korraldamist ja vastutusalade jaotamist, strateegiliste ja operatiivprioriteetide seadmist ning ressursside kasutamist. Sellest tulenevalt on kogu ELis kasutusel erinevad meetodid, mis suurendab ohtu, et ELi lähenemisviis ei ole koordineeritud ja ühtne.

Rikkumised ja karistused ei ole piisavalt ühtlustatud

- 51** Meie audit näitas ka, et tubakaga seotud rikkumiste määratlused ja kohaldatavate karistuste raskusaste olid erinevad. Seda, et salakaubaveo ja ebaseadusliku tootmise klassifitseerimisel ja karistamisel puudub ELis ühtsus, kinnitasid ka meie küsitluse tulemused.
- 52** Üheksa liikmesriiki käsitlevad salakaubavedu ja ebaseaduslikku tootmist kuriteona. Teised riigid kasutavad segasüsteeme, mille kohaselt käsitletakse määratletud künnisest madalamaid rikkumisi haldusrikkumistena ja raskemate juhtumite korral algatatakse kriminaalmenetlus. Nendes süsteemides käsitletakse ebaseaduslikku tootmist enamasti kuriteona, salakaubavedu aga võib sõltuvalt künnistest liigitada haldusrikkumiseks või kuriteoks. Siiski täheldasime juhtumeid, kus ebaseadusliku tootmise eest määratud vanglakaristused olid kergemad kui salakaubaveo eest määratud karistused. Selline lähenemisviis ei ole hoiatav ega aita lahendada ebaseaduslike tootmiskohtade arvu suurenemise probleemi (punkt **08**).
- 53** Samuti leiame, et erinevate lähenemisviisidega kaasneb oht, et heidutuse tase on ebaühtlane ja täitmise tagamise tulemused ebaühtlased. Kolme liikmesriigi tolliasutused, mida me külastasime (Belgia, Hispaania, Rumeenia), kutsusid üles ühtlustama nii rikkumiste kui ka karistuste määratlusi kogu ELis. Rumeenia märkis, et ühtlustatud karistuste puudumine ebaseadusliku tubakakaubanduse puhul võib tekitada lünki õiguskaitse rakendamises ja soodustada kuritegevuse ümberpaiknemist jurisdiktsioonidesse, kus karistused on leebemad.
- 54** Tolliasutustel on ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemisel oluline roll. Seetõttu palusime neil auditi käigus välja tuua peamised aspektid, mida nende arvates tuleks ELi tasandil esmajärjekorras reguleerida, et muuta selle nähtuse vastu võitlemine tõhusamaks. Nende vastustes juhiti järjepidevalt tähelepanu ühtedele ja samadele valdkondadele, kus tolliasutused nägid võimalust ELi tasandi reguleerimist tugevdada. See edastas selge ja järjepideva sõnumi, et nii kehtivate riiklike eeskirjade killustatus kui ka reguleerimise puudumine olulistes valdkondades tekitab nõrkusi, mida liikmesriigid üksi lahendada ei suuda. Nad rõhutasid, et ELi tasandi meetmed aitaksid kõrvaldada toortubaka ja muude oluliste toorainetega seotud regulatiivseid lünki, tagada uute toodete ja veebimüügi ühtse käsitlemise ning luua ühtsema sanktsioonide raamistiku. Need prioriteedid kajastusid ka küsitluse käigus saadud tagasisides, milles rõhutati samuti vajadust ühtlustatuma ELi raamistiku järele.

Eri osalejate vahelises koostöös ja teabevahetuses esineb endiselt lünki

- 55** Koostöö mängib tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemisel olulist rolli ning toimub riiklikul, piiriülesel ja ELi tasandil. Selline kord tugineb ELi õigusaktidele¹⁰, milles on sätestatud liikmesriikide kohustused koostöö, vastastikuse abi, teabe jagamise ja pettuste ennetamise valdkonnas. Uurisime, kuidas meie külastatud liikmesriikide ametiasutused tegid koostööd operatiivse koordineerimise ja luureandmete vahetamise kaudu, kuidas nad kasutasid ELi sidesüsteeme ning kuidas nad suhtlesid teiste sidusrühmadega.
- 56** Üldiselt näitas meie audit, et riikidevaheline koostöö külastatud liikmesriikides toimib piisavalt hästi, kuid teatavates olukordades esineb märkimisväärsed struktuurilisi piiranguid. Tolliasutused, politsei, piirivalveasutused ja prokuratuur vahetavad tavaliselt teavet ja viivad läbi ühisoperatsioone, kuid koostöö ulatus on erinev. Mõnel juhul tuginetakse mitteametlikele kokkulepetele või üldise koostöö lepingutele, kuid infosüsteemid ei ole alati omavahel ühilduvad ja riikidevaheline koostöö ei ole piisavalt integreeritud, mis põhjustab viivitusi teabevahetuses.
- 57** Erinevused volitustes, juurdepääsuõigustes ja tegevusprioriteetides võivad samuti uurimist takistada ning mõjutada riiklike asutuste ühisoperatsioonide tulemuslikkust. Kuigi kolmes meie külastatud liikmesriigis (Belgia, Hispaania, Poola) on erineval määral olemas integreeritud koordineerimismehhanismid, ühised analüüsivahendid ja reaajas teabe jagamise taristu, ei ole need tavad ühtsed, mis omakorda soodustab ebajärjekindlaid riiklike meetmeid ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu. Arvestades, et ebaseaduslik tubakakaubandus on ülemaailmne nähtus ja ebaseaduslikud võrgustikud tegutsevad riikide piire ületades, mõjutavad need riiklikud piirangud ka piiriülest koordineerimist.
- 58** Tõhusate piiriüleste meetmete võtmiseks peavad riiklikud asutused tegema reaajas koostööd kõigi ebaseadusliku tarneahelaga seotud liikmesriikidega, et nad saaksid tuvastada ebaseaduslikke tubakasaadetisi või tootmisrajatisi ning jälgida asjaomaste toodete liikumist õigel ajal, et võtta tulemuslikke täitemeetmeid. Kõik see sõltub kiirest teabevahetusest ja tõlgendamisest viisil, mis kajastab täpselt operatiivset tegelikkust. Seetõttu on kvaliteetsed andmevood hädavajalikud teadlike otsuste tegemiseks ja koordineeritud vastumeetmeteks.

¹⁰ Sealhulgas [liidu tolliseadustik](#) ning Europoli, OLAFi ja ELi teabevahetussüsteeme reguleerivad õigusraamistikud.

- 59** Piiriülene luureandmete vahetamine on siiski endiselt ebaühtlane. Liikmesriikide ametiasutused vahetavad teavet oma partnerasutustega, eelkõige naaberriikides, kuid teabe ulatus ja järjepidevus on erinev isegi juhul, kui on märke piiriülesest tähtsusest. Auditi käigus võtsime igas külastatud liikmesriigis valimisse 10 konfiskeeritud kaupa, et kontrollida, kas teavet oli jagatud teise liikmesriigi pädevate asutustega. Võttes aluseks 10 juhtumi suuruse valimi igas liikmesriigis, täheldasime koostööd vastavalt vaid 2, 3, 4 ja 5 juhtumil 10-st.
- 60** Meie külastatud tolliasutused teatasid samuti, et nad saavad vahel puudulikku või hilinevad teavet, ning tõid esile ebakõlasid vahetatava teabe liigis ja mahus. Seetõttu on jagatava teabe kvaliteet, terviklikkus ja õigeaegsus väga erinevad. Need erinevused piiravad liikmesriikide suutlikkust teha riskianalüüsi, takistavad operatiivseid järelmeetmeid ja vähendavad nende tõhusust tekkivatele ohtudele reageerimisel. Kõik neli külastatud liikmesriiki pidasid kiiremat, reaajas toimuvat ja paremini struktureeritud piiriülest teabevahetust esmatähtsaks prioriteediks ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse tõhustamisel. Meie küsitluse tulemused osutasid ka tugevamale piiriülesele koostööle kui ühele peamisele parandamist vajavale valdkonnale kogu ELis, et selle nähtusega paremini võidelda.
- 61** Liikmesriikide ametiasutustel on andmete edastamiseks ja vahetamiseks mitu süsteemi, millest igaüks on seotud konkreetse õigusraamistiku ja tegevuseesmärgiga.
- Europoli hallatav turvaline teabevahetusvõrk (SIENA), mis on loodud õiguskaitsealaseks teabevahetuseks, operatiiv- ja uurimisalase teabevahetuse toetamiseks ning kriminaalteabe jagamiseks.
 - OLAFi hallatav pettusevastane infosüsteem (AFIS), mida kasutatakse halduskoostööks nõukogu [määruse \(EÜ\) nr 515/97](#) alusel, sealhulgas vastastikuse abi teadete vahetamiseks.
 - Kuigi [Napoli II konventsioon](#)¹¹ ei sätesta konkreetset teabevahetussüsteemi, loob see õigusliku aluse tolliasutustevaheliseks teabevahetuseks kriminaalasjades, sealhulgas tubakaga seotud uurimiste puhul.

¹¹ Konventsioon Euroopa Liidu lepingu artiklil K.3 põhineva tolliasutuste vastastikuse abi ja koostöö kohta. [ELT C 24, 23.1.1998](#), lk 2–22.

