ĪPAŠAIS ZIŅOJUMS 23/2026 **LV**

Cīņa pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību ES

Sadrumstaloti centieni un pastāvošās nepilnības



EIROPAS
REVĪZIJAS
PALĀTA

Saturs

Punkts

01–16 | Galvenie vēstījumi 01

01–07 | Kāpēc šī joma ir svarīga

08–16 | Mūsu konstatējumi un ieteikumi

17–108 | Plašāka informācija par mūsu apsvērumiem 02

17–33 | Tabakas nelikumīgas tirdzniecības apmērs, struktūra un ekonomiskā ietekme ES līmenī nav zināma

18–24 | Sadrumstalota informācija un ziņošana rada nepilnīgu priekšstatu

25–33 | Komisijai trūkst uzticamas ES mēroga aplēses par nelikumīgo tabakas tirgu, tā struktūru un ekonomisko ietekmi

34–72 | Sadarbība un informācijas apmaiņa starp dalībvalstīm ir nevienmērīga, un valstu pieejas cīņai pret tabakas nelikumīgu tirdzniecību atšķiras

35–39 | ES tiesiskā regulējuma nepilnības ļauj valstīm piemērot atšķirīgas pieejas

40–50 | Atšķiras valstu kontroles sistēmas un izpildes panākšanas pieejas

51–54 | Noziedzīgi nodarījumi un sodi nav pietiekami saskaņoti

55–66 | Joprojām pastāv nepilnības sadarbībā un informācijas apmaiņā starp dažādajiem dalībniekiem

67–72 | Sadarbības vienošanām ar tabakas ražotājiem trūkst pārredzamības, un tās rada risku vājināt izpildes darbības

73–108 | ES ieguldījums cīņā pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību ir sadrumstalots, tam trūkst skaidru prioritāšu, un tā ietekme netiek novērtēta

75–83 | Atbildība ir sadalīta starp vairākām ES struktūrām

84–93 | Komisijai trūkst skaidru prioritāšu

94–102 | Komisija atbalsta dalībvalstis, taču neuzrauga to pasākumu īstenošanas gaitu un nevērtē to ietekmi

103–108 | Komisija nav veikusi visaptverošu novērtējumu par ietekmi, ko rada ES nolīgumi ar tabakas ražotājiem

Pielikumi

I pielikums. Par revīziju

II pielikums. ES politikas regulējums un starptautiskais regulējums

Saīsinājumi

Komisijas atbildes

Laika grafiks

Revīzijas darba grupa

01 Galvenie vēstījumi

Kāpēc šī joma ir svarīga

01 Tabakas izstrādājumu nelikumīga tirdzniecība ir globāla noziedzīga parādība, kas ietekmē ES un tās dalībvalstu finanšu intereses. Komisija lēš, ka gan ES, gan tās dalībvalstu budžetos gadā rodas 13 miljardu EUR zaudējumi.

02 Piedāvājot lētākus tabakas izstrādājumus, šī nelikumīgā darbība arī grauj veselības aizsardzības politiku, kuras mērķis ir mazināt smēķētāju skaitu un pasīvo smēķēšanu. Šī zema riska noziedzīgā darbība nodrošina arī ievērojamu ienākumu avotu organizētajām noziedzīgajām grupām, tādējādi radot riskus ES drošībai.

03 Tabakas nelikumīgas tirdzniecības vide pēdējos gados ir ievērojami mainījusies. Lai gan kontrabanda joprojām ir problēma joprojām, nelikumīga tabakas ražošana ir pieaugusi visā ES, un gandrīz visās dalībvalstīs ir atklātas nelikumīgas ražotnes. Turklāt tirgū parādās arvien vairāk jaunu produktu, sevišķi tādu, kas piesaista gados jaunākus patērētājus.

04 Pēdējo desmit gadu laikā ES un tās dalībvalstis ir veikušas virkni pasākumu, lai šīs nelikumīgās darbības apkarotu. Tie ietver ES stratēģijas pieņemšanu cīņai pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību (2013), kurai pievienoti divi rīcības plāni (2013, 2018), svarīgu tiesību aktu noteikumu pārskatīšanu un tiesībaizsardzības iestāžu sadarbības stiprināšanu. Starptautiskā līmenī ES un tās dalībvalstis ir arī ratificējušas un īstenojušas Pasaules Veselības organizācijas (PTO) Pamatkonvenciju par tabakas kontroli (PKTK), kā arī ES un 19 dalībvalstis ir ratificējušas Protokolu par tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības novēršanu (PKTK protokols).

05 Šīs revīzijas mērķis bija novērtēt Komisijas un dalībvalstu īstenoto pasākumu efektivitāti šīs nelikumīgās tirdzniecības apkarošanā. Mēs pārbaudījām operatīvās informācijas vākšanas sistēmu, ko izmanto datu vākšanai par šo noziedzīgo darbību, to, kā dalībvalstu muitas dienesti izstrādā un īsteno kontroles un sadarbojas, lai atklātu un apkarotu šo tirdzniecību, Komisijas politiku un uzraudzības sistēmu, kā arī to, kā Komisija atbalsta dažādus pasākumus šīs tirdzniecības apkarošanai.

06 Revīzija aptvēra laikposmu no 2023. līdz 2025. gadam. Mūsu revidējamās struktūras bija Komisija (Nodokļu politikas un muitas savienības ģenerāldirektorāts (*TAXUD* ĢD) un Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai (*OLAF*)) un kompetentās valstu iestādes četrās dalībvalstīs (Beļģijā, Spānijā, Polijā un Rumānijā). Minētās dalībvalstis izvēlējāmies, pamatojoties uz pieejamo informāciju par konfiskācijām, nelikumīgām ražotnēm, piegādes ķēdēm un ģeogrāfisko sadalījumu. Mēs arī aptaujājām kompetentās iestādes visās dalībvalstīs, ko neapmeklējām. Plašāka un detalizētāka informācija par mūsu revīzijas tvērumu un pieeju ir sniegta ***I pielikumā***.

07 2023. gadā Komisija atkārtoti apstiprināja, ka cīņa pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību ir un paliks tās prioritāte[1]. Ceram, ka mūsu novērojumi sniegs papildu informāciju, kas gan Komisijai, gan dalībvalstīm palīdzēs efektīvāk izstrādāt ES atbildes pasākumus cīņā pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību, kā arī stiprinās sadarbību, lai uzlabotu šīs cīņas efektivitāti.

Mūsu konstatējumi un ieteikumi

08 Kopumā secinājām, ka Komisijas un dalībvalstu rīcība tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā nebija pietiekami stingra prioritāšu skaidrības un ES līmeņa koordinācijas ziņā. Neraugoties uz ieguldītajām pūlēm, šī situācija joprojām Eiropas Savienībai rada pastāvīgus un sarežģītus izaicinājumus.

[1] Komisijas dienestu darba dokuments – *"Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade"*. SWD(2023) 409.

09 Mūsu revīzija liecina, ka informācija par tabakas nelikumīgo tirdzniecību ES un dalībvalstu līmenī ir sadrumstalota un Komisijai trūkst visaptverošu datu, lai aplēstu tirgus lielumu, tā struktūru un ekonomisko ietekmi. Dalībvalstu rīcību ierobežo pašreizējā ES tiesiskā regulējuma trūkumi un nepilnības, kā arī sadrumstalotā lomu sadale starp dažādajiem iesaistītajiem dalībniekiem. Turklāt atšķiras valstu pieejas šīs nelikumīgās darbības apkarošanai atšķiras, un joprojām pastāv nepilnības sadarbībā. ES ieguldījums tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā ir sadrumstalots, un pašreizējai pieejai trūkst skaidru prioritāšu. Visbeidzot, Komisija līdz šim nav veikusi sistemātisku ES un dalībvalstu pasākumu ietekmes novērtējumu šīs problēmas apkarošanai.

Tabakas nelikumīgās tirdzniecības apmērs, struktūra un ekonomiskā ietekme ES līmenī nav zināma

10 Mūsu revīzija liecina, ka, neraugoties uz Komisijas centieniem, joprojām ir trūkumi saistībā ar datu vākšanu, kvalitāti un izmantošanu attiecībā uz tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību. Vairākas ES struktūras (Eiropas Savienības Aģentūra tiesībaizsardzības sadarbībai (Eiropols), *TAXUD* ĢD un *OLAF*) vāc informāciju no dalībvalstīm par nelikumīgās tirdzniecības dažādiem aspektiem, kā rezultātā ES līmenī veidojas sadrumstalota operatīvās informācijas aina. (***17***.-***24***. punkts).

11 Turklāt ne Komisijas, ne dalībvalstu līmenī nav ticama novērtējuma par kopējā nelikumīgā tabakas tirgus apjomu vai tā ekonomisko ietekmi ES. Lai gan Komisijas ziņošanas process ir uzlabojies, pieejamie dati lielā mērā balstās uz konfiskāciju gadījumiem un tāpēc nesniedz pilnīgu priekšstatu par situāciju (***25***.-***33***. punkts).

1. ieteikums

Sniegt visaptverošu un savlaicīgu pārskatu par nelikumīgu tabakas izstrādājumu tirgu ES

Komisijai ir:

a) jāuzlabo operatīvās informācijas apmaiņa starp dalībniekiem, kas iesaistīti cīņā pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību, nodrošinot, ka *OLAF* ir piekļuve informācijai un datiem, kas nepieciešami efektīvas krāpšanas apkarošanas analīzes veikšanai;

b) jāsniedz dalībvalstīm papildu norādījumi, lai veicinātu konsekventu, pilnīgu un precīzu datu savlaicīgu iesniegšanu, kā arī jāatbalsta dalībvalstis automatizētas elektronisko datu pārraides sistēmas izstrādē par nelikumīgu tabakas tirdzniecību; un

c) sadarbībā ar dalībvalstīm ir jāizveido stingra un saskaņota pieeja nelikumīgā tabakas tirgus apjoma un ekonomiskās ietekmes regulārai novērtēšanai un uzraudzībai ES, pamatojoties uz attiecīgajos Komisijas pētījumos ierosinātajām metodoloģijām.

Ieviešanas mērķtermiņš: 2029. gads

Sadarbība un informācijas apmaiņa starp dalībvalstīm ir nevienmērīga, un nacionālās pieejas cīņai pret tabakas nelikumīgu tirdzniecību atšķiras

12 Mēs konstatējām, ka dalībvalstu centieni tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā ir nevienmērīgi un ES tiesību akti vēl nav pilnībā saskaņoti. ES tiesiskais regulējums dod dalībvalstīm rīcības brīvību pieņemt pasākumus tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanai un tādējādi rada izpildes nepilnības ES, ko var izmantot organizētās noziedzīgās grupas (***35***.-***39***. punkts). Turklāt valstu kontroles sistēmās joprojām pastāv neatbilstības, kas atspoguļo atšķirības tiesiskajā un administratīvajā vidē. Dalībvalstīs ievērojami atšķiras kompetences, prioritātes un tehniskās iespējas. Tas vēl vairāk sarežģī cīņu pret tabakas nelikumīgu tirdzniecību ES un palielina nekoordinētas reaģēšanas risku (***40***.-***50***. punkts). Turklāt atšķirās ar tabaku saistītu nodarījumu definīcijas un piemērojamo sodu bargums (***51***.-***54***. punkts).

13 Mēs arī konstatējām trūkumus sadarbībā un informācijas apmaiņā starp dalībvalstīm. Divu saziņas kanālu izmantošana dažādās dalībvalstīs atšķiras, un apmainītās informācijas savlaicīgums un kvalitāte nav konsekventa (*55*.-*66*. punkts). Turklāt lielākajai daļai dalībvalstu ir brīvprātīgas vienošanās ar tabakas ražotājiem, un tas rada bažas par pārredzamību un atbilstību PKTK 5. panta 3. punkta prasībām (*67*.-*72*. punkts).

2. ieteikums

Turpināt atbalsta sniegšanu dalībvalstu centieniem apkarot tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību

Komisijai arī turpmāk ir jāatbalsta dalībvalstu centieni, veicot šādas darbības:

a) paskaidrojot dalībvalstīm, kāds ir pastāvošo informācijas apmaiņai pieejamo ES komunikācijas sistēmu konkrētais tiesiskais regulējums un darbības mērķis;

b) stiprinot sadarbību starp kompetentajām valstu iestādēm, veicinot pilnīgu, savlaicīgu un precīzu informācijas apmaiņu;

c) veicinot izpratni par vajadzīgajiem aizsardzības pasākumiem sadarbībā ar tabakas ražotājiem un sekmējot atbilstību Pamatkonvencijas par tabakas kontroli pārredzamības un integritātes noteikumiem.

Ieviešanas mērķtermiņš: 2028. gads

ES ieguldījums cīņā pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību ir sadrumstalots, tam trūkst skaidru prioritāšu, un tā ietekme netiek novērtēta

14 Atbildība par cīņu pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību ES ir sadalīta starp vairākiem dalībniekiem. Lai gan pastāv koordinācijas mehānisms kopīgām operācijām, kuras īsteno Padomes Tiesībaizsardzības darba grupa muitas jautājumos (*LEWP-C*), nav vienas struktūras, kuras kompetencē būtu īstenot vispārēju koordinācijas lomu. Tas ir veicinājis ES iniciatīvu sadrumstalotību, kas rada pārklāšanās risku, tādējādi palielinot administratīvo slogu (*75*.-*83*. punkts).

15 Komisija atbalsta dalībvalstis cīņā pret nelikumīgu tirdzniecību galvenokārt ar operatīvo darbību palīdzību, bet neuzrauga ES darbību īstenošanu un nevērtē to ietekmi un efektivitāti. Šai pieejai trūkst skaidru prioritāšu (*84*.-*102*. punkts).

16 Visbeidzot, *OLAF* pārvalda abus nolīgumus ar tabakas ražotājiem. Līdz šim tas nav veicis visaptverošu novērtējumu par ietekmi, ko rada ES nolīgumi ar tabakas ražotājiem (***103***.-***108***. punkts).

3. ieteikums

Stiprināt ES pieeju tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanai

Komisijai vajadzētu uzņemties aktīvāku lomu cīņā pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību. Konkrēti, tai:

a) sadarbībā ar kompetentajām ES struktūrām, kas iesaistītas krāpšanas apkarošanas struktūrā, ir jānosaka stratēģiskie mērķi un skaidras prioritātes, pamatojoties uz saskaņotu un uz nākotni vērstu pieeju, vienlaikus saglabājot elastību, lai varētu ātri reaģēt uz jauniem riskiem;

b) jāizvērtē, vai ES nolīgumi ar tabakas ražotājiem būtu jāatjauno pēc to termiņu beigām; un

c) regulāri jāizvērtē ES un dalībvalstu pasākumu ietekme šajā jomā un jāizmanto šie rezultāti, lai pielāgotu savu rīcību.

Ieviešanas mērķtermiņš: 2029. gads

02

Plašāka informācija par mūsu apsvērumiem

Tabakas nelikumīgas tirdzniecības apmērs, struktūra un ekonomiskā ietekme ES līmenī nav zināma

17 Gan ES struktūrām, gan dalībvalstīm ir pienākums vērsties pret krāpšanu un jebkādām citām nelikumīgām darbībām, kas skar ES finanšu intereses[2]. Lai aizsargātu ES finanšu intereses un izstrādātu efektīvus pasākumus tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanai, ir svarīgi skaidri izprast tirgus lielumu un tā ekonomisko ietekmi. Mēs pārbaudījām, vai Komisijai ir atbilstoša operatīvās informācijas vākšanas sistēma ticamu datu vākšanai un vai tā izmantoja šo sistēmu operatīvo darbību un politikas lēmumu mērķtiecīgai virzīšanai.

[2] Līgums par Eiropas Savienības darbību (LESD), 325. panta 1. punkts.

