

Bestrijding van de illegale tabakshandel in de EU

Versnipperde inspanningen en hardnekkige lacunes



Inhoud

Paragraaf

01-16 | Kernboodschappen 01

01-07 | Waarom dit terrein van belang is

08-16 | Wat wij constateerden en aanbevelen

17-108 | Onze bevindingen nader bekeken 02

17-33 | De omvang, de structuur en de economische gevolgen van de illegale tabakshandel op EU-niveau zijn onbekend

18-24 | Versnipperde informatie en verslaglegging geven een onvolledig beeld

25-33 | Het ontbreekt de Commissie aan een betrouwbare EU-brede schatting van de omvang, de structuur en de economische gevolgen van de markt voor illegale tabaksproducten

34-72 | De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten is ongelijkmatig en de nationale benaderingen ter bestrijding van de illegale tabakshandel verschillen

35-39 | Door lacunes in de EU-regelgeving zijn uiteenlopende nationale benaderingen mogelijk

40-50 | De nationale controlesystemen en handhavingsmethoden lopen uiteen

51-54 | Definities van strafbare feiten en straffen zijn onvoldoende geharmoniseerd

55-66 | Er blijven tekortkomingen bestaan in de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de verschillende actoren

67-72 | Samenwerkingsovereenkomsten met tabaksfabrikanten zijn onvoldoende transparant en dreigen de handhavingsmaatregelen te ondermijnen

73-108 | De bijdrage van de Commissie aan de bestrijding van de illegale tabakshandel is versnipperd, mist duidelijke prioriteiten en de impact ervan wordt niet beoordeeld

75-83 | De verantwoordelijkheid wordt gedeeld door verschillende EU-actoren

84-93 | De Commissie heeft geen duidelijke prioriteiten

94-102 | De Commissie ondersteunt de lidstaten, maar houdt geen toezicht op de uitvoering van hun maatregelen en beoordeelt evenmin de impact daarvan

103-108 | De Commissie heeft geen uitgebreide beoordeling verricht van de impact van de overeenkomsten van de EU met de tabaksfabrikanten

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Bijlage II — Het beleidskader van de EU en het internationale kader

Afkortingen

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

01

Kernboodschappen

Waarom dit terrein van belang is

- 01** De illegale handel in tabaksproducten is een wereldwijd voorkomende vorm van misdaad die de financiële belangen van de EU en haar lidstaten schaadt. De [Commissie schat](#) dat jaarlijkse verliezen voor de begrotingen van zowel de EU als haar lidstaten op 13 miljard EUR.
- 02** Doordat goedkopere tabaksproducten worden aangeboden, ondermijnt deze illegale handel ook het gezondheidsbeleid dat tot doel heeft het aantal rokers en de blootstelling aan tabaksrook terug te dringen. Daarnaast vormt deze vorm van criminaliteit met een laag risico een belangrijke inkomstenbron voor criminele organisaties, met risico's voor de veiligheid in de EU.
- 03** Het landschap van de illegale tabakshandel is de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd. Hoewel smokkel een probleem blijft, is de illegale tabaksproductie in de hele EU toegenomen en zijn in bijna alle lidstaten illegale productielocaties ontdekt. Daarnaast verschijnen er steeds meer nieuwe producten op de markt, met name producten die jonge consumenten aantrekken.

- 04** In de afgelopen tien jaar hebben de EU en haar lidstaten een reeks maatregelen genomen om deze illegale activiteiten te bestrijden. Hiertoe behoren onder meer de vaststelling van een [EU-strategie](#) ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten (2013), vergezeld van twee actieplannen (2013 en 2018), de herziening van belangrijke wettelijke bepalingen en de versterking van de samenwerking op het gebied van wetshandhaving. Op internationaal niveau hebben de EU en haar lidstaten ook de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor de bestrijding van tabaksgebruik ([FCTC](#)) geratificeerd en uitgevoerd, en hebben de EU en 19 lidstaten het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten ([FCTC-protocol](#)) geratificeerd.
- 05** Het doel van deze controle was om de doeltreffendheid te beoordelen van de maatregelen die de Commissie en de lidstaten hebben genomen om deze illegale handel te bestrijden. We hebben gekeken naar het inlichtingenkader dat wordt gehanteerd om gegevens over dit verschijnsel te verzamelen, naar de wijze waarop de douaneautoriteiten van de lidstaten controles opzetten en uitvoeren en samenwerken om deze handel op te sporen en te bestrijden, naar het beleid en het toezichtskader van de Commissie, en naar de manier waarop de Commissie diverse bestrijdingsmaatregelen ondersteunt.
- 06** De controle had betrekking op de periode tussen 2023 en 2025. De door ons gecontroleerde instanties waren de Commissie (het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie — DG TAXUD — en het Europees Bureau voor fraudebestrijding, OLAF) en de bevoegde nationale autoriteiten in vier lidstaten (België, Spanje, Polen en Roemenië). We hebben deze lidstaten geselecteerd op basis van de beschikbare informatie over inbeslagnemingen, illegale productiefaciliteiten, smokkelroutes en geografische spreiding. Ook hebben we een enquête gehouden onder de bevoegde autoriteiten in alle lidstaten die we niet hebben bezocht. [Bijlage I](#) bevat meer achtergrondinformatie en details over de reikwijdte en aanpak van onze controle.
- 07** In 2023 bevestigde de Commissie opnieuw dat de bestrijding van de illegale handel in tabak haar prioriteit is en zal blijven¹. Wij verwachten dat onze bevindingen zowel de Commissie als de lidstaten aanvullende inzichten zullen verschaffen om de aanpak van de illegale handel in tabaksproducten door de EU beter vorm te geven, en dat zij de samenwerking zullen versterken met het oog op een grotere doeltreffendheid van de bestrijdingsmaatregelen.

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade, [SWD\(2023\) 409 final](#).

Wat wij constateerden en aanbevelen

- 08** Over het geheel genomen hebben we geconstateerd dat de maatregelen van de Commissie en de lidstaten ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten onvoldoende robuust waren wat betreft de duidelijkheid van de prioriteiten en de coördinatie op EU-niveau. Ondanks de geleverde inspanningen blijft dit verschijnsel een voortdurende en complexe uitdaging voor de EU.
- 09** Uit onze controle blijkt dat de informatie over de illegale tabakshandel op EU- en lidstaatniveau versnipperd is en dat de Commissie niet over uitgebreide gegevens beschikt om de omvang, de structuur en de economische impact van deze markt in te schatten. Het optreden van de lidstaten wordt beperkt door tekortkomingen en lacunes in het huidige regelgevingskader van de EU en door een versnipperde verdeling van taken tussen de verschillende betrokken partijen. Bovendien lopen de nationale benaderingen ter bestrijding van deze illegale activiteit uiteen en blijven er lacunes in de samenwerking bestaan. De bijdrage van de EU aan de bestrijding van de illegale tabakshandel is versnipperd en in de huidige aanpak ontbreken duidelijke prioriteiten. Tot slot heeft de Commissie tot nu toe nog geen systematische beoordeling uitgevoerd van de impact van de maatregelen die de EU en de lidstaten hebben genomen om dit probleem aan te pakken.

De omvang, de structuur en de economische gevolgen van de illegale tabakshandel op EU-niveau zijn onbekend

- 10** Uit onze controle blijkt dat er, ondanks de inspanningen van de Commissie, nog steeds tekortkomingen zijn in de verzameling, de kwaliteit en het gebruik van gegevens over de illegale tabakshandel. Verschillende EU-actoren (het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), DG TAXUD en OLAF) verzamelen bij de lidstaten informatie over verschillende aspecten van de illegale handel, wat leidt tot een gefragmenteerd inlichtingenbeeld op EU-niveau (zie de paragrafen [17-24](#)).
- 11** Bovendien bestaat er geen betrouwbare schatting van de omvang van de gehele markt voor illegale tabaksproducten of van de economische gevolgen daarvan binnen de EU, noch op het niveau van de Commissie, noch op het niveau van de lidstaten. Hoewel de rapportage door de Commissie is verbeterd, zijn de beschikbare gegevens grotendeels gebaseerd op inbeslagnemingen en geven zij daarom geen volledig beeld van de situatie (zie de paragrafen [25-33](#)).



Aanbeveling 1

Geef een uitgebreid en tijdig overzicht van de markt voor illegale tabaksproducten in de EU

De Commissie moet:

- a) de uitwisseling van inlichtingen tussen de partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten verbeteren, en ervoor zorgen dat OLAF toegang heeft tot de informatie en gegevens die nodig zijn om doeltreffende fraudebestrijdingsanalyses uit te voeren;
- b) de lidstaten verdere richtsnoeren bieden om de tijdige verstrekking van consistente, volledige en nauwkeurige gegevens te bevorderen en de lidstaten te ondersteunen bij de ontwikkeling van geautomatiseerde elektronische overdrachten van gegevens over illegale handel in tabak, en
- c) in samenwerking met de lidstaten en op basis van de in de relevante studies van de Commissie voorgestelde methodologieën een degelijke en geharmoniseerde aanpak ontwikkelen om de omvang en de economische gevolgen van de markt voor illegale tabaksproducten in de EU regelmatig in kaart te brengen en te monitoren.

Streefdatum voor de uitvoering: 2029

De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten is ongelijkmatig en de nationale benaderingen ter bestrijding van de illegale tabakshandel verschillen

- 12** We hebben geconstateerd dat de lidstaten zich in wisselende mate inspannen om de illegale handel in tabaksproducten te bestrijden en dat de EU-wetgeving nog niet volledig is geharmoniseerd. Het regelgevingskader van de EU biedt de lidstaten de vrijheid om maatregelen te nemen ter bestrijding van de illegale tabakshandel, wat leidt tot lacunes in de handhaving binnen de EU waarvan criminele organisaties kunnen profiteren (zie de paragrafen 35-39). Bovendien blijven er verschillen bestaan tussen de nationale controlesystemen, die het gevolg zijn van verschillen in de juridische en bestuurlijke context. De verdeling van bevoegdheden, prioriteiten en technische capaciteiten loopt sterk uiteen tussen de lidstaten. Dit maakt de bestrijding van de illegale tabakshandel in de EU nog complexer en vergroot het risico op een ongecoördineerde aanpak (zie de paragrafen 40-50). Verder lopen de definities van tabaksgerelateerde overtredingen en de zwaarte van de toepasselijke straffen uiteen (zie de paragrafen 51-54).

- 13** We hebben ook tekortkomingen vastgesteld in de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de lidstaten. Het gebruik van twee communicatiekanalen verschilt per lidstaat, en de actualiteit en kwaliteit van de uitgewisselde informatie zijn niet consistent (zie de paragrafen [55-66](#)). Bovendien hebben de meeste lidstaten vrijwillige overeenkomsten gesloten met de tabaksfabrikanten, wat aanleiding geeft tot bezorgdheid over de transparantie en de naleving van de vereisten van artikel 5, lid 3, van de FCTC (zie de paragrafen [67-72](#)).



Aanbeveling 2

Blijf de lidstaten ondersteunen in hun inspanningen ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten

De Commissie moet de inspanningen van de lidstaten verder ondersteunen door:

- a) de lidstaten duidelijkheid te verschaffen over het specifieke rechtskader en het operationele doel van de bestaande EU-communicatiesystemen die beschikbaar zijn voor informatie-uitwisseling;
- b) de samenwerking tussen de bevoegde nationale overheidsinstanties te versterken door een volledige, tijdige en nauwkeurige uitwisseling van informatie te bevorderen, en
- c) te werken aan de bewustmaking van de waarborgen die nodig zijn bij contacten met tabaksfabrikanten, en de naleving van de bepalingen inzake transparantie en integriteit van de Kaderovereenkomst voor de bestrijding van tabaksgebruik te bevorderen.

Streefdatum voor de uitvoering: [2028](#)

De bijdrage van de EU aan de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten is versnipperd, mist duidelijke prioriteiten en de impact ervan wordt niet beoordeeld

- 14** In de EU zijn de verantwoordelijkheden voor de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten verdeeld over verschillende actoren. Hoewel er een coördinatiemechanisme is voor gezamenlijke operaties die worden uitgevoerd door de Groep rechtshandhaving (douane) van de Raad, is er geen enkele entiteit die bevoegd is om een algemene coördinerende rol uit te oefenen. Dit heeft bijgedragen tot een versnipperd geheel van EU-initiatieven, die elkaar dreigen te overlappen, waardoor de administratieve lasten groter worden (zie de paragrafen [75-83](#)).

- 15** De Commissie ondersteunt de lidstaten bij de bestrijding van illegale handel, voornamelijk door middel van operationele activiteiten. Ze houdt echter geen toezicht op de uitvoering en beoordeelt evenmin de impact en de doeltreffendheid van EU-maatregelen. Bij deze aanpak ontbreken duidelijke prioriteiten (zie de paragrafen [84-102](#)).
- 16** Ten slotte beheert OLAF beide overeenkomsten met de tabaksfabrikanten. De Commissie heeft geen uitgebreide beoordeling uitgevoerd van de impact van de overeenkomsten van de EU met de tabaksfabrikanten (zie de paragrafen [103-108](#)).



Aanbeveling 3

Versterk de EU-aanpak ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten

De Commissie moet een actievere rol spelen bij de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten. Zij moet met name:

- a) strategische doelstellingen en duidelijke prioriteiten vaststellen in coördinatie met de bevoegde EU-organen die betrokken zijn bij de fraudebestrijdingsarchitectuur, op basis van een coherente en toekomstgerichte aanpak, waarbij de flexibiliteit behouden blijft om snel in te kunnen spelen op nieuwe risico's;
- b) beoordelen of de overeenkomsten van de EU met de tabaksfabrikanten na afloop ervan moeten worden verlengd;
- c) regelmatig de impact van de maatregelen van de EU en de lidstaten op dit gebied onder de loep nemen en de resultaten daarvan gebruiken om haar maatregelen bij te sturen.

Streefdatum voor de uitvoering: [2029](#)

Onze bevindingen nader bekeken

De omvang, de structuur en de economische gevolgen van de illegale tabakshandel op EU-niveau zijn onbekend

- 17** Zowel EU-entiteiten als de lidstaten zijn verplicht fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden, te bestrijden². Om de financiële belangen van de EU te beschermen en doeltreffende benaderingen te ontwikkelen ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten, is het belangrijk een duidelijk beeld te hebben van de omvang van de markt en de economische gevolgen ervan. We hebben onderzocht of de Commissie beschikt over een passend inlichtingenkader voor het verzamelen van betrouwbare gegevens en of zij dit kader gebruikt om operationele activiteiten en beleidsbeslissingen daarop af te stemmen.

² Artikel 325, lid 1, van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie \(VWEU\)](#).