- 62** Praktikas selgus aga, et nende süsteemide kasutamine on külastatud liikmesriikides erinev. Enamik neist tolliasutustest kasutab peamiselt SIENA-t. Ülejäänud kasutavad pigem AFIS-t või teevad koostööd Napoli II konventsiooni raames. Lisaks selgus meie töö käigus, et teadlikkus iga kanali asjakohasest õiguslikust alusest ei olnud alati ühtne ning teavet edastati mõnikord süsteemide kaudu, mis ei olnud selleks otstarbeks mõeldud – näiteks kasutati SIENA-t määruse (EÜ) nr 515/97 reguleerimisalasse kuuluvaks teabevahetuseks. Vastavalt komisjoni [valgele raamatule pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamiseks](#)¹² ei kasutata määruse (EÜ) nr 515/97 teabevahetussätteid täielikult ära. Tõhusam kasutamine tugevdaks riiklike haldusasutuste vastastikust abi pettuste ennetamisel.
- 63** Mitme teabevahetuskanali samaaegset olemasolu ja ebaühtlast teadlikkust asjaomastest õigusraamistikest süvendab asjaolu, et tolliasutused kogu ELis tegutsevad erinevate volituste ja pädevuste alusel (punkt [42](#)). See mõjutab ka seda, kuidas ja kellega nad teavet vahetavad. Selline olukord võib mõnikord tekitada segadust operatiivtasandil. Kokkuvõttes tekitab see olukord operatiivseid probleeme ja suurendab ohtu, et teavet vahetatakse kanalite kaudu, mis ei ole õiguslikult ega tehniliselt sobivad. Oma vastustes meie küsitlusele juhtisid liikmesriigid tähelepanu ka mitmele teabevahetuskanalile, mis takistavad luureteabe jagamist.
- 64** ELi tasandil on OLAFil keskne roll mitut liikmesriiki hõlmavate keeruliste uurimiste toetamisel. Näiteks toetas OLAF 2023. aastal riiklikke asutusi ühe Hispaania suurima ebaseadusliku sigaretitehase likvideerimisel, mis oli seotud kuritegeliku võrgustikuga, mis tegutses veel kuues ELi liikmesriigis ja naaberriigis. Hispaania ametiasutuste sõnul hõlbustas OLAF teabevahetust, andis analüütilist teavet ja tehnilist tuge ning aitas koordineerida uurimisstrateegiat ([joonis 2](#)).

¹² Valge raamat pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamiseks. [COM\(2025\) 546](#), lk 7.

Joonis 2 | Näide seni suurimast Hispaanias likvideeritud ebaseaduslikust sigaretitehasest



Allikas: kontrollikoda.

- 65** Liikmesriikide ametiasutused hindasid kõrgelt ka koostööd Europoliga, tõstes esile selle väärtuslikku analüütilist tuge ning rolli uurimisteabe vahetamise ja analüüsimise hõlbustamisel. Seoses Euroopa Prokuratuuriga (EPPO) täheldasime neljas külastatud liikmesriigis, et koostöö tubakaga seotud uurimiste raames oli harvem, mis peegeldas vastutusalade jaotust eri osalejate vahel, kusjuures EPPO-l oli uurimistes vaid piiratud roll ja ta astus tegevusse peamiselt süüdistuse esitamise etapis.
- 66** Kokkuvõttes leidsime, et liikmesriikide ametiasutuste vaheline koostöö oli endiselt ebaühtlane ning vahetatava teabe kvaliteedis, täielikkuses ja õigeaegsuses esines märkimisväärsed erinevusi. Nii OLAF kui ka Europol hõlbustavad teabe vahetamist, kuid kahe peamise kanali samaaegne olemasolu ning erinevad õigusraamistikud ja pädevused aitavad kaasa keerulisele olukorrale, kus ELis kasutatakse erinevaid lähenemisviise. Lisaks ei edastata teavet alati sobivate sidesüsteemide kaudu.

Koostöökokkulepped tubakatootjatega ei ole piisavalt läbipaistvad ja võivad kahjustada jõustamismeetmeid

- 67** Mis puudutab koostööd tubakatööstusega, siis kõik neli külastatud liikmesriiki olid sõlminud tubakatootjatega vastastikuse mõistmise memorandumid ([3. selgitus](#)).

3. selgitus

Vastastikuse mõistmise memorandumid on vabatahtlikud ja mittesiduvad koostöökokkulepped individuaalsete liikmesriikide ja tubakatootjate vahel

- Philip Morris Internationali ja Itaalia vahel 1999. aastal sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandum oli üks esimesi, olles aluseks hilisematele memorandumitele.
- Rahvusvaheliste tubakatootjate ja valitsuste vahel sõlmitud vastastikuse mõistmise memorandumite täpne arv ei ole teada.
- Memorandumite väljakuulutatud eesmärk on võidelda ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu peamiselt teabevahetuse, sealhulgas üldiste suundumuste ja turuandmete vahetamise kaudu.

Allikas: kontrollikoda.

- 68** Meie küsitluse tulemused näitasid, et sellised vastastikuse mõistmise memorandumid on olemas ligikaudu pooltes liikmesriikides. Memorandumid ei ole üldjuhul avalikult kättesaadavad. Sama kehtis ka nelja külastatud liikmesriigi puhul; tolliasutustele ei olnud nende vastastikuse mõistmise memorandumite sisu teada.
- 69** Meie külastatud liikmesriikide ametiasutused märkisid, et need lepingud loovad operatiivkoostöö raamistiku, kuid tõid välja, et koostööd tehti peamiselt juhtumipõhiselt ja seda ei toetatud korrapärase kohtumistega. Nad märkisid siiski, et koostöö tubakatootjatega võib teatud tegevusolukordades pakkuda praktilist kasu. Nende hinnangul võiksid sellised kokkulepped vajaduse korral hõlbustada koolitust, tehnilist tuge ja sihipärast teabevahetust. Samuti rõhutasid nad tootjate eksperditeadmiste väärtust avastamistoimingute ajal, eelkõige masinate kontrollimisel ja konfiskeeritud sigarettide ehtsuse hindamisel.
- 70** WHO FCTC¹³ nõuab osalistelt rahvatervise poliitika kaitsmist, vältides ja rangelt piirates suhtlemist tubakatööstusega. Lisaks nõuavad osaliste konverentsi poolt vastu võetud WHO FCTC artikli 5.3 rakendamise suunised, et sellised suhted peavad olema läbipaistvad, piirduma ainult reguleerimiseks hädavajaliku ulatusega ning mitte tekitama huvide konflikte. Kuna nende vastastikuse mõistmise memorandumite sisu ja järelevalve ei olnud läbipaistev, ei olnud võimalik hinnata, kas need vastasid mainitud kaitsemeetmetele.
- 71** Läbipaistvuse puudumine piirab ka vastutust nende lepingute alusel läbiviidava tegevuse eest ning raskendab nende võimaliku mõju hindamist täitemeetmetele. Sellised kokkulepped pakuvad tubakatootjatele ametlikku koostöökanalit õiguskaitseasutustega, kuigi puuduvad dokumenteeritud tagatised, mis kindlustaksid, et õiguskaitseprioriteedid jääksid tootjate ärilistest huvidest sõltumatuks. See põhjustab riski, et jõustamismeetmed võivad olla kallutatud tootjate poolt esile tõstetud küsimuste lahendamise suunas.
- 72** Üldiselt tekitab liikmesriikide tava sõlmida tubakatootjatega vabatahtlikke kokkuleppeid muret läbipaistvuse ja WHO FCTC nõuete täitmise osas.

¹³ Artikkel 5.3.

ELi panus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemisse on killustatud, sellel puuduvad selged prioriteedid ja selle mõju ei ole hinnatud

- 73** Ebaseadusliku tubakakaubanduse tõhusaks tõkestamiseks on vaja ELi terviklikku ja koordineeritud lähenemisviisi, et tugevdada koostööd ning määrata kindlaks prioriteedid ja eraldada vahendid. Komisjonil ja nõukogul on keskne roll prioriteetide seadmisel ja meetmete koordineerimisel ELi tasandil, et selle piiriülese nähtusega asjakohaselt tegeleda.
- 74** Selgelt määratletud planeerimismehhanism võib aidata seada eesmärke ja prioriteete ning toetada kogu ELi hõlmavat lähenemisviisi, kehtestades selged kohustused ja tähtajalised eesmärgid. Vaatasime läbi komisjoni raamistiku selle ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemiseks, uurisime, kuidas komisjon toetas asjaomaste meetmete rakendamist, sealhulgas riiklikul tasandil võetud meetmeid, ning kuidas ta neid jälgis. Uurisime ka seda, kas komisjon oli hinnanud ELi ja liikmesriikide tubakatootjatega tehtava koostöö mõju.