Sadrumstalota informācija un ziņošana rada nepilnīgu priekšstatu

18 ES tiesību aktos nav tādu noteikumu, kas dalībvalstīm uzliktu par pienākumu vākt visaptverošus datus par tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību. Tas nozīmē, ka visi no dalībvalstīm savāktie dati ir sniegti brīvprātīgi.

19 Revīzijas laikā konstatējām, ka dažādi ES dalībnieki vāc informāciju un ziņo par tabakas nelikumīgu tirdzniecību, izmantojot atšķirīgas metodikas un ziņošanas praksi.

- Pirmkārt, lai atbalstītu dalībvalstis, informāciju par nelikumīgām ražotnēm, to jaudu un tabakas izstrādājumu veidiem vāc Eiropols[3], galvenokārt izmantojot Eiropas daudzdisciplīnu platformas pret noziedzības draudiem (*EMPACT*) pasākumus.

- Otrkārt, *TAXUD* ĢD katru gadu sagatavo muitas savienības darbības rezultātu (*CUP*) ziņojumu, kurā iekļauta īpaša iedaļa par nelikumīgām cigaretēm un tabaku. *CUP* ziņojumā ir sniegta detalizēta informācija par nelikumīgās tabakas un cigarešu ikgadējo daudzumu, ko valstu muitas iestādes ir konfiscējušas, rīkojoties vienas pašas vai sadarbībā ar citām iestādēm. Ziņotie nelikumīgās tabakas un cigarešu daudzumi ir sadalīti pa transporta veidiem un atrašanās vietām (pie ES ārējās robežas vai valsts iekšienē). *CUP* ziņojumā ir sniegta detalizēta informācija par to, kā muitas iestādes apkaro nelikumīgu tabakas tirdzniecību, un šī informācija ir pamatota ar konfiskāciju skaitu. Tajā ir sniegts arī ieskats saistītajās tendencēs.

- Treškārt, *OLAF* analizē un regulāri iepazīstina dalībvalstis ar datiem par tabakas konfiskācijas gadījumiem, galvenokārt ekspertu grupā par cīņu pret nelikumīgu tabakas tirdzniecību. Šo ekspertu grupu veido ES dalībvalstu iestāžu, galvenokārt muitas, pārstāvji, un to vada *OLAF*, kas sniedz padomus Komisijai par tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību, jo īpaši par cigarešu kontrabandu.

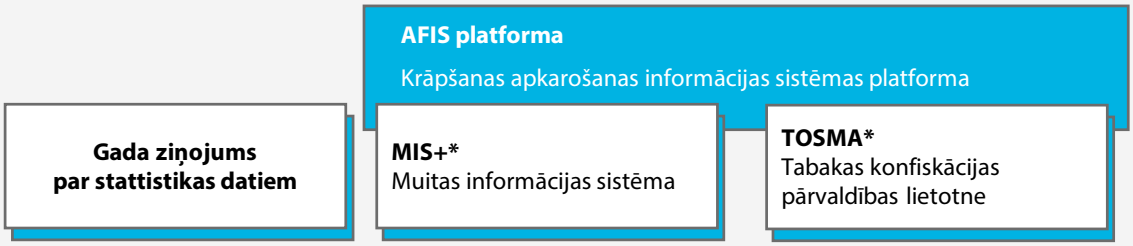
20 *OLAF* no dalībvalstīm vāc datus par tabakas konfiskāciju, izmantojot trīs dažādus avotus (***1. izcēlums***). Tomēr attiecībā uz nelikumīgu tabakas ražošanu mēs konstatējām, ka *OLAF* apkopotie dati attiecas arī uz kopējo atklāto nelikumīgo ražotņu skaitu.

---

[3] Regula (ES) 2016/794.

1. izcēlums

To konfiskācijas gadījumu dati, par kuriem ziņots *OLAF*



Visaptverošākais datu avots, kas sniedz **informāciju par visām konfiskācijām**, tostarp sadalījumu pēc izstrādājumu veida (cigaretes, tinamā tabaka, jēltabaka un citi izstrādājumi) un zīmola.

Labākās **izmeklēšanas iespējas**, jo sniedz plašāku informāciju par **konkrētu konfiskāciju** (piem., datus par iesaistītajām personām un uzņēmumiem, "modus operandi", vietu, maršrutu). Vienīgais informācijas avots par aktīvām izmeklēšanām.

Piemērota tikai ziņošanai par tādu tabakas izstrādājumu **konfiskāciju**, uz kuriem attiecas **spēkā esošie tabakas nolīgumi**. Vienīgais informācijas avots, kas ļauj atšķirt īstas konfiscētas preces no viltojumiem.

Gada ziņojumi
Bez ierobežojuma

Ad hoc ziņošana
(vismaz 100 000 cigarešu)

Ad hoc ziņošana
(50 000 cigarešu)

** Gan MIS+, gan ToSMA ir moduļi, kas integrēti KAIS platformā, kuru pārvalda OLAF.*

Avots: ERP, pamatojoties uz Komisijas dokumentu.

21 Kopumā mēs uzskatām, ka Komisija pēdējos gados ir uzlabojusi operatīvās informācijas vākšanas procesu. Tā ir sniegusi norādījumus un veidnes valstu iestādēm, lai skaidrotu definīcijas un standartizētu praksi to datu vākšanas procesos. Tomēr trūkumi datu pilnīguma ziņā, nevienmērīgā datu detalizācijas pakāpe un dalībvalstīs savākto datu kvalitāte joprojām ietekmē analīzes konsekvenci ES līmenī. Piemēram, nevar izslēgt, ka Komisijas gada ziņojumos daļa konfiskāciju, par kurām paziņots attiecīgajā gadā, attiecās uz iepriekšējā gadā veiktām konfiskācijām.

22 Komisija ir veikusi pasākumus, lai palīdzētu dalībvalstīm ziņošanas procesā, un ir izstrādājusi iespējas datu automātiskai pārsūtīšanai no dalībvalstīm. Tomēr revīzijas laikā (2025. gada oktobrī) nebija automatizētas elektroniskas sistēmas, lai visus datus par tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību pārnestu no valstu sistēmām uz ES līmeņa sistēmām.

23 *OLAF* ir pastiprinājis savu datu analīzes kapacitāti, lai uzlabotu operatīvās informācijas ieguvi. Konkrēti, tas ir izstrādājis analītisku platformu (*Fraud AP*) datu analīzes un operatīvās informācijas atbalstam. Šo krāpšanas apkarošanas platformu *OLAF* un dalībvalstu iestādes izmanto, lai novērstu un atklātu krāpšanu muitas jomā, arī tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību. Turklāt tika izveidota īpaša grupa darbam ar Krāpšanas apkarošanas informācijas sistēmas (*AFIS*) un muitas analīzes jautājumiem. Tomēr joprojām pastāv nepilnības piekļuvē datiem, kas vajadzīgi, lai efektīvi apkarotu tabakas nelikumīgu tirdzniecību. Proti, *OLAF* nav piekļuves Importa kontroles sistēmas 2 (IKS2) datiem, bet *TAXUD* ĢD tāda ir. Ņemot vērā *OLAF* pilnvaras, šos datus varētu izmantot, lai labāk atbalstītu tā izmeklēšanas vajadzības, ļaujot mērķtiecīgi pārbaudīt aizdomīgus sūtījumus un nodrošinot ātrāku reaģēšanu. Tas uzlabotu šīs nelikumīgās darbības novēršanu un atklāšanu.

24 Kopumā novērojām, ka operatīvā informācija ES līmenī ir izkliedēta un sadrumstalota, un tas var radīt gan nepilnības operatīvajā informācijā, gan dublēšanos ziņošanā par konfiskācijas gadījumiem dalībvalstu iestādēm.

Komisijai trūkst uzticamas ES mēroga aplēses par nelikumīgo tabakas tirgu, tā struktūru un ekonomisko ietekmi

25 Saskaņā ar LESD 325. pantu un ņemot vērā Komisijas pienākumu aizsargāt ES finanšu intereses, tai būtu efektīvi jāreaģē, lai apkarotu tabakas nelikumīgu tirdzniecību. Tas ietver arī nelikumīgā tabakas tirgus lieluma, struktūras un ekonomiskās ietekmes novērtēšanu, lai nodrošinātu stabilu pamatu problēmas apmēra izpratnei. Mēs novērtējām Komisijai pieejamo informāciju un tās veikto analīzi šajā saistībā.

26 Šā nelikumīgā tabakas tirgus apjoma izvērtēšana ir metodoloģisks izaicinājums, jo šī nelikumīgā tirdzniecība jau pēc savas būtības ir nelikumīga un slepena darbība. Nolūkā risināt šo problēmu Komisija veica pētījumu, lai izstrādātu uzticamu, stabilu, atkārtojamu un neatkarīgu metodoloģiju, ko varētu izmantot gan Komisija, gan dalībvalstu iestādes. Komisijas 2020. gada pētījumā tika norādīts, ka tirgus novērtēšanas nolūkā būtu jāapsver metodiku kombinēšanas iespēja. Tajā tika piedāvāti vairāki metodoloģiskie risinājumi atkarībā no pieejamo resursu apjoma.

27 Kopš tā laika Komisija nav sagatavojusi neatkarīgu novērtējumu par tirgus apjomu, tā struktūru vai tā ekonomisko ietekmi. Tomēr Komisijas 2020. gada pētījumā bija ietvertas atsauces uz citiem pētījumiem, tostarp uz ikgadējo *KPMG* ziņojumu un tajā ietvertajiem rezultātiem. Šajā ziņojumā, kuru pasūtījis kāds tabakas izstrādājumu ražotājs, ir novērtēts tirgus mērogs un attīstība 38 Eiropas tirgos, ieskaitot visas ES dalībvalstis. Mēs atzīmējām, ka vairākas ieinteresētās personas[4] šo ziņojumu ir rūpīgi pārbaudījušas un kritizējušas, tāpēc tas būtu jāinterpretē ar pienācīgu piesardzību.

28 Sākot no 2023. gada, *OLAF* ir uzlabojis savu ikgadējo ziņošanu Tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanas ekspertu grupai (***19***. punkts), veicot šādas darbības:

- sadalot tabakas izstrādājumus pa kategorijām,
- iekļaujot jaunus izstrādājumus (piem., ūdenspīpes, karsējamo tabaku), kā arī
- paātrinot ziņošanas procesu.

29 Tajā pašā laikā dati, ko *OLAF* izmanto, lai sniegtu norādes par tirgus struktūras tendencēm, galvenokārt ir balstīti uz iepriekšējos gados veiktajām konfiskācijām. Tomēr tikai šie dati par konfiskācijām nesniedz pilnīgu un savlaicīgu priekšstatu par tirgus kopējo lielumu.

30 Mūsu apsekojuma rezultāti parādīja, ka četrām dalībvalstīm bija oficiāli dati nelikumīgā tabakas tirgus lieluma novērtēšanai, savukārt citas paļāvās uz nozares finansētiem pētījumiem, piemēram, *KPMG* ziņojumu. Turklāt mūsu apmeklētās dalībvalstu iestādes norādīja, ka attiecībā uz tirgus lielumu būtu jāveic ES līmeņa novērtējums, kas būtu neatkarīgs no tabakas nozares ietekmes.

[4] *White paper legacy Book on Tobacco*. Eiropas Parlaments, 2024.

31 Mūsu revīzija arī parādīja, ka pašlaik nav veikts visaptverošs un pamatots novērtējums par tabakas izstrādājumu nelikumīgās tirdzniecības finansiālo ietekmi saistībā ar zaudētajiem nodokļu ieņēmumiem. *OLAF* gada pārskatos ir sniegti dati par tabakas nelikumīgas tirdzniecības finansiālo ietekmi (saistībā ar darbībām, kurās *OLAF* ir piedalījies), bet nav aplēsts kopējais kaitējums, ko ES radījuši nodokļu ieņēmumu zaudējumi. Saskaņā ar *OLAF* 2025. gada ziņojumu tā darbību rezultātā visā pasaulē tika konfiscēti gandrīz 427 miljoni nelikumīgu cigarešu, ieskaitot 219 miljonus cigarešu, kas konfiscētas pie ES ārējām robežām. *OLAF* arī palīdzēja konfiscēt 411 kilogramus jēltabakas un 53,6 kilogramus ūdenspīpju tabakas. *OLAF* darbs šajā jomā novērsa vairāk nekā 178 miljonu EUR zaudējumus ES un valstu budžetiem. Nesenos *TAXUD* ĢD dokumentos[5] ir sniegtas aplēses par zaudētajiem nodokļu ieņēmumiem, pamatojoties uz ārējiem pētījumiem (13 miljardi EUR 2023. gadā), taču šīs aplēses arī jāinterpretē piesardzīgi. 2024. gadā Komisija, atbildot uz Parlamenta jautājumu, apstiprināja, ka tās rīcībā nav informācijas par finansiālajiem zaudējumiem, kas atsevišķām dalībvalstīm radušies šīs nelikumīgās darbības rezultātā.

32 Mēs pieņemam zināšanai, ka Komisija ir uzsākusi īpašu pētījumu, lai risinātu galvenos metodoloģiskos jautājumus saistībā ar tabakas akcīzes nodokļa ieņēmumu starpības aprēķināšanā. Mērķis ir izstrādāt ticamus aprēķinus, kas ļautu noskaidrot, kādi faktori ietekmē šo atšķirību, tostarp nelikumīgo tirdzniecību.

33 Kopumā mēs uzskatām, ka nelikumīgā tabakas tirgus apjoma un tā ekonomiskās ietekmes novērtēšana nodrošinātu nepieciešamo pamatu, lai izprastu problēmas mērogu, izstrādātu atbilstīgus pasākumus un novērtētu šā tirgus apkarošanai veikto darbību ietekmi. Tomēr mēs norādām, ka pašlaik ES nav neatkarīga un ticama novērtējuma par nelikumīgā tabakas tirgus apjomu, struktūru un ekonomisko ietekmi, kā arī nav visaptveroša novērtējuma par tā finansiālo ietekmi neiekasēto nodokļu ieņēmumu izteiksmē.

[5] Komisijas dienestu darba dokuments. Ietekmes novērtējuma ziņojums. SWD(2025) 560.

Sadarbība un informācijas apmaiņa starp dalībvalstīm ir nevienmērīga, un valstu pieejas cīņai pret tabakas nelikumīgu tirdzniecību atšķiras

34 Dalībvalstu muitas dienesti ir pirmie, kas cīnās pret preču nelikumīgu apriti, atklājot nelikumīgu tabakas izstrādājumu pārvietošanu pāri robežai un nelikumīgu ražotņu darbību. Tādējādi tiem ir galvenā loma ES finanšu interešu aizsardzībā un tās drošības nodrošināšanā. Mēs izvērtējām, kā dalībvalstu muitas dienesti organizē kontroles pasākumus un sadarbojas ar citām valsts iestādēm un ieinteresētajām personām nolūkā atklāt un apkarot tabakas nelikumīgu tirdzniecību.

ES tiesiskā regulējuma nepilnības ļauj valstīm piemērot atšķirīgas pieejas

35 Galvenais iemesls tam, kāpēc dalībvalstu pieejas atšķiras, ir saistīts ar pašu ES tiesisko regulējumu. Konstatējām, ka ES tiesību akti nav saskaņoti attiecībā uz galvenajām izejvielām, ko izmanto tabakas izstrādājumu ražošanā, it īpaši attiecībā uz jēltabaku un ražošanas iekārtām. Tāpat konstatējām, ka saskaņotības trūkst gan attiecībā uz jauno veidu tabakas izstrādājumiem (piemēram, jaunajiem karsējamās tabakas izstrādājumiem un e-cigarešu šķidrumiem), gan tabakas izstrādājumu pārdošanu tiešsaistē. Jēltabaka un ražošanas iekārtas neietilpst Tabakas izstrādājumu direktīvas[6] darbības jomā, tāpēc attiecībā uz tām nav noteikti ES mēroga standarti un izsekojamības prasības; jaunie tabakas izstrādājumi tiek regulēti tikai daļēji, un dalībvalstīm ir rīcības brīvība attiecībā uz pārdošanu tiešsaistē. Šīs regulējuma nepilnības var veicināt nelikumīgu tirdzniecību un radīt nevienlīdzīgu tirgus praksi.