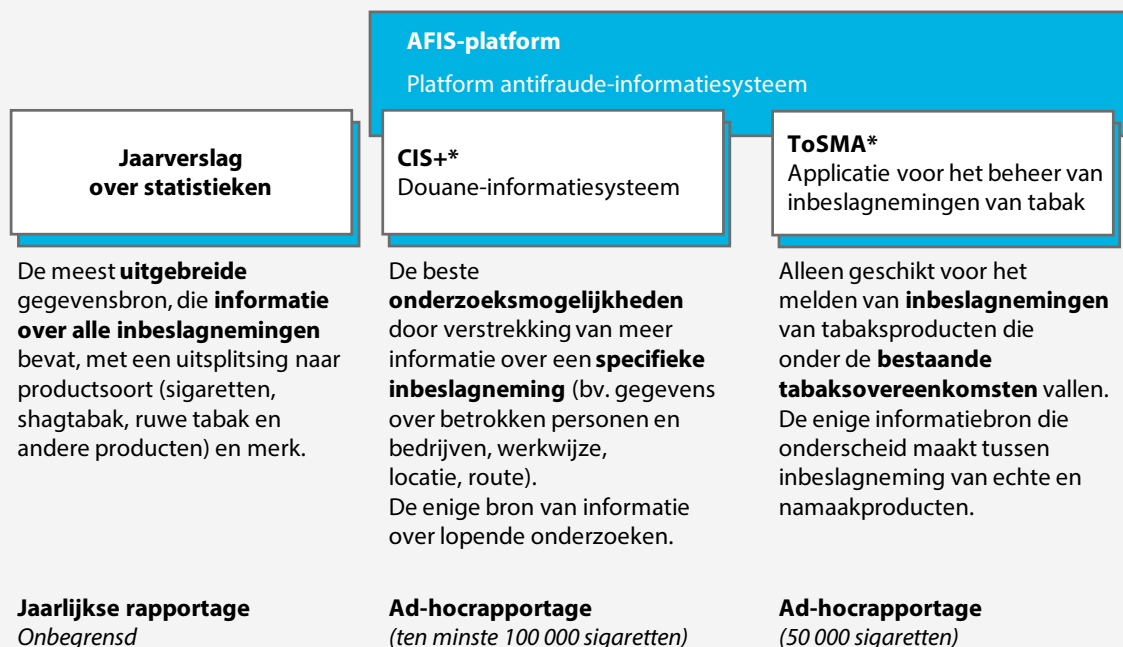
Versnipperde informatie en verslaglegging geven een onvolledig beeld

- 18** Er bestaan geen wettelijke bepalingen op EU-niveau die de lidstaten verplichten om uitgebreide gegevens over de illegale handel in tabaksproducten te verzamelen. Dit houdt in dat alle gegevens die van de lidstaten worden verkregen, op vrijwillige basis worden verstrekt.
- 19** Tijdens onze controle hebben we vastgesteld dat verschillende EU-actoren aan de hand van uiteenlopende methoden en rapportagepraktijken informatie verzamelen en verslag uitbrengen over de illegale tabakshandel:
- Ten eerste verzamelt Europol³ informatie over illegale productiefaciliteiten, met name wat betreft hun capaciteit en de soorten tabaksproducten, om de lidstaten te ondersteunen, voornamelijk via activiteiten in het kader van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact).
 - Ten tweede stelt DG TAXUD jaarlijks een verslag op over het instrument inzake de prestaties van de douane-unie (CUP), dat een specifiek hoofdstuk over illegale sigaretten en tabak bevat. In het CUP-verslag worden de jaarlijkse hoeveelheden illegale tabak en sigaretten vermeld die door de nationale douaneautoriteiten in beslag zijn genomen, hetzij op eigen initiatief, hetzij in samenwerking met andere autoriteiten. De gerapporteerde hoeveelheden illegale tabak en sigaretten worden uitgesplitst naar vervoerswijze en locatie (aan een buitengrens van de EU of in het binnenland). In het CUP-verslag wordt een gedetailleerd overzicht gegeven van de manier waarop de douane de handel in illegale tabak bestrijdt, onderbouwd met cijfers over het aantal inbeslagnemingen. Het biedt ook inzicht in gerelateerde trends.
 - Ten derde analyseert OLAF gegevens over inbeslagnemingen van tabaksproducten en legt het deze regelmatig voor aan de lidstaten, voornamelijk in de deskundigengroep voor de bestrijding van de illegale handel in tabak. Deze deskundigengroep bestaat uit vertegenwoordigers van autoriteiten van de EU-lidstaten, voornamelijk douaneautoriteiten, en staat onder leiding van OLAF, dat de Commissie adviseert over de illegale tabakshandel, met name de smokkel van sigaretten.
- 20** OLAF verzamelt zijn gegevens over inbeslagnemingen van tabaksproducten bij de lidstaten aan de hand van drie verschillende bronnen (zie [kader 1](#)). Wat de illegale tabaksproductie betreft, hebben we echter vastgesteld dat de door OLAF verzamelde gegevens ook verwijzen naar het totale aantal opgespoorde illegale productiefaciliteiten.

³ Verordening (EU) 2016/794.

Kader 1

Gegevens over inbeslagnemingen die aan OLAF zijn gemeld



* Zowel CIS+ als ToSMA zijn modules die zijn geïntegreerd in het door OLAF beheerde AFIS-platform.

Bron: ERK, op basis van een document van de Commissie.

- 21** Over het geheel genomen zijn wij van mening dat de Commissie de manier waarop inlichtingen zijn verzameld in de afgelopen jaren heeft verbeterd. Zij heeft de nationale autoriteiten richtsnoeren en modellen verstrekt om definities te verduidelijken en werkwijzen in hun gegevensverzamelingsprocessen te standaardiseren. Niettemin wordt de consistentie van de analyse op EU-niveau nog steeds beïnvloed door tekortkomingen wat betreft de volledigheid, het wisselend detailniveau en de gebrekkige kwaliteit van de in de lidstaten verzamelde gegevens. Zo kan niet worden uitgesloten dat in de jaarverslagen van de Commissie sommige in een bepaald jaar gemelde inbeslagnemingen betrekking hadden op inbeslagnemingen die in het voorgaande jaar hadden plaatsgevonden.
- 22** De Commissie heeft maatregelen genomen om de lidstaten te ondersteunen bij hun rapportage en heeft mogelijkheden ontwikkeld voor de geautomatiseerde overdracht van gegevens vanuit de lidstaten. Op het moment van de controle (oktober 2025) bestond er echter geen geautomatiseerd elektronisch systeem om alle gegevens over illegale tabakshandel van nationale systemen over te dragen naar systemen op EU-niveau.

- 23** OLAF heeft zijn capaciteit op het gebied van gegevensanalyse uitgebreid om de inlichtingenwerkzaamheden te verbeteren. Het heeft met name een analytisch platform (Fraud AP) ontwikkeld ter ondersteuning van gegevensanalyse en inlichtingenwerk. Dit platform voor fraudebestrijding wordt door OLAF en de autoriteiten van de lidstaten gebruikt om douanefraude, waaronder de illegale handel in tabaksproducten, te voorkomen en op te sporen. Bovendien is er een speciaal team opgericht dat zich bezighoudt met het antifraude-informatiesysteem (AFIS) en douaneanalyses. Er zijn echter nog steeds lacunes in de toegang tot gegevens die nodig zijn om de illegale tabakshandel doeltreffend te bestrijden. Zo heeft OLAF met name geen toegang tot de gegevens van het [invoercontrolesysteem 2 \(ICS2\)](#), maar DG TAXUD wel. Gezien zijn mandaat zouden deze gegevens OLAF helpen om beter te voorzien in zijn onderzoeksbehoeften, aangezien het aan de hand van deze gegevens het vizier kan richten op verdachte zendingen en sneller kan reageren. Dit zou de preventie en opsporing van deze illegale activiteit ten goede komen.
- 24** Over het algemeen hebben we op EU-niveau een diffuus en gefragmenteerd inlichtingenbeeld geconstateerd, wat kan leiden tot hiaten in de inlichtingen en dubbele rapportage van inbeslagnemingen door de autoriteiten van de lidstaten.

Het ontbreekt de Commissie aan een betrouwbare EU-brede schatting van de omvang, de structuur en de economische gevolgen van de markt voor illegale tabaksproducten

- 25** Op grond van artikel 325 [VWEU](#) en gezien haar verantwoordelijkheid om de financiële belangen van de EU te beschermen, moet de Commissie een doeltreffende aanpak volgen om de illegale handel in tabak te bestrijden. Dit omvat ook het in kaart brengen van de omvang, de structuur en de economische gevolgen van de markt voor illegale tabaksproducten, als solide basis om de omvang van het probleem te begrijpen. We hebben de informatie die de Commissie ter beschikking stond en haar analyse in dit verband beoordeeld.
- 26** Het in kaart brengen van deze markt voor illegale tabaksproducten vormt een methodologische uitdaging, aangezien het per definitie om een illegale en clandestiene activiteit gaat. Daarom heeft de Commissie een studie uitgevoerd om een betrouwbare, degelijke, reproduceerbare en onafhankelijke methodologie te ontwikkelen die zowel door de Commissie als door de autoriteiten van de lidstaten kan worden toegepast. In de [studie van de Commissie](#) uit 2020 werd opgemerkt dat een combinatie van methoden moet worden overwogen om de markt in kaart te kunnen brengen. Er werden verschillende methodologische opties voorgesteld die overeenkomen met uiteenlopende bedragen aan middelen.

- 27** Sindsdien heeft de Commissie geen onafhankelijke inschatting gemaakt van de omvang, de structuur of de economische impact van de markt. In de studie van de Commissie van 2020 werd echter wel verwezen naar andere studies, waaronder een jaarlijks [rapport van KPMG](#) en de daarin opgenomen resultaten. In dit rapport, dat in opdracht van een tabaksfabrikant is opgesteld, worden de omvang en de ontwikkeling van de markt in 38 Europese markten, waaronder alle EU-lidstaten, in kaart gebracht. We hebben geconstateerd dat verschillende belanghebbenden⁴ het rapport hebben bestudeerd en er kritisch over waren; het moet dan ook met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.
- 28** Vanaf 2023 heeft OLAF zijn eigen jaarlijkse rapportage aan de deskundigengroep voor de bestrijding van de illegale handel in tabak (zie paragraaf [19](#)) verbeterd door:
- tabaksproducten uit te splitsen naar categorie;
 - er nieuwe producten (zoals waterpijpen en verhitte tabak) in op te nemen, en
 - het rapportageproces te versnellen.
- 29** De gegevens die OLAF gebruikt om een beeld te schetsen van de trends in de marktstructuur, zijn overigens voornamelijk gebaseerd op inbeslagnemingen die in voorgaande jaren hebben plaatsgevonden. Deze gegevens over inbeslagnemingen geven op zichzelf echter geen volledig en actueel beeld van de totale omvang van de markt.
- 30** Uit de resultaten van onze enquête bleek dat vier lidstaten over officiële gegevens beschikten om de omvang van de markt voor illegale tabaksproducten in te schatten, terwijl andere lidstaten zich baseerden op door de industrie gefinancierde onderzoeken, zoals het rapport van KPMG. Bovendien gaven de autoriteiten van de lidstaten die wij hebben bezocht aan dat er op EU-niveau een schatting van de omvang van de markt moet komen, die vrij moet zijn van elke invloed van de tabaksindustrie.

⁴ [Witboek/legacy book over tabak](#). Europees Parlement, 2024.

- 31** Uit onze controle is ook gebleken dat er momenteel geen uitgebreide en degelijke beoordeling bestaat van de financiële gevolgen van de illegale handel in tabaksproducten in de zin van gederfde belastinginkomsten. De [jaarverslagen van OLAF](#) bevatten cijfers over de financiële gevolgen van de illegale tabakshandel (met betrekking tot operaties waaraan OLAF heeft deelgenomen), maar bevatten geen schatting van de totale schade als gevolg van gederfde belastinginkomsten in de EU. Volgens het [verslag van OLAF over 2025](#) hebben zijn activiteiten op dit gebied geleid tot de inbeslagneming van iets meer dan 427 miljoen illegale sigaretten wereldwijd, waarvan er 219 miljoen aan de buitengrenzen van de EU in beslag zijn genomen. OLAF heeft ook geholpen bij de inbeslagneming van 411 kilo ruwe tabak en 53,6 kilo waterpijptabak. Dankzij de werkzaamheden van OLAF op dit gebied is een verlies van meer dan 178 miljoen EUR voor de begrotingen van de EU en de lidstaten voorkomen. Recente [documenten](#)⁵ van DG TAXUD bevatten schattingen van de gederfde belastinginkomsten die gebaseerd zijn op externe studies (13 miljard EUR in 2023), maar ook deze schattingen moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. In 2024 bevestigde de Commissie in haar [antwoord](#) op een parlementaire vraag dat zij niet beschikte over informatie over de financiële verliezen die afzonderlijke lidstaten als gevolg van deze illegale activiteiten hadden geleden.
- 32** Wij nemen er nota van dat de Commissie een specifieke studie heeft gestart om de belangrijkste methodologische kwesties in verband met de schatting van de tabaksaccijnskloof aan de orde te stellen. Het doel is betrouwbare schattingen op te stellen die een verklaring kunnen geven voor de oorzaken van deze kloof, met inbegrip van illegale tabakshandel.
- 33** Over het geheel genomen beschouwen we de schatting van de omvang van de illegale tabaksmarkt en de economische gevolgen ervan als de noodzakelijke basis voor het begrip van de omvang van het probleem, het formuleren van passende antwoorden en het meten van de impact van de acties die worden uitgevoerd om deze handel te bestrijden. Wij merken echter op dat er momenteel geen onafhankelijke en betrouwbare inschatting bestaat van de omvang, de structuur en de economische impact van de markt voor illegale tabaksproducten in de EU, noch een uitgebreide evaluatie van de financiële gevolgen ervan in de zin van gederfde belastinginkomsten.

⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Impact Assessment Report, SWD(2025) 560.

De samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten is ongelijkmatig en de nationale benaderingen ter bestrijding van de illegale tabakshandel verschillen

- 34** De douaneautoriteiten van de lidstaten staan aan de frontlinie voor wat betreft het voorkomen van illegale goederenstromen, het opsporen van grensoverschrijdende verplaatsingen van illegale tabaksproducten en het opsporen van illegale fabrieken. Ze spelen dan ook een centrale rol bij de bescherming van de financiële belangen van de EU en het waarborgen van haar veiligheid. We hebben onderzocht hoe de douaneautoriteiten van de lidstaten controles opzetten en samenwerken met andere nationale autoriteiten en belanghebbenden om de illegale handel in tabak op te sporen en te bestrijden.