Vastutus on jagatud mitme ELi osaleja vahel

- 75** Komisjonis tegelevad tubakaga seotud küsimustega kolm peamist talitust, kuid erinevatest vaatenurkadest: tervishoid (tervise ja toiduohutuse peadirektoraat e DG SANTE), maksustamine (DG TAXUD) ja pettustevastane võitlus (OLAF). OLAF-il on selle ebaseadusliku tegevuse vastu võitlemisel keskne roll. Oma volituste raames toetab amet ELi finantshuvide kaitset, viies läbi haldusuurimisi ning rakendades ja koordineerides sellega seotud operatiiv- ja analüütilisi meetmeid.
- 76** OLAF tegi 2020. aastal organisatsioonilise ümberkorralduse, mille käigus integreeriti alates 2012. aastast tegutsenud spetsiaalne strateegiaüksus uurimisdirektoraati, et toetada operatiivtegevust. OLAF täidab oma rolli ELi institutsioonide ja liikmesriikide toetamisel, et aidata neil kujundada ebaseaduslikku tubakakaubandust käsitlevat poliitikat, operatiivtegevuse kaudu.

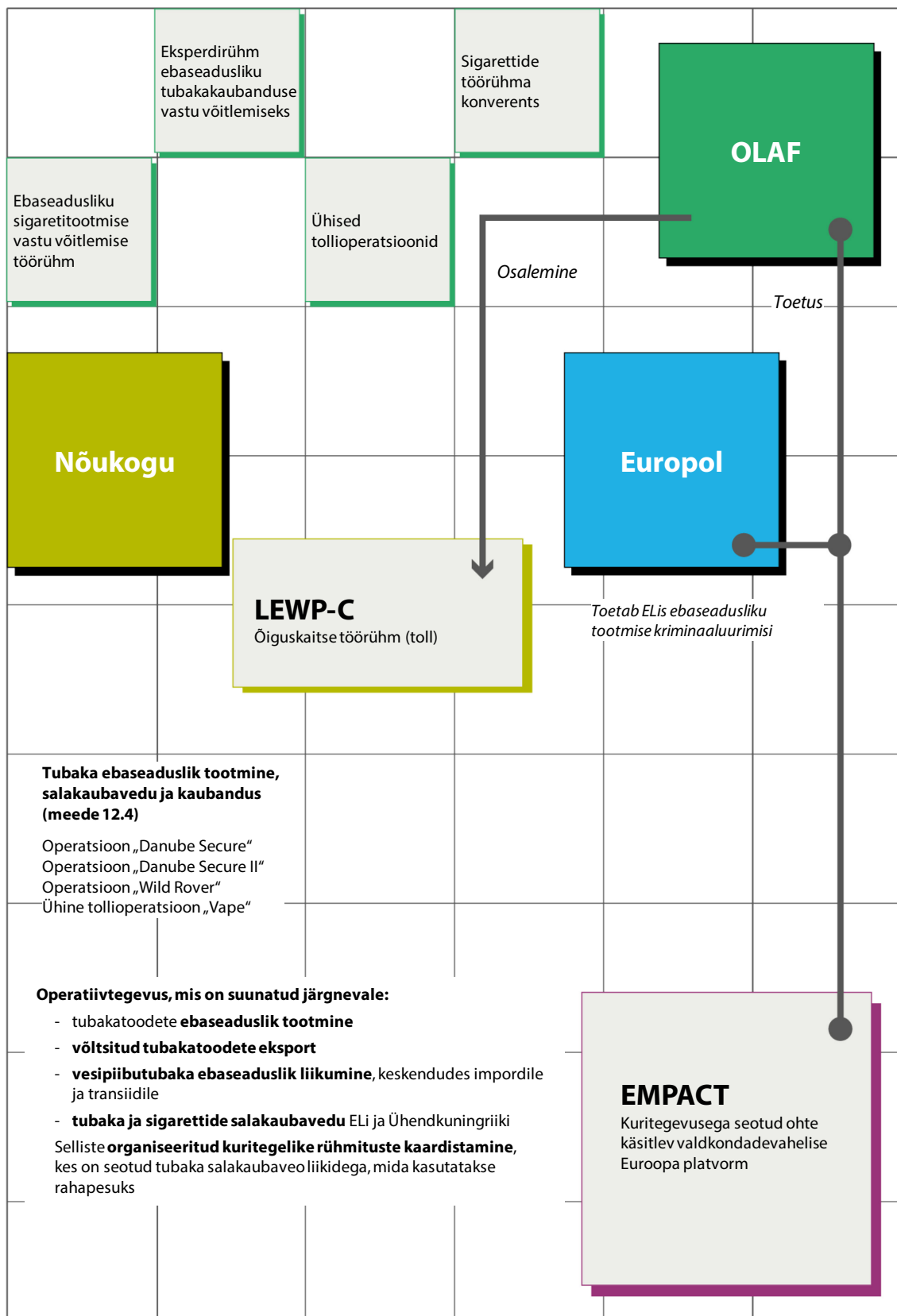
77 Muud asjaomased osapooled, kes võtavad konkreetseid meetmeid ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu, on järgmised.

- Europol toetab liikmesriikide õiguskaitseasutusi võitluses raskete kuritegude vastu. Ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemisel keskendub Europol peamiselt ebaseaduslikule tootmisele.
- Nõukogu õiguskaitse töörühm (toll) tegeleb kuritegude ja muu ebaseadusliku tegevuse ennetamise, avastamise ja uurimisega. Aastail 2024–2025 oli töörühmal üks tubakaga seotud erimeede.
- EMPACT tegeleb kõige olulisemate raskest ja organiseeritud rahvusvahelisest kuritegevusest tulenevate ohtudega. EMPACTi 2022.–2025. aasta tsüklis oli tal aktsiisipettuste vastane operatiivtegevuskava, mis hõlmas mitut tubakaga seotud operatiivmeedet.

78 Kõigi nelja külastatud liikmesriigi asutused osalevad sellistes ELi algatustes nagu ühised tollioperatsioonid, EMPACTi tegevuskavad ja tolli õiguskaitse töörühma tegevus.

Joonisel 3 on näha, et erinevad osalejad on seotud mitmete meetmetega ning toetavad samal ajal muid meetmeid või osalevad nendes.

Joonis 3 | Ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemise meetmetes osalejad



Allikas: kontrollikoda.

- 79** Täheldasime, et ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks võetud ELi meetmete eesmärgid olid selged, eraldiseisvad ja konkreetsetele operatiivtohtudele suunatud, tuues kokku osalevate liikmesriikide eksperdid, et andmeid koguda ja analüüsida, vahetada arvamusi parimate tavade kohta ning suunata operatiivtegevust. Külastatud liikmesriikide sõnul võiks rollide selge piiritlemine parandada üldist tõhusust. Näiteks leidsime külastatud liikmesriikides positiivseid aspekte EMPACTi tegevuses (alaline struktuur, tõhusam kuritegelike võrgustike sihikule võtmises ja likvideerimises, laiem fookus) ja ühiste tollioperatsioonide tegevuses (hea ettevalmistusetapp, hästi korraldatud ja koordineeritud). Kolme külastatud liikmesriigi (Belgia, Hispaania ja Rumeenia) ametiasutused leidsid, et õiguskaitse tööühma tollialasel tegevusel oli väiksem mõju ja see oli nende piirkondliku fookuse tõttu vähem väärtuslik.
- 80** Mitmed liikmesriigid, sealhulgas kolm neist, keda me külastasime, väljendasid samuti muret ELi algatuste kattuvuse üle. Sageli osalesid neis samad inimesed ja tehti topelttööd, et valmistada ette koosolekuid, vastata asjakohastel teemadel küsimustikele ja jaotada ressursse. Nad märkisid, et mitmete tööühmade olemasolu suurendas piiratud ressursside ja personaliga ametiasutuste töökoormust, vähendades samal ajal ELi tasandi koordineerimise tõhusust. Näiteks täheldasime, et ükski liikmesriik ei pakkunud end vabatahtlikult juhtima kavandatavat meetet tubakatoodete salakaubaveo vastu võitlemiseks, mistõttu ei ole seda meetet lisatud õiguskaitse tööühma (toll) järgmisesse tegevuskavasse.
- 81** Auditi käigus täheldasime ka, et liikmesriikidele ei olnud selge, milline ELi asutus hakkab ELi tasandil juhtima võitlust ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu. Selle tulemuseks on ELi tasandi koostöö killustatus, mis sõltub iga asjaomase liikmesriigi prioriteetidest. Kuigi mõned liikmesriikide ametiasutused märkisid, et Europolist on saanud nende peamine ELi koostööpartner, kes annab uurimisvahendite (nt droonid, telefonid) pakkumise kaudu lisaväärtust, pidasid teised liikmesriigid koostööd OLAFiga lihtsamaks. Need erinevad vaatenurgad kajastavad liikmesriikide erinevaid lähenemisviise ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemisel: mõned peavad esmatähtsaks kuritegelike võrgustike kindlakstegemist ja likvideerimist ning teised panevad suuremat rõhku konfiskeerimisele ja kaotatud riigitulude tagasisaamisele.
- 82** Ebaseadusliku tubakakaubanduse tõhusaks tõkestamiseks on vaja ELi terviklikku ja koordineeritud lähenemisviisi, mis hõlmab kõiki asjassepuutuvaid osapooli. Selles kontekstis kinnitas komisjon, et ükski asutus ei vastuta eri algatuste ja osalejate prioriteetide kooskõlastamise ja koordineerimise eest.
- 83** Üldiselt leiame, et selline algatuste paljusus võib tekitada osalejate tegevuses tarbetut kattumist ja liigset halduskoormust nii ELi asutustele kui ka liikmesriikidele.