[6] Direktīva 2014/40/ES (2014. gada 3. aprīlis) par dalībvalstu normatīvo un administratīvo aktu tuvināšanu attiecībā uz tabakas un saistīto izstrādājumu ražošanu, noformēšanu un pārdošanu un ar ko atceļ Direktīvu 2001/37/EK.

36 Svarīgs nelikumīgas ražošanas virzītājspēks ir jēltabakas piegādes ķēdes vājā kontrole. Faktiski pašreizējā ES regulējumā dalībvalstīm ir dota rīcības brīvība attiecībā uz pasākumu pieņemšanu tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanai. Visi muitas dienesti, kurus apmeklējām, pauda bažas par saskaņotības trūkumu ES līmenī, uzsverot, ka tas rada būtiskas nepilnības izpildē un ierobežo ES centienu efektivitāti šīs nelikumīgās darbības apkarošanā. Tās it īpaši norādīja, ka vājā vieta, ko var izmantot nelikumīgas ražošanas labā, ir tas, ka nav saskaņotu noteikumu par jēltabaku un citām svarīgām izejvielām (piemēram, ražošanas iekārtām, cigarešu papīru, cigarešu filtriem, aromatizētājiem un iepakojuma materiāliem).

37 Mūsu apsekojuma rezultāti liecina – lai gan lielākā daļa dalībvalstu ir ieviesušas pasākumus nolūkā regulēt tabakas ražošanai svarīgākās izejvielas, to fokuss un pieejas ievērojami atšķiras. Saskaņā ar apsekojuma respondentu sniegto informāciju pasākumi jēltabakas regulēšanai ir izplatītāki un bieži tiek īstenoti, izmantojot muitas un akcīzes nodokļa sistēmas. Tomēr šie pasākumi ES valstīs joprojām ir nevienādi, jo vairākas dalībvalstis piemēro tikai ierobežotus vai vispārīgus importa noteikumus, nevis konkrētas uzraudzības vai reģistrācijas prasības. Daudzās dalībvalstīs joprojām trūkst regulējuma attiecībā uz ražošanas iekārtu iegādi un licencēšanu. Runājot par apmeklētajām dalībvalstīm, Spānija, Polija un Rumānija līdz šim ir ieviesušas valsts noteikumus, kas dažādā mērā reglamentē šīs jomas. Tomēr apmeklētās kompetentās valstu iestādes norādīja, ka ES centienus cīņā pret nelikumīgu tabakas tirdzniecību ierobežo tiesiskais regulējums, kas ES līmenī nav pilnībā saskaņots.

38 Saskaņā ar Komisijas sniegto informāciju, ja ES neiejauksies, šīs problēmas, visticamāk, saglabāsies arī turpmāk[7]. 2025. gada jūlijā Komisija nāca klajā ar priekšlikumu pārskatīt Tabakas nodokļu direktīvu[8], lai modernizētu ES akcīzes nodokļa sistēmu. Priekšlikumā ir iekļauti pasākumi, kuru mērķis ir uzlabot jēltabakas uzraudzību, tādējādi novēršot ilgstošu nepilnību, uz kuru dalībvalstis ir atkārtoti norādījušas. Ar priekšlikumu arī paplašina Tabakas nodokļu direktīvas darbības jomu, lai tā attiektos uz attiecīgiem jauniem produktiem. Šā ziņojuma sagatavošanas laikā (2026. gada maijā) priekšlikums vēl nebija pieņemts.

39 Tomēr Komisijas priekšlikums attiecas tikai uz jēltabaku. Citas svarīgas izejvielas joprojām neietilpst saskaņoto ES regulējuma noteikumu darbības jomā, tāpēc, visticamāk, atšķirības valstu pieejās saglabāsies.

---

[7] Komisijas dienestu darba dokuments. Ietekmes novērtējums, SWD(2025) 560.

[8] Direktīva 2011/64/ES (2011. gada 21. jūnijs) par tabakas izstrādājumiem piemērotā akcīzes nodokļa struktūru un likmēm.

Atšķiras valstu kontroles sistēmas un izpildes panākšanas pieejas

40 Tā kā saskaņotu ES noteikumu nav, dalībvalstis darbojas ļoti atšķirīgā regulatīvajā vidē. Šajā sadrumstalotajā vidē organizētās noziedzīgās grupas var izmantot tādas vājās vietas kā nekonsekventa tiesību aktu izpilde un koordinētas ES mēroga pieejas trūkums tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā. Tāpēc mēs pārbaudījām, kā muitas dienesti dalībvalstīs organizē savus izpildes pasākumus, lai apkarotu nelikumīgu tabakas tirdzniecību.

41 Mūsu apmeklētajās dalībvalstīs konstatējām ievērojamas atšķirības institucionālajās struktūrās, tiesiskajā regulējumā un operatīvajās pieejās šīs nelikumīgās darbības apkarošanai. Šīs atšķirības ir saistītas ar dažādajām iesaistītajām iestādēm un to kompetencēm. Rezultātā valstu iestāžu piemērotās sistēmas, procedūras un kontroles visā ES ievērojami atšķiras.

42 Galvenā atšķirība ir saistīta ar atbildīgo iestāžu juridiskajām pilnvarām un mandātiem. Trīs apmeklētajās dalībvalstīs (Beļģijā, Spānijā, Polijā) muitas dienestiem bija plašas juridiskās pilnvaras un īpašas izmeklēšanas struktūras. Tas ļāva tiem veikt kriminālizmeklēšanu, koordinēt operācijas un aptvert gan administratīvos, gan operatīvos aspektus. Turpretim Rumānijā muitas dienesta pilnvaras aprobežojās ar administratīvo izmeklēšanu veikšanu, savukārt kriminālllietas ir vienīgi tiesībaizsardzības iestāžu kompetencē. Šādos gadījumos cīņa pret tabakas nelikumīgu tirdzniecību lielākā mērā balstās uz jauktām darba grupām un sadarbības nolīgumiem. Mūsu apsekojumā izgaismojās arī izpildes problēmas, kas saistītas ar sadrumstalotu valstu tiesisko regulējumu un institucionālo kārtību.

43 Konstatējām arī atšķirības ar PKTK protokolu saistīto pienākumu sadalē. Divās mūsu apmeklētajās dalībvalstīs (Beļģijā un Rumānijā) protokols bija Veselības ministrijas kompetencē, Polijā par to atbildēja Finanšu ministrija, savukārt Spānijā atbildība bija sadalīta starp Finanšu ministriju un Veselības ministriju. Šāda kārtība var apdraudēt īstenošanu, jo par protokolu atbildīgās iestādes var nebūt pietiekami informētas par tā ar muitas jautājumiem saistītajiem aspektiem, arī konfiskācijām un saistīto statistiku. Turklāt muitas viedoklis ne vienmēr tiek atspoguļots PKTK sanāksmēs, kurās piedalās dažādu valstu iestāžu pārstāvji.

44 Vēl viena būtiska atšķirība ir saistīta ar valstu stratēģiskajiem satvariem, kuru mērķis ir risināt tabakas nelikumīgas tirdzniecības problēmu. Konstatējām, ka apmeklēto dalībvalstu vidū pastāv ievērojamas atšķirības, kas atspoguļojās arī apsekojuma rezultātos. Trīs no apmeklētajām dalībvalstīm (Beļģija, Spānija, Rumānija) paļāvās uz plašāku valsts mēroga satvaru, nevis uz īpašām stratēģijām, savukārt tikai viena dalībvalsts (Polija) nelikumīgu tabakas tirdzniecību uzskatīja par augstas prioritātes jomu, kurai tā ir izstrādājusi konkrētu stratēģiju. Šo atšķirību dēļ dalībvalstīs atšķiras stratēģiskais fokuss un darbības prioritātes.

45 Konstatējām arī atšķirības operatīvajās spējās, salīdzinot mūsu apmeklētos muitas dienestus, kuriem ir modernas tehnoloģiskās spējas, ar dienestiem, kas šīs spējas vēl tikai attīsta. Kopumā trīs dalībvalstis (Beļģija, Spānija, Polija) izmanto plašu moderna tehnoloģiskā aprīkojuma klāstu, savukārt viena dalībvalsts (Rumānija) ikdienas pārbaudēs paļaujas uz tehnoloģijām, taču saskaras ar arvien lielāku vajadzību pēc augsto tehnoloģiju aprīkojuma vai lielākas datu pārvaldības jaudas. Atšķiras arī operatīvā prakse, kas atspoguļo katras dalībvalsts ģeogrāfisko atrašanās vietu (piemēram, garas ārējās sauszemes vai jūras robežas), riska vidi un institucionālās spējas. Operatīvā atbildība gulstas uz valstu iestādēm, un tas veicina nevienmērīgu tiesību aktu izpildes intensitāti ES, it īpaši starp pierobežas un pārējām valstīm, liela patēriņa valstīm un tranzīta valstīm, kā arī administrācijām ar atšķirīgu resursu līmeni.

46 Komisijas 2023. gada muitas reformas paketes priekšlikumā bija paredzēts izveidot jaunu ES muitas dienestu un ES muitas datu centru, kura mērķis ir centralizēt muitas datus, modernizēt riska pārvaldību un atbalstīt saskaņotāku izpildi visā ES. 2026. gada martā Padome un Eiropas Parlaments panāca politisku vienošanos par reformu[9], apstiprinot ierosināto elementu ieviešanu, lai gan šī pakete vēl nav pieņemta.

47 Neseni gadījumi uzskatāmi parāda nelikumīgo ražotņu mērogu un sarežģītības pakāpi, kā arī operatīvo sarežģītību, kas saistīta ar to likvidēšanu (***1. attēls***).

[9] ES muitas reforma: Padome un Parlaments vienojas par vērienīgu reformu (*Consilium*).

1. attēls | Piemērs liela mēroga nelikumīgai cigarešu ražotnei, kas likvidēta Beļģijā 2025. gadā



Avots: ERP.

48 Mūsu revīzijas gaitā novērojām, ka dalībvalstu pieejas nelikumīgu tabakas izstrādājumu un ražošanas iekārtu konfiscēšanai un iznīcināšanai kopumā ir līdzīgas, tomēr atšķiras glabāšanas kārtība un drošības pasākumi. Visās četrās mūsu apmeklētajās dalībvalstīs īstenotā standarta prakse attiecībā uz konfiscētajiem tabakas izstrādājumiem un ražošanas iekārtām ir tos konfiscēt, glabāt apsargātās noliktavās un pēc kompetentās iestādes atļaujas saņemšanas galu galā iznīcināt. Vienā no apmeklētajām dalībvalstīm (Polijā) bija iespējama dažu konfiscēto tabakas izstrādājumu tūlītēja iznīcināšana, turpretim citas dalībvalstis saskārās ar juridiskiem vai procesuāliem šķēršļiem, kuru dēļ vajadzīga ilgstoša glabāšana, kas savukārt rada lielas izmaksas un drošības riskus. Citā mūsu apmeklētajā dalībvalstī (Rumānijā) tiesību akti ļāva konfiscētas iekārtas vai neapstrādātu tabaku pārdot vai izsolīt, neparedzot efektīvus mehānismus to turpmākās izmantošanas uzraudzībai, tādējādi radot risku, ka šīs preces atkal nonāks nelikumīgajā tirgū.

49 Visbeidzot, revīzijas gaitā apzinājām arī labas prakses piemērus, kas palīdz cīnīties pret nelikumīgu tabakas tirdzniecību (***2. izcēlums***).

2. izcēlums

Labas prakses piemēri apmeklētajās dalībvalstīs

- Paplašinātas operatīvās pilnvaras, kas ļauj ātri iejaukties

Gan Beļģijas, gan Polijas valsts muitas dienestiem ir plašas izmeklēšanas pilnvaras, arī tiesības iekļūt noteiktās telpās bez iepriekšējas tiesas atļaujas. Polijā šīs pilnvaras attiecas arī uz tādu rīku izmantošanu kā automātiskā numura zīmju atpazīšanas sistēma, savukārt Beļģijā specializēti darbinieki, kuriem piešķirtas tiesu policijas pilnvaras, var veikt sarežģītas izmeklēšanas darbības (piemēram, starptautiskas novērošanas, kas ietver pārrobežu novērošanas operācijas).

- Pastāvīgas diennakts (24/7) komunikācijas un sadarbības struktūras

Beļģijā darbojas sistēma, kas diennakts režīmā nodrošina detalizētas informācijas par konfiskācijām nosūtīšanu izmeklēšanas vienībām un specializētajām muitas un akcīzes nodokļu darba grupām, savukārt Spānijas "Centro de Cooperación Operativa Permanente" darbojas 24 stundas diennaktī, 7 dienas nedēļā kā centrālais mezgls starpreģionālajai, valsts un starptautiskajai sadarbībai.

- Specializētas struktūras tabakas nelikumīgās tirdzniecības apkarošanai

Lai pastiprinātu cīņu pret šo nelikumīgo darbību, Rumānija ir izveidojusi specializētas organizatoriskās vienības, arī dienestu nelikumīgas tabakas izstrādājumu tirdzniecības apkarošanai, savukārt Polija šim nolūkam ir izveidojusi kompetences centru.

Avots: ERP.

50 Kopumā mūsu revīzija parādīja, ka valstu sistēmas šīs parādības apkarošanai un administratīvās struktūras ievērojami atšķiras, ietekmējot to, kā tiek organizētas kontroles un sadalītas atbildības jomas, kā tiek noteiktas stratēģiskās un operatīvās prioritātes un kā tiek izmantoti resursi. Rezultātā visā ES pastāv nevienveidīga metožu sistēma, kas palielina nekoordinētas un nesaskaņotas ES pieejas risku.

Noziedzīgi nodarījumi un sodi nav pietiekami saskaņoti

51 Mūsu revīzija arī parādīja, ka atšķiras ar tabaku saistītu noziedzīgu nodarījumu definīcijas un piemērojamo sodu smagums. Šo saskaņotības trūkumu attiecībā uz to, kā ES tiek klasificēta kontrabanda un nelikumīga ražošana un kādi sodi par to tiek piemēroti, apstiprināja arī mūsu apsekojuma rezultāti.

52 Deviņas dalībvalstis kontrabandu un nelikumīgo ražošanu uzskata tikai par noziedzīgiem nodarījumiem. Citas valstis piemēro jauktas sistēmas, kurās visi nodarījumi, kas nesasniedz noteiktās sliekšņvērtības, tiek izskatīti kā administratīvi pārkāpumi, savukārt smagākos gadījumos tiek sākts kriminālprocess. Saskaņā ar šīm sistēmām nelikumīga ražošana visbiežāk tiek uzskatīta par noziedzīgu nodarījumu, savukārt kontrabanda atkarībā no sliekšņvērtībām var tikt klasificēta kā administratīvs pārkāpums vai noziedzīgs nodarījums. Tomēr mēs konstatējām gadījumus, kad par nelikumīgu ražošanu piespriestie cietumsodi bija vieglāki nekā par kontrabandu. Šāda pieeja nav atturoša un nerisina problēmu, kas saistīta ar nelikumīgo ražotņu skaita pieaugumu (***08***. punkts).

53 Mēs arī uzskatām, ka atšķirīgas pieejas rada nevienmērīga atturēšanas līmeņa un nekonsekventu izpildes rezultātu risku. Trīs no mūsu apmeklēto dalībvalstu muitas dienestiem (Beļģijā, Spānijā, Rumānijā) aicināja saskaņot gan nodarījumu definīcijas, gan sodus visā ES. Rumānija norādīja – ja nav saskaņotu sodu par tabakas nelikumīgu tirdzniecību, pastāv risks, ka veidosies nepilnības izpildē un tik veicināta noziedzīgu darbību pārvietošana uz jurisdikcijām, kurās sodi nav tik stingri.