Door lacunes in de EU-regelgeving zijn uiteenlopende nationale benaderingen mogelijk

- 35** Een belangrijke oorzaak van de uiteenlopende benaderingen bij de lidstaten ligt in het EU-kader zelf. Wij hebben vastgesteld dat de EU-wetgeving niet geharmoniseerd was wat betreft de belangrijkste grondstoffen die worden gebruikt bij de vervaardiging van tabaksproducten, met name ruwe tabak en productiemachines. Ook hebben we vastgesteld dat er evenmin sprake was van harmonisatie met betrekking tot nieuwe soorten tabaksproducten (zoals nieuwe producten met verhitte tabak en vloeistoffen voor e-sigaretten) of de onlineverkoop van tabaksproducten. Ruwe tabak en productiemachines vallen buiten het toepassingsgebied van de tabaksproductenrichtlijn⁶, waardoor er geen EU-brede normen en traceerbaarheidseisen zijn; nieuwe tabaksproducten zijn slechts ten dele gereguleerd en de lidstaten hebben de vrijheid om zelf te bepalen hoe de onlineverkoop wordt geregeld. Deze lacunes in de regelgeving werken de illegale handel in de hand en leiden tot oneerlijke marktpraktijken.

⁶ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG.

- 36** Een belangrijke factor die illegale productie in de hand werkt, is het gebrekkige toezicht op de toeleveringsketen van ruwe tabak. Het huidige EU-kader biedt de lidstaten namelijk de vrijheid om maatregelen te nemen ter bestrijding van de illegale tabakshandel. Alle douaneautoriteiten die we hebben bezocht, uitten hun bezorgdheid over het gebrek aan harmonisatie op EU-niveau. Zij benadrukten dat dit tot aanzienlijke lacunes in de handhaving heeft geleid en de doeltreffendheid van de EU-inspanningen ter bestrijding van deze illegale activiteiten heeft beperkt. Ze wezen met name op het ontbreken van geharmoniseerde regels voor ruwe tabak en andere belangrijke grondstoffen (zoals productiemachines, sigarettenpapier, sigarettenfilters, smaakstoffen en verpakkingsmaterialen) als een kwetsbaar punt waarvan misbruik kan worden gemaakt voor illegale productie.
- 37** Uit de resultaten van onze enquête bleek dat, hoewel de meeste lidstaten maatregelen hadden genomen om de belangrijkste grondstoffen voor tabaksproductie te reguleren, hun aanpak en prioriteiten sterk uiteenlopen. Volgens de respondenten komen maatregelen ter regulering van ruwe tabak vaker voor en worden deze vaak uitgevoerd aan de hand van douane- en accijnsregelingen. Deze zijn binnen de EU echter ongelijk, aangezien de verschillende lidstaten slechts beperkte of algemene invoervoorschriften hanteren in plaats van specifieke controle- of registratievereisten. In veel lidstaten ontbreekt het nog steeds aan regelgeving met betrekking tot de aankoop van productiemachines en vergunningverlening voor productie. Wat de bezochte lidstaten betreft, hebben tot dusver Spanje, Polen en Roemenië nationale bepalingen ingevoerd die deze gebieden in verschillende mate regelen. De bezochte bevoegde nationale autoriteiten merkten echter op dat de inspanningen van de EU ter bestrijding van de illegale tabakshandel worden beperkt doordat het wettelijk kader op EU-niveau niet volledig is geharmoniseerd.

- 38** Volgens de Commissie zullen deze problemen zonder ingrijpen van de EU waarschijnlijk blijven bestaan⁷. In juli 2025 heeft de Commissie een [voorstel](#) ingediend om de richtlijn betreffende belasting op tabak⁸ te herzien, met als doel het accijnskader van de EU te moderniseren. Het voorstel bevat maatregelen om het toezicht op ruwe tabak te versterken, waarmee een reeds lang bestaande lacune wordt aangepakt die herhaaldelijk door de lidstaten is gesignaleerd. Het voorstel breidt ook het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende belasting op tabak uit tot relevante nieuwe producten. Op het moment van schrijven (mei 2026) was het voorstel nog niet aangenomen.
- 39** Het voorstel van de Commissie heeft echter uitsluitend betrekking op ruwe tabak. Andere belangrijke grondstoffen vallen buiten het toepassingsgebied van de geharmoniseerde EU-regelgeving, waardoor de verschillen tussen de nationale benaderingen waarschijnlijk zullen blijven bestaan.

De nationale controlesystemen en handhavingsmethoden lopen uiteen

- 40** Bij gebrek aan gecoördineerde EU-regels opereren de lidstaten in fundamenteel verschillende regelgevingskaders. In dit versnipperde landschap kunnen criminele organisaties misbruik maken van zwakke plekken, zoals inconsistente handhaving en het ontbreken van een gecoördineerde EU-brede aanpak bij de bestrijding van de illegale tabakshandel. Daarom hebben wij onderzocht hoe de douaneautoriteiten in de lidstaten hun handhavingsactiviteiten organiseren om de illegale tabakshandel te bestrijden.
- 41** In de lidstaten die we hebben bezocht, hebben we opvallende verschillen geconstateerd in de institutionele structuren, wettelijke kaders en operationele benaderingen voor de bestrijding van deze illegale activiteit. Het gaat om verschillen qua betrokken instanties en hun bevoegdheden. Die verschillen hebben tot gevolg dat de systemen, procedures en controles die door de nationale autoriteiten worden toegepast, binnen de EU aanzienlijk uiteenlopen.

⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Impact Assessment Report, [SWD\(2025\) 560 final](#).

⁸ [Richtlijn 2011/64/EU](#) van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten.

- 42** Een belangrijk verschil betreft de wettelijke bevoegdheden en taken van de verantwoordelijke autoriteiten. In drie van de bezochte lidstaten (België, Spanje, Polen) beschikten de douaneautoriteiten over ruime wettelijke bevoegdheden en specifieke onderzoeksstructuren. Hierdoor konden zij strafrechtelijke onderzoeken uitvoeren, operaties coördineren en zowel administratieve als operationele aspecten beheren. In Roemenië daarentegen was de bevoegdheid van de douaneautoriteit beperkt tot het uitvoeren van administratieve onderzoeken, terwijl strafrechtelijke zaken uitsluitend onder de bevoegdheid van de wetshandhavinginstanties vielen. In dergelijke gevallen is de bestrijding van de illegale tabakshandel sterker afhankelijk van gemengde teams en samenwerkingsovereenkomsten. Uit ons onderzoek bleek ook dat er handhavingproblemen bestaan die verband houden met versnipperde nationale wettelijke kaders en institutionele regelingen.
- 43** Wij constateerden ook verschillen in de wijze waarop de verantwoordelijkheden met betrekking tot het FCTC-protocol zijn verdeeld. In twee lidstaten die we hebben bezocht (België en Roemenië) viel het protocol onder de bevoegdheid van het ministerie van Volksgezondheid; in Polen was het ministerie van Financiën hiervoor verantwoordelijk; en in Spanje werd de verantwoordelijkheid gedeeld door het ministerie van Financiën en het ministerie van Volksgezondheid. Deze indeling kan de uitvoering in gevaar brengen, aangezien de voor het protocol verantwoordelijke autoriteiten mogelijk niet bekend zijn met de douanegerelateerde aspecten ervan, waaronder inbeslagnemingen en de bijbehorende statistieken. Bovendien komen de standpunten van de douaneautoriteiten niet altijd aan bod tijdens FCTC-bijeenkomsten waaraan verschillende nationale autoriteiten deelnemen.
- 44** Een ander belangrijk verschil betreft de nationale strategische kaders voor de bestrijding van de illegale tabakshandel. Wij constateerden aanzienlijke verschillen tussen de bezochte lidstaten, die ook terug te zien waren in de resultaten van de enquête. Drie van de lidstaten die we hebben bezocht (België, Spanje en Roemenië) baseerden zich op bredere nationale kaders in plaats van op specifieke strategieën, terwijl slechts één lidstaat (Polen) de illegale tabakshandel als een prioritair aandachtsgebied beschouwde waarvoor een specifieke strategie was opgesteld. Deze verschillen leiden tot uiteenlopende niveaus van strategische focus en operationele prioriteiten in de lidstaten.

- 45** We hebben ook verschillen in operationele capaciteiten vastgesteld tussen de door ons bezochte douaneautoriteiten met geavanceerde technologische middelen, en de douaneautoriteiten die deze nog aan het ontwikkelen zijn. Over het algemeen beschikken drie lidstaten (België, Spanje en Polen) over een uitgebreid scala aan geavanceerde technologische apparatuur, terwijl één lidstaat (Roemenië) weliswaar gebruikmaakt van technologie voor dagelijkse controles, maar te maken heeft met een toenemende behoefte aan hightechapparatuur of meer capaciteit voor gegevensbeheer. Ook de operationele werkwijzen lopen uiteen, afhankelijk van de geografische ligging (bv. lange land- of zee grenzen), de risicocontext en de institutionele capaciteit van elke lidstaat. De operationele verantwoordelijkheid ligt bij de nationale autoriteiten, wat bijdraagt aan een ongelijkmatige handhavingsintensiteit binnen de EU. In dit opzicht waren de verschillen met name groot tussen grens- en niet-grenslanden, tussen landen met een hoge consumptie en doorvoerlanden, en tussen overheidsinstanties met meer of minder middelen tot hun beschikking.
- 46** Het door de Commissie voorgestelde [douane hervormingspakket](#) van 2023 omvatte de oprichting van een nieuwe EU-douaneautoriteit en een EU-douanegegevenshub, met als doel om douanegegevens te centraliseren, het risicobeheer te moderniseren en een meer samenhangende handhaving in de hele EU te ondersteunen. In maart 2026 hebben de Raad en het Europees Parlement een politiek akkoord bereikt over de hervorming⁹, waarmee de invoering van de voorgestelde maatregelen werd bevestigd, hoewel het pakket nog niet is aangenomen.
- 47** Recente gevallen illustreren de omvang en geavanceerdheid van illegale productielocaties en de operationele complexiteit die gepaard gaat met het ontmantelen ervan (zie [figuur 1](#)).

⁹ [EU-douane](#): Raad en Parlement akkoord over baanbrekende hervorming — Consilium.

Figuur 1 | Voorbeeld van een grootschalige illegale sigarettenproductiefaciliteit die in 2025 in België is ontmanteld



Bron: ERK.

- 48** Tijdens onze controle hebben we geconstateerd dat de lidstaten over het algemeen een vergelijkbare aanpak hanteren bij de inbeslagneming en vernietiging van illegale tabaksproducten en productiemachines; de opslagregelingen en waarborgen liepen echter uiteen. In alle vier door ons bezochte lidstaten is het gebruikelijk dat in beslag genomen tabaksproducten en productiemachines worden geconfisqueerd, worden opgeslagen in beveiligde opslagruimten en uiteindelijk worden vernietigd zodra de bevoegde autoriteit daarvoor toestemming geeft. In een van de bezochte lidstaten (Polen) is het mogelijk om bepaalde in beslag genomen tabaksproducten onmiddellijk te vernietigen, terwijl andere lidstaten te maken hebben met wettelijke of procedurele beperkingen die langdurige opslag noodzakelijk maken, wat vervolgens hoge kosten en veiligheidsrisico's met zich meebrengt. In een andere lidstaat die we hebben bezocht (Roemenië) staat de wetgeving toe dat in beslag genomen machines of onbewerkte tabak worden verkocht of geveild zonder dat er doeltreffende mechanismen bestaan om toezicht te houden op het verdere gebruik ervan, waardoor het risico ontstaat dat deze goederen opnieuw op de illegale markt terechtkomen.
- 49** Ten slotte hebben wij tijdens onze controle ook goede praktijken vastgesteld ter ondersteuning van de bestrijding van de illegale tabakshandel (zie [kader 2](#)).

Kader 2

Voorbeelden van goede praktijken in de bezochte lidstaten

- Uitgebreide operationele bevoegdheden die snel ingrijpen mogelijk maken

De nationale douaneautoriteiten in zowel België als Polen beschikken over ruime onderzoeksbevoegdheden, waaronder de bevoegdheid om bepaalde gebouwen te betreden zonder voorafgaande rechterlijke toestemming. In Polen strekken deze bevoegdheden zich uit tot het gebruik van hulpmiddelen zoals het systeem voor automatische kentekenherkenning, terwijl in België gespecialiseerde agenten met gerechtelijke politiebevoegdheden geavanceerde opsporingsmaatregelen kunnen uitvoeren (zoals internationale waarnemingen, die grensoverschrijdende surveillanceoperaties omvatten).

- Structuren die dag en nacht borg staan voor continue communicatie en samenwerking

België beschikt over een systeem dat non-stop werkt en gedetailleerde informatie over inbeslagnemingen doorgeeft aan onderzoekseenheden en gespecialiseerde douane- en accijnsteams, terwijl het Spaanse “Centro de Cooperación Operativa Permanente” 24 uur per dag fungeert als centraal knooppunt voor interregionale, nationale en internationale samenwerking.

- Gespecialiseerde structuren ter bestrijding van de illegale tabakshandel

Roemenië heeft gespecialiseerde organisatorische eenheden opgericht om de aanpak van deze illegale activiteit te versterken, waaronder de dienst voor de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten, terwijl Polen hiervoor een kenniscentrum heeft opgericht.

Bron: ERK.

- 50** Uit onze controle is gebleken dat de nationale systemen ter bestrijding van dit verschijnsel en de administratieve structuren onderling aanzienlijk verschillen, wat van invloed is op de wijze waarop controles worden georganiseerd en verantwoordelijkheden worden verdeeld, hoe strategische en operationele prioriteiten worden vastgesteld en hoe middelen worden ingezet. Daardoor bestaat er binnen de EU een lappendeken van methoden, met als gevolg een groter risico dat de EU geen gecoördineerde en geharmoniseerde aanpak hanteert.