Komisjonil puuduvad selged prioriteedid

- 84** 2023. aastal võttis komisjon vastu [teise tegevuskava rakendamise tulemused](#)¹⁴, milles jõuti järeldusele, et enamik selles kavas sisalduvatest meetmetest on ellu viidud. OLAF jätkas kõigi meetmete tõhusa rakendamise toetamist (punktid [94–102](#)). Uute probleemide valguses kaalus OLAF nende tulemuste põhjal ka uusi prioriteete ja suundi ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks. Vaatasime läbi OLAFi poolt välja pakutud uued prioriteedid ja suunised.
- 85** 2023. aasta oktoobris toimunud 12. ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse kohtumisel tegi OLAF ettepaneku minna üle uuele, paindlikule ja sihipärasemale lähenemisviisile, et toetada liikmesriikide poolt kindlaksmääratud peamisi strateegiaid, luues selleks töörühmi ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse eksperdirühma raames. OLAFi sõnul võeti see uus lähenemisviis kasutusele, et reageerida kiiresti uutele suundumustele ja probleemidele ebaseaduslikus tubakakaubanduses. See lähenemisviis täiendab ka OLAFi tegevust, mida jätkati teise tegevuskava raames, eelkõige mis puudutab operatiivtegevust (punkt [95](#)).
- 86** Üks peamisi valdkondi, mille liikmesriigid töörühmade jaoks prioriteediks seadsid, oli ebaseaduslik sigaretitootmine. Sellega seoses loodi 2024. aasta aprillis toimunud ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse eksperdirühma 13. koosolekul ebaseadusliku sigaretitootmise vastu võitlemise töörühm (WGICP) ning määrati kindlaks kolm konkreetset projekti, millega tegeleda. WGICP alustas liikmesriikidele suunatud küsitlusega, et koguda teavet tubakatoodete tootmiseks kasutatavate masinate litsentsimise kohta vastu võetud riiklike õigusaktide ning sigarettide ebaseaduslikuks tootmiseks kasutatavate masinate hävitamiseks rakendatavate protseduuride kohta. 2025. aasta aprillis esitas WGICP oma tegevuse kohta aruande. Kolmest kavandatud projektist oli ellu viidud ainult üks – küsitlus –, ning laiemast potentsiaalsete tulemuste hulgast oli saavutatud kaks tulemust. Nende hulka kuulusid ELi tasandil rakendatavate suuniste koostamine ning panus võimalikesse õigusloomealgatustesse. Eksperdirühm kaalus teiste töörühmade loomist muude prioriteetide käsitlemiseks, kuid ei olnud seda piiratud ressursside tõttu liikmesriikides meie auditi ajaks veel teinud.

¹⁴ Komisjoni talituste töödokument „Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade“. [SWD\(2023\) 409](#).

- 87** Tuvastasime mõningaid puudusi selles uues lähenemisviisis, mille eesmärk on toetada peamisi strateegilisi prioriteete töörühmade loomise kaudu. Täheldasime, et puudus strateegiline planeerimisraamistik meetmete kindlaksmääramiseks, uute töörühmade loomiseks või uue lähenemisviisi sobivuse hindamiseks. Samuti olid liikmesriikides ressursid piiratud, et täiendavates töörühmades osaleda. Leidsime, et esialgu otsustasid selles töörühmas osaleda ainult viis liikmesriiki; hiljem liitus veel kolm. Kuigi WGICP loodi, oleks sarnaseid tulemusi olnud võimalik saavutada ka muude olemasolevate töörühmade kaudu (*joonis 3*).
- 88** WGICP aruandes rõhutati, et liikmesriikidel puudub ühine lähenemisviis kolmes põhiküsimuses:
- sigaretitootmismasinate paigaldamise lubade ja litsentside väljastamise nõuded;
 - konfiskeeritud masinate ja osade turvalise ladustamise ja hävitamise kord;
 - tubakatootmisseadmete identifitseerimiskoodide registreerimine.
- 89** Uue, töörühmade loomisel baseeruva lähenemisviisi eesmärk oli teha kindlaks need liikmesriikide prioriteedid, mida oleks kõige parem käsitleda ELi tasandil. Töörühma aruandes jõuti siiski lõpuks järeldusele, et tuvastatud probleemidega peaksid tegelema liikmesriigid, tuginedes parimatele tavadele, kaldudes seega kõrvale algsest eesmärgist.
- 90** Lisaks sellele soovib OLAF täita WGICP-s vahendaja rolli, pakkudes liikmesriikidele peamiselt korralduslikku tuge. Näiteks oli WGICP ülesanne koguda teavet ja vahetada liikmesriikide vahel parimaid tavasid, kuid ilma konkreetsete jõustamismeetmete kehtestamiseta.
- 91** WGICP keskendub meetmetele, mis puudutavad ebaseaduslikku tootmist ehk valdkonda, mida peetakse järjest suurenevaks ja kestvaks probleemiks. Teine oluline prioriteetne valdkond on uued tubakatooted, näiteks e-sigaretid, mis tunnistati probleemiks 2023. aastal. 2025. aastal viidi läbi uuring, milles kaardistati uute toodetega seotud riiklikud õigusaktid, keelud ja maksud. Üks meie külastatud liikmesriik leidis, et on jäetud kasutamata võimalused reageerida ennetavamalt ja prognoosida tekkivaid suundumusi, eriti seoses uute toodetega (näiteks e-vedelikud ja veibid). Täheldasime siiski, et OLAF algatas 2023. aastal uute nikotiinitoodetega seotud operatiivtoiminguid.
- 92** Kokkuvõttes leidsime, et uus lähenemisviis põhivaldkondade toetamiseks töörühmade, näiteks WGICP loomise kaudu ei toonud kaasa piisavaid meetmeid.

- 93** Kõigi külastatud liikmesriikide ametiasutuste sõnul puudus ELil selge strateegia või tegevuskava, ning komisjon võiks koostada sellise strateegia, mille pikaajaline eesmärk on võidelda selle ebaseadusliku tegevusega. Nende arvates ei oleks see vastuolus vajadusega paindliku lähenemisviisi järele, mis tuleneb pidevalt muutuvast ebaseaduslikust tubakaturust.

Komisjon toetab liikmesriike, kuid ei jälgi nende meetmete rakendamist ega hinda nende meetmete mõju

- 94** Komisjon vastutab ELi finantshuvide kaitsmise eest. OLAFi ülesanne on toetada liikmesriikide meetmete tõhusat rakendamist tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu, nagu on sätestatud [teise tegevuskava rakendamise tulemustes](#).
- 95** OLAF viib ellu operatiivtegevusi tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemiseks, nagu:
- haldusjuurdlused;
 - liikmesriikide poliitikameetmete koordineerimine;
 - ühiste tollioperatsioonide korraldamine;
 - iga-aastase tubakakonverentsi korraldamine.
- 96** OLAFi tegevus toob kokku ELi ja kolmandate riikide ametiasutused, et jagada tehnilisi eksperditeadmisi, kehtestada tegevusstrateegiaid ning tutvustada uusi suundumusi ja ohte. OLAF pakub luureteavet ja võimaldab ametiasutustel kasutada mitmesuguseid [AFISi komponente](#), mida rakendatakse kahtlaste saadetiste jälgimiseks, uute kahtlaste saadetiste tuvastamiseks ja pettusemustrite avastamiseks.
- 97** Leidsime, et liikmesriikide ametiasutused hindasid kõrgelt OLAFi poolt ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemisel osutatud operatiivabi. Eelkõige pidasid meie külastatud asutused väga kasulikuks OLAFi rolli luureteabe kogumisel, riikidevaheliste uurimiste koordineerimisel ühiste tollioperatsioonide käigus ning õiguskaitseasutuste võrgustikus.
- 98** OLAF edendab spetsiaalsete ELi vahendite ja süsteemide kasutamist, et toetada liikmesriikide ametiasutusi ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemisel. Täpsemalt annab OLAF ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse eksperdirühma koosolekutel aru liidu pettustevastase võitluse programmi ([UAFP](#)) ja tubakatoodete keskse testimiskeskuse (TOBLAB) kasutamise kohta.

- 99** Leidsime, et hoolimata UAFP ja TOBLAB kasutamise hiljutisest hoogustumisest ei kasuta neid endiselt kõik liikmesriigid. Auditeerimisperioodi jooksul kasutasid UAFP-d vaid 14 liikmesriiki ja TOBLAB-i vaid 16 liikmesriiki. Kõik külastatud liikmesriikide ametiasutused märkisid, et see on tingitud ka süsteemide tehnilistest piirangutest, mis puudutavad peamiselt TOBLABi analüüsivõimsust proovide arvu ja tulemuste saamiseks kuluvate aja osas.
- 100** FCTC protokoll on ülemaailmses võitluses tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu oluline vahend, mistõttu on selle nõuetekohane rakendamine äärmiselt oluline. Leidsime, et OLAF oli loonud koos liikmesriikidega FCTC protokollu rakendamise projektirühma, et võimaldada arvamuste vahetust. Projektirühma viimane koosolek toimus aga 2019. aasta jaanuaris. Täheldasime ka, et OLAF teeb FCTC protokollu kohta ettekandeid, kuid need tegevused on peamiselt seotud FCTC protokollu toimimisega (näiteks eelarve või töökava) ja osaliste kohtumise ettevalmistamisega, mitte FCTC protokollu rakendamisega.
- 101** Praeguses raamistikus ei ole komisjonil ametlikku rolli ei FCTC protokollu rakendamise ega tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemise riiklike strateegiate järelevalves. Seega ei ole komisjon käesoleva auditiga hõlmatud perioodi jooksul hinnanud ka ELi või liikmesriikide meetmete tegelikku mõju ega tõhusust tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemisel. Seetõttu puudub komisjonil kindel tõendusbaas, millest juhinduda liikmesriikide sellealaste meetmete koordineerimisel. Kuigi komisjon hindab korrapäraselt oma pädevusse kuuluvate meetmete tõhusust, ei leidnud me põhjalikku hinnangut ELi tasandil ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks võetud meetmete üldise tõhususe kohta.
- 102** Ühise lähenemisviisi puudumist FCTC protokollu teatavate sätete rakendamisel kajastati ka WGICP aruandes (punkt 88). Kõigi nelja külastatud liikmesriigi ametiasutused väljendasid selles küsimuses muret, märkides, et komisjon ei anna piisavalt tagasisidet ja suuniseid tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsiooni protokollu rakendamise kohta. Ühtlasi märkisid nad, et ootaksid OLAFilt koordineeritumat rolli tema pädevusse kuuluvates valdkondades.