54 Svarīga loma tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā ir muitas dienestiem. Tāpēc revīzijas laikā mēs aicinājām tos norādīt galvenos aspektus, kurus, pēc to domām, būtu prioritāri jāregulē ES līmenī, lai padarītu šīs parādības apkarošanu efektīvāku. To atbildēs konsekventi tika norādītas vienas un tās pašas jomas, kurās muitas dienesti saskatīja iespēju pastiprināt regulējumu ES līmenī. Tas bija skaidrs un konsekvents vēstījums – gan valstīs spēkā esošo noteikumu sadrumstalotība, gan regulējuma trūkums svarīgās jomās rada neaizsargātību, ko dalībvalstis vienas pašas nevar novērst. Tie uzsvēra, ka pasākumi ES līmenī palīdzētu novērst regulējuma nepilnības saistībā ar jēltabaku un citām svarīgām izejvielām, nodrošinātu saskaņotu pieeju jauniem produktiem un pārdošanai tiešsaistē, kā arī radītu vienotāku sodu sistēmu. Šīs prioritātes atspoguļojās arī apsekojumā saņemtajās atsauksmēs, kurās līdzīgi tika uzsvērta vajadzība pēc saskaņotāka ES regulējuma.

Joprojām pastāv nepilnības sadarbībā un informācijas apmaiņā starp dažādajiem dalībniekiem

55 Sadarbībai ir svarīga loma tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā, un tā notiek valsts, pārrobežu un ES līmenī. Šādas kārtības pamatā ir ES tiesību akti[10], kuros noteikti dalībvalstu pienākumi attiecībā uz sadarbības, savstarpējas palīdzības, informācijas apmaiņas un krāpšanas novēršanas pasākumiem. Mēs izvērtējām, kā mūsu apmeklēto dalībvalstu iestādes sadarbojās operatīvās koordinācijas un operatīvās informācijas apmaiņas jomā, kā tās izmantoja ES sakaru sistēmas un kā tās iesaistīja citas ieinteresētās personas.

56 Kopumā mūsu revīzija parādīja, ka valstu sadarbība apmeklētajās dalībvalstīs ir pienācīga, taču konkrētos gadījumos ir vērojami būtiski strukturāli ierobežojumi. Muitas dienesti, policija, robežsardze un prokuratūra parasti apmainās ar informāciju un veic kopīgas operācijas, tomēr sadarbības līmenis atšķiras. Dažos gadījumos tā balstās uz neformālu kārtību vai vispārējiem sadarbības nolīgumiem, taču informācijas sistēmas ne vienmēr ir sadarbspējīgas un sadarbība valsts līmenī joprojām ir nepietiekami integrēta, un tas rada kavēšanos informācijas apmaiņā.

57 Izmeklēšanu var kavēt un valstu iestāžu kopīgu operāciju efektivitāti var ietekmēt arī atšķirības pilnvarās, piekļuves tiesībās un operatīvajās prioritātēs. Lai gan integrētāki koordinācijas mehānismi, kopīgi analītiskie rīki un reāllaika informācijas apmaiņas infrastruktūra dažādā mērā pastāv trīs apmeklētajās dalībvalstīs (Beļģijā, Spānijā, Polijā), šāda prakse nav vienmērīga, un tas veicina nekonsekventu nacionālo rīcību tabakas izstrādājumu nelikumīgās tirdzniecības apkarošanā. Ņemot vērā to, ka tabakas nelikumīgā tirdzniecība ir globāla parādība un nelikumīgie tīkli darbojas transnacionālā līmenī, šie valstu līmeņa ierobežojumi ietekmē arī pārrobežu koordināciju.

58 Lai nodrošinātu efektīvu pārrobežu darbību, valstu iestādēm ir reāllaikā jāsadarbojas ar visām iesaistītajām dalībvalstīm visā nelikumīgās piegādes ķēdē, lai tās varētu laikus identificēt nelikumīgus tabakas sūtījumus vai ražotnes un izsekot saistītu izstrādājumu apritei nolūkā veikt iedarbīgus izpildes pasākumus. Tas viss ir atkarīgs no ātras informācijas apmaiņas un interpretācijas tādā veidā, kas precīzi atspoguļo darbības realitāti. Tādēļ, lai pieņemtu pamatotus lēmumus un nodrošinātu saskaņotu rīcību, būtiskas ir augstas kvalitātes datu plūsmas.

---

[10] Tostarp Savienības Muitas kodeksu un tiesisko regulējumu, kas reglamentē Eiropola, *OLAF* un ES informācijas apmaiņas sistēmu darbību.

59 Tomēr pārrobežu operatīvās informācijas apmaiņa joprojām ir nevienmērīga. Dalībvalstu iestādes apmainās ar informāciju ar saviem partneriem, it īpaši ar kaimiņvalstīm, taču informācijas apjoms un konsekvence atšķiras pat gadījumos, kad ir norādes par lietas pārrobežu nozīmi. Revīzijas laikā katrā no apmeklētajām dalībvalstīm atlasījām 10 konfiskācijas gadījumus, lai pārbaudītu, vai informācija ir kopīgota ar citas dalībvalsts kompetentajām iestādēm. Pamatojoties uz izlases veidā pārbaudītajām 10 lietām katrā dalībvalstī, konstatējām, ka sadarbība notikusi attiecīgi tikai 2, 3, 4 un 5 gadījumos no 10.

60 Arī mūsu apmeklētie muitas dienesti ziņoja, ka tie dažkārt saņem nepilnīgu vai novēlotu informāciju, un norādīja uz nekonsekvenci nosūtītās informācijas veidā un detalizācijas pakāpē. Tā rezultātā kopīgotās informācijas kvalitāte, pilnīgums un savlaicīgums ievērojami atšķiras. Šīs atšķirības ierobežo dalībvalstu spēju veikt riska analīzi, kavē turpmākus operatīvos pasākumus un mazina to efektivitāti, reaģējot uz jauniem apdraudējumiem. Visas četras mūsu apmeklētās dalībvalstis norādīja, ka galvenā prioritāte, lai sekmīgāk cīnītos pret nelikumīgu tabakas tirdzniecību, ir ātrāka un labāk strukturēta pārrobežu informācijas apmaiņa reāllaikā. Mūsu apsekojuma rezultāti parādīja arī to, ka viena no galvenajām jomām, kurā ES vajadzīgi uzlabojumi, lai efektīvāk cīnītos pret šo parādību, ir ciešāka pārrobežu sadarbība.

61 Dalībvalstu iestādēm ir pieejamas vairākas sistēmas saziņai un datu apmaiņai, un katra no tām ir saistīta ar konkrētu tiesisko regulējumu un darbības mērķi.

- Drošas informācijas apmaiņas tīkla lietojumprogramma (*SIENA*), ko pārvalda Eiropols, ir paredzēta tiesībaizsardzības informācijas apmaiņai; nodrošinot operatīvo un izmeklēšanas saziņu, kā arī kriminālizlūkošanas informācijas kopīgošanu.

- Krāpšanas apkarošanas informācijas sistēma (*AFIS*), ko pārvalda *OLAF* – tiek izmantota administratīvajai sadarbībai saskaņā ar Padomes Regulu (EK) Nr. 515/97, tostarp savstarpējās palīdzības ziņojumu apmaiņai.

- Lai gan Neapoles II konvencija[11] nenodrošina īpašu saziņas sistēmu, tā nodrošina juridisko pamatu muitas datu apmaiņai kriminālllietās, arī ar tabaku saistītās izmeklēšanās.

[11] Konvencija, kas izstrādāta, pamatojoties uz Līguma par Eiropas Savienību K3. pantu, par muitas pārvalžu savstarpēju palīdzību un sadarbību. OV C 24, 23.1.1998., 2.–22. lpp.

62 Tomēr praksē mēs konstatējām, ka minēto sistēmu izmantošana apmeklētajās dalībvalstīs atšķiras. Lielākā daļa no šīm muitas iestādēm galvenokārt izmanto sistēmu *SIENA*, savukārt pārējās biežāk izmanto *AFIS* vai sadarbojas saskaņā ar Neapoles II konvenciju. Turklāt darba gaitā atklājās, ka izpratne par katram kanālam piemērojamo tiesisko pamatu ne vienmēr ir vienota un informācija dažkārt tiek nosūtīta, izmantojot sistēmas, kas šim nolūkam nav paredzētas, piemēram, izmantojot sistēmu SIENA informācijas apmaiņai, uz kuru attiecas Regula (EK) Nr. 515/97. Turklāt saskaņā ar Komisijas Balto grāmatu krāpšanas apkarošanas arhitektūras pārskatīšanai[12] Regulas (EK) Nr. 515/97 informācijas apmaiņas noteikumi netiek izmantoti pilnībā, un efektīvāka izmantošana stiprinātu valstu administratīvo iestāžu savstarpējo palīdzību krāpšanas novēršanas jomā.

63 Vairāku saziņas kanālu līdzāspastāvēšanu un nevienmērīgu izpratni par attiecīgo tiesisko regulējumu vēl vairāk sarežģī tas, ka muitas iestādes visā ES darbojas uz dažādu pilnvaru un kompetenču pamata (***42***. punkts). Tas arī ietekmē to, kā un ar ko tās apmainās ar informāciju. Šī situācija operatīvā līmenī dažkārt var radīt neskaidrības. Kopumā šī situācija rada darbības problēmas un palielina risku, ka informācijas apmaiņa notiek, izmantojot juridiski un tehniski nepiemērotus kanālus. Mūsu apsekojuma atbildēs dalībvalstis arī norādīja, ka daudzie un dažādie saziņas kanāli apgrūtina operatīvās informācijas apmaiņu.

64 ES līmenī galvenā loma to sarežģīto izmeklēšanu atbalstīšanā, kurās iesaistītas vairākas dalībvalstis, ir *OLAF*. Piemēram, 2023. gadā *OLAF* palīdzēja valstu iestādēm likvidēt vienu no lielākajām nelikumīgo cigarešu ražotnēm Spānijā, kas bija saistīta ar noziedzīgu tīklu, kurš darbojās vēl sešās citās ES un kaimiņvalstīs. Saskaņā ar Spānijas iestāžu sniegto informāciju *OLAF* veicināja informācijas apmaiņu, sniedza analītisku informāciju un tehnisko atbalstu un palīdzēja koordinēt izmeklēšanas stratēģiju (***2. attēls***).

[12] Baltā grāmata krāpšanas apkarošanas arhitektūras pārskatīšanai, COM(2025) 546, 7. lpp.

2. attēls | Spānijā visu laiku lielākās nelikumīgās cigarešu ražotnes likvidēšanas piemērs



Avots: ERP.

65 Apmeklēto dalībvalstu iestādes arī atzinīgi novērtēja sadarbību ar Eiropolu, norādot uz tā sniegto vērtīgo analītisko atbalstu un lomu izmeklēšanas informācijas apmaiņas un analīzes veicināšanā. Attiecībā uz Eiropas Prokuratūru (*EPPO*) četrās apmeklētajās dalībvalstīs mēs konstatējām, ka sadarbība ar tabaku saistītās izmeklēšanās bija retāka, kas atspoguļo atbildības sadalījumu starp dažādiem dalībniekiem – *EPPO* bija tikai ierobežota loma izmeklēšanas laikā, un tā galvenokārt iesaistījās kriminālvajāšanas posmā.

66 Kopumā mēs secinājām, ka sadarbība starp dalībvalstu iestādēm joprojām ir nevienmērīga un pastāv būtiskas atšķirības apmainītās informācijas kvalitātē, pilnīgumā un savlaicīgumā. Gan *OLAF*, gan Eiropols veicina informācijas kopīgošanu, taču divu galveno kanālu līdzāspastāvēšana, kā arī atšķirīgais tiesiskais regulējums un kompetences veido sarežģītu vidi ar dažādām pieejām visā ES. Turklāt informācija ne vienmēr tiek nosūtīta, izmantojot atbilstošas sakaru sistēmas.

Sadarbības vienošanām ar tabakas ražotājiem trūkst pārredzamības, un tās rada risku vājināt izpildes darbības

67 Attiecībā uz sadarbību ar tabakas rūpniecības nozari visas četras apmeklētās dalībvalstis bija noslēgušas saprašanās memorandus (SM) ar tabakas ražotājiem (***3. izcēlums***).

3. izcēlums

Šie saprašanās memorandi ir brīvprātīgi, juridiski nesaistoši sadarbības pasākumi starp atsevišķām dalībvalstīm un tabakas ražotājiem

- Saprašanās memorands starp uzņēmumu *Philip Morris International* un Itāliju, kas tika noslēgts 1999. gadā, bija viens no pirmajiem un kalpoja par pamatu turpmākiem saprašanās memorandiem.
- Precīzs saprašanās memorandu skaits, kas parakstīti starp starptautiskajiem tabakas ražotājiem un valdībām, nav zināms.
- Šo saprašanās memorandu deklarētais mērķis ir cīnīties pret nelikumīgu tabakas izstrādājumu tirdzniecību, galvenokārt apmainoties ar informāciju, tostarp par vispārējām tendencēm un tirgus izpētes datiem.

Avots: ERP.

68 Mūsu aptaujas rezultāti liecināja, ka šādi saprašanās memorandi pastāv aptuveni pusē dalībvalstu. Parasti šie saprašanās memorandi nav publiski pieejami. Tā tas bija arī četru apmeklēto dalībvalstu gadījumā – to saprašanās memorandu saturs muitas iestādēm nebija zināms.

69 Apmeklēto dalībvalstu iestādes norādīja, ka šīs vienošanās nodrošina satvaru operatīvajai sadarbībai, taču atzīmēja, ka iesaiste galvenokārt notiek pēc vajadzības (*ad hoc*) un nav balstīta uz regulārām sanāksmēm. Tomēr tās norādīja, ka sadarbība ar tabakas ražotājiem var sniegt praktisku labumu konkrētu operatīvu darbību kontekstos. Tās atzīmēja, ka šīs vienošanās vajadzības gadījumā varētu atvieglot apmācību, tehnisko atbalstu un mērķtiecīgu informācijas apmaiņu. Tās arī uzsvēra ražotāju lietpratības vērtību atklāšanas operāciju laikā, it īpaši attiecībā uz iekārtu pārbaudi un konfiscēto cigarešu autentiskuma novērtēšanu.

70 PVO PKTK[13] ir noteikts, ka pusēm ir jāaizsargā sabiedrības veselības politika, izvairoties no mijiedarbības ar tabakas nozari un to stingri ierobežojot. Turklāt PVO PKTK 5.3. panta īstenošanas pamatnostādnēs, ko pieņēmusi Pušu konference (*CoP*), ir noteikts, ka jebkādai šādai mijiedarbībai jābūt pārredzamai, tai jāaprobežojas tikai ar to, kas ir stingri nepieciešams regulēšanai, un tā nedrīkst radīt interešu konfliktus. Ņemot vērā pārredzamības trūkumu attiecībā uz šo saprašanās memorandu saturu un uzraudzību, nebija iespējams novērtēt, vai tie atbilst šiem drošības pasākumiem.

71 Pārredzamības trūkums arī ierobežo pārskatatbildību par darbībām, kas tiek veiktas saskaņā ar šiem nolīgumiem, un apgrūtina to iespējamās ietekmes uz izpildes darbībām novērtēšanu. Šādas vienošanās tabakas ražotājiem nodrošina oficiālu sadarbības kanālu ar tiesībaizsardzības iestādēm, lai gan bez dokumentētiem drošības pasākumiem, kas nodrošinātu, ka tiesībaizsardzības prioritātes paliek neatkarīgas no ražotāju komerciālajām interesēm. Tas rada risku, ka tiesībaizsardzības centieni var tikt neobjektīvi novirzīti uz ražotājus interesējošiem jautājumiem.

72 Kopumā dalībvalstu prakse slēgt brīvprātīgas vienošanās ar tabakas ražotājiem rada bažas par pārredzamību un atbilstību PVO PKTK prasībām.

---

[13] 5. panta 3. punkts.