Definities van strafbare feiten en straffen zijn onvoldoende geharmoniseerd

- 51** Uit onze controle bleek ook dat de definities van tabaksgerelateerde strafbare feiten en de zwaarte van de toepasselijke straffen uiteenliepen. Dat binnen de EU onvoldoende is afgestemd hoe smokkel en illegale productie worden ingedeeld en bestraft, werd ook bevestigd door de resultaten van onze enquête.
- 52** Negen lidstaten beschouwen smokkel en illegale productie uitsluitend als strafbare feiten. Andere landen hanteren gemengde systemen, waarbij gevallen die onder de vastgestelde drempels blijven als administratieve overtredingen worden behandeld, terwijl ernstigere gevallen aanleiding geven tot strafrechtelijke vervolging. Binnen deze regelingen wordt illegale productie meestal als een strafbaar feit beschouwd, terwijl smokkel, afhankelijk van de drempelwaarden, als een administratieve overtreding of als een strafbaar feit kan worden aangemerkt. We hebben echter gevallen opgemerkt waarin de gevangenisstraffen voor illegale productie lichter waren dan die voor smokkel. Een dergelijke aanpak heeft geen afschrikkende werking en biedt geen antwoord op het toenemende aantal illegale productielocaties (zie paragraaf [08](#)).
- 53** Wij zijn ook van oordeel dat verschillende benaderingen het risico met zich meebrengen dat de afschrikkende werking ongelijk is en dat de handhavingsresultaten niet consistent zijn. De douaneautoriteiten van drie van de lidstaten die we hebben bezocht (België, Spanje en Roemenië) pleitten voor een harmonisatie van zowel de definities van strafbare feiten als de straffen in de hele EU. Roemenië merkte op dat het ontbreken van geharmoniseerde straffen voor illegale handel in tabak het risico met zich meebrengt dat er lacunes in de handhaving ontstaan en dat criminele activiteiten worden verplaatst naar rechtsgebieden met minder strenge straffen.

54 De douaneautoriteiten spelen een cruciale rol bij de bestrijding van de illegale tabakshandel. Tijdens onze controle hebben we hun daarom gevraagd aan te geven welke belangrijke aspecten volgens hen prioritair op EU-niveau moeten worden geregeld om de bestrijding van dit verschijnsel doeltreffender te maken. Uit hun antwoorden bleek dat de douaneautoriteiten consistent op dezelfde gebieden ruimte zagen voor strengere regelgeving op EU-niveau. Hieruit komt de duidelijke en consistente boodschap naar voren dat zowel de lappendeken van bestaande nationale regels als het gebrek aan regelgeving op cruciale gebieden kwetsbaarheden met zich meebrengen die de lidstaten niet in hun eentje kunnen aanpakken. Zij benadrukten dat maatregelen op EU-niveau zouden bijdragen aan het dichten van lacunes in de regelgeving met betrekking tot ruwe tabak en andere belangrijke grondstoffen, zouden zorgen voor een consistente behandeling van nieuwe producten en onlineverkoop, en zouden zorgen voor een meer uniform kader voor sancties. Deze prioriteiten kwamen ook naar voren in de reacties die we via de enquête hebben ontvangen, waarin eveneens werd benadrukt dat er behoefte is aan een meer geharmoniseerd EU-kader.

Er blijven tekortkomingen bestaan in de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen de verschillende actoren

55 Samenwerking speelt een cruciale rol bij de bestrijding van de illegale tabakshandel en vindt plaats op nationaal, grensoverschrijdend en EU-niveau. De afspraken ter zake zijn gebaseerd op EU-wetgeving¹⁰ waarin de verplichtingen van de lidstaten op het gebied van samenwerking, wederzijdse bijstand, informatie-uitwisseling en fraudebestrijding zijn vastgelegd. Wij hebben onderzocht hoe de autoriteiten van de lidstaten die we hebben bezocht, samenwerken door middel van operationele coördinatie en het uitwisselen van inlichtingen, hoe zij EU-communicatiesystemen gebruiken en hoe zij contacten onderhouden met andere belanghebbenden.

¹⁰ Met inbegrip van het [douanewetboek van de Unie](#) en de wettelijke kaders voor Europol, OLAF en de EU-systemen voor informatie-uitwisseling.

- 56** Over het geheel genomen bleek uit onze controle dat de nationale samenwerking in de bezochte lidstaten naar behoren functioneert, maar dat er in specifieke contexten opmerkelijke structurele beperkingen zijn. Douaneautoriteiten, politie, grensautoriteiten en openbare aanklagers wisselen doorgaans informatie uit en voeren gezamenlijke operaties uit, maar de mate van samenwerking varieert. In sommige gevallen is deze gebaseerd op informele afspraken of overeenkomsten voor algemene samenwerking, maar informatiesystemen zijn niet altijd onderling compatibel en de nationale samenwerking is nog onvoldoende geïntegreerd, wat leidt tot vertragingen bij de uitwisseling van informatie.
- 57** Verschillen in bevoegdheden, toegangsrechten en operationele prioriteiten kunnen ook onderzoeken belemmeren en gezamenlijke operaties van nationale autoriteiten minder doeltreffend maken. Hoewel er in drie van de door ons bezochte lidstaten (België, Spanje en Polen) in verschillende mate sprake is van meer geïntegreerde coördinatiemechanismen, gezamenlijke analyse-instrumenten en infrastructuur voor de realtime-uitwisseling van informatie, zijn dergelijke werkwijzen niet uniform, wat bijdraagt aan inconsistente nationale reacties op de illegale tabakshandel. Aangezien de illegale tabakshandel een wereldwijd verschijnsel is en de illegale netwerken grensoverschrijdend opereren, hebben deze nationale beperkingen ook gevolgen voor de grensoverschrijdende coördinatie.
- 58** Voor doeltreffende grensoverschrijdende maatregelen is het noodzakelijk dat nationale autoriteiten in real time samenwerken met alle betrokken lidstaten in de gehele illegale toeleveringsketen, zodat zij illegale tabakszendingen of productiefaciliteiten kunnen opsporen en de verplaatsingen van de betreffende producten tijdig kunnen volgen om doeltreffende handhavingsmaatregelen te kunnen nemen. Dit alles hangt af van een snelle uitwisseling en interpretatie van informatie die nauwkeurig is afgestemd op de operationele realiteit. Gegevensstromen van hoge kwaliteit zijn daarom essentieel voor weloverwogen besluitvorming en gecoördineerde maatregelen.
- 59** De grensoverschrijdende uitwisseling van inlichtingen is echter nog ongelijk. De autoriteiten van de lidstaten wisselen informatie uit met hun tegenhangers, met name met die van buurlanden, maar de omvang en consistentie van die informatie lopen uiteen, zelfs wanneer er aanwijzingen zijn voor grensoverschrijdende relevantie. Tijdens onze controle hebben we in elk van de bezochte lidstaten een steekproef uitgevoerd bij tien inbeslagnemingen om na te gaan of er informatie was uitgewisseld met de bevoegde autoriteiten in een andere lidstaat. Op basis van een steekproef van tien gevallen per lidstaat hebben we slechts in respectievelijk twee, drie, vier en vijf van de tien gevallen samenwerking geconstateerd.

60 De douaneautoriteiten die we hebben bezocht, meldden ook dat ze soms onvolledige of vertraagde gegevens ontvingen en wezen op inconsistenties in de aard en de omvang van de uitgewisselde informatie. Daardoor lopen de kwaliteit, volledigheid en actualiteit van de gedeelde informatie sterk uiteen. Deze verschillen beperken het vermogen van de lidstaten om risicoanalyses uit te voeren, belemmeren de operationele follow-up en maken hun reactie op opkomende dreigingen minder doeltreffend. Alle vier lidstaten die we hebben bezocht, wezen op de noodzaak van een snellere en beter gestructureerde grensoverschrijdende informatie-uitwisseling in real time als topprioriteit om de strijd tegen de illegale tabakshandel te verbeteren. Ook uit de resultaten van onze enquête blijkt dat intensievere grensoverschrijdende samenwerking wordt gezien als een van de belangrijkste verbeterpunten in de EU om dit verschijnsel beter te bestrijden.

61 Er bestaan verschillende systemen waarmee de autoriteiten van de lidstaten kunnen communiceren en gegevens kunnen uitwisselen, waarbij elk systeem is gekoppeld aan een specifiek wettelijk kader en een specifiek operationeel doel.

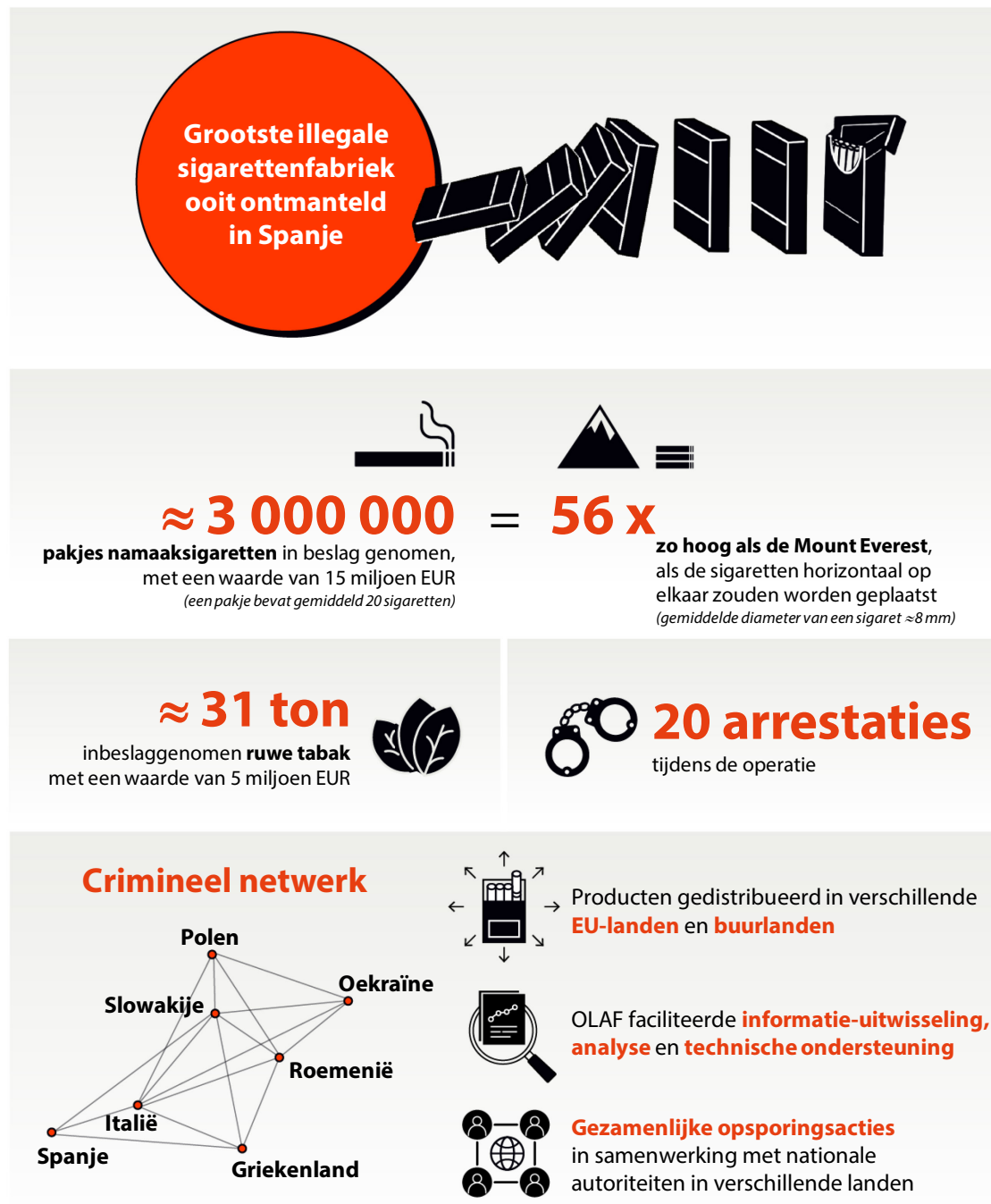
- De applicatie voor veilige informatie-uitwisseling (Siena), beheerd door Europol — ontworpen voor de uitwisseling van informatie tussen wetshandhavingsinstanties ter ondersteuning van de communicatie bij operaties en onderzoeken en voor het delen van criminele inlichtingen.
- Het antifraude-informatiesysteem (AFIS), beheerd door OLAF — gebruikt voor administratieve samenwerking in het kader van [Verordening \(EG\) nr. 515/97](#) van de Raad, die ook de uitwisseling van berichten inzake wederzijdse bijstand omvat.
- De [Napels II-overeenkomst](#)¹¹ — biedt weliswaar geen specifiek communicatiesysteem, maar vormt de rechtsgrondslag voor de uitwisseling van informatie tussen douaneautoriteiten in strafzaken, waaronder onderzoeken in verband met tabak.

¹¹ Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake wederzijdse bijstand en samenwerking tussen de douaneadministraties, [PB C 24 van 23.1.1998](#), blz. 2-22.

- 62** In de praktijk hebben we echter geconstateerd dat het gebruik van deze systemen per bezochte lidstaat verschilt. De meeste douaneautoriteiten maken voornamelijk gebruik van Siena, terwijl de overige autoriteiten vaker AFIS gebruiken of samenwerken in het kader van de Napels II-overeenkomst. Bovendien bleek tijdens onze werkzaamheden dat niet altijd even duidelijk was wat de juiste rechtsgrondslag was voor elk kanaal, en dat informatie soms werd doorgegeven via systemen die daar niet voor bedoeld waren; zo werd Siena gebruikt voor uitwisselingen die onder Verordening (EG) nr. 515/97 vallen. Volgens het [Witboek voor de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur](#)¹² van de Commissie worden bovendien de bepalingen inzake informatie-uitwisseling van Verordening (EG) nr. 515/97 niet ten volle benut, en zou een doeltreffender gebruik daarvan de wederzijdse bijstand tussen nationale administratieve autoriteiten op het gebied van fraudepreventie versterken.
- 63** Het naast elkaar bestaan van verschillende communicatiekanalen en de ongelijke mate van duidelijkheid over de bijbehorende wettelijke kaders worden verergerd door het feit dat douaneautoriteiten in de hele EU krachtens verschillende mandaten en bevoegdheden opereren (zie paragraaf [42](#)). Dit is ook medebepalend voor de wijze waarop en met wie ze informatie uitwisselen. Deze situatie kan soms leiden tot verwarring op operationeel niveau. Over het geheel genomen brengt deze situatie operationele uitdagingen met zich mee en vergroot zij het risico dat informatie wordt uitgewisseld via kanalen die juridisch of technisch gezien niet geschikt zijn. In hun antwoorden op onze enquête noemden de lidstaten ook het veelvoud aan communicatiekanalen als een belemmering voor het delen van inlichtingen.
- 64** Op EU-niveau vervult OLAF de voornaamste rol bij de ondersteuning van complexe onderzoeken waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn. Zo heeft OLAF in 2023 de nationale autoriteiten geholpen bij het ontmantelen van een van de grootste illegale sigarettenfabrieken in Spanje, die banden had met een crimineel netwerk dat actief was in zes andere EU-lidstaten en buurlanden. Volgens de Spaanse autoriteiten heeft OLAF de uitwisseling van informatie gefaciliteerd, analytische input en technische ondersteuning geleverd en geholpen bij de coördinatie van de onderzoeksstrategie (zie [figuur 2](#)).

¹² Witboek voor de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur. [COM\(2025\) 546 final](#), blz. 7.