Komisjon ei ole põhjalikult hinnanud ELi ja tubakatootjate vaheliste kokkulepete mõju

103 2010. aastal sõlmisid komisjon ja kõik liikmesriigid¹⁵ (välja arvatud Rootsi) ettevõtetega British American Tobacco (BAT)¹⁶ ja Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ kokkuleppe, mille eesmärk on võidelda sigarettide salakaubaveo ja võltsimise vastu. Need kokkulepped kaotavad kehtivuse 2030. aastal.

4. selgitus

Tubakatootjatega sõlmitud koostöölepped

Õiguslikult siduvad lepingud, mis kehtivad 2030. aasta 15. juulini (BAT) ja 27. septembrini (ITL).

Käsitletavad põhipunktid:

- teabe jagamine – andmete ja luureteabe vahetamine konfiskeerimiste ja kahtlaste saadetiste kohta;
- jälgimine ja jälitamine – meetmed tarneahela kontrolli parandamiseks;
- vastavuskohustused – sisekontrolli- ja nõuetekohase hoolsuse süsteemide rakendamine („tunne oma klienti”);
- rahalised sätted – maksed ELile ja liikmesriikidele, sealhulgas konfiskeeritud kaupade eest tehtavad maksed juhtudel, kus tegemist on ehtsate toodetega;
- aruandluskohustus – iga-aastane vastavusaruanne, mida esitletakse ja arutatakse OLAFi ja liikmesriikide vahelisel aastakoosolekul.

Allikas: kontrollikoda koostöölepete põhjal.

¹⁵ Ka Horvaatia on olnud kokkulepetega hõlmatud alates 2013. aastast, mil riik ELiga ühines.

¹⁶ Cooperation Agreement with British-American Tobacco (Holdings) Limited, 15. juuli 2010.

¹⁷ Co-operation Agreement with Imperial Tobacco Limited, 27. september 2010.

- 104** OLAF vastutab maksete jaotamise ja arestimisest teatamise mehhanismi haldamise eest. Nende kokkulepete kohaselt võib OLAF esitada ametliku teatise, kui tal on põhjendatud alus arvata, et BAT ja ITL ei täida oma kohustusi. Seni ei ole OLAF kokkuleppe alusel väljastanud teadet ega avaldust nõuete täitmata jätmise kohta.
- 105** Täheldasime, et kokkuleppeid ei ole pärast allkirjastamist kordagi läbi vaadatud ega ajakohastatud, kuigi ebaseaduslik tubakaturg ja õigusraamistik on oluliselt muutunud (*II lisa*). Näiteks on ebaseaduslike tootmisrajatiste arvu kasv Euroopas suurendanud võltsitud toodete pakkumist võrreldes olukorraga kokkulepete sõlmimise ajal.
- 106** Samuti leidsime, et puudus ülevaatlik mehhanism nende kokkulepete tõhususe hindamiseks ning seni ei ole ei komisjon ega tubakatootjad (BAT ja ITL) nende mõju hinnanud. Konfiskeeritud ehtsate toodete arv on võrreldes võltsitud toodetega siiski järk-järgult vähenenud.
- 107** Need kokkulepped on pälvinud kriitikat eri osalistelt¹⁸. Komisjon seadis kahtluse alla nende asjakohasuse turumuutuste valguses, võttes arvesse haldus- ja mainekahju, mis tuleneb koostööst tubakatootjatega¹⁹. Märgime, et 2018. aastal konsulteeris komisjon asjaomaste liikmesriikidega kahe võimaluse osas: kas jätkata sel ajal kehtinud kokkulepete kohaldamist või need ennetähtaegselt lõpetada. Kuna liikmesriikide seas puudus üksmeel lepingute ennetähtaegse lõpetamise suhtes, pidas komisjon asjakohaseks kokkulepete täitmist jätkata. Ka tubakatootjad märkisid, et kokkulepe ELiga on aegunud ning ei ole enam asjakohane ega täida oma algset eesmärki. Lisaks märkisid tubakatootjad, et liikmesriigid saaksid ELiga sõlmitud kokkuleppe alusel eraldatud rahalisi vahendeid palju paremini ära kasutada, kui need antaks otse asjaomastele liikmesriikide ametiasutustele, kus neid saaks suunata operatiivtegevusse ja eesliini töötajate toetamisse.

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

¹⁹ Komisjoni talituste töödokument – PMI kokkuleppe tehniline hindamine SWD(2016) 44.

- 108** Kokkuvõttes leiame olemasolevale teabele toetudes, et nende kokkulepete kasulikkus ei ole selgelt tõendatud.

IV auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Petri Sarvamaa, võttis käesoleva aruande vastu 8. juuli 2026. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Lühidalt auditist

Ebaseaduslik tubakakaubandus

- 01** Ebaseaduslik tubakakaubandus on ülemaailmne nähtus, mis avaldab ELile märkimisväärset mõju. Tubakatoodete üldine tarbimine on küll jätkuvalt vähenenud, kuid ebaseaduslike tubakatoodete kogus on hinnangute kohaselt ELis viimastel aastatel suurenenud. 2023. aastal moodustas ebaseaduslike tubakatoodete kogus hinnanguliselt 8,8% sigarettide kogutarbimisest¹.
- 02** Komisjoni hinnangul põhjustab tubakatoodete ebaseaduslik kaubandus nii ELi kui ka selle liikmesriikide eelarvetele igal aastal 13 miljardi euro suuruse rahalise kahju. Saamata jäänud tulu koosneb tollimaksudest, käibemaksust ja liikmesriikide aktsiisimaksudest.
- 03** Ebaseaduslik tubakakaubandus on kuritegevuse liik, mis kujutab endast tõsist ohtu rahvatervisele, kuna see õõnestab tubakatoodete piiramise meetmeid ja suurendab juurdepääsu odavamatele tubakatoodetele. Ebaseaduslik tubakakaubandus on organiseeritud kuritegelike rühmituste jaoks väga ahvatlev selle suure kasumlikkuse ja suhteliselt väikese riski tõttu – karistused on traditsiooniliselt olnud kerged ja avastamise määr madal².
- 04** Tubakatoodete hinnad on ELi liikmesriikides erinevad. Hinnaerinevused loovad kõnealuseks ebaseaduslikuks tegevuseks võimalusi. Esiteks erinevad hinnad liikmesriikide vahel märkimisväärselt erinevate aktsiisimäärade tõttu, ning need hinnaerinevused on endiselt piiriüleste kaubavoogude peamine tõukejõud. Teiseks tekitab kõrge maksukoormus stiimuli maksude vältimiseks³.

¹ Komisjoni talituste töödokument, mõjuhinnang. SWD(2025) 560.

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

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

- 05** Ebaseadusliku tubakakaubanduse maastik on viimastel aastatel märkimisväärselt muutunud. Suurima osa ebaseaduslikest tubakatoodetest moodustavad sigaretid, kuigi uute toodete, nagu kuumutatav tubakas ja e-sigaretid, osakaal on järjest suurenemas. Kokku ulatub ebaseadusliku tubakaturu (v.a sigaretid) maht ELis ligi 21 000 tonnini. Komisjoni hinnangul moodustavad need uued tooted praegu 13% ELis müüdavate tubakatoodete turuväärtusest ja meelitavad ligi nooremaid tarbijaid.
- 06** Ebaseaduslikud tubakatooted võib jagada järgmistesse kategooriatesse (*joonis 1*).