ES ieguldījums cīņā pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību ir sadrumstalots, tam trūkst skaidru prioritāšu, un tā ietekme netiek novērtēta

73 Lai efektīvi cīnītos pret tabakas nelikumīgu tirdzniecību, ir vajadzīga visaptveroša un koordinēta ES rīcība, kas veicinātu sadarbību un noteiktu prioritātes un resursus. Komisijai un Padomei ir izšķiroša loma prioritāšu noteikšanā un darbību koordinēšanā ES līmenī, lai pienācīgi risinātu šo pārrobežu problēmu.

74 Skaidri definēts plānošanas mehānisms var palīdzēt noteikt mērķus un prioritātes, kā arī atbalstīt visas ES mēroga pieeju, nosakot skaidras atbildības jomas un termiņus. Mēs izvērtējām Komisijas izstrādāto sistēmu šīs nelikumīgās darbības apkarošanai, pārbaudījām, kā Komisija atbalstīja ar to saistīto pasākumu īstenošanu, tostarp tos, kas tika veikti valstu līmenī, un kā tā tos uzraudzīja. Mēs arī pārbaudījām, vai Komisija ir novērtējusi ietekmi, ko radījusi ES un dalībvalstu sadarbība ar tabakas ražotājiem.

Atbildība ir sadalīta starp vairākām ES struktūrām

75 Komisijā ar tabakas jautājumiem galvenokārt nodarbojas trīs departamenti, taču no dažādām perspektīvām: veselības joma(*SANTE* ĢD), nodokļu joma (*TAXUD* ĢD) un krāpšanas apkarošanas (*OLAF*). *OLAF* ir galvenā loma šīs nelikumīgās darbības apkarošanā. Savu pilnvaru ietvaros tas atbalsta ES finanšu interešu aizsardzību, veicot administratīvas izmeklēšanas un īstenojot un koordinējot ar tām saistītās operatīvās un analītiskās darbības.

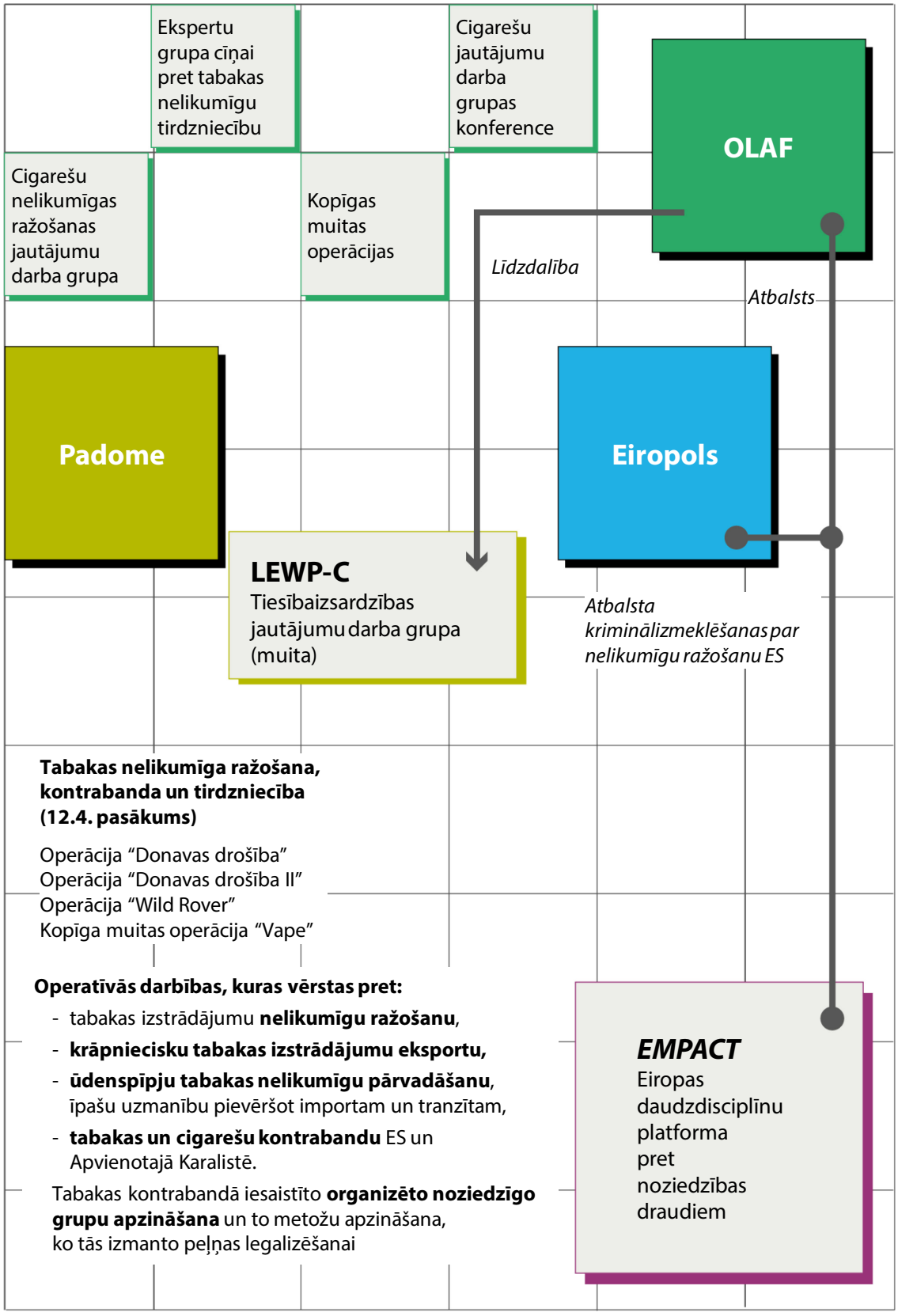
76 *OLAF* 2020. gadā veica organizatorisku pārstrukturēšanu, kuras rezultātā īpašā stratēģijas nodaļa, kas darbojās kopš 2012. gada, tika integrēta Izmeklēšanas direktorātā, lai atbalstītu operatīvās darbības. *OLAF* loma, sniedzot atbalstu ES iestādēm un dalībvalstīm to politikas veidošanā attiecībā uz tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību, tiek īstenota ar tā operatīvo darbību starpniecību.

77 Tālāk ir minēti citi attiecīgie dalībnieki, kas veic konkrētas darbības saistībā ar tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību.

- Eiropols atbalsta dalībvalstu tiesībaizsardzības iestādes smagu noziedzīgu nodarījumu apkarošanā. Nelikumīgas tabakas tirdzniecības apkarošanā Eiropols galvenokārt koncentrējas uz nelikumīgu ražošanu.
- *LEWP-Customs* darba grupas darbība ietver pasākumus saistībā ar noziegumu un citu nelikumīgu darbību novēršanu, atklāšanu un izmeklēšanu. Attiecībā uz 2024.–2025. gada periodu tam bija paredzēta viena konkrēta darbība saistībā ar tabaku.
- *EMPACT* vēršas pret nopietnākajiem draudiem, ko rada smagā un organizētā starptautiskā noziedzība. Savā 2022.–2025. gada *EMPACT* ciklā tā bija izstrādājusi operatīvo rīcības plānu attiecībā uz krāpšanu akcīzes nodokļu jomā, kurā bija iekļautas vairākas operatīvās darbības tieši tabakas jomā.

78 Visas četras mūsu apmeklētās dalībvalstu iestādes piedalās ES mēroga pasākumos, piemēram, kopīgās muitas operācijās (KMO), *EMPACT* rīcības plānos un *LEWP-Customs* darbībās. ***3. attēlā*** redzams, ka vairāki dalībnieki ir iesaistīti vairākos pasākumos un vienlaikus atbalsta citus pasākumus vai piedalās tajos.

3. attēls | Dalībnieki, kas piedalās pasākumos tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanai



Avots: ERP.

79 Mēs secinājām, ka ES pasākumu mērķi tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanai bija skaidri, precīzi un vērsti pret konkrētiem operatīvajiem draudiem, pulcinot ekspertus no iesaistītajām dalībvalstīm, lai vāktu un analizētu datus, apmainītos ar viedokļiem par paraugpraksi un mērķtiecīgi īstenotu operatīvās darbības. Apmeklētās dalībvalstis norāda, ka vispārējo efektivitāti varētu uzlabot skaidrs lomu sadalījums. Piemēram, mūsu apmeklētās dalībvalstis atzina, ka *EMPACT* darbībā ir pozitīvi aspekti (pastāvīga struktūra, lielāka efektivitāte noziedzīgo tīklu mērķtiecīgā apzināšanā un likvidēšanā, kā arī plašāks darbības fokuss), kā arī kopīgo muitas operāciju (*JCO*) darbībā (laba sagatavošanās fāze, laba organizācija un koordinācija). Trīs apmeklēto dalībvalstu (Beļģijas, Spānijas un Rumānijas) iestādes uzskatīja, ka *LEWP-Customs* darbībām bija mazāka ietekme un mazāka vērtība to reģionālā fokusa dēļ.

80 Vairākas dalībvalstis, tostarp trīs no mūsu apmeklētajām valstīm, arī pauda bažas par ES iniciatīvu pārklāšanos. Tajās bieži vien tika iesaistīti tie paši dalībnieki un dublējās darbs, kas saistīts ar sanāksmju sagatavošanu, atbilžu sniegšanu uz anketu jautājumiem par saistītiem tematiem un resursu sadali. Tās norādīja, ka daudzās darba grupas palielina slodzi iestādēm, kuru resursi un personāls ir ierobežoti, vienlaikus mazinot koordinācijas efektivitāti ES līmenī. Piemēram, mēs konstatējām, ka neviena dalībvalsts nav pieteikusies brīvprātīgi vadīt ierosināto pasākumu tabakas izstrādājumu kontrabandas apkarošanai, un tāpēc šis pasākums nav iekļauts nākamajā *LEWP-Customs* rīcības plānā.

81 Revīzijas gaitā arī konstatējām, ka dalībvalstīm nav skaidrs, kura ES struktūra ES līmenī uzņemsies vadošo lomu tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā. Rezultātā sadarbība ES līmenī ir sadrumstalota un atkarīga no katras attiecīgās dalībvalsts prioritātēm. Lai gan dažu dalībvalstu iestādes norādīja, ka par to galveno sadarbības partneri ES līmenī ir kļuvis Eiropols, kas sniedz pievienoto vērtību, nodrošinot izmeklēšanas rīkus (piemēram, dronus, tālruņus), citas dalībvalstis uzskatīja, ka vieglāk ir sadarboties ar *OLAF*. Šie atšķirīgie viedokļi atspoguļo dalībvalstu dažādās pieejas tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā: dažas par prioritāti izvirza noziedzīgo tīklu identificēšanu un likvidēšanu, savukārt citas lielāku uzsvaru liek uz konfiskāciju un zaudēto valsts ieņēmumu atgūšanu.

82 Lai efektīvi cīnītos pret tabakas nelikumīgu tirdzniecību, ir vajadzīga visaptveroša un koordinēta ES reakcija, iesaistot visus attiecīgos dalībniekus. Šajā kontekstā Komisija apstiprināja, ka neviena atsevišķa struktūra nav atbildīga par dažādo iniciatīvu un iesaistīto dalībnieku prioritāšu saskaņošanu un koordinēšanu.

83 Kopumā mēs uzskatām, ka šis plašais iniciatīvu klāsts var radīt dalībnieku darbību nevajadzīgu pārklāšanos un pārmērīgu administratīvo slogu gan ES struktūrām, gan dalībvalstīm.

Komisijai trūkst skaidru prioritāšu

84 Komisija 2023. gadā pieņēma otrā rīcības plāna īstenošanas rezultātu pārskatu[14], kurā secināts, ka lielākā daļa šajā plānā paredzēto pasākumu ir pabeigti. *OLAF* turpināja sniegt atbalstu visu pasākumu efektīvai īstenošanai (***94***.-***102***. punkts). Ņemot vērā jaunos izaicinājumus un pamatojoties uz šiem rezultātiem, *OLAF* arī pētīja jaunas prioritātes un virzienus tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanai. Mēs izvērtējām šīs *OLAF* ierosinātās jaunās prioritātes un virzienus.

85 Tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanas ekspertu grupas 12. sanāksmē 2023. gada oktobrī *OLAF* ierosināja pāriet uz jaunu, elastīgu un mērķorientētāku pieeju, lai sniegtu atbalstu svarīgām dalībvalstu noteiktajām stratēģijām, šīs ekspertu grupas paspārnē izveidojot darba grupas. *OLAF* norāda, ka šī jaunā pieeja tika pieņemta, lai ātri reaģētu uz jaunām tendencēm un izaicinājumiem tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības jomā. Šī pieeja arī papildina *OLAF* esošos pasākumus, kuru īstenošana tiek turpināta kopš otrā rīcības plāna, jo īpaši operatīvās darbības (***95***. punkts).

86 Viena no galvenajām jomām, ko dalībvalstis noteica par darba grupu prioritāti, bija cīņa pret cigarešu nelikumīgu ražošanu. Attiecīgi ekspertu grupas Tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanas jautājumos 13. sanāksmē 2024. gada aprīlī tika apstiprināta darba grupa nelikumīgas cigarešu ražošanas jautājumos (*WGICP*), nosakot trīs konkrētus projektus, kuros veicami pasākumi. *WGICP* sāka darbu, veicot dalībvalstu apsekojumu, lai ievāktu informāciju par valstu tiesību aktiem, kas pieņemti attiecībā uz tabakas ražošanas iekārtu licencēšanu, un protokoliem, ko izmanto cigarešu nelikumīgā ražošanā izmantotu iekārtu iznīcināšanai. 2025. gada aprīlī *WGICP* nāca klajā ar ziņojumu par savām darbībām. No trim identificētajiem projektiem tika īstenots tikai viens — aptauja —, un no plašākā potenciālo rezultātu klāsta tika sasniegti divi rezultāti. Tie ietvēra ES līmenī īstenojamu pamatnostādņu izstrādi un datus iespējamām likumdošanas iniciatīvām. Ekspertu grupa bija apsvērusi iespēju izveidot citas darba grupas, lai pievērstos citām prioritātēm, taču mūsu revīzijas laikā dalībvalstīs pastāvošo resursu ierobežojumu dēļ tas vēl nebija izdarīts.

[14] Komisijas darba dokuments – *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*. SWD(2023) 409.

87 Mēs konstatējām vairākus trūkumus šajā jaunajā pieejā, kuras mērķis ir atbalstīt galvenās stratēģiskās prioritātes, izveidojot darba grupas. Konstatējām, ka trūkst stratēģiskās plānošanas satvara darbību noteikšanai, jaunu darba grupu izveidei vai jaunās pieejas lietderības novērtēšanai. Dalībvalstu līmenī bija pieejami arī tikai ierobežoti resursi, lai piedalītos papildu darba grupās. Mēs konstatējām, ka sākotnēji tikai piecas dalībvalstis nolēma piedalīties šajā darba grupā, un vēlāk pievienojās vēl trīs dalībvalstis. Lai gan tika izveidota *WGICP*, līdzīgus rezultātus varētu būt panākušas arī citas jau esošās darba grupas (***3. attēls***).

88 *WGICP* ziņojumā tika uzsvērts, ka dalībvalstīm trūkst vienotas pieejas šādos trīs svarīgos jautājumos:

- atļauju izdošanas/licencēšanas prasības attiecībā uz cigarešu ražošanas iekārtu uzstādīšanu;
- procedūra iekārtu un sastāvdaļu drošai glabāšanai un iznīcināšanai pēc to konfiskācijas un
- tabakas iekārtu identifikācijas kodu reģistrācija.

89 Šīs jaunās pieejas mērķis darba grupu izveidē bija noteikt tās dalībvalstu prioritātes, kuras vislabāk varētu risināt ES līmenī. Tomēr darba grupas ziņojumā galu galā tika secināts, ka konstatētās problēmas būtu jārisina dalībvalstīm, pamatojoties uz paraugpraksi, un tas nozīmēja atkāpšanos no sākotnējā mērķa.