Figuur 2 | Voorbeeld van de grootste illegale sigarettenfabriek ooit die is ontmanteld in Spanje



Bron: ERK.

- 65** De bezochte autoriteiten van de lidstaten spraken ook hun waardering uit voor de samenwerking met Europol en wezen daarbij op de waardevolle analytische ondersteuning en de rol die Europol speelt bij het faciliteren van de uitwisseling en analyse van opsporingsinformatie. Wat het Europees Openbaar Ministerie (EOM) betreft, hebben wij in de vier bezochte lidstaten geconstateerd dat er minder vaak werd samengewerkt bij onderzoeken in verband met tabak. Dit weerspiegelt de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren, waarbij het EOM tijdens het onderzoek slechts een beperkte rol speelt en vooral in de vervolgingsfase actief wordt.
- 66** Over het geheel genomen hebben we geconstateerd dat de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten nog ongelijk is, met aanzienlijke verschillen in de kwaliteit, volledigheid en tijdigheid van de uitgewisselde informatie. OLAF en Europol faciliteren beide de uitwisseling van informatie, maar het naast elkaar bestaan van twee belangrijke kanalen, in combinatie met uiteenlopende wettelijke kaders en bevoegdheden, leidt tot een complex geheel met verschillende benaderingen binnen de EU. Bovendien wordt informatie niet altijd via de juiste communicatiesystemen doorgegeven.

Samenwerkingsovereenkomsten met tabaksfabrikanten zijn onvoldoende transparant en dreigen de handhavingsmaatregelen te ondermijnen

- 67** Wat de samenwerking met de tabaksindustrie betreft, hadden alle vier de bezochte lidstaten memoranda van overeenstemming (MoU's) gesloten met tabaksfabrikanten (zie [kader 3](#)).

Kader 3

De MoU's zijn vrijwillige, niet-bindende samenwerkingsafspraken tussen afzonderlijke lidstaten en de tabaksfabrikanten

- Het MoU tussen Philip Morris International en Italië, dat in 1999 werd gesloten, behoorde tot de eerste in zijn soort en diende als basis voor latere MoU's.
- Het exacte aantal MoU's dat tussen de internationale tabaksfabrikanten en overheden is ondertekend, is onbekend.
- Het verklaarde doel van de MoU's is het bestrijden van de illegale tabakshandel, voornamelijk door middel van de uitwisseling van informatie, waaronder algemene trends en marktinformatie.

Bron: ERK.

- 68** Uit de resultaten van onze enquête bleek dat in ongeveer de helft van de lidstaten dergelijke MoU's bestaan. Over het algemeen zijn deze MoU's niet openbaar gemaakt. Dit was ook het geval in de vier bezochte lidstaten; de douaneautoriteiten waren niet op de hoogte van de inhoud van de MoU's.
- 69** De autoriteiten van de door ons bezochte lidstaten gaven aan dat deze overeenkomsten een kader vormen voor operationele samenwerking, maar dat de samenwerking voornamelijk op ad-hocbasis plaatsvindt en niet wordt ondersteund door regelmatige bijeenkomsten. Zij gaven echter aan dat samenwerking met de tabaksfabrikanten in bepaalde operationele situaties praktische voordelen kan opleveren. Zij merkten op dat deze overeenkomsten, wanneer dit nodig is, opleiding, technische ondersteuning en gerichte informatie-uitwisseling kunnen vergemakkelijken. Ze benadrukten ook het belang van de expertise van fabrikanten bij opsporingsoperaties, met name bij het inspecteren van machines en het beoordelen van de echtheid van in beslag genomen sigaretten.

- 70** Uit hoofde van de FCTC van de WHO ¹³ moeten de partijen het volksgezondheidsbeleid beschermen door contacten met de tabaksindustrie te vermijden en strikt te beperken. Bovendien is in de richtsnoeren voor de uitvoering van artikel 5, lid 3, van de FCTC van de WHO, die zijn aangenomen door de Conferentie van de Partijen (CoP), bepaald dat dergelijke contacten op transparante wijze moeten plaatsvinden, beperkt moeten blijven tot hetgeen strikt noodzakelijk is voor de regelgeving, en geen belangenconflicten mogen veroorzaken. Gezien het gebrek aan transparantie over de inhoud en de controle op deze MoU's was het niet mogelijk om te beoordelen of ze aan deze waarborgen voldeden.
- 71** Het gebrek aan transparantie beperkt ook de verantwoording voor de activiteiten die in het kader van deze memoranda worden uitgevoerd en maakt het moeilijk om de mogelijke gevolgen ervan voor handhavingsactiviteiten in te schatten. Deze afspraken bieden tabaksfabrikanten een geformaliseerd kanaal voor samenwerking met handhavingsinstanties, zij het zonder vastgelegde waarborgen die ervoor zorgen dat de prioriteiten op het gebied van handhaving onafhankelijk blijven van de commerciële belangen van de fabrikanten. Hierdoor bestaat het risico dat handhavingsmaatregelen in onevenredige mate worden gericht op kwesties waarop door fabrikanten wordt gewezen.
- 72** Over het algemeen roept de praktijk van de lidstaten om vrijwillige overeenkomsten te sluiten met tabaksfabrikanten vragen op over de transparantie en de naleving van de voorschriften van de FCTC van de WHO.

¹³ Artikel 5, lid 3.

De bijdrage van de Commissie aan de bestrijding van de illegale tabakshandel is versnipperd, mist duidelijke prioriteiten en de impact ervan wordt niet beoordeeld

- 73** Om de illegale tabakshandel doeltreffend te bestrijden, is een alomvattende, gecoördineerde aanpak van de EU nodig om de samenwerking te versterken en prioriteiten en middelen vast te stellen. De Commissie en de Raad spelen een cruciale rol bij het vaststellen van prioriteiten en het coördineren van maatregelen op EU-niveau om dit grensoverschrijdende verschijnsel adequaat aan te pakken.
- 74** Een duidelijk omschreven planningsmechanisme kan helpen bij het vaststellen van doelstellingen en prioriteiten en bij het ondersteunen van een EU-brede aanpak door de vaststelling van duidelijke verantwoordelijkheden en tijdgebonden doelen. Wij hebben het beleidskader van de Commissie ter bestrijding van deze illegale activiteiten geëvalueerd, onderzocht hoe de Commissie de uitvoering van de desbetreffende maatregelen, waaronder ook nationale maatregelen, heeft ondersteund, en hoe zij hierop toezicht heeft gehouden. Ook hebben we onderzocht of de Commissie de impact had beoordeeld van de samenwerking tussen de EU en de lidstaten met de tabaksfabrikanten.

De verantwoordelijkheid wordt gedeeld door verschillende EU-actoren

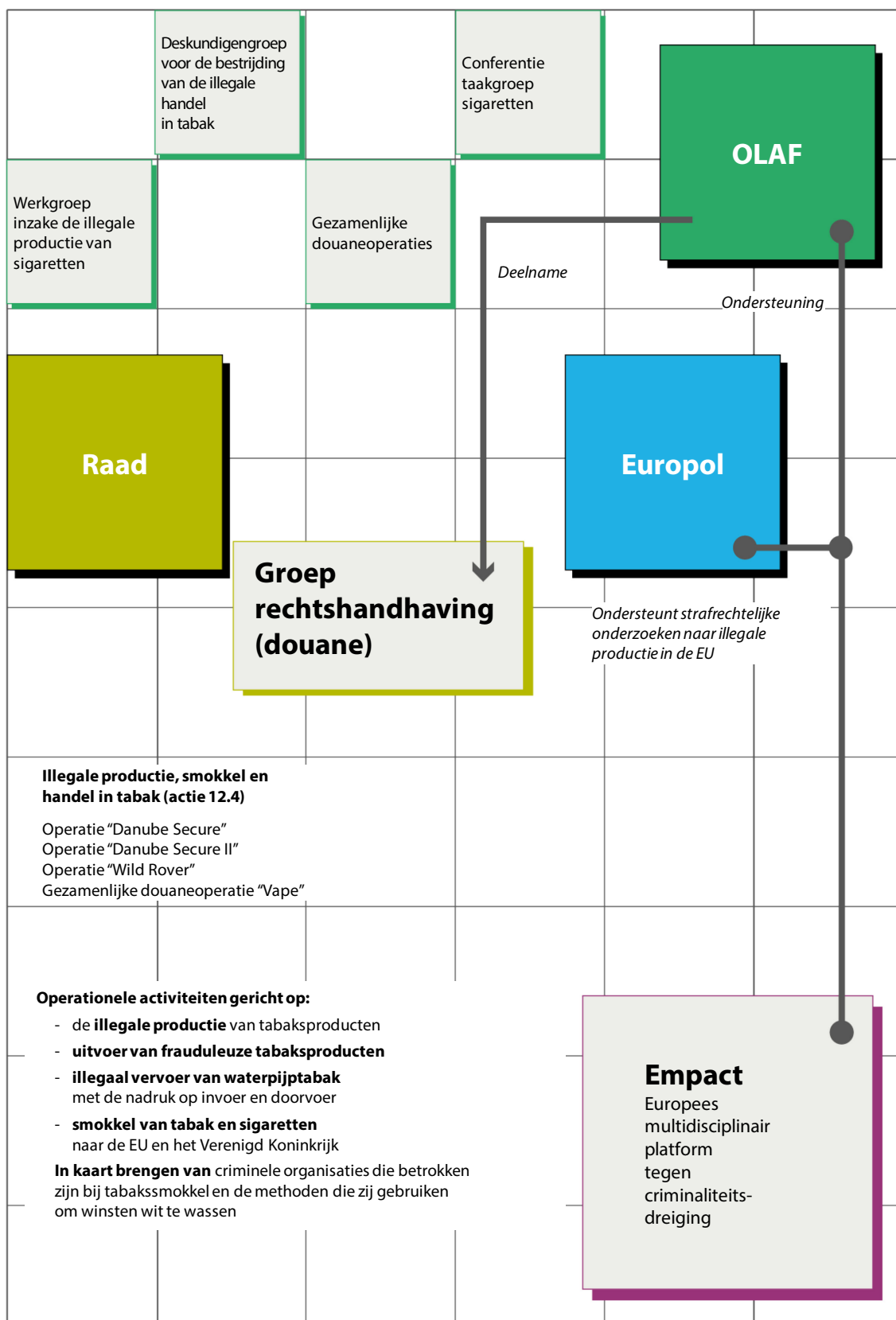
- 75** Binnen de Commissie houden drie voornamelijk diensten zich bezig met tabaksgerelateerde aangelegenheden, maar vanuit verschillende invalshoeken: gezondheid (directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid, DG SANTE), belastingen (DG TAXUD) en fraudebestrijding (OLAF). OLAF speelt een centrale rol bij de bestrijding van deze illegale activiteit. In het kader van zijn mandaat draagt OLAF bij tot de bescherming van de financiële belangen van de EU door administratieve onderzoeken uit te voeren en door daarmee samenhangende operationele en analytische maatregelen uit te voeren en te coördineren.
- 76** OLAF heeft in 2020 een reorganisatie doorgevoerd waarbij de specifieke strategie-eenheid, die sinds 2012 bestond, werd geïntegreerd in het directoraat Onderzoek ter ondersteuning van de operationele activiteiten. De rol van OLAF bij het ondersteunen van de EU-instellingen en de lidstaten bij het vormgeven van hun beleid inzake de illegale tabakshandel wordt vervuld door middel van zijn operationele activiteiten.

77 Andere relevante actoren die specifiek optreden in de strijd tegen de illegale tabakshandel zijn de volgende:

- Europol ondersteunt de wetshandhavingsinstanties van de lidstaten bij de bestrijding van zware criminaliteit. Bij de bestrijding van de illegale tabakshandel richt Europol zich vooral op de illegale productie.
- De Groep rechtshandhaving (douane) houdt zich bezig met activiteiten op het gebied van de preventie en opsporing van en het onderzoek naar strafbare feiten en andere onwettige activiteiten. Voor de periode 2024-2025 had de groep één specifieke actie met betrekking tot tabak.
- Empact pakt de grootste bedreigingen aan die uitgaan van ernstige en georganiseerde internationale criminaliteit. In de Empact-cyclus 2022-2025 beschikte het over een operationeel actieplan inzake accijnsfraude dat diverse operationele acties, specifiek voor tabak, omvatte.

78 De autoriteiten van alle vier door ons bezochte lidstaten nemen deel aan EU-acties zoals gezamenlijke douaneoperaties (GDO's), [Empact](#)-actieplannen en acties van de Groep rechtshandhaving (douane). [Figuur 3](#) laat zien dat verschillende actoren bij meerdere acties betrokken zijn en tegelijkertijd andere acties ondersteunen of eraan deelnemen.

Figuur 3 | Actoren die deelnemen aan acties ter bestrijding van de illegale tabakshandel



Bron: ERK.

- 79** Wij hebben geconstateerd dat de doelstellingen van de EU-acties ter bestrijding van de illegale tabakshandel duidelijk en specifiek waren en gericht op specifieke operationele dreigingen, waarbij deskundigen uit de deelnemende lidstaten werden samengebracht om gegevens te verzamelen en te analyseren, van gedachten te wisselen over beste praktijken en gerichte operationele activiteiten te ontplooiën. Volgens de bezochte lidstaten zou een duidelijke afbakening van de taken de algehele doeltreffendheid kunnen verbeteren. Zo constateerden de door ons bezochte lidstaten positieve aspecten in de activiteiten van Empact (permanente structuur, doeltreffender bij het aanpakken en ontmantelen van criminele netwerken en een bredere focus) en in die van GDO's (goede voorbereidende fase, goed georganiseerd en gecoördineerd). De autoriteiten in drie van de bezochte lidstaten (België, Spanje en Roemenië) waren van mening dat de activiteiten van de Groep rechtshandhaving (douane) minder impact hadden en van minder waarde waren vanwege hun regionale focus.
- 80** Verschillende lidstaten, waaronder drie van de landen die we hebben bezocht, hebben ook hun bezorgdheid geuit over de overlappende EU-initiatieven. Hierbij waren vaak dezelfde deelnemers betrokken en moest er dubbel werk worden verricht om vergaderingen voor te bereiden, vragenlijsten over gerelateerde onderwerpen in te vullen en middelen toe te wijzen. Zij wezen erop dat door het grote aantal werkgroepen de werkdruk voor instanties met beperkte financiële en personele middelen toenam, terwijl de efficiëntie van de coördinatie op EU-niveau erdoor afnam. Zo hebben wij geconstateerd dat geen enkele lidstaat zich vrijwillig heeft aangemeld om leiding te geven aan een voorgestelde maatregel ter bestrijding van de smokkel van tabaksproducten; daarom is deze maatregel niet opgenomen in het volgende actieplan van de Groep rechtshandhaving (douane).
- 81** Tijdens onze controle hebben we ook geconstateerd dat het voor de lidstaten onduidelijk was welke EU-instantie op EU-niveau het voortouw zou nemen bij de bestrijding van de illegale tabakshandel. Dit leidt tot een fragmentarische aanpak van de samenwerking op EU-niveau, die afhankelijk is van de prioriteiten van elk van de betrokken lidstaten. Terwijl de autoriteiten van sommige lidstaten aangaven dat Europol hun belangrijkste samenwerkingspartner binnen de EU was geworden en meerwaarde bood door onderzoeksmiddelen ter beschikking te stellen (zoals drones en telefoons), vonden andere lidstaten het gemakkelijker om met OLAF samen te werken. Deze uiteenlopende standpunten weerspiegelen de verschillende benaderingen die de lidstaten hanteren bij de bestrijding van de illegale tabakshandel: sommige geven prioriteit aan het opsporen en ontmantelen van criminele netwerken, terwijl andere meer nadruk leggen op inbeslagnemingen en het terugvorderen van gederfde overheidsinkomsten.