Joonis 1 | Tubakaga seotud ebaseadusliku tegevuse vormid ja ebaseaduslike tubakatoodete liigid

Tubakatooted



Täielikult või osaliselt lehttubakast toormaterjalina valmistatud tooted, mis on mõeldud suitsetamiseks, imemiseks, närimiseks või nuusktubakaks

Ebaseadusliku tubakakaubanduse vormid



Salakaubavedu

Tubakatoodete ebaseaduslik piiriülene kaubandus, tavaliselt ühest riigist teise, kus tubakatoodete hinnad on kõrgemad



Ebaseaduslik tootmine

Tubakatoodete tootmine ilma õigusnorme järgimata

Tubakatoodete liigid



Ehtsad sigaretid

Tubakatootjate poolt seaduslikult toodetud sigaret



Võltsitud sigaretid

Registreeritud ja avalikult tunnustatud kaubamärgiga toode, mis on toodetud ebaseaduslikult ilma kaubamärgi omaniku loata

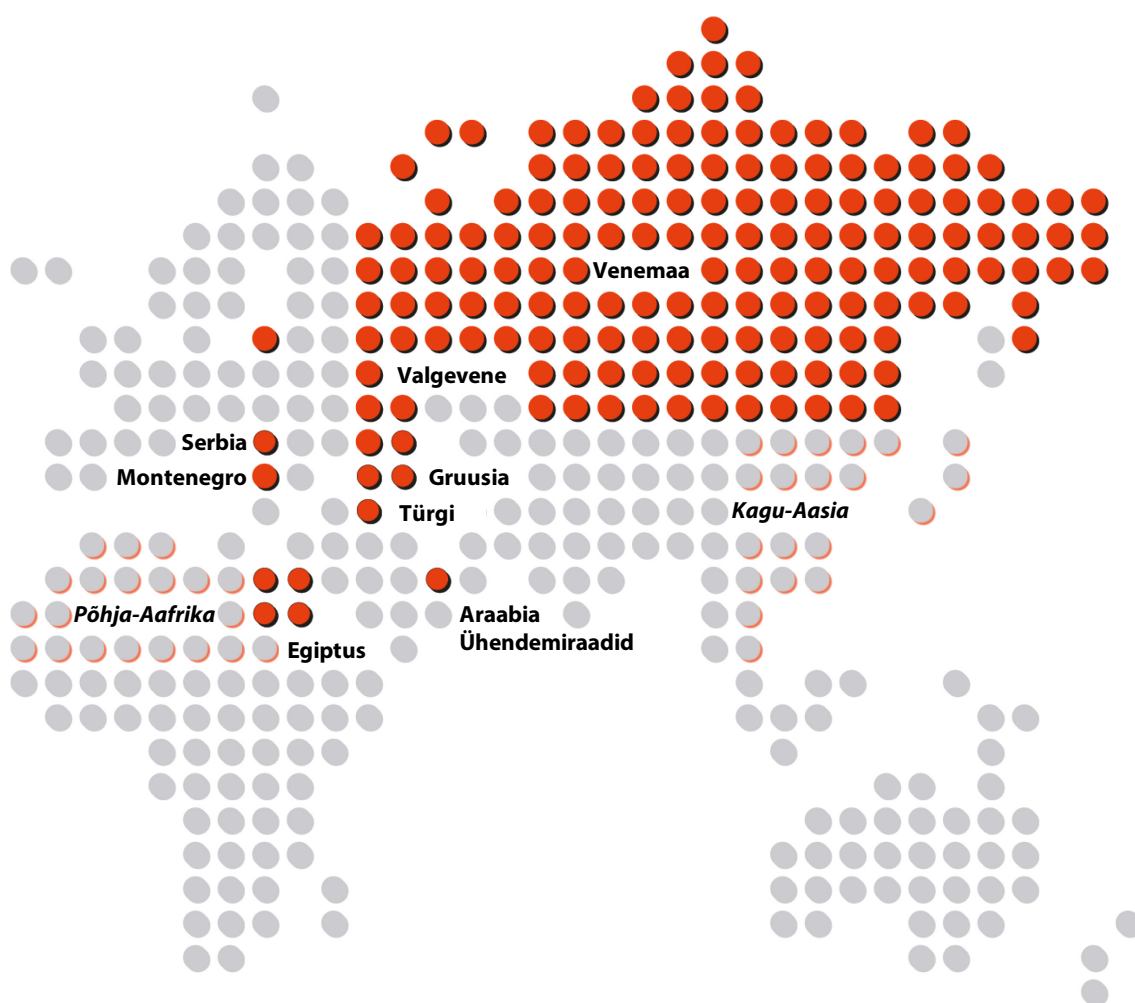


Kaubamärgita

Sigaret, mis on toodetud seaduslikult ühes riigis, kuid mille osa toodangust müüakse tavaliselt teises riigis ilma kohaldatavaid tollimakse tasumata

- 07** Ebaseaduslike tubakatoodete salakaubaveos ja tootmises osalevad organiseeritud kuritegelikud rühmitused tegutsevad märkimisväärselt ressurside toel ja kasutades paindlikke tegutsemisviise. Ebaseaduslike tubakatooteid veetakse ELi peamiselt maitsti, kasutades erinevaid marsruute, või meritsi konteinerites (*joonis 2*). Salakaubaveo meetodid on muutunud paindlikumaks ja keerukamaks. Tubakat veetakse salakaubana sageli postipakkides ja ekspresskullerite saadetistes, kasutades ära e-kaubanduse suurt mahtu.

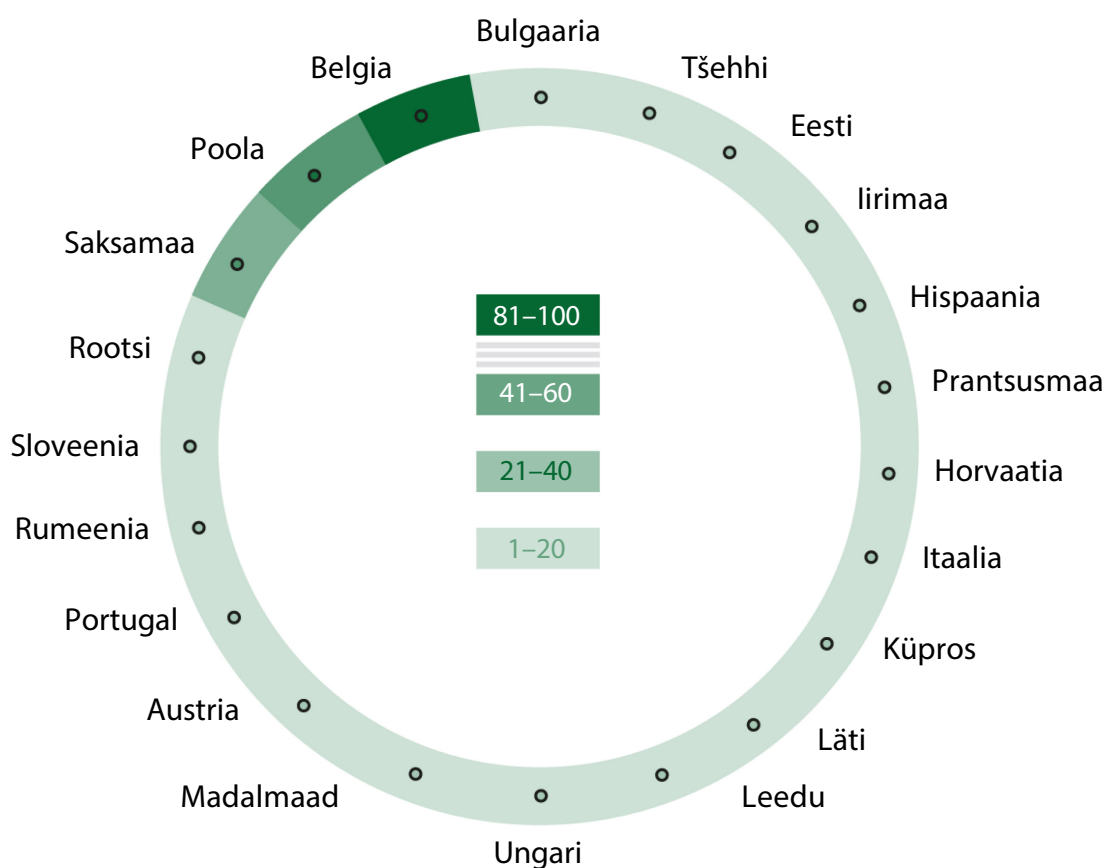
Joonis 2 | Peamised ebaseaduslike tubakatoodete salakaubaveo marsruudid ELi



Allikas: kontrollikoda.

- 08** Viimastel aastatel on ebaseaduslik tubakatootmine kogu ELis kasvanud ja ebaseaduslikke tootmiskohti on avastatud peaaegu kõigis liikmesriikides (*joonis 3*). Tootmise üleviimine Ukrainast ELi peegeldab organiseeritud kuritegevuse rühmituste strateegilist valikut lühendada tarneahelaid ja saada otsesem juurdepääs tarbijatele⁴.

Joonis 3 | 2023.–2024. aastal likvideeritud ebaseaduslikud tootmiskohad



Märkus: järgmistes riikides ei ole teatatud ühestki juhtumist: Taani, Kreeka, Luksemburg, Malta, Slovakkia ja Soome.

Allikas: kontrollikoda liikmesriikide andmete põhjal.

- 09** Ebaseaduslikes tootmisrajatistes kasutatakse masinate paigaldamiseks ja hooldamiseks keerukaid seadmeid ja kogenud tehnikuid. Selliste rajatiste eeldatav kasutusiga on kaks kuni neli kuud ning rajamiskulud tasuvad end ära juba mõne nädala jooksul. Organiseeritud kuritegelikud rühmitused jagavad tootmisprotsessi mitme rajatise vahel ja paigutavad need piirialadele, et vähendada tegevusriske. Lisaks kohandavad organiseeritud kuritegevuse rühmitused oma tegevust, tootes konkreetseid kaubamärke sihtturgudele ja pakkudes uusi tubakatooteid.