90 Turklāt *WGICP* kā atbalstītājs plāno darboties *OLAF*, galvenokārt dalībvalstīm sniedzot organizatorisku atbalstu. Piemēram, *WGICP* darbības jomā ietilpa informācijas vākšana un apmaiņīšanās ar paraugpraksi starp dalībvalstīm, taču konkrēti izpildes pasākumi netika paredzēti.

91 Visbeidzot, *WGICP* pievērš uzmanību pasākumiem, kas saistīti ar jomu, kura identificēta kā jauns un pastāvīgs izaicinājums, proti, nelikumīga ražošana. Vēl viena svarīga noteiktā prioritārā joma bija jauni smēķēšanas produkti, piemēram, e-cigaretes, kas 2023. gadā tika atzītas par problēmu. 2025. gadā tika veikta aptauja, kuras mērķis bija apkopot informāciju par valstu tiesību aktiem, aizliegumiem un nodokļu politiku saistībā ar šiem jaunajiem produktiem. Viena no mūsu apmeklētajām dalībvalstīm uzskatīja, ka ir palaistas garām iespējas reaģēt proaktīvāk un paredzēt jaunās tendences, īpaši attiecībā uz jauniem produktiem (piemēram, e-šķidrumiem un veipu). Tomēr mēs konstatējām, ka 2023. gadā *OLAF* sāka pamatdarbības saistībā ar jauniem nikotīna izstrādājumiem.

92 Kopumā mēs secinājām, ka jaunā pieeja galveno jomu atbalstam, izveidojot darba grupas, piemēram, *WGICP*, nedeva pietiekamus rezultātus.

93 Visu apmeklēto dalībvalstu iestādes norādīja, ka ES trūkst skaidras stratēģijas vai rīcības plāna un ka Komisija varētu sagatavot šādu stratēģiju ar ilgtermiņa redzējumu šīs nelikumīgās darbības apkarošanai. Pēc to domām, tas nebūtu pretrunā vajadzībai pēc elastīgas pieejas, lai pielāgotos pastāvīgi mainīgajam nelikumīgajam tabakas tirgum.

Komisija atbalsta dalībvalstis, taču neuzrauga to pasākumu īstenošanas gaitu un nevērtē to ietekmi

94 Komisija ir atbildīga par ES finanšu interešu aizsardzību. Pildot savus pienākumus, *OLAF* atbalsta dalībvalstu rīcības efektīvu īstenošanu cīņā pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību, kā norādīts otrā rīcības plāna īstenošanas rezultātos.

95 *OLAF* veic operatīvās darbības, lai apkarotu tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību, tostarp:

- veic administratīvas izmeklēšanas;
- koordinē dalībvalstu rīcību;
- organizē KMO un
- organizē ikgadējo tabakas konferenci.

96 *OLAF* pasākumi pulcē ES un trešo valstu iestādes, lai apmainītos ar tehnisko pieredzi, izstrādātu darbības stratēģijas un iepazīstinātu ar jaunām tendencēm un apdraudējumiem. *OLAF* nodrošina operatīvo informāciju un ļauj iestādēm izmantot dažādus *AFIS* komponentus, kas paredzēti, lai uzraudzītu aizdomīgus sūtījumus, identificētu jaunus aizdomīgus kravu sūtījumus un atklātu krāpšanas shēmas.

97 Konstatējām, ka dalībvalstu iestādes atzinīgi novērtē *OLAF* sniegto operatīvo atbalstu tabakas nelikumīgās tirdzniecības apkarošanā. Konkrēti, mūsu apmeklētās iestādes par ļoti noderīgu atzina *OLAF* lomu operatīvās informācijas vākšanā un transnacionālu izmeklēšanu koordinēšanā KMO laikā, kā arī tā tiesībaizsardzības iestāžu tīklu.

98 *OLAF* veicina konkrētu ES rīku un sistēmu izmantošanu, lai atbalstītu dalībvalstu iestādes cīņā pret tabakas nelikumīgo tirdzniecību. Konkrēti, Tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanas ekspertu grupas sanāksmēs tas ziņo par ES krāpšanas novēršanas programmas (*UAFP*) un centrālās tabakas izstrādājumu testēšanas laboratorijas (*TOBLAB*) izmantošanu.

99 Konstatējām, ka, neraugoties uz pēdējā laikā vērojamo *UAFP* un *TOBLAB* izmantošanas pieaugumu, visas dalībvalstis tās vēl neizmanto. Konkrēti, revīzijas laikā *UAFP* izmantoja tikai 14 dalībvalstis, bet *TOLAB* – tikai 16 dalībvalstis. Visas apmeklētās dalībvalstu iestādes norādīja, ka tas ir saistīts arī ar sistēmu tehniskajiem ierobežojumiem, galvenokārt attiecībā uz *TOBLAB* analītisko kapacitāti paraugu skaita ziņā un laiku, kas vajadzīgs rezultātu ieguvei.

100 Svarīgs rīks tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā pasaules mērogā ir PKTK protokols, tāpēc būtiska ir tā pareiza īstenošana. Konstatējām, ka *OLAF* kopā ar dalībvalstīm bija izveidojis projekta grupu PKTK protokola īstenošanai, lai nodrošinātu viedokļu apmaiņu. Tomēr šīs projekta grupas pēdējā sanāksme notika 2019. gada janvārī. Konstatējām arī, ka *OLAF* nodrošina prezentācijas par PKTK protokolu, tomēr šīs darbības galvenokārt attiecas uz PKTK protokola darbību (piemēram, budžetu vai darba plānu) un pušu sanāksmes sagatavošanu, nevis uz PKTK protokola īstenošanu.

101 Pašreizējā satvarā Komisijai nav oficiālas lomas ne PKTK protokola īstenošanas uzraudzībā, ne valstu tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanas stratēģiju īstenošanas uzraudzībā. Tādējādi šīs revīzijas aptvertajā periodā Komisija arī nav novērtējusi ES vai dalībvalstu pasākumu faktisko ietekmi vai efektivitāti tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanā. Līdz ar to tai nav stabilas pierādījumu bāzes, lai šajā ziņā mērķtiecīgi koordinētu dalībvalstu pasākumus. Lai gan Komisija regulāri izvērtē savā kompetencē esošo pasākumu efektivitāti, mēs nekonstatējām nevienu visaptverošu novērtējumu par to pasākumu kopējo efektivitāti, kas veikti ES līmenī tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanai.

102 Kopīgas pieejas trūkums noteiktu PKTK protokola noteikumu īstenošanā tika identificēts *WGICP* ziņojumā (***88***. punkts). Visu četru apmeklēto dalībvalstu iestādes pauda bažas par šo jautājumu, norādot, ka trūkst atsauksmju un norādījumu no Komisijas par PKTK protokola īstenošanu, un norādīja, ka tās atzinīgi vērtētu, ja *OLAF* uzņemtos koordinētāku lomu šajā jautājumā jomās, kas ir tā kompetencē.

Komisija nav veikusi visaptverošu novērtējumu par ietekmi, ko rada ES nolīgumi ar tabakas ražotājiem

103 2010. gadā Komisija un visas dalībvalstis[15] (izņemot Zviedriju) parakstīja nolīgumu ar uzņēmumu "British American Tobacco" (BAT)[16] un uzņēmumu "Imperial Tobacco Limited" (ITL)[17] ar mērķi cīnīties pret cigarešu kontrabandu un viltošanu. Šo nolīgumu darbības termiņš beigsies 2030. gadā.

4. izcēlums

Spēkā esošie sadarbības nolīgumi ar tabakas ražotājiem

Juridiski saistoši nolīgumi, kas ir spēkā līdz 2030. gada 15. jūlijam (*BAT*) un 27. septembrim (*ITL*).

Svarīgi iekļautie elementi:

- informācijas apmaiņa – datu un operatīvās informācijas apmaiņa par konfiskācijām un aizdomīgiem sūtījumiem.
- izsekošana un identificēšana – pasākumi piegādes ķēdes kontroles uzlabošanai.
- atbilstības saistības – iekšējo kontroļu un uzticamības pārbaudes sistēmu ieviešana ("pazīsti savu klientu").
- finanšu noteikumi – maksājumi ES un dalībvalstīm, ieskaitot maksājumus, kuru pamatā ir konfiskācijas, gadījumos, kad iesaistīti oriģināli izstrādājumi.
- ziņošanas pienākums – ikgadējs atbilstības ziņojums, ko iesniedz un apspriež ikgadējā sanāksmē ar *OLAF* un dalībvalstīm.

Avots: ERP, pamatojoties uz sadarbības nolīgumiem.

[15] Kopš Horvātijas iestāšanās ES 2013. gadā šie nolīgumi attiecas arī uz Horvātiju.

[16] Sadarbības nolīgums ar uzņēmumu *British-American Tobacco (Holdings) Limited*, datēts ar 2010. gada 15. jūliju.

[17] Sadarbības nolīgums ar uzņēmumu "Imperial Tobacco Limited", datēts ar 2010. gada 27. septembri.

104 *OLAF* ir atbildīgs par maksājumu sadales pārvaldību un konfiskāciju paziņošanas mehānismu. Saskaņā ar minētajiem nolīgumiem *OLAF* var izdot oficiālu paziņojumu, ja tam ir pamats uzskatīt, ka *BAT* un *ITL* nepilda savus pienākumus. Līdz šim *OLAF* saskaņā ar šiem nolīgumiem nav izdevis nevienu paziņojumu vai atzinumu par neatbilstību.

105 Konstatējām, ka šie nolīgumi kopš to parakstīšanas brīža ne reizi nav tikuši pārskatīti vai atjaunināti, lai gan nelikumīgais tabakas tirgus un tiesiskais regulējums ir būtiski mainījušies (***II pielikums***). Piemēram, nelikumīgo ražotņu skaita pieaugums Eiropā ir palielinājis viltoto preču piedāvājumu salīdzinājumā ar situāciju, kāda bija nolīgumu noslēgšanas brīdī.

106 Konstatējām arī, ka nav izveidots mehānisms šo nolīgumu efektivitātes novērtēšanai, un līdz šim ne Komisija, ne tabakas ražotāji (*BAT* un *ITL*) to ietekmi nav novērtējuši. Tomēr, salīdzinot ar viltotiem izstrādājumiem, ir vērojams pakāpenisks konfiscēto oriģinālo izstrādājumu apjoma samazinājums.

107 Šie nolīgumi ir izpelnījušies kritiku no dažādām iesaistītajām pusēm[18]. Komisija apšaubīja to lietderību, ņemot vērā izmaiņas tirgū, kā arī administratīvo slogu un kaitējumu reputācijai, ko rada sadarbība ar tabakas ražotājiem[19]. Norādām, ka 2018. gadā Komisija ar attiecīgajām dalībvalstīm apsprieda divus variantus – iespēju turpināt tobrīd spēkā esošos nolīgumus vai arī šos nolīgumus priekšlaicīgi izbeigt. Tā kā dalībvalstu vidū nebija vienprātības par nolīgumu priekšlaicīgu izbeigšanu, Komisija uzskatīja par lietderīgu šo nolīgumu darbību turpināt. Arī tabakas ražotāji norādīja, ka ES nolīgums ir novecojis, vairs nav aktuāls un neatbilst tā sākotnējam mērķim. Turklāt tabakas ražotāji norādīja, ka ES nolīgumā paredzēto finansējumu dalībvalstis varētu izmantot daudz efektīvāk, ja tas tiktu piešķirts tieši attiecīgo dalībvalstu iestādēm, kur to varētu novirzīt operatīvajām darbībām un priekšplāna darbinieku atbalstam.

---

[18] *White paper legacy Book on Tobacco*, Eiropas Parlaments, 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] Komisijas dienestu darba dokuments. Technical assessment of the PMI agreement. SWD(2016) 44.

108 Kopumā, pamatojoties uz pieejamo informāciju, mēs uzskatām, ka šo nolīgumu lietderība nav skaidri pierādīta.

Šo ziņojumu 2026. gada 8. jūlija sēdē Luksemburgā pieņēma IV apakšpalāta, kuru vada Revīzijas palātas loceklis *Petri Sarvamaa*.

Revīzijas palātas vārdā –

Tony Murphy
priekssēdētājs

Pielikumi

I pielikums. Par revīziju

Tabakas izstrādājumu nelikumīga tirdzniecība

01 Tabakas izstrādājumu nelikumīga tirdzniecība ir globāla parādība, kas būtiski ietekmē ES. Lai gan kopējais tabakas patēriņš ir turpinājis samazināties, tiek uzskatīts, ka nelikumīgu tabakas izstrādājumu apjoms ES pēdējos gados ir pieaudzis. Tika lēsts, ka 2023. gadā nelikumīgo tabakas izstrādājumu apjoms veidoja 8,8 % no kopējā cigarešu patēriņa[1].

02 Komisija lēš, ka tabakas izstrādājumu nelikumīga tirdzniecība ik gadu rada finansiālus zaudējumus vairāk nekā 13 miljardu EUR apmērā gan ES, gan tās dalībvalstu budžetiem. Zaudējumus rada neiekasētie nodokļi: muitas nodoklis, pievienotās vērtības nodoklis un valsts akcīzes nodoklis.

03 Tabakas izstrādājumu nelikumīga tirdzniecība ir noziedzīga darbība, kas rada nopietnu apdraudējumu sabiedrības veselībai, jo tā vājina tabakas kontroles politiku un palielina piekļuvi lētākiem tabakas izstrādājumiem. Nelikumīgie tabakas izstrādājumi ir ļoti pievilcīgs bizness organizētajām noziedzīgajām grupām, jo šie izstrādājumi ir ļoti rentabli un šīs nelikumīgās darbības risks ir salīdzinoši mazs – līdz šim sodi ir bijuši viegli, bet atklāšanas rādītāji – zemi[2].

04 Tabakas izstrādājumu cenas ES dalībvalstīs atšķiras. Šīs cenu atšķirības rada labvēlīgu vidi nelikumīgām darbībām. Pirmkārt, cenas dalībvalstīs ievērojami atšķiras dažādo akcīzes nodokļa likmju dēļ, un šīs cenu atšķirības joprojām ir galvenais pārrobežu preču plūsmu virzītājspēks. Otrkārt, augstās nodokļu likmes rada stimulu izvairīties no to maksāšanas[3].

---

1 Komisijas dienestu darba dokuments. Ietekmes novērtējuma ziņojums. SWD(2025) 560.

2 *Confronting Illicit Tobacco Trade*: *A Global Review of Country Experiences*. Pasaules Bankas grupa.

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

05 Tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības vide pēdējos gados ir ievērojami mainījusies. Lielāko daļu nelikumīgo tabakas izstrādājumu veido cigaretes, lai gan pieaug jaunu izstrādājumu, piemēram, karsējamās tabakas un e-cigarešu, īpatsvars. Kopumā nelikumīgā tabakas tirgus apjoms (izņemot cigaretes) ES sasniedz gandrīz 21 000 tonnu. Komisija lēš, ka minētie jaunie izstrādājumi pašlaik veido 13 % no ES pārdoto tabakas izstrādājumu tirgus vērtības un piesaista gados jaunākus patērētājus.