- 82** Om de illegale tabakshandel doeltreffend te bestrijden, is een alomvattende, gecoördineerde aanpak van de EU nodig waarbij alle relevante actoren worden betrokken. In dit verband bevestigde de Commissie dat er niet één instantie verantwoordelijk is voor het op elkaar afstemmen en coördineren van de prioriteiten van de diverse betrokken initiatieven en actoren.
- 83** Over het geheel genomen zijn wij van oordeel dat dit brede scala aan initiatieven kan leiden tot onnodige overlappings in de activiteiten van de betrokken actoren en tot buitensporige administratieve lasten voor zowel EU-instanties als de lidstaten.

De Commissie heeft geen duidelijke prioriteiten

- 84** In 2023 heeft de Commissie het [resultaat van de uitvoering van het tweede actieplan](#)¹⁴ aangenomen, waarin werd geconcludeerd dat de meeste maatregelen uit dit plan waren afgerond. OLAF bleef zich inzetten voor een doeltreffende uitvoering van alle acties (zie de paragrafen [94-102](#)). In het licht van nieuwe uitdagingen heeft OLAF op basis van deze conclusie ook nieuwe prioriteiten en richtsnoeren voor de bestrijding van de illegale tabakshandel onderzocht. We hebben deze door OLAF voorgestelde nieuwe prioriteiten en richtsnoeren onderzocht.
- 85** Tijdens de twaalfde bijeenkomst over de bestrijding van de illegale tabakshandel in oktober 2023 stelde OLAF voor om over te stappen op een nieuwe, flexibele en meer gerichte aanpak om ondersteuning te bieden voor de door de lidstaten vastgestelde kernstrategieën, door de oprichting van werkgroepen onder de paraplu van de deskundigengroep voor de bestrijding van de illegale handel in tabak. Volgens OLAF was deze nieuwe aanpak ingevoerd om snel te kunnen reageren op nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen in de illegale tabakshandel. Deze aanpak vormt tevens een aanvulling op de lopende acties van OLAF van het tweede actieplan, met name operationele activiteiten (zie paragraaf [95](#)).

¹⁴ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade, [SWD\(2023\) 409 final](#).

86 Een van de belangrijkste gebieden die door de lidstaten als prioriteit voor de werkgroepen werd aangemerkt, was illegale productie van sigaretten. Tijdens de 13e vergadering van de deskundigengroep voor de bestrijding van de illegale handel in tabak in april 2024 werd dan ook een werkgroep inzake de illegale productie van sigaretten (*working group on illicit cigarette production — WGICP*) ingesteld, waarbij drie specifieke projecten werden aangewezen voor verdere uitvoering. De WGICP is begonnen met een enquête onder de lidstaten om informatie te verzamelen over de aangenomen nationale wetgeving inzake vergunningen voor tabaksmachines en de protocollen die worden gevolgd bij de vernietiging van machines die worden gebruikt voor de illegale productie van sigaretten. In april 2025 heeft de WGICP een verslag over haar activiteiten gepresenteerd. Van de drie geselecteerde projecten was er slechts één, namelijk een enquête, uitgevoerd, en van de bredere reeks mogelijke outputs waren er slechts twee gerealiseerd. Hieronder vielen onder meer het opstellen van richtsnoeren die op EU-niveau moeten worden toegepast en input voor mogelijke wetgevingsinitiatieven. De deskundigengroep had overwogen andere werkgroepen op te richten om andere prioriteiten aan te pakken, maar wegens beperkte middelen in de lidstaten op het moment van onze controle had ze dat nog niet gedaan.

87 We stelden enkele tekortkomingen vast in deze nieuwe aanpak om belangrijke strategische prioriteiten te ondersteunen door de oprichting van werkgroepen. Wij hebben geconstateerd dat er geen strategisch planningskader bestond voor het vaststellen van maatregelen, het opzetten van nieuwe werkgroepen of het beoordelen van de geschiktheid van de nieuwe aanpak. Er waren bovendien beperkte middelen beschikbaar op het niveau van de lidstaten om deel te nemen aan bijkomende werkgroepen. We hebben zelfs vastgesteld dat aanvankelijk slechts vijf lidstaten hadden besloten om aan deze werkgroep deel te nemen en dat drie lidstaten zich later hadden aangesloten. Hoewel de WGICP was opgericht, hadden vergelijkbare resultaten kunnen worden bereikt door middel van andere bestaande werkgroepen (zie [figuur 3](#)).

88 In het WGICP-verslag werd gewezen op het ontbreken van een gemeenschappelijke aanpak onder de lidstaten met betrekking tot drie belangrijke kwesties:

- de vergunnings- en licentievereisten voor het installeren van sigarettenproductiemachines;
- de procedure voor de veilige opslag en vernietiging van machines en onderdelen na inbeslagneming, en
- de registratie van identificatiecodes voor tabaksmachines.

- 89** Deze nieuwe aanpak voor de oprichting van werkgroepen was bedoeld om vast te stellen welke prioriteiten van de lidstaten het best op EU-niveau konden worden aangepakt. In het verslag van de werkgroep werd uiteindelijk echter geconcludeerd dat de gesignaleerde problemen door de lidstaten moeten worden aangepakt op basis van beste praktijken, waarmee werd afgeweken van de oorspronkelijke doelstelling.
- 90** Bovendien wil OLAF binnen de WGICP een faciliterende rol vervullen, waarbij het vooral organisatorische ondersteuning biedt aan de lidstaten. Zo was het doel van de WGICP onder meer het verzamelen van informatie en het uitwisselen van beste praktijken tussen de lidstaten, zonder dat daarbij specifieke handhavingsmaatregelen werden vastgesteld.
- 91** Tot slot richt de WGICP zich op acties in verband met een gebied dat is aangemerkt als een opkomende en aanhoudende uitdaging, namelijk illegale productie. Een ander belangrijk prioritair gebied waren nieuwe rookwaren, zoals e-sigaretten, die in 2023 als een probleem werden aangemerkt. In 2025 werd een enquête uitgevoerd waarin nationale wetgevingen, verboden en belastingen met betrekking tot deze nieuwe producten in kaart werden gebracht. Een van de door ons bezochte lidstaten was van mening dat er kansen waren gemist om proactiever te reageren en in te spelen op opkomende trends, met name wat betreft nieuwe producten (zoals e-liquids en vapes). Wij merkten echter dat OLAF in 2023 operationele activiteiten op het gebied van nieuwe nicotineproducten had opgestart.
- 92** Over het algemeen constateerden we dat de nieuwe aanpak om op belangrijke gebieden ondersteuning te bieden door de oprichting van werkgroepen, zoals de WGICP, niet tot voldoende acties leidde.
- 93** Volgens alle autoriteiten van de lidstaten die wij hebben bezocht, ontbrak het de EU aan een duidelijke strategie of een actieplan, en zou de Commissie een dergelijke strategie met een langetermijnvisie kunnen opstellen om deze illegale activiteit te bestrijden. Volgens hen zou dit niet in strijd zijn met de noodzaak van een flexibele aanpak, gezien de voortdurend veranderende markt voor illegale tabak.

De Commissie ondersteunt de lidstaten, maar houdt geen toezicht op de uitvoering van hun maatregelen en beoordeelt evenmin de impact daarvan

- 94** De Commissie is verantwoordelijk voor de bescherming van de financiële belangen van de EU. OLAF ondersteunt in zijn rol de doeltreffende uitvoering van de maatregelen van de lidstaten tegen de illegale handel in tabaksproducten, zoals vastgelegd in de [conclusies over de uitvoering van het tweede actieplan](#).

- 95** OLAF voert operationele activiteiten uit ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten, waaronder:
- administratieve onderzoeken,
 - coördinatie van het beleid van de lidstaten,
 - organisatie van GDO's, en
 - organisatie van de jaarlijkse tabaksconferentie.
- 96** De activiteiten van OLAF brengen autoriteiten uit EU- en niet-EU-landen samen om technische expertise uit te wisselen, operationele strategieën vast te stellen en nieuwe trends en dreigingen te signaleren. OLAF verstrekt inlichtingen en stelt autoriteiten in staat gebruik te maken van diverse [AFIS-componenten](#) die worden ingezet om verdachte zendingen te monitoren, nieuwe verdachte zendingen te identificeren en fraudepatronen op te sporen.
- 97** We hebben geconstateerd dat de autoriteiten van de lidstaten de operationele steun van OLAF bij de bestrijding van de illegale tabakshandel op prijs stelden. De door ons bezochte autoriteiten noemden met name de rol van OLAF bij het verzamelen van inlichtingen, de coördinatie van grensoverschrijdende onderzoeken tijdens GDO's en zijn netwerk van wetshandhavingsinstanties als zeer nuttig.
- 98** OLAF stimuleert het gebruik van specifieke EU-instrumenten en -systemen om de autoriteiten van de lidstaten te ondersteunen bij de bestrijding van deze illegale tabakshandel. Het rapporteert specifiek over het gebruik van het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie ([UAFP](#)) en de centrale testfaciliteit voor tabaksproducten (TOBLAB) tijdens de bijeenkomsten van de deskundigengroep voor de bestrijding van de illegale handel in tabak.
- 99** Wij hebben vastgesteld dat, ondanks een recente toename in het gebruik van het UAFP en TOBLAB, deze instrumenten nog steeds niet door alle lidstaten worden gebruikt. Zo maakten tijdens de controleperiode slechts 14 lidstaten gebruik van het UAFP en slechts 16 lidstaten van TOBLAB. Alle bezochte autoriteiten van de lidstaten gaven aan dat dit ook te wijten is aan de technische beperkingen van de systemen, met name de beperkte analysecapaciteit van TOBLAB wat betreft het aantal monsters en de tijd die nodig is om resultaten te leveren.

- 100** Het FCTC-protocol is een cruciaal instrument in de wereldwijde strijd tegen de illegale handel in tabaksproducten; een correcte uitvoering ervan is dan ook van essentieel belang. We hebben vastgesteld dat OLAF samen met de lidstaten een projectgroep had opgericht voor de uitvoering van het FCTC-protocol, met het oog op een gedachtewisseling. De laatste vergadering van de projectgroep vond echter plaats in januari 2019. We hebben ook geconstateerd dat OLAF presentaties geeft over het FCTC-protocol, maar deze activiteiten hebben vooral betrekking op de werking van het FCTC-protocol (bv. De begroting of het werkplan) en de voorbereiding van de vergadering van de partijen, en niet zozeer op de uitvoering van het FCTC-protocol.
- 101** In het huidige kader heeft de Commissie geen formele rol bij het toezicht op de uitvoering van het FCTC-protocol, noch bij de nationale strategieën ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten. Bijgevolg heeft de Commissie voor de periode waarop deze controle betrekking heeft, evenmin de daadwerkelijke impact of doeltreffendheid beoordeeld van de maatregelen van de EU of de lidstaten ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten. Daardoor ontbreekt het aan een solide wetenschappelijke basis om de coördinatie van de maatregelen van de lidstaten op dit gebied te sturen. De Commissie evalueert de doeltreffendheid van de onder haar bevoegdheid vallende maatregelen regelmatig. We troffen echter geen alomvattende beoordeling aan van de algehele doeltreffendheid van de maatregelen die op EU-niveau zijn genomen om de illegale handel in tabak te bestrijden.
- 102** In het verslag van de WFICP werd gewezen op het ontbreken van een gemeenschappelijke aanpak voor de uitvoering van sommige bepalingen van het FCTC-protocol (zie paragraaf 88). De autoriteiten in alle vier de bezochte lidstaten uitten hun bezorgdheid over deze kwestie en merkten op dat er door de Commissie onvoldoende feedback en richtsnoeren waren verstrekt met betrekking tot de uitvoering van het FCTC-protocol. Daarnaast gaven zij aan dat ze graag zouden zien dat OLAF op de gebieden die onder zijn bevoegdheid vallen een meer coördinerende rol zou gaan spelen.

De Commissie heeft geen uitgebreide beoordeling verricht van de impact van de overeenkomsten van de EU met de tabaksfabrikanten

103 In 2010 hebben de Commissie en alle lidstaten¹⁵ (met uitzondering van Zweden) een overeenkomst gesloten met British American Tobacco (BAT)¹⁶ en Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷, met als doel de smokkel en namaak van sigaretten tegen te gaan. Deze overeenkomsten lopen in 2030 af.

Kader 4

Samenwerkingsovereenkomsten met tabaksfabrikanten

Juridisch bindende overeenkomsten van kracht tot 15 juli (BAT) en 27 september 2030 (ITL).

Belangrijkste onderwerpen:

- informatie-uitwisseling — uitwisseling van gegevens en inlichtingen over inbeslagnemingen en verdachte zendingen;
- volgen en traceren — maatregelen ter verbetering van de controle over de toeleveringsketen;
- nalevingsverplichtingen — invoering van interne controles en systemen voor zorgvuldigheidsonderzoek (“ken-uw-klant”);
- financiële bepalingen — betalingen aan de EU en de lidstaten, met inbegrip van betalingen op basis van inbeslagneming in zaken waarbij het om echte producten gaat;
- rapportageverplichting — jaarlijks nalevingsverslag dat wordt gepresenteerd en besproken tijdens een jaarlijkse bijeenkomst met OLAF en de lidstaten.

Bron: ERK, op basis van de samenwerkingsovereenkomsten.

¹⁵ Ook Kroatië valt sinds zijn toetreding tot de EU in 2013 onder deze overeenkomsten.

¹⁶ Samenwerkingsovereenkomst met British-American Tobacco (Holdings) Limited, gedateerd 15 juli 2010.

¹⁷ Samenwerkingsovereenkomst met Imperial Tobacco Limited, gedateerd 27 september 2010.