⁴ Euroopa Liidu Nõukogu – [Tollihu hindamise](#) aruanne 2025.

Kohustused

- 10** ELil ja selle liikmesriikidel on kohustus võidelda pettuste ja muu ELi finantshuve kahjustava ebaseadusliku tegevuse vastu⁵.
- 11** Komisjonis tegelevad tubakaga seotud küsimustega peamiselt järgmised kolm osakonda:
- OLAF: vastutab haldusjuurdluste läbiviimise eest, et avastada pettusi, korruptsiooni ja muud ebaseaduslikku tegevust, nagu tubakatoodete ebaseaduslik kaubandus, mis kahjustab ELi finantshuve.
 - DG TAXUD: vastutab seadusliku tubakaga maksustamist käsitlevate õigusaktide ettepanekute koostamise eest. See hõlmab tubakatoodete maksustamise direktiivi⁶, milles on sätestatud aktsiisimaksu miinimummäärad.
 - DG SANTE: vastutab tubakatoodete tarbimise piiramise poliitikat käsitlevate õigusaktide ettepanekute eest, et kaitsta rahvatervist. See hõlmab tubakatoodete direktiivi⁷.
- 12** Europol⁸ vastutab tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemise eest, toetades liikmesriikide õiguskaitseasutuste juurdlust ja luureoperatsioone. Samuti pakub ta analüütilist tuge ja koordineerib tõhusat piiriülest koostööd, et aidata tuvastada ja likvideerida ELis tegutsevaid ebaseaduslikke tehaseid.
- 13** Liikmesriikides on tolliasutustel keskne roll seadusliku kaubanduse hõlbustamisel, kaupade ebaseadusliku liikumise tõkestamisel ning inimkaubanduse ja organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemisel. Liidu tolliseadustikus⁹ rõhutatakse tolliasutuste rolli mitte ainult tollimaksude kogumisel, vaid ka ELi kaitsmisel ebaseaduslike ja ohtlike toodete eest.

⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikli 325 lõige 1.

⁶ 21. juuni 2011. aasta [direktiiv 2011/64/EL](#) tubakatoodetele kohaldatava aktsiisi struktuuri ja määrade kohta.

⁷ 3. aprilli 2014. aasta [direktiiv 2014/40/EL](#) tubaka- ja seonduvate toodete tootmist, esitlemist ja müüki käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide ühtlustamise kohta ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2001/37/EÜ.

⁸ [Määrus \(EL\) 2016/794](#).

⁹ [Määrus \(EL\) nr 952/2013](#).

- 14** ELi pettustevastase võitluse struktuur koosneb ELi asutuste võrgustikust, kuhu kuuluvad: OLAF, EPPO, Europol, Euroopa Liidu Kriminaalõigusalase Koostöö Amet, Rahapesu ja Terrorismi Rahastamise Tõkestamise Amet ja liikmesriikide ametiasutused¹⁰. ELi pettustevastase võitluse struktuur koosneb komponentidest, millel on konkreetsed ülesanded ELi finantshuve kahjustavate pettuste ennetamisel, avastamisel ja nende vastu võitlemisel. Struktuur on aja jooksul arenenud, et tegeleda muutuvate ohtudega ELi finantshuvidele.

Auditi ulatus ja käsitusviis

- 15** ELi finantshuvide kaitsmiseks peaks komisjon välja töötama tõhusad meetmed pettuste ja muu ELi eelarvet mõjutava ebaseadusliku tegevuse vastu vastavalt [ELi toimimise lepingu](#) artiklile 325. Meie auditi eesmärk oli hinnata komisjoni ja liikmesriikide poolt ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks võetud meetmete tõhusust.
- 16** Meie auditeeritavad olid Euroopa Komisjon (DG TAXUD ja OLAF) ning pädevad riiklikud tolliasutused neljas liikmesriigis: Belgias, Hispaanias, Poolas ja Rumeenias. Valisime need liikmesriigid välja konfiskeerimiste, ebaseaduslike tootmisrajatiste, salakaubaveo marsruutide ja geograafilise jaotuse kohta kättesaadava teabe põhjal.
- 17** Komisjoni tasandil uurisime järgmist:
- kuidas komisjon kogus ja kasutas luureandmeid ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks;
 - ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemise poliitiline raamistik ja strateegiliste meetmete rakendamine; kuidas komisjon toetas selle ebaseadusliku tegevuse vastaste meetmete rakendamist ja kuidas ta neid jälgis;
 - kehtivad koostöölepped, sealhulgas õiguslikult siduvad lepingud tubakatootjatega.
- 18** Liikmesriikides uurisime järgmist:
- strateegiad, menetlused ja tollikontrollimeetmed tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemiseks;
 - liikmesriikidevaheliste halduskoostöölepingute kasutamine ning koostöö asjaomaste ELi asutustega (nagu OLAF, Europol ja EPPO) ja muude asjaomaste sidusrühmadega.

¹⁰ Valge raamat pettustevastase võitluse struktuuri läbivaatamiseks. [COM\(2025\) 546](#). [Eriaruanne 26/2025](#) pettuste vastu võitlevate ELi asutuste kohta (I lisa joonis 1).

- 19** Audit hõlmas aastaid 2023–2025, kusjuures 2023. aasta on ELi tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastase strateegia teise tegevuskava tulemuste saavutamise aasta. Meie [auditimetoodika](#) on kooskõlas [kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelise organisatsiooni \(INTOSAI\)](#) rahvusvaheliste auditistandarditega.
- 20** Analüüsisime komisjoni ja liikmesriikide tolliasutuste tööd ja dokumente ning vestlesime nende esindajatega. Igas liikmesriigis valisime välja 10 konfiskeerimisjuhtu, et hinnata, kuidas need läbi viidi. Audit ei hõlmanud UAFP kaudu liikmesriikidele eraldatud ELi vahendeid.
- 21** Lisaks vestlesime asjaomaste sidusrühmadega, nagu Europol, EPPO, Maailma Tolliorganisatsioon ja tubakatootjad, kes on allkirjastanud õiguslikult siduvad kokkulepped. See andis olulise ülevaate tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse üldisest kontekstist. Meie hiljuti avaldatud aruandes hinnati, kas OLAFi, Europoli, EPPO ja Eurojusti volitused olid ELi pettustevastases struktuuris selged, mis puudutab nende kohustusi seoses pettusevastase võitluse ja üksteisele pakutava toetusega¹¹.
- 22** Eespool nimetatud teabeallikate täiendamiseks saatsime [ELi toimimise lepingu](#) artikli 287 alusel e-e-posti teel teabenõude kõikide nende liikmesriikide pädevatele asutustele, mida me ei külastanud. Selle eesmärk oli koguda andmeid meetmete laadi, ulatuse, poliitiliste vastumeetmete, jõustamisstrateegiate ja koostöökorra kohta. 23-st küsitletud asutusest vastasid meile 22.

¹¹ [Eriaruanne 26/2025](#) pettustevastase võitlusega tegelevate ELi asutuste kohta.

II lisa. ELi poliitikaraamistik ja rahvusvaheline raamistik

- 01** 2013. aastal võttis komisjon vastu ELi strateegia tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vastu võitlemiseks¹, millele oli lisatud esimene tegevuskava², mida rakendati tihedas koostöös liikmesriikidega. Strateegias tehti ettepanekuid õigus- ja poliitilise raamistiku muutmiseks, näiteks FCTC protokolliga vastuvõtmine ja tubakatoodete direktiivi läbivaatamine. Tubakatoodete direktiiv sisaldas tuvastamis- ja jälgimissüsteemi, mis võimaldab jälgida seaduslike tubakatoodete liikumist. Strateegia hõlmas ka muid olulisi meetmeid täitevasutuste tugevdamiseks ja koostöö tõhustamiseks.
- 02** 2018. aastal otsustas komisjon esitada teise tegevuskava³, mis tugineb erinevate ELi institutsioonide panusele ja tagab järjepidevuse esimese tegevuskavaga. Samas oli teise tegevuskava eesmärk käsitleda seda ebaseaduslikku tegevust süstemaatilisemalt turupõhisest vaatenurgast, hõlmates mitmeid algatusi, mille eesmärk oli katkestada pakkumine või nõudlus ebaseaduslikul tubakaturul. Kaks strateegiale lisatud tegevuskava viidi ellu 50 meetet sisaldava tegevuskava alusel, milles kirjeldati meetmete rakendamiseks võetud samme, kaasatud osalejaid ja ajakava.
- 03** Rahvusvaheline raamistik koosneb kahest alusdokumendist:
- WHO tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon (FCTC)⁴. FCTC on esimene vastu võetud ülemaailmne rahvatervisealane leping, mis loob tubakatoodete tarbimise piiramiseks tervikliku raamistiku, mille eesmärk on rahvatervise kaitsmiseks vähendada kõigi tubakatoodete nõudlust ja pakkumist.
 - Tubakatoodetega ebaseadusliku kauplemise tõkestamise protokoll (FCTC protokoll), mis põhineb WHO FCTC artiklil 15. FCTC protokoll keskendub tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse kõigi vormide likvideerimisele, kasutades selleks üksikasjalikke operatiivmeetmeid, sealhulgas sätteid, mis käsitlevad: (i) pakkumise kontrolli, (ii) rikkumiste tuvastamist, uurimist ja nende eest vastutusele võtmist ning (iii) rahvusvahelist koostööd.