06 Nelikumīgos tabakas izstrādājumus var iedalīt tālāk norādītajās kategorijās (***1. attēls***).

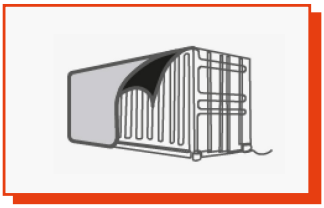
1. attēls | Ar tabaku saistītu nelikumīgu darbību veidi un nelikumīgu tabakas izstrādājumu veidi

Tabakas izstrādājumi



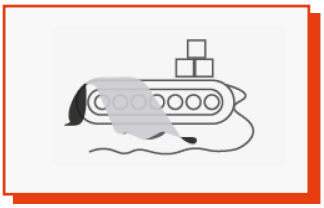
Izstrādājumi, kas pilnībā vai daļēji izgatavoti no lapu tabakas kā izejvielas un ko paredzēts izmantot smēķēšanai, sūkāšanai, košļāšanai vai šņaukšanai

Nelikumīgas tabakas tirdzniecības veidi



Kontrabanda

Tabakas izstrādājumu nelikumīga tirdzniecība pāri robežām, parasti no vienas valsts uz citu, kurā tabakas izstrādājumu cenas ir augstākas



Nelikumīga ražošana

Tabakas izstrādājumu ražošana, neievērojot tiesību aktus

Tabakas izstrādājumu veidi



Oriģinālās cigaretes

Cigaretes, ko likumīgi ražojuši tabakas ražotāji



Viltotās cigaretes

Reģistrēta un sabiedrībā atzīta zīmola izstrādājums, kas nelikumīgi ražots bez preču zīmes īpašnieka atļaujas



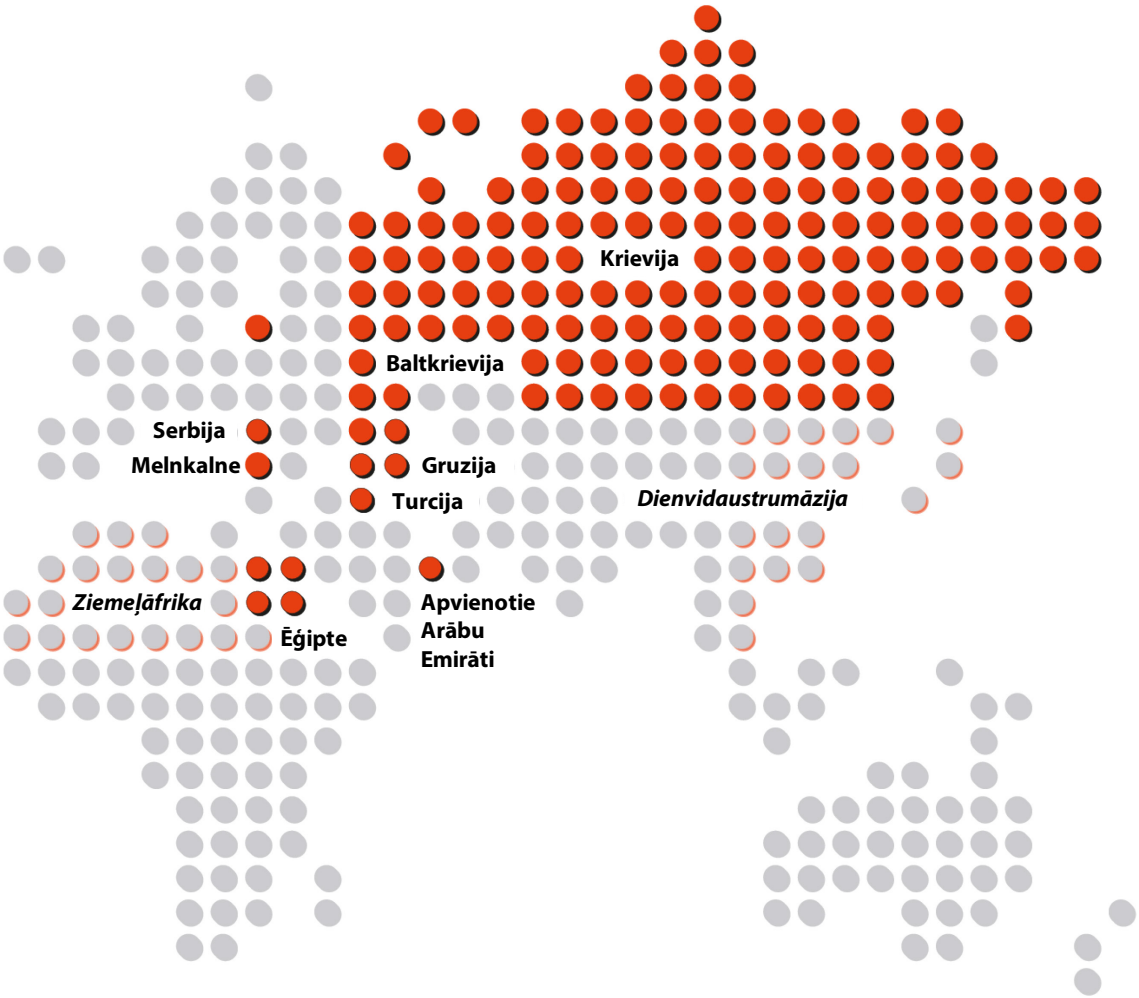
Lētās baltās cigaretes

Cigaretes, kas likumīgi ražotas vienā valstī, bet daļa no produkcijas tiek pārdota (parasti citā valstī), nemaksājot piemērojamos nodokļus

Avots: ERP.

07 Organizētās noziedzīgās grupas, kas iesaistītas nelikumīgu tabakas izstrādājumu kontrabandā un ražošanā, darbojas, izmantojot ievērojamus resursus un pielāgojoties apstākļiem. nelikumīgos tabakas izstrādājumus ES ieved galvenokārt pa autoceļiem (izmantojot dažādus maršrutus) un pa jūru konteineros (*2. attēls*). Kontrabandas metodes ir kļuvušas elastīgākas un sarežģītākas. Tabaka bieži tiek kontrabandas ceļā ievesta pasta pakās un kurjerpasta sūtījumos, izmantojot lielo e-komercijas apjomu.

2. attēls | Galvenie nelikumīgo tabakas izstrādājumu kontrabandas ceļi uz ES

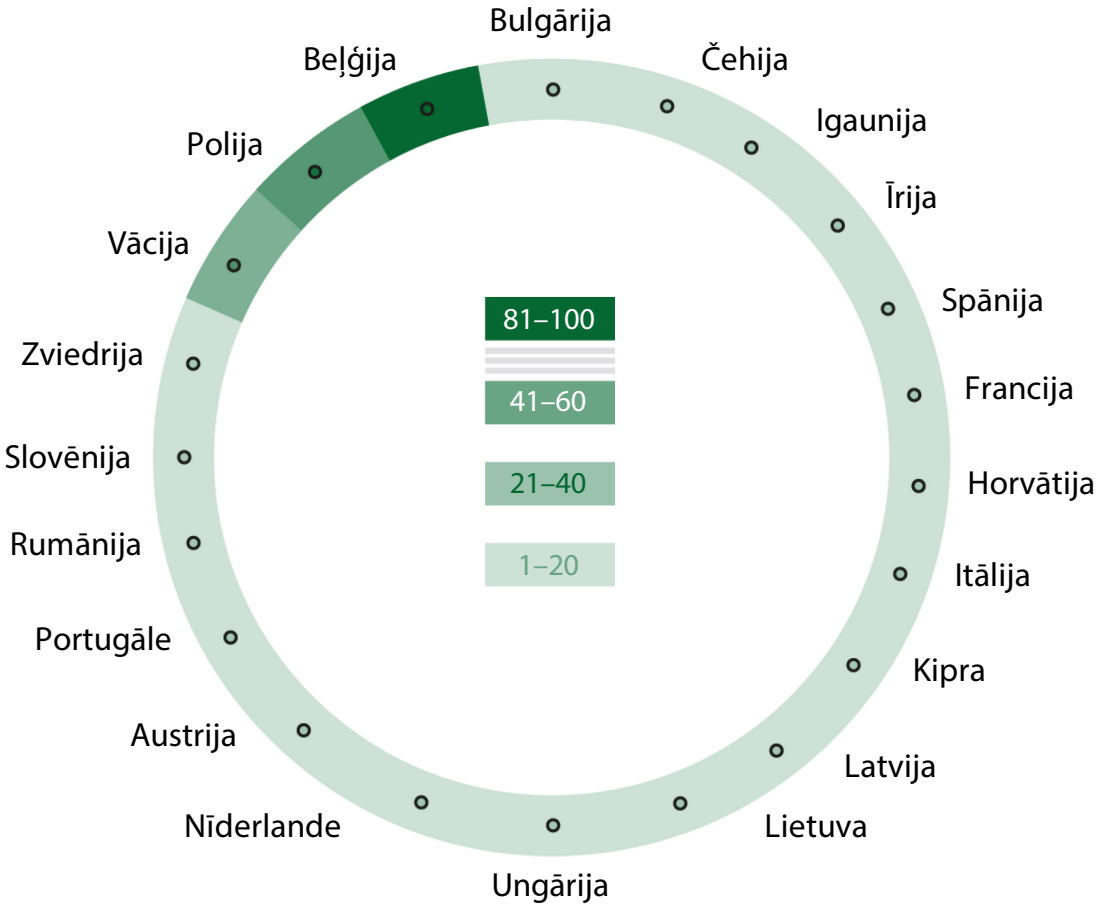


Avots: ERP.

08 Pēdējos gados ES ir palielinājies tabakas nelikumīgas ražošanas apjoms, un gandrīz visās dalībvalstīs ir atklātas nelikumīgas ražotnes (*3. attēls*). Ražošanas pārcelšana no Ukrainas uz ES atspoguļo organizēto noziedzīgo grupu stratēģisko izvēli saīsināt piegādes ķēdes un iegūt tiešāku piekļuvi patērētājiem[4].

[4] ES Padome, *Customs threat assessment*, 2025. gada ziņojums.

3. attēls | 2023. un 2024. gadā likvidētās nelikumīgās ražotnes



Piezīme. Nav ziņots par gadījumiem Dānijā, Grieķijā, Luksemburgā, Maltā, Slovākijā un Somijā.

Avots: ERP, pamatojoties uz dalībvalstu datiem.

09 Nelikumīgās ražotnēs izmanto sarežģītas iekārtas, ko uzstāda un uztur pieredzējuši tehniķi. Šādu ražotņu paredzamais darbmūžs ir divi līdz četri mēneši, un to izveides izmaksas var atgūt jau dažu nedēļu laikā. Organizētās noziedzīgās grupas sadala ražošanas procesu pa vairākām ražotnēm, ko izvieto pierobežas reģionos, lai mazinātu operacionālos riskus. Turklāt organizētās noziedzīgās grupas pielāgo savas darbības, ražojot konkrētu zīmolu izstrādājumus mērķa tirgiem un piedāvājot jaunus tabakas izstrādājumus.

Pienākumi

10 Gan ES iestādēm, gan dalībvalstīm ir pienākums apkarot krāpšanu un jebkādas citas nelikumīgas darbības, kas ietekmē ES finanšu intereses[5].

11 Komisijā trīs galvenie departamenti, kas nodarbojas ar tabakas jautājumiem, ir šādi:

- *OLAF* – ir atbildīgs par administratīvajām izmeklēšanām, lai atklātu krāpšanu, korupciju un citas nelikumīgas darbības, piemēram, tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību, kas ietekmē ES finanšu intereses.
- *TAXUD* ĢD – ir atbildīgs par tiesību aktu izstrādi nodokļu jomā saistībā ar likumīgiem tabakas izstrādājumiem. Tostarp Tabakas nodokļu direktīvu[6], ar ko nosaka minimālās akcīzes nodokļa likmes.
- *SANTE* ĢD – ir atbildīgs par tiesību aktu priekšlikumu izstrādi tabakas uzraudzības politikas jomā, lai aizsargātu sabiedrības veselību. Tostarp Tabakas izstrādājumu direktīvu[7].

12 Eiropols[8] ir atbildīgs par tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības apkarošanu, atbalstot dalībvalstu tiesībaizsardzības iestāžu izmeklēšanas un operatīvās informācijas vākšanas darbības. Tas nodrošina arī analītisko atbalstu un koordināciju efektīvai pārrobežu sadarbībai, lai palīdzētu atklāt un likvidēt nelikumīgas ražotnes ES teritorijā.

13 Dalībvalstīs galvenā loma likumīgas tirdzniecības veicināšanā, preču nelikumīgas aprites novēršanā un kontrabandas un organizētās noziedzības apkarošanā ir muitas dienestiem. Savienības Muitas kodeksā[9] ir uzsvērta muitas dienestu loma ne tikai nodokļu iekasēšanā, bet arī ES aizsardzībā pret nelikumīgiem un bīstamiem izstrādājumiem.

---

[5] Līgums par Eiropas Savienības darbību (LESD), 325. panta 1. punkts.

[6] Direktīva 2011/64/ES (2011. gada 21. jūnijs) par tabakas izstrādājumiem piemērotā akcīzes nodokļa struktūru un likmēm.

[7] Direktīva 2014/40/ES (2014. gada 3. aprīlis) par dalībvalstu normatīvo un administratīvo aktu tuvināšanu attiecībā uz tabakas un saistīto izstrādājumu ražošanu, noformēšanu un pārdošanu un ar ko atceļ Direktīvu 2001/37/EK.

[8] Regula (ES) 2016/794.

[9] Regula (ES) 952/2013.

14 ES krāpšanas apkarošanas struktūru veido ES iestāžu un struktūru tīkls, kurā ietilpst: *OLAF*, *EPPO*, Eiropols, Eiropas Savienības Aģentūra tiesu iestāžu sadarbībai krimināllietās, Iestāde nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanas novēršanai un valstu iestādes[10]. ES krāpšanas apkarošanas sistēma sastāv no komponentiem ar konkrētiem uzdevumiem novērst, atklāt un apkarot krāpšanu, kas apdraud ES finanšu intereses. ES krāpšanas apkarošanas sistēma laika gaitā ir attīstījusies, lai risinātu mainīgos draudus ES finanšu interesēm.

Revīzijas tvērums un pieeja

15 Lai aizsargātu ES finanšu intereses, Komisijai saskaņā ar LESD 325. pantu ir jāizstrādā efektīvi pasākumi cīņai pret krāpšanu un citām nelikumīgām darbībām, kas ietekmē ES budžetu. Mūsu revīzijas mērķis bija novērtēt Komisijas un dalībvalstu īstenoto pasākumu efektivitāti tabakas izstrādājumu nelikumīgās tirdzniecības apkarošanā.

16 Šajā revīzijā revidētās vienības bija Komisija (*TAXUD* ĢD un *OLAF*) un kompetentās valsts iestādes četrās dalībvalstīs: Beļģijā, Spānijā, Polijā un Rumānijā. Šīs dalībvalstis izvēlējāmies, pamatojoties uz pieejamo informāciju par konfiskācijām, nelikumīgām ražotnēm, piegādes ķēdēm un ģeogrāfisko izplatību.

17 Komisijas līmenī pārbaudījām:

- kā Komisija vāc un izmanto operatīvo informāciju, lai apkarotu nelikumīgu tabakas tirdzniecību;
- politikas satvaru un stratēģisku pasākumu īstenošanu tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanai, to, kā Komisija atbalsta pret šo nelikumīgo darbību vērsto pasākumu īstenošanu un kā tā tos uzrauga, un
- spēkā esošo sadarbības kārtību, arī juridiski saistošos nolīgumus ar tabakas ražotājiem.

[10] Baltā grāmata krāpšanas apkarošanas arhitektūras pārskatīšanai. COM(2025) 546. Īpašais ziņojums 26/2025 par ES struktūrām, kas apkaro krāpšanu (I pielikums, 1. attēls).

18 Dalībvalstīs izvērtējām:

- stratēģijas, procedūras un muitas kontroles pasākumus cīņai pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību un
- to, kā tiek izmantoti administratīvās sadarbības mehānismi starp dalībvalstīm, kā arī ar attiecīgajām ES struktūrām (piemēram, OLAF, Eiropolu un EPPO) un citām iesaistītajām ieinteresētajām personām.

19 Revīzija aptvēra laikposmu no 2023. līdz 2025. gadam, turklāt 2023. gads atbilst gadam, kurā tika sasniegti ES stratēģijas cīņai pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību otrā rīcības plāna rezultāti. Mūsu revīzijas metodika atbilst Starptautiskās Augstāko revīzijas iestāžu organizācijas (*INTOSAI*) izdotajiem starptautiskajiem revīzijas standartiem.