- 104** OLAF is verantwoordelijk voor het beheer van de uitbetaling van betalingen en het mechanisme voor kennisgeving van inbeslagneming. Op grond van deze overeenkomsten kan OLAF een formele mededeling doen wanneer het redelijkerwijs van mening is dat BAT en ITL hun verplichtingen niet nakomen. Tot nu toe heeft OLAF nog nooit een kennisgeving of een verklaring van niet-naleving afgegeven in het kader van de overeenkomst.
- 105** We hebben geconstateerd dat deze overeenkomsten sinds de ondertekening nooit zijn herzien of bijgewerkt, hoewel de markt voor illegale tabaksproducten en het wetgevingskader aanzienlijk zijn veranderd (*bijlage II*). Zo heeft de toename van het aantal illegale productiefaciliteiten in Europa geleid tot een groter aanbod van namaakproducten dan ten tijde van de sluiting van de overeenkomsten.
- 106** Wij hebben ook vastgesteld dat er geen alomvattend mechanisme bestond om de doeltreffendheid van deze overeenkomsten te beoordelen, en tot nu toe hebben noch de Commissie, noch de tabaksfabrikanten (BAT en ITL) de impact ervan beoordeeld. Er is echter sprake van een geleidelijke daling van het aantal in beslag genomen originele producten in vergelijking met namaakproducten.
- 107** Verschillende actoren hebben kritiek geuit op deze overeenkomsten¹⁸. De Commissie plaatste vraagtekens bij de relevantie ervan in het licht van de veranderingen op de markt, gezien de administratieve en reputatiekosten die samenwerking met de tabaksfabrikanten met zich meebrengt¹⁹. We merken op dat de Commissie in 2018 de betrokken lidstaten heeft geraadpleegd over twee opties: de mogelijkheid om de op dat moment geldende overeenkomsten voort te zetten, of deze overeenkomsten voortijdig te beëindigen. Aangezien er onder de lidstaten geen eensgezindheid bestond over een voortijdige beëindiging, achtte de Commissie het aangewezen om de overeenkomsten voort te zetten. De tabaksfabrikanten verklaarden eveneens dat de overeenkomst met de EU verouderd was en niet langer relevant was of geschikt voor het oorspronkelijke doel. Bovendien stelden de tabaksfabrikanten dat de uit hoofde van de EU-overeenkomst verstrekte middelen door de lidstaten veel beter zouden kunnen worden besteed als deze rechtstreeks aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten zouden worden verstrekt, waar ze zouden kunnen worden ingezet voor operationele activiteiten en ondersteuning van het personeel in de frontlinie.

¹⁸ Witboek/legacy book over tabak, Europees Parlement, 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 Werkdocument van de diensten van de Commissie — Technical assessment of the PMI agreement, SWD(2016) 44.

- 108** Over het geheel genomen zijn wij, op basis van de beschikbare informatie, van mening dat het nut van deze overeenkomsten niet duidelijk is aangetoond.

Dit verslag werd door kamer IV, onder leiding van de heer Petri Sarvamaa, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 8 juli 2026.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

De illegale handel in tabak

- 01** De illegale handel in tabak is een wereldwijd verschijnsel dat aanzienlijke gevolgen heeft voor de EU. Hoewel de totale consumptie van tabak blijft dalen, wordt ervan uitgegaan dat de hoeveelheid illegale tabaksproducten in de EU de afgelopen jaren juist is toegenomen. In 2023 werd de hoeveelheid illegale tabaksproducten geschat op 8,8 % van de totale sigarettenconsumptie¹.
- 02** De [Commissie schat](#) dat de illegale handel in tabaksproducten jaarlijks leidt tot een financieel verlies van 13 miljard EUR voor de begrotingen van zowel de EU als haar lidstaten. Het gaat om gederfde inkomsten uit invoerrechten, belasting over de toegevoegde waarde en nationale accijnzen.
- 03** De illegale tabakshandel is een criminele activiteit die een ernstige bedreiging vormt voor de volksgezondheid, omdat deze het tabaksontmoedigingsbeleid ondermijnt en de toegang tot goedkopere tabaksproducten vergemakkelijkt. Illegale tabak is bijzonder aantrekkelijk voor criminele organisaties: de winst is hoog, terwijl de risico's relatief laag zijn. Straffen zijn vanouds mild en de pakkans is klein².

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie — Impact Assessment Report, [SWD\(2025\) 560 final](#).

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

- 04** De prijs van tabaksproducten verschilt per EU-lidstaat. Deze prijsverschillen bieden kansen voor deze illegale activiteit. Ten eerste lopen de prijzen tussen de lidstaten sterk uiteen als gevolg van verschillen in accijnstarieven, en deze prijsverschillen zijn een belangrijke aanjager van grensoverschrijdende stromen. Ten tweede vormen de hoge belastingtarieven een stimulans om belasting te ontwijken³.
- 05** Het landschap van de illegale handel in tabaksproducten is de afgelopen jaren aanzienlijk veranderd. De meeste illegale tabaksproducten zijn sigaretten, hoewel nieuwe producten zoals verhitte tabak en e-sigaretten in opkomst zijn. In totaal bedraagt de omvang van de illegale tabaksmarkt (exclusief sigaretten) in de EU bijna 21 000 ton. De Commissie schat dat deze nieuwe producten momenteel 13 % van de marktwaarde van de in de EU verkochte tabaksproducten uitmaken en dat ze jongere consumenten aantrekken.
- 06** Illegale tabaksproducten kunnen in de volgende categorieën worden onderverdeeld (zie [figuur 1](#)).

³ *Combating Illicit Trade in Tobacco Products. In Search of Optical Enforcement.* Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

Figuur 1 | Vormen van illegale activiteiten in de tabakssector en soorten illegale tabaksproducten

Tabaksproducten



Producten die geheel of gedeeltelijk zijn vervaardigd uit tabaksbladeren als grondstof, om te worden gebruikt voor het roken, zuigen, kauwen of als snuiftabak

Vormen van illegale tabakshandel



Smokkel

Illegale grensoverschrijdende handel in tabaksproducten, meestal van het ene land naar een ander land waar de prijzen voor tabaksproducten hoger liggen



Illegale productie

De productie van tabaksproducten zonder naleving van de wetgeving

Soorten tabaksproducten



Echte sigaretten

Door tabaksfabrikanten legaal geproduceerde sigaretten



Namaaksigaretten

Een geregistreerd en algemeen bekend merkproduct dat zonder toestemming van de merkhouder illegaal is vervaardigd

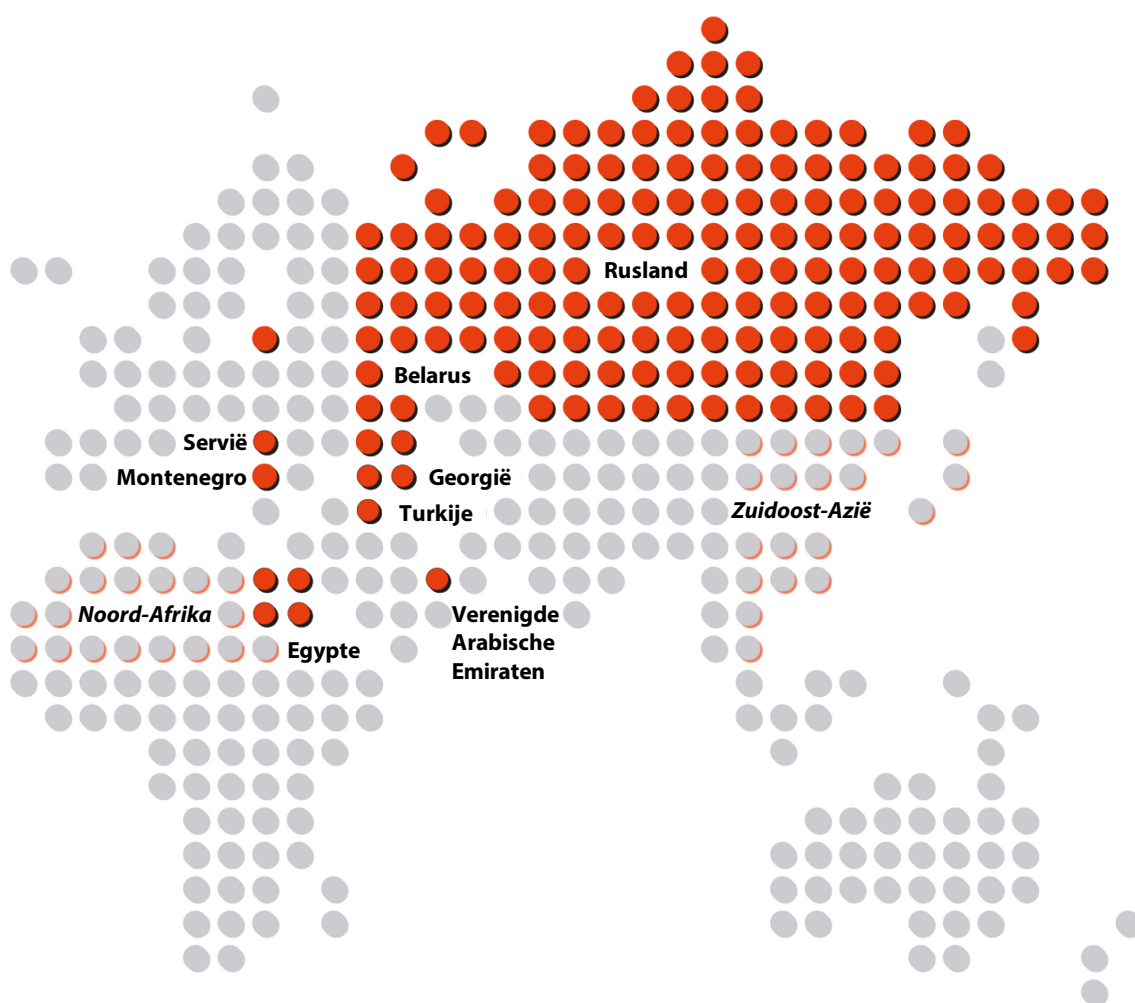


Goedkope witte sigaretten

Sigaretten die legaal in het ene land worden geproduceerd, maar waarvan een deel van de productie — meestal in een ander land — wordt verkocht zonder dat de verschuldigde accijnzen worden betaald

- 07** Criminele organisaties die zich bezighouden met de smokkel en productie van illegale tabaksproducten beschikken over ruime middelen en hanteren flexibele werkwijzen. Illegale tabaksproducten worden meestal over de weg (via verschillende routes) en over zee in containers de EU binnengesmokkeld (zie [figuur 2](#)). De smokkelmethoden zijn flexibeler en ingenieuzer geworden. Tabak wordt vaak gesmokkeld via postpakketten en koerierszendingen, waarbij misbruik wordt gemaakt van het grote volume van de elektronische handel.

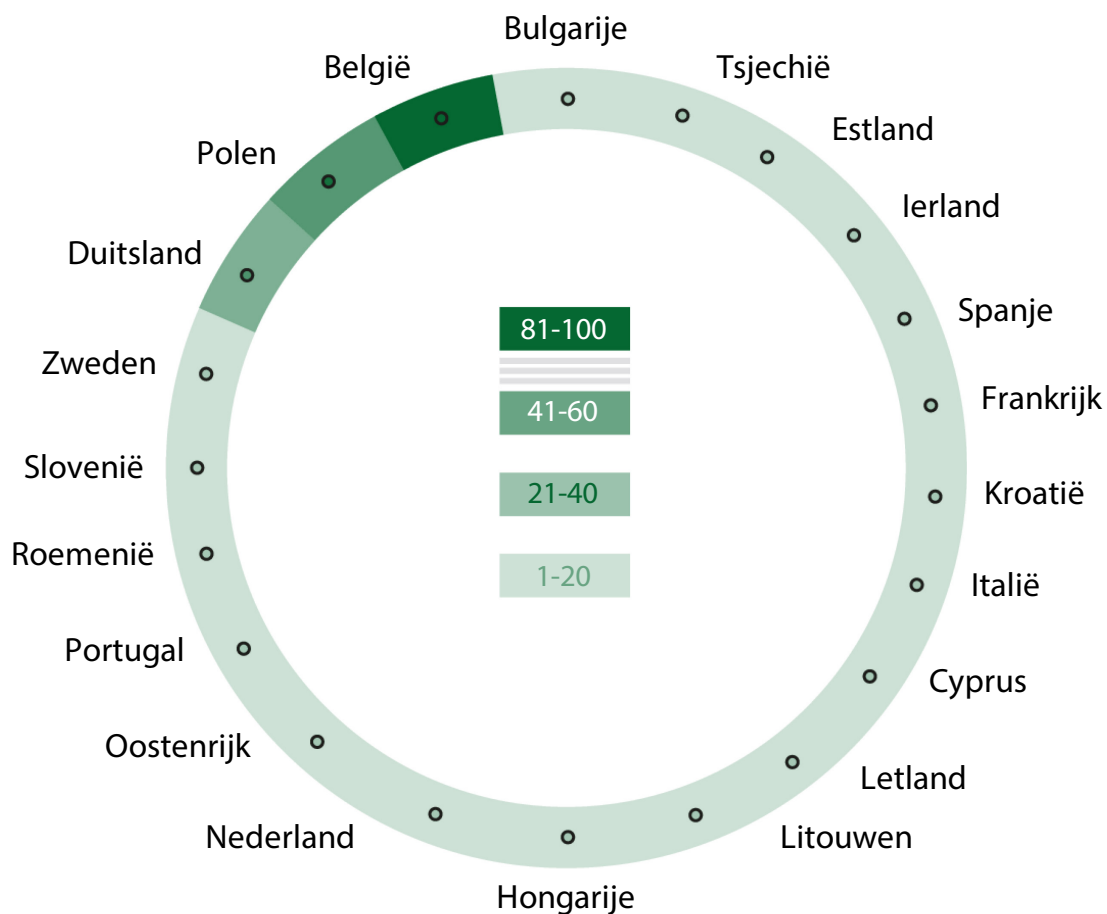
Figuur 2 | Belangrijkste smokkelroutes naar de EU voor illegale tabaksproducten



Bron: ERK.

08 De afgelopen jaren is de illegale tabaksproductie in de hele EU toegenomen; in bijna alle lidstaten zijn illegale productielocaties ontdekt (zie [figuur 3](#)). De verplaatsing van de productie van Oekraïne naar de EU weerspiegelt een strategische keuze van criminele organisaties om de toeleveringsketens te verkorten en directer toegang te krijgen tot de consument⁴.

Figuur 3 | Ontmantelde illegale productielocaties in 2023-2024



Opmerking: Er zijn geen gevallen gemeld voor: Denemarken, Griekenland, Luxemburg, Malta, Slowakije en Finland.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de lidstaten.