¹ Terviklik ELi strateegia. [COM\(2013\) 324](#).

² Komisjoni talituste töödokument – Smugeldamisvastane tegevuskava. [SWD\(2013\) 193](#).

³ Teine tegevuskava. [COM\(2018\) 846](#).

⁴ [WHO FCTC](#), vastu võetud 21. mail 2003.

- 04** EL on mõlema õigusakti osaline. DG SANTE esindab ELi WHO FCTCs ning OLAF esindab ELi ja liikmesriike FCTC protokollis ja koordineerib nende tegevust. Kui WHO FCTC on tubakatoodete tarbimise piiramise üldine raamleping, siis FCTC protokoll on konkreetsem ja operatiivsem vahend, millega kehtestatakse konkreetsed meetmed ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks.
- 05** FCTC protokolliga toetatakse oluliselt rahvusvahelisi püüdlusi kõrvaldada kõik tubakatoodete ebaseadusliku kaubanduse vormid ja võidelda seeläbi maksu- ja tollimaksukohustustest kõrvalehoidmise vastu ning vähendada ebaseaduslike tubakatoodete pakkumist⁵. Selle rakendamine eeldab tihedat koostööd osapoolte ja asjaomastes valdkondades (sh toll ja rahvusvaheline kuritegevus) pädevate rahvusvaheliste organisatsioonide vahel, ning riiklikul tasandil valitsuse eri osade vahel⁶.
- 06** EL ja selle 19 liikmesriiki on FCTC protokollis osalised. OLAF esindab ELi ja liikmesriike FCTC protokollis ametlikul kohtumisel. OLAF koordineerib ELi ja liikmesriikide ühist seisukohta osaliste kohtumise dokumentide ja iga kahe aasta tagant toimuva aruandluse kohta. Nendes aruannetes otsustab OLAF, millistele küsimustele peavad vastama liikmesriigid, millistele EL ja millistele tuleb anda ühine vastus. Liikmesriigid esitavad aruanded otse FCTC protokollis spetsiaalsel platvormil. OLAF korraldab erinevatel tööühmade koosolekutel (näiteks ebaseadusliku tubakakaubanduse vastase võitluse ekspertiisühmas ja tolliliidu tööühmas) ettekandeid FCTC protokollis teemal.

⁵ Nõukogu 17. juuni 2016. aasta otsus (EL) [2016/1749](#) FCTC protokollis sõlmimise kohta.

⁶ Tubakatoodetega ebaseadusliku kauplemise tõkestamise protokoll: [ülevaade](#).

Joonis 1 | Ülevaade asjaomaste ELi ja rahvusvaheliste raamistikute arengust

**Tubakatoodetega
ebaseadusliku
kauplemise tõkestamise
protokolli vastuvõtmine**
(FCTC protokoll)

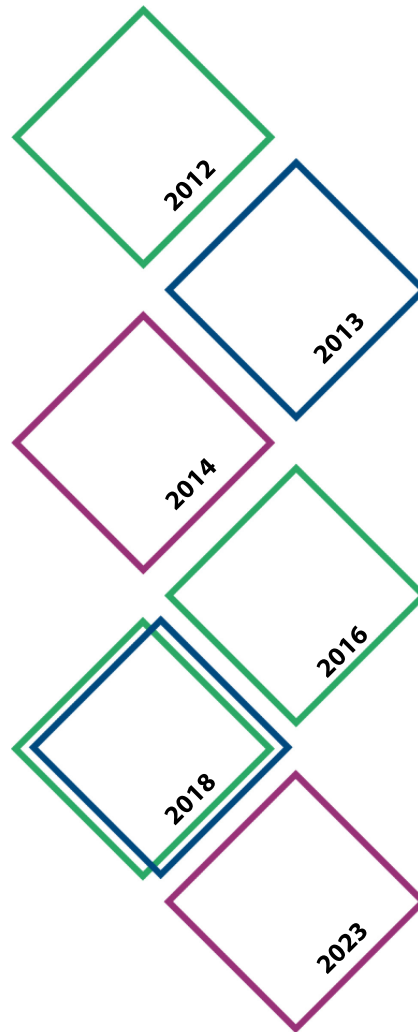
ELi tubakatoodete direktiiv

Artiklid 15 ja 16 –
Jälgimis- ja
tuvastussüsteem

**Teine tegevuskava
tubakatoodete
ebaseadusliku
kaubanduse vastu
võitlemiseks
(2018–2022)**

- Peamiste päritolu- ja transiidiriikide kaasamine
- Pakkumise piiramine
- Nõudluse piiramine
- Analüüs ja jälitusteave

**Tubakatoodetega
ebaseadusliku kauplemise
tõkestamise protokolli
jõustumine**



**ELi strateegia
tubakatoodete
ebaseadusliku
kaubanduse vastu
võitlemise
hoogustamiseks ja
tegevuskava**

- Stiimulite vähendamine
- Turvaline tarneahel (FCTC protokoll ja tubakadirektiiv)
- Täitemeetmete tugevdamine
- Sanktsioonide karmistamine

**EL ratifitseeris
ebaseadusliku
tubakakaubanduse
tõkestamise protokolli**

**Teise tegevuskava
rakendamise tulemus**

Allikas: kontrollikoda.

Lühendid

Lühend	Definitsioon/selgitus
AFIS	Pettustevastane teabesüsteem
DG SANTE	Tervise ja toiduohutuse peadirektoraat
DG TAXUD	Maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat
EMPACT	Kuritegevusega seotud ohte käsitlev valdkondadevahelise Euroopa platvorm
Europol	Euroopa Liidu Õiguskaitsekoostöö Amet
FCTC	Tubaka tarbimise leviku vähendamise raamkonventsioon
FCTC protokoll	Tubakatoodetega ebaseadusliku kauplemise tõkestamise protokoll
OLAF	Euroopa Pettustevastane Amet
UAFB	Liidu pettustevastase võitluse programm
WGICP	Ebaseadusliku sigaretitootmise vastu võitlemise töörühm

Komisjoni vastused

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

Ajatelg

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

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes on esitatud ELi poliitikavaldkondade ja programmide või konkreetsete eelarvevaldkondade juhtimisega seotud teemade auditite tulemused. Kontrollikoda valib ja kavandab auditiülesanded nii, et need oleksid võimalikult mõjusad, võttes arvesse tulemuslikkuse või nõuetele vastavuse riske, kaasnevaid tulusid või kulutusi, tulevast arengut ning poliitilist ja avalikku huvi.

Kõnealuse tulemusauditi viis läbi turgude reguleerimise ja konkurentsivõimelise majanduse valdkondade auditeerimise eest vastutav IV auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Petri Sarvamaa. Auditit juhtis kontrollikoja liige Petri Sarvamaa, keda toetasid kabinetiülem Benjamin Jakob, kabineti nõunik Elmo Torppa, valdkonnajuht John Sweeney, auditijuht Esther Torrente Heras ning audiitorid Marion Schiefele, Giuliano Laterza ja Anca Monica Staicu. Graafilisi materjale aitas koostada Alexandra-Elena Mazilu.



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

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2026

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International](#) (CC BY 4.0). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikojale kuuluva sisu taaskasutajad ei tohi moonutada algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetsetes sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid eraisikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotleda täiendavaid õigusi.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Esikaane foto: © Euroopa Liit, allikas: kontrollikoda. Tehisaru loodud pilt.

Lisa 1 joonis 1

– Tubakataime lehe illustratsiooni kujundamisel on kasutatud [shutterstock.com](#) ressursse, © [Bodor Tivadar](#).

– Tubakapakendi illustratsiooni kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse, © Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-8059-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/6229975	QJ-01-26-038-ET-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8060-4	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/7055140	QJ-01-26-038-ET-N

KUIDAS VIIDATA

Euroopa Kontrollikoja [eriaruanne 23/2026](#) „Võitlus ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu ELis – killustatud jõupingutused ja püsivad lüngad“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2026.

Ebaseaduslik tubakakaubandus on ELi jaoks endiselt suur probleem. See põhjustab ELile ja selle liikmesriikidele igal aastal saamata jäänud tulu hinnanguliselt 13 miljardit eurot, kahjustab rahvatervist ja aitab rahastada organiseeritud kuritegevust.

Meie auditis hinnati, kas komisjoni ja liikmesriikide meetmed ebaseadusliku tubakakaubanduse vastu võitlemiseks olid mõjusad. Leidsime, et usaldusväärsed hinnangud turu suuruse ja majandusliku mõju kohta puudusid, liikmesriikidevaheline koostöö oli ebaühtlane ning ELi lähenemisviisis puudusid selged prioriteedid ja mõju hindamine. Soovitasime komisjonil parandada turuteavet, tugevdada toetust liikmesriikidele, edendada järjepidevamat koostööd ja õiguskaitset ning kehtestada ELi strateegilised ja koordineeritud vastumeetmed, millel on selged prioriteedid ja mõõdetavad eesmärgid.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELi toimimise lepingu artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Sotsiaalmeedia: @EUauditors