20 Mēs analizējām Komisijas un dalībvalstu muitas iestāžu darbu, to dokumentāciju, kā arī veicām intervijas ar šo iestāžu pārstāvjiem. Katrā dalībvalstī izveidojām 10 konfiskācijas gadījumu izlasi, lai novērtētu, kā šīs konfiskācijas tika veiktas. Revīzijas tvērumā neietilpa ES līdzekļi, kas dalībvalstīm piešķirti ar ES Krāpšanas apkarošanas programmas starpniecību.

21 Intervējām arī attiecīgās ieinteresētās personas, piemēram, Eiropolu, EPPO, Pasaules Muitas organizāciju un tabakas ražotājus, kas parakstījuši juridiski saistošus nolīgumus. Tas sniedza svarīgu ieskatu tabakas nelikumīgas tirdzniecības vispārējā kontekstā. Mūsu nesen publicētā ziņojumā mēs vērtējām, vai ES krāpšanas apkarošanas arhitektūrā OLAF, Eiropola, EPPO un Eurojust pilnvaras bija skaidras attiecībā uz to pienākumiem krāpšanas apkarošanā un savstarpēji sniegto atbalstu[11].

22 Lai papildinātu iepriekš minētos informācijas avotus, mēs saskaņā ar LESD 287. pantu nosūtījām informācijas pieprasījumu e-pasta apsekojuma veidā kompetentajām iestādēm visās dalībvalstīs, kuras neapmeklējām. Tā mērķis bija apkopot datus par šīs problēmas raksturu, mērogu, politikas risinājumiem, izpildes stratēģijām un sadarbības kārtību. Atbildes sniedza 22 no pavisam 23 apsekotajām iestādēm.

[11] Īpašais ziņojums 26/2025 par ES struktūrām cīņā pret krāpšanu.

II pielikums. ES politikas regulējums un starptautiskais regulējums

01 Komisija 2013. gadā pieņēma ES stratēģiju cīņai pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību[1], un tai tika pievienots pirmais rīcības plāns[2], kas tika īstenots ciešā sadarbībā ar dalībvalstīm. Stratēģijā ierosinātas izmaiņas tiesiskajā un politikas regulējumā, piemēram, PVO PKTK protokola pieņemšana un Tabakas izstrādājumu direktīvas pārskatīšana. Izmaiņas Tabakas izstrādājumu direktīvā iekļāva izsekošanas un identificēšanas sistēmu, kas ļauj uzraudzīt likumīgu tabakas izstrādājumu apriti. Stratēģijā bija iekļauti arī citi svarīgi pasākumi izpildiestāžu un ciešākas sadarbības stiprināšanai.

02 2018. gadā Komisija nolēma iesniegt otro rīcības plānu[3], kura pamatā ir dažādu ES iestāžu ieguldījums un kurš nodrošina pēctecību ar pirmo rīcības plānu. Vienlaikus otrajā rīcības plānā tika mēģināts šo nelikumīgo darbību risināt sistemātiskāk, ņemot vērā tirgus perspektīvu, iekļaujot virkni iniciatīvu, kuru mērķis bija pārtraukt vai nu piedāvājumu, vai pieprasījumu nelikumīgajā tabakas tirgū. Abi stratēģijai pievienotie rīcības plāni tika īstenoti, pamatojoties uz ceļvedi, kurā bija ietverti 50 pasākumi un aprakstīti darbību īstenošanai veicamie pasākumi, iesaistītie dalībnieki un laika grafiks.

03 Starptautisko regulējumu veido šādi divi instrumenti:

- PTO Pamatkonvencija par tabakas kontroli[4]. PKTK ir pirmais pieņemtais globālais sabiedrības veselības līgums, kurš nodrošina visaptverošu satvaru tabakas kontrolei un kura mērķis ir samazināt visu tabakas izstrādājumu pieprasījumu un piedāvājumu, lai aizsargātu sabiedrības veselību;

- Protokols par tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības novēršanu (PKTK protokols), kura pamatā ir PVO PKTK 15. pants. PKTK protokols ir īpaši vērsts uz visu veidu tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības novēršanu, izmantojot sīki izstrādātu operatīvo pasākumu kopumu, arī noteikumus par: i) piedāvājuma puses kontroli, ii) pārkāpumu konstatēšanu, izmeklēšanu un kriminālvajāšanu par tiem un iii) starptautisko sadarbību.

---

1 *A comprehensive EU strategy*. COM(2013) 324.

2 Komisijas dienestu darba dokuments - *Anti-smuggling Action Plan*. SWD(2013) 193.

3 Otrais rīcības plāns. COM(2018) 846.

4 PVO PKTK, pieņemta 2003. gada 21. maijā.

04 ES ir abu instrumentu līgumslēdzēja puse. SANTE ĢD pārstāv Eiropas Savienību PVO PKTK, savukārt OLAF pārstāv un koordinē ES un dalībvalstu darbību PKTK protokolā. Lai gan PVO PKTK ir vispārējs pamatlīgums par tabakas kontroli, PKTK protokols ir konkrētāks un operatīvāks instruments, kas nosaka konkrētus pasākumus nelikumīgās tabakas tirdzniecības apkarošanai.

05 PKTK protokols ir svarīgs ieguldījums starptautiskos centienos novērst visus tabakas izstrādājumu nelikumīgās tirdzniecības veidus, tādējādi vēršoties pret nodokļu un muitas nodevu saistību apiešanu un samazinot nelikumīgo tabakas izstrādājumu piedāvājumu[5]. Tā īstenošanai ir vajadzīga cieša sadarbība starp pusēm un starptautiskajām organizācijām, kurām ir lietpratība attiecīgajās jomās (arī muitas un starptautiskas noziedzības jomā), kā arī valstu līmenī starp dažādām valdības struktūrām[6].

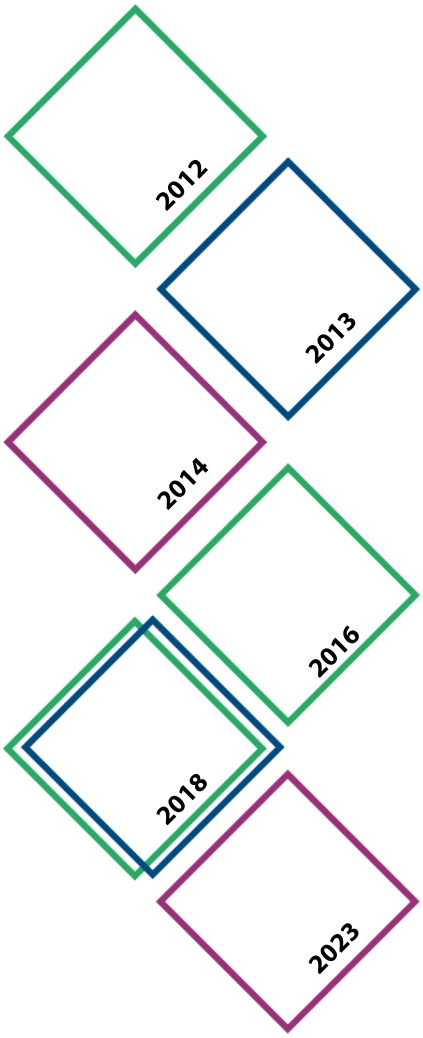
06 ES un 19 dalībvalstis ir PKTK protokola puses. *OLAF* pārstāv ES un dalībvalstis, kas ir šā protokola puses, oficiālajā PKTK protokola pušu sanāksmē. *OLAF* koordinē ES un dalībvalstu kopējo nostāju attiecībā uz pušu sanāksmes dokumentiem un ziņošanas procesu, kas tiek veikts reizi divos gados. Šajos ziņojumos *OLAF* nosaka, uz kuriem jautājumiem ir jāatbild dalībvalstīm, uz kuriem – ES, un uz kuriem ir sniedzama kopīga atbilde. Dalībvalstis ziņojumus iesniedz tieši, izmantojot PKTK protokola īpašo platformu. *OLAF* sniedz prezentācijas par PKTK protokolu dažādās darba grupu sanāksmēs (piemēram, Tabakas nelikumīgas tirdzniecības apkarošanas ekspertu grupā un Muitas savienības grupā).

---

[5] Padomes 17. jūnija lēmums (ES) 2016/1749 par PKTK protokola noslēgšanu.

[6] Protokols tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības likvidēšanai: pārskats.

1. attēls | Attiecīgā ES un starptautiskā tiesiskā regulējuma attīstības pārskats



Pieņemts Protokols par tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības ierobežošanu *(FCTC protokols)*

ES Tabakas izstrādājumu direktīva *15. un 16. pants – izsekošanas un identificēšanas sistēma*

Otrais rīcības plāns cīņai pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību (2018–2022)
- Sadarbība ar galvenajām izcelsmes valstīm un tranzītvalstīm
- Piedāvājuma ierobežošana
- Pieprasījuma ierobežošana
- Analīzes un izlūkošana

Stājas spēkā Protokols par tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības ierobežošanu

ES stratēģija cīņai pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību un rīcības plāns
- Mazināt stimulus
- Nodrošināt piegādes ķēdi *(PKTK protokols un Tabakas direktīva)*
- Pastiprināt izpildi
- Pastiprināt sankcijas

ES ratificēja Protokolu par tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības novēršanu

Otrā rīcības plāna īstenošanas rezultāti

Avots: ERP.

Saīsinājumi

Saīsinājums	Definīcija/skaidrojums
AFIS	Krāpšanas apkarošanas informācijas sistēma
Eiropols	Eiropas Savienības Aģentūra tiesībaizsardzības sadarbībai
EMPACT	Eiropas daudzdisciplīnu platforma pret noziedzības draudiem
KMO	kopīga muitas operācija
LEWP-C	Tiesībaizsardzības darba grupa muitas jautājumos
OLAF	Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai
PKTK	Pamatkonvencija par tabakas kontroli
PKTK protokols	Protokols par tabakas izstrādājumu nelikumīgas tirdzniecības novēršanu
***SANTE* ĢD**	Veselības un pārtikas nekaitīguma ģenerāldirektorāts
SM	Saprašanās memorands
***TAXUD* ĢD**	Nodokļu politikas un muitas savienības ģenerāldirektorāts
UAFP	Savienības Krāpšanas apkarošanas programma
WGICP	Cigarešu nelikumīgas ražošanas jautājumu darba grupa

Komisijas atbildes

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

Laika grafiks

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

Revīzijas darba grupa

ERP īpašajos ziņojumos tiek atspoguļoti rezultāti, kas iegūti, revidējot ES politikas jomas un programmas vai ar pārvaldību saistītus jautājumus konkrētās budžeta jomās. ERP atlasa un izstrādā šos revīzijas uzdevumus tā, lai tiem būtu pēc iespējas lielāka ietekme, proti, tiek ņemti vērā riski, kam pakļauta lietderība vai atbilstība, attiecīgo ienākumu vai izdevumu apjoms, paredzamie notikumi, kā arī politiskās un sabiedrības intereses.

Šo lietderības revīziju veica ERP locekļa *Petri Sarvamaa* vadītā IV apakšpalāta "Tirgu un konkurētspējīgas ekonomikas regulēšana". Revīziju vadīja ERP loceklis *Petri Sarvamaa*, kuram palīdzēja biroja vadītājs *Benjamin Jakob* un biroja atašejs *Elmo Torppa*, kā arī galvenais vadītājs *John Sweeney*, darba grupas vadītāja *Esther Torrente Heras*, revidenti *Marion Schiefele*, *Giuliano Laterza* un *Anca Monica Staicu*. Grafisko atbalstu nodrošināja *Alexandra-Elena Mazilu*.



No kreisās uz labo: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

AUTORTIESĪBAS

© Eiropas Savienība, 2026

Eiropas Revīzijas palātas (ERP) atkalizmantošanas politiku nosaka ar ERP Lēmumu 6–2019 par atvērto datu politiku un dokumentu atkalizmantošanu.

Ja vien nav norādīts citādi (piemēram, individuālās autortiesību norādēs), ERP saturs, kurš pieder ES, ir licencēts saskaņā ar šādu starptautisku licenci: *Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) licence*. Tādējādi atkalizmantošana parasti ir atļauta, ja tiek sniegtas pienācīgas atsauces un norādītas visas izmaiņas. ERP satura atkalizmantošana nedrīkst sagrozīt tā sākotnējo nozīmi vai jēgu. ERP nav atbildīga par atkalizmantošanas sekām.

Jāsaņem papildu atļauja, ja konkrētā saturā attēlotas identificējamas privātpersonas, piemēram, ERP darbinieku fotoattēlos, vai ja tas ietver trešās personas darbu.

Ja šāda atļauja ir saņemta, tā atceļ un aizstāj iepriekš minēto vispārējo atļauju un skaidri norāda uz visiem izmantošanas ierobežojumiem.

Lai izmantotu vai reproducētu saturu, kas nepieder ES, var būt nepieciešams prasīt atļauju tieši autortiesību īpašniekiem.

Vāka foto: © Eiropas Savienība, avots: ERP. MI radīts attēls.

1. pielikums, 1. attēls
– Tabakas auga lapas ilustrācija ir izstrādāta, izmantojot materiālus no shutterstock.com, © *Bodor Tivadar*.
– Tabakas iepakojuma ilustrācija ir izstrādāta, izmantojot resursus no Flaticon.com, © Freepik Company S.L. Visas tiesības aizsargātas.

Programmatūra vai dokumenti, uz kuriem attiecas rūpnieciskā īpašuma tiesības, proti, patenti, preču zīmes, reģistrēti dizainparaugi, logotipi un nosaukumi, nav iekļauti ERP atkalizmantošanas politikā.

Eiropas Savienības iestāžu un struktūru tīmekļa vietnēs, kas izvietotas domēnā europa.eu, ir atrodamas saites uz trešo personu tīmekļa vietnēm. Tā kā ERP šīs vietnes nekontrolē, iesakām rūpīgi iepazīties ar to privātuma un autortiesību politiku.

ERP logotipa izmantošana

ERP logotipu nedrīkst izmantot bez ERP iepriekšējas piekrišanas.

HTML	ISBN 978-92-849-8075-8	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/2114468	QJ-01-26-038-LV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8076-5	ISSN 1977-5717	doi:10.2865/0057857	QJ-01-26-038-LV-N

KĀ ATSAUKTIES

Eiropas Revīzijas palāta, Īpašais ziņojums 23/2026 “Cīņa pret tabakas izstrādājumu nelikumīgu tirdzniecību ES – Sadrumstaloti centieni un pastāvošās nepilnības”, Eiropas Savienības Publikāciju birojs, 2026.

Nelikumīga tabakas tirdzniecība joprojām ir liels izaicinājums ES. Tas rada aptuvenus ikgadējus ieņēmumu zaudējumus 13 miljardu EUR apmērā ES un tās dalībvalstīm, apdraud sabiedrības veselību un palīdz finansēt organizēto noziedzību.

Mūsu revīzijā tika novērtēts, vai Komisijas un dalībvalstu pasākumi nelikumīgas tabakas tirdzniecības apkarošanai bija efektīvi. Mēs konstatējām, ka trūka ticamu tirgus lieluma un ekonomiskās ietekmes aplēšu, sadarbība starp dalībvalstīm bija nevienmērīga un ES pieejā trūka skaidru prioritāšu un ietekmes novērtējuma. Mēs ieteicām Komisijai uzlabot informāciju par tirgu, pastiprināt atbalstu dalībvalstīm, veicināt saskaņotāku sadarbību un noteikumu izpildi, kā arī izstrādāt stratēģisku un saskaņotu ES rīcības plānu ar skaidrām prioritātēm un izmērāmiem mērķiem.

ERP īpašais ziņojums saskaņā ar LESD 287. panta 4. punkta otro daļu.

CURIA RATIONUM
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA

Eiropas Savienības Publikāciju birojs

EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tālrunis: +352 4398-1

Uzziņām: eca.europa.eu/lv/contact
Tīmekļa vietne: eca.europa.eu
Sociālie mediji: @EUauditors