⁴ Raad van de EU — [Customs threat assessment](#), verslag 2025.

- 09** Illegale productiefaciliteiten maken gebruik van geavanceerde apparatuur en ervaren technici voor het opzetten en onderhouden van de machines. Dergelijke faciliteiten hebben een levensverwachting van twee tot vier maanden, en de opstartkosten kunnen binnen enkele weken worden terugverdiend. Criminele organisaties spreiden het productieproces over meerdere vestigingen en vestigen deze in grensgebieden om operationele risico's te beperken. Bovendien stemmen criminele organisaties hun activiteiten af op de doelmarkten door daarvoor specifieke merken te produceren en nieuwe tabaksproducten aan te bieden.

Verantwoordelijkheden

- 10** Zowel EU-entiteiten als de lidstaten zijn verplicht fraude en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, te bestrijden⁵.
- 11** De drie belangrijkste diensten binnen de Commissie die zich bezighouden met tabakskwesties zijn:
- OLAF: verantwoordelijk voor administratieve onderzoeken voor de opsporing van fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten, zoals de illegale handel in tabaksproducten, die de financiële belangen van de EU schaden.
 - DG TAXUD: verantwoordelijk voor het indienen van wetgevingsvoorstellen op het gebied van belastingheffing met betrekking tot legale tabaksproducten. Hieronder valt ook de richtlijn betreffende belasting op tabak⁶, waarin minimumaccijnstarieven zijn vastgelegd.
 - DG SANTE: verantwoordelijk voor het indienen van wetgevingsvoorstellen op het gebied van het tabaksontmoedigingsbeleid ter bescherming van de volksgezondheid. Hieronder valt ook de tabaksproductenrichtlijn⁷.

⁵ Artikel 325, lid 1, van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie \(VWEU\)](#).

⁶ [Richtlijn 2011/64/EU](#) van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten.

⁷ [Richtlijn 2014/40/EU](#) van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG.

- 12** Europol⁸ is verantwoordelijk voor de bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten door de wetshandhavingsonderzoeken en inlichtingenoperaties van de lidstaten te ondersteunen. Europol biedt ook analytische ondersteuning en coördinatie voor effectieve grensoverschrijdende samenwerking om illegale fabrieken in de EU te helpen opsporen en oprollen.
- 13** In de lidstaten spelen de douaneautoriteiten een centrale rol bij het faciliteren van legale handel, het voorkomen van illegale goederenstromen en het bestrijden van smokkel en georganiseerde misdaad. In het douanewetboek van de Unie⁹ wordt de rol van de douaneautoriteiten benadrukt, niet alleen bij het innen van invoerrechten, maar ook bij het beschermen van de EU tegen illegale en gevaarlijke producten.
- 14** De fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU bestaat uit een netwerk van EU-organen, waaronder: OLAF, het EOM, Europol, het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken, de antiwitwasautoriteit en nationale autoriteiten¹⁰. De fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU is opgebouwd uit componenten met specifieke taken voor de preventie, opsporing en bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt. De fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU is in de loop der tijd ontwikkeld om de veranderende bedreigingen voor de financiële belangen van de EU het hoofd te bieden.

Reikwijdte en aanpak van de controle

- 15** Om de financiële belangen van de EU te beschermen, moet de Commissie overeenkomstig artikel 325 [VWEU](#) doeltreffende maatregelen nemen tegen fraude en andere onrechtmatige activiteiten die de EU-begroting schaden. Het doel van onze controle was om de doeltreffendheid te beoordelen van de maatregelen die de Commissie en de lidstaten hebben genomen ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten.
- 16** Voor deze controle waren de door ons gecontroleerde instanties de Commissie (DG TAXUD en OLAF) en de bevoegde nationale douaneautoriteiten in vier lidstaten: België, Spanje, Polen en Roemenië. Wij hebben deze lidstaten geselecteerd op basis van de beschikbare informatie over inbeslagnemingen, illegale productiefaciliteiten, smokkelroutes en geografische spreiding.

⁸ Verordening (EU) 2016/794.

⁹ Verordening (EU) 952/2013.

¹⁰ Witboek voor de herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur, [COM\(2025\) 546 final](#). Speciaal verslag 26/2025 over EU-organen die fraude bestrijden (zie bijlage I, figuur 1).

17 Op het niveau van de Commissie hebben we het volgende onderzocht:

- hoe de Commissie inlichtingengegevens heeft verzameld en gebruikt om de illegale tabakshandel te bestrijden;
- het beleidskader en de uitvoering van strategische acties ter bestrijding van de illegale tabakshandel, hoe de Commissie de uitvoering van maatregelen tegen deze illegale activiteit heeft ondersteund en hoe zij hierop toezicht heeft gehouden, en
- de bestaande samenwerkingsregelingen, waaronder de juridisch bindende overeenkomsten met tabaksfabrikanten.

18 In de lidstaten hebben we het volgende onderzocht:

- de strategieën, procedures en douanecontrolemaatregelen ter bestrijding van de illegale handel in tabak, en
- het gebruik van de regelingen voor administratieve samenwerking tussen de lidstaten en met relevante EU-instanties (zoals OLAF, Europol en het EOM), alsmede andere relevante belanghebbenden.

19 De controle had betrekking op de periode tussen 2023 en 2025, waarbij 2023 het jaar is waarin de resultaten van het tweede actieplan van de EU-strategie ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten worden gepresenteerd. Onze [controlemethodologie](#) is in overeenstemming met de internationale auditstandaarden die zijn uitgevaardigd door de [internationale organisatie van hoge controle-instanties](#) (International Organization of Supreme Audit Institutions — INTOSAI).

20 Wij hebben het werk van de Commissie en de douaneautoriteiten van de lidstaten en hun documentatie geanalyseerd en hun vertegenwoordigers ondervraagd. In elke lidstaat hebben we een steekproef van tien inbeslagnemingen gekozen om te beoordelen hoe deze waren uitgevoerd. De EU-middelen die via het UAFP aan de lidstaten zijn verstrekt, vielen niet onder het toepassingsgebied van de controle.

- 21** Wij hebben ook gesprekken gevoerd met relevante belanghebbenden, zoals Europol, het Europees Openbaar Ministerie (EOM), de Werelddouaneorganisatie en de tabaksfabrikanten die juridisch bindende overeenkomsten hebben ondertekend. Dit leverde een belangrijk inzicht op in de bredere context van de illegale tabakshandel. In ons onlangs gepubliceerde verslag wordt beoordeeld of, binnen de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU, de mandaten van OLAF, Europol, het EOM en Eurojust duidelijk waren wat betreft hun verantwoordelijkheden voor de bestrijding van fraude en de onderling verleende ondersteuning¹¹.
- 22** In aanvulling op de bovengenoemde informatiebronnen hebben we overeenkomstig artikel 287 [VWEU](#) de bevoegde autoriteiten in alle lidstaten die we niet hebben bezocht, een verzoek om informatie in de vorm van een e-mailenquête gestuurd. Het doel was om gegevens te verzamelen over de aard, de omvang, beleidsrespons, handhavingsstrategieën en samenwerkingsverbanden. We hebben reacties ontvangen van 22 van de 23 ondervraagde instanties.

¹¹ Speciaal verslag 26/2025 over EU-organen die fraude bestrijden.

Bijlage II — Het beleidskader van de EU en het internationale kader

- 01** In 2013 heeft de Commissie een EU-strategie ter bestrijding van de illegale handel in tabaksproducten aangenomen¹, die vergezeld ging van een eerste actieplan², dat in nauwe samenwerking met de lidstaten is uitgevoerd. De strategie omvatte voorstellen voor wijzigingen in het wetgevings- en beleidskader, zoals de goedkeuring van het FCTC-protocol en de herziening van de tabaksproductenrichtlijn. De tabaksproductenrichtlijn omvat het volg- en traceersysteem, waarmee het verkeer van legale tabaksproducten kan worden gevolgd. De strategie omvatte ook andere belangrijke maatregelen om de handhavingsinstanties te versterken en de samenwerking te verbeteren.
- 02** In 2018 besloot de Commissie een tweede actieplan³ voor te stellen dat voortbouwt op de bijdragen van diverse EU-instellingen en aansluit bij het eerste actieplan. Tegelijkertijd was het tweede actieplan erop gericht deze illegale activiteit systematischer aan te pakken vanuit een marktperspectief, onder meer door middel van een aantal initiatieven die bedoeld waren om het aanbod of de vraag op de markt voor illegale tabaksproducten te verstoren. De twee actieplannen die bij de strategie hoorden, werden uitgevoerd aan de hand van een stappenplan met vijftig acties. In dit stappenplan werden de maatregelen beschreven voor de uitvoering van de acties, de betrokken actoren en het tijdschema.

¹ Een integrale EU-strategie, [COM\(2013\) 324 final](#).

² Werkdocument van de diensten van de Commissie — Anti-smuggling Action Plan, [SWD\(2013\) 193](#).

³ Tweede actieplan, [COM\(2018\) 846 final](#).

03 Het internationale kader bestaat uit twee instrumenten:

- Kaderovereenkomst van de WHO voor de bestrijding van tabaksgebruik (FCTC)⁴. De FCTC is de eerste wereldwijde overeenkomst op het gebied van de volksgezondheid die een alomvattend kader biedt voor de bestrijding van tabaksgebruik, met als doel de vraag naar en het aanbod van alle tabaksproducten terug te dringen ter bescherming van de volksgezondheid.
- Het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten (het FCTC-protocol), op basis van artikel 15 van de FCTC van de WHO. Het FCTC-protocol is specifiek gericht op het uitbannen van alle vormen van illegale handel in tabaksproducten door middel van een reeks gedetailleerde operationele maatregelen, waaronder bepalingen met betrekking tot: i) controle aan de aanbodzijde, ii) het vaststellen, onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten, en iii) internationale samenwerking.

04 De EU is partij bij beide instrumenten. DG SANTE vertegenwoordigt de EU in de FCTC van de WHO, terwijl OLAF de EU en de lidstaten vertegenwoordigt en coördineert in het kader van het FCTC-protocol. Hoewel de FCTC van de WHO de algemene kaderovereenkomst voor de bestrijding van tabaksgebruik vormt, is het FCTC-protocol een specifiekere en operationeler instrument waarin concrete maatregelen ter bestrijding van de illegale tabakshandel zijn vastgesteld.

05 Het FCTC-protocol levert een belangrijke bijdrage aan de internationale inspanningen om alle vormen van illegale handel in tabaksproducten uit te bannen en zodoende de ontduiking van belasting en douanerechten tegen te gaan en het aanbod van illegale tabaksproducten te verminderen⁵. De uitvoering ervan vereist nauwe samenwerking tussen de betrokken partijen en internationale organisaties met expertise op de desbetreffende gebieden (waaronder douane en internationale criminaliteit) en, op nationaal niveau, tussen verschillende overheidsinstanties⁶.

⁴ WHO FCTC, aangenomen op 21 mei 2003.

⁵ Besluit (EU) 2016/1749 van de Raad van 17 juni betreffende de sluiting van het FCTC-protocol.

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

- 06** De EU en 19 lidstaten zijn partij bij het FCTC-protocol. OLAF vertegenwoordigt de EU en de lidstaten tijdens de formele vergadering van de partijen bij het FCTC-protocol. OLAF coördineert het gemeenschappelijke standpunt van de EU en de lidstaten met betrekking tot de documenten voor de vergadering van de partijen en de tweejaarlijkse rapportage. In deze verslagen bepaalt OLAF welke vragen door de lidstaten en welke door de EU moeten worden beantwoord en welke vragen een gezamenlijk antwoord vereisen. De lidstaten brengen rechtstreeks verslag uit via het specifieke platform van het FCTC-protocol. OLAF geeft presentaties over het FCTC-protocol tijdens diverse vergaderingen van werkgroepen (zoals de deskundigengroep voor de bestrijding van de illegale handel in tabak en de groep Douane-unie).

Figuur 1 | Overzicht van de ontwikkeling van het relevante EU- en internationale kader



Bron: ERK.

Afkortingen

Afkorting	Definitie/verklaring
AFIS	antifraude-informatiesysteem
DG SANTE	directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid
DG TAXUD	directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie
Empact	Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging
Europol	Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving
FCTC	Kaderovereenkomst voor de bestrijding van tabaksgebruik
FCTC-protocol	Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten
GDO	Gezamenlijke douaneoperatie
MoU	memorandum van overeenstemming
OLAF	Europees Bureau voor fraudebestrijding
UAFP	fraudebestrijdingsprogramma van de Unie
WGICP	Werkgroep inzake de illegale productie van sigaretten (working group on illicit cigarette production)

Antwoorden van de Commissie

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

Tijdslijn

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

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze controle werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Petri Sarvamaa. De controle werd geleid door ERK-lid Petri Sarvamaa, ondersteund door Benjamin Jakob, kabinetschef en Elmo Torppa, kabinetsattaché; John Sweeney, hoofdmanager; Esther Torrente Heras, taakleider; Marion Schiefele, Giuliano Laterza en Anca Monica Staicu, auditors. Alexandra-Elena Mazilu verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Foto op de omslag: © Europese Unie, bron: ERK. Door AI gegenereerde afbeelding.

Bijlage 1, figuur 1

- De illustratie van het blad van de tabaksplant is ontworpen met gebruikmaking van bronnen van [shutterstock.com](#), © [Bodor Tivadar](#).
- De illustratie van de tabaksverpakking is ontworpen met gebruikmaking van bronnen van [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-8079-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/5051715	QJ-01-26-038-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8080-2	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/3272592	QJ-01-26-038-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 23/2026](#) “Bestrijding van de illegale tabakshandel in de EU — Versnipperde inspanningen en hardnekkige lacunes”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

De illegale tabakshandel blijft een grote uitdaging voor de EU. Deze handel leidt namelijk tot een jaarlijkse inkomstenderving van naar schatting 13 miljard EUR voor de EU en haar lidstaten, schaadt de volksgezondheid en draagt bij aan de financiering van de georganiseerde misdaad.

Bij onze controle beoordeelden we of de door de Commissie en de lidstaten getroffen maatregelen voor de bestrijding van de illegale tabakshandel doeltreffend waren. Wij constateerden een gebrek aan betrouwbare schattingen van de omvang en de economische impact van deze markt, wisselende samenwerking tussen de lidstaten en een EU-aanpak zonder duidelijke prioriteiten en effectbeoordeling. We hebben de Commissie aanbevolen de marktinformatie te verbeteren, de steun voor de lidstaten te versterken, consistentere samenwerking en handhaving te bevorderen, en een strategische en gecoördineerde EU-respons met duidelijke prioriteiten en meetbare doelstellingen vast te stellen.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors