

Bekämpningen av den olagliga handeln med tobaksvaror i EU

Fragmenterade insatser och kvarstående brister



Innehållsförteckning

Punkt

01–16 | **Huvudbudskap**

01–07 | Varför detta område är viktigt

08–16 | Vad vi konstaterade och rekommenderar

17–108 | **Våra iakttagelser mer i detalj**

17–33 | **Man vet inte hur stor den olagliga handeln med tobaksvaror är i EU och inte heller vilken struktur den har eller vilka ekonomiska konsekvenser den för med sig**

18–24 | Fragmenterad information och rapportering ger en ofullständig bild

25–33 | Kommissionen saknar en tillförlitlig EU-omfattande uppskattning av marknaden för olaglig tobak och av dess struktur och ekonomiska konsekvenser

34–72 | **Samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna är ojämnt och de nationella strategierna för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror skiljer sig åt**

35–39 | Luckor i EU:s lagstiftning möjliggör olika nationella strategier

40–50 | Nationella kontrollsystem och tillsynsstrategier skiljer sig åt

51–54 | Brott och påföljder är inte tillräckligt harmoniserade

55–66 | Brister kvarstår i samarbetet och informationsutbytet mellan de olika aktörerna

67–72 | Samarbetsavtalen med tobaksproducenter saknar transparens och riskerar att undergräva tillsynsverksamheten

73–108 | EU:s bidrag till bekämpningen av den olagliga handeln med tobaksvaror är fragmenterat, saknar tydliga prioriteringar och effekterna av det bedöms inte

75–83 | Ansvaret delas mellan flera EU-aktörer

84–93 | Kommissionen saknar tydliga prioriteringar

94–102 | Kommissionen stöder medlemsstaterna men övervakar inte genomförandet och bedömer inte heller effekterna av deras åtgärder

103–108 | Kommissionen har inte gjort någon samlad bedömning av effekterna av EU:s avtal med tobakstillverkarna

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

Bilaga II – EU:s politiska ram och den internationella ramen

Förkortningar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

01

Huvudbudskap

Varför detta område är viktigt

- 01** Den olagliga handeln med tobaksvaror är en global brottslig företeelse som riktar sig mot EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen. [Kommissionen uppskattar](#) att de årliga förlusterna i EU:s och medlemsstaternas budgetar uppgår till 13 miljarder euro.
- 02** Genom att erbjuda billigare tobaksvaror undergräver denna olagliga verksamhet även de hälsopolitiska åtgärder som syftar till att minska antalet rökare och exponeringen för tobaksrök. Denna brottsliga verksamhet, som medför låg risk, är också en betydande inkomstkälla för organiserade kriminella grupper och utgör därmed en risk för EU:s säkerhet.
- 03** Förutsättningarna för den olagliga handeln med tobaksvaror har förändrats avsevärt under de senaste åren. Smuggling är fortfarande ett problem, men samtidigt har den olagliga produktionen av tobak ökat inom EU, där olagliga produktionsanläggningar har upptäckts i nästan samtliga medlemsstater. Därutöver har antalet nya produkter på marknaden ökat, särskilt sådana som riktar sig till yngre konsumenter.
- 04** Under det senaste decenniet har EU och medlemsstaterna vidtagit en rad åtgärder för att bekämpa denna olagliga verksamhet. Bland annat har man antagit en [EU-strategi](#) för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror (2013), tillsammans med två handlingsplaner (2013 och 2018), gjort en översyn av centrala bestämmelser i lagstiftningen och stärkt samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter. På internationell nivå har EU och medlemsstaterna även ratificerat och genomfört Världshälsoorganisationens (WHO) ramkonvention om tobakskontroll ([ramkonventionen om tobakskontroll](#)) och EU och 19 medlemsstater har ratificerat protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror ([protokollet](#)).

- 05** Syftet med revisionen var att bedöma ändamålsenligheten i de åtgärder som kommissionen och medlemsstaterna har vidtagit för att bekämpa denna olagliga handel. Vi granskade den underrättelseram som används för att samla in uppgifter om den brottsliga verksamheten och hur medlemsstaternas tullmyndigheter utformar och genomför kontroller samt samarbetar för att upptäcka och bekämpa handeln. Vi tittade även på kommissionens policy- och övervakningsram och på kommissionens stöd till olika åtgärder som ska motverka den.
- 06** Revisionen omfattade perioden 2023–2025. Revisionsobjekten var kommissionen (generaldirektoratet för skatter och tullar – GD Skatter och tullar – och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, Olaf) samt de behöriga nationella myndigheterna i fyra medlemsstater (Belgien, Spanien, Polen och Rumänien). Vi valde ut dessa medlemsstater utifrån tillgänglig information om beslag, olagliga produktionsanläggningar, smugglingsvägar och för att få en geografisk spridning. Vi genomförde även en undersökning av behöriga myndigheter i alla medlemsstater som vi inte besökte. Mer bakgrundsinformation och närmare uppgifter om revisionens omfattning och inriktning samt revisionsmetod finns i [bilaga I](#).
- 07** År 2023 bekräftade kommissionen på nytt att kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror är och förblir en prioritering¹. Vi hoppas att våra iakttagelser ska ge både kommissionen och medlemsstaterna ytterligare underlag för att bättre utforma EU:s insatser mot den olagliga handeln med tobaksvaror och stärka samarbetet i syfte att göra bekämpningen av denna verksamhet mer ändamålsenlig.

¹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*. [SWD\(2023\) 409](#).

Vad vi konstaterade och rekommenderar

- 08** Sammantaget fann vi att kommissionens och medlemsstaternas åtgärder för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror inte var tillräckligt kraftfulla när det gäller prioriteringarnas tydlighet och samordningen på EU-nivå. Trots de insatser som gjorts fortsätter denna brottsliga verksamhet att utgöra en bestående och komplex utmaning för EU.
- 09** Vår revision visar att informationen om den olagliga handeln med tobaksvaror är fragmenterad både på EU-nivå och nationell nivå och att kommissionen saknar heltäckande uppgifter för att kunna uppskatta marknadens storlek, struktur och ekonomiska konsekvenser. Medlemsstaternas åtgärder begränsas av brister och luckor i EU:s nuvarande regelverk och av en fragmenterad rollfördelning mellan de olika berörda aktörerna. Dessutom skiljer sig de nationella strategierna för att bekämpa denna olagliga verksamhet åt, samtidigt som det fortfarande finns brister i samarbetet. EU:s bidrag till bekämpningen av den olagliga handeln med tobaksvaror är fragmenterat och den nuvarande strategin saknar tydliga prioriteringar. Slutligen har kommissionen hittills inte genomfört någon systematisk bedömning av effekterna av de åtgärder som EU och medlemsstaterna har vidtagit för att bekämpa problemet.

Man vet inte hur stor den olagliga handeln med tobaksvaror är i EU och inte heller vilken struktur den har eller vilka ekonomiska konsekvenser den för med sig

- 10** Vår revision visar att det trots kommissionens insatser fortfarande finns brister i insamlingen av, kvaliteten på och användningen av uppgifter om den olagliga handeln med tobaksvaror. Flera EU-aktörer (Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol), GD Skatter och tullar och Olaf) samlar in information från medlemsstaterna om olika aspekter av den olagliga handeln, vilket leder till en fragmenterad underrättelsebild på EU-nivå (punkterna [17–24](#)).
- 11** Dessutom finns det ingen tillförlitlig uppskattning av storleken på den övergripande marknaden för olaglig tobak eller dess ekonomiska konsekvenser inom EU, vare sig vid kommissionen eller i medlemsstaterna. Även om kommissionens rapporteringsarbete har förbättrats bygger de tillgängliga uppgifterna i stor utsträckning på beslag och ger därför inte en fullständig bild av situationen (punkterna [25–33](#)).



Rekommendation 1

Tillhandahåll en heltäckande och aktuell översikt över marknaden för olagliga tobaksvaror i EU

Kommissionen bör

- a) förbättra utbytet av underrättelseinformation mellan de aktörer som deltar i kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror och säkerställa att Olaf har tillgång till den information och de uppgifter som den behöver för att kunna göra en ändamålsenlig bedrägeribekämpningsanalys,
- b) utfärda ytterligare vägledning till medlemsstaterna för att främja tillhandahållandet av konsekventa, fullständiga och korrekta uppgifter i god tid och stötta medlemsstaterna i utvecklingen av automatiserade elektronisk överföring av uppgifter om olaglig handel med tobak,
- c) i samarbete med medlemsstaterna införa en kraftfull och harmoniserad strategi för att regelbundet uppskatta och övervaka storleken på och de ekonomiska konsekvenserna av marknaden för olaglig tobak i EU, på grundval av de metoder som föreslås i relevanta kommissionsstudier.

Måldatum för genomförande: 2029.

Samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna är ojämnt och de nationella strategierna för att bekämpa den olagliga handeln med tobak skiljer sig åt

- 12** Vi konstaterade att medlemsstaternas insatser för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror är ojämna och att EU-lagstiftningen ännu inte är helt harmoniserad. EU:s regelverk ger medlemsstaterna utrymme att själva vidta åtgärder för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror, vilket leder till luckor i EU:s tillsyn, något som organiserade kriminella grupper kan utnyttja (punkterna 35–39). Vidare kvarstår skillnader i de nationella kontrollsystemen, vilket speglar olikheterna i ländernas rättsliga och administrativa strukturer. Organisationerna av befogenheter, prioriteringar och teknisk kapacitet varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Detta bidrar till att kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror i EU blir mer komplex och ökar risken för en icke samordnad insats (punkterna 40–50). Dessutom varierar definitionerna av tobaksrelaterade brott och också hur hårda de tillämpliga påföljderna är (punkterna 51–54).

- 13** Vi identifierade även brister i samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna använder två kommunikationskanaler i olika utsträckning, och aktualiteten i samt kvaliteten på den information som utbyts är inte enhetlig (punkterna [55–66](#)). Vidare har de flesta medlemsstater frivilliga avtal med tobakstillverkarna, vilket väcker frågor om transparens och uppfyllelse av kraven i artikel 5.3 i ramkonventionen om tobakskontroll (punkterna [67–72](#)).



Rekommendation 2

Stärk medlemsstaternas insatser för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror

Kommissionen bör ytterligare stödja medlemsstaternas insatser genom att

- a) klargöra för medlemsstaterna den specifika rättsliga ramen och det operativa syftet med de befintliga EU-kommunikationssystem som finns tillgängliga för informationsutbyte,
- b) stärka samarbetet mellan de behöriga nationella förvaltningarna genom att uppmuntra fullständigt, snabbt och korrekt informationsutbyte,
- c) öka medvetenheten om de skyddsåtgärder som krävs vid kontakter med tobakstillverkare och främja efterlevnad av transparens- och integritetsbestämmelserna i ramkonventionen om tobakskontroll.

Måldatum för genomförande: [2028](#).

EU:s bidrag till bekämpningen av den olagliga handeln med tobaksvaror är fragmenterat, saknar tydliga prioriteringar och effekterna av det bedöms inte

- 14** Inom EU delas ansvaret för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror mellan flera aktörer. Det finns en samordningsmekanism för gemensamma insatser som genomförs av rådets arbetsgrupp för brottsbekämpning (tullfrågor), men det finns ingen enskild enhet som har behörighet att ha en övergripande samordningsroll. Detta har bidragit till ett fragmenterat landskap av EU-initiativ, som riskerar att överlappa varandra och därigenom öka den administrativa bördan (punkterna [75–83](#)).
- 15** Kommissionen stöder medlemsstaterna i kampen mot olaglig handel med tobak genom operativ verksamhet, men den övervakar inte genomförandet och bedömer inte heller EU-åtgärdernas effekter och ändamålsenlighet. Denna strategi saknar tydliga prioriteringar (punkterna [84–102](#)).
- 16** Slutligen förvaltar Olaf båda avtalen med tobakstillverkarna. Hittills har Olaf inte gjort någon samlad bedömning av effekterna av EU:s avtal med tobakstillverkarna (punkterna [103–108](#)).



Rekommendation 3

Stärk EU:s strategi för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror

Kommissionen bör inta en mer aktiv roll i bekämpningen av den olagliga handeln med tobaksvaror. Den bör i synnerhet

- a) fastställa strategiska mål med tydliga prioriteringar i samordning med de behöriga EU-organ som ingår i bedrägeribekämpningsstrukturen, på grundval av en sammanhängande och framåtblickande strategi samtidigt som man bibehåller flexibiliteten för att snabbt kunna reagera på nya risker,
- b) bedöma om EU:s avtal med tobakstillverkarna bör förnyas när de löper ut,
- c) regelbundet bedöma effekterna av EU:s och medlemsstaternas åtgärder på detta område och använda resultaten för att anpassa dem.

Måldatum för genomförande: [2029](#).

Våra iakttagelser mer i detalj

Man vet inte hur stor den olagliga handeln med tobaksvaror är i EU och inte heller vilken struktur den har eller vilka ekonomiska konsekvenser den för med sig

- 17** Både EU-organ och medlemsstaterna är skyldiga att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen². För att skydda EU:s ekonomiska intressen och ta fram ändamålsenliga strategier för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror är det viktigt att ha en tydlig förståelse för marknadens storlek och dess ekonomiska konsekvenser. Vi undersökte om kommissionen hade en lämplig underrättelseram för insamling av tillförlitliga uppgifter och om den använde denna ram för att rikta den operativa verksamheten och de politiska besluten.

² Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), artikel 325.1.

Fragmenterad information och rapportering ger en ofullständig bild

- 18** Det finns inga rättsliga bestämmelser i EU som gör det obligatoriskt för medlemsstaterna att samla in heltäckande uppgifter om den olagliga handeln med tobaksvaror. Det innebär att alla uppgifter som samlas in från medlemsstaterna lämnas på frivillig basis.
- 19** Under vår revision fann vi att olika EU-aktörer använder sig av olika metoder och rapporteringspraxis för att samla in information och rapportera om den olagliga handeln med tobaksvaror.
- För det första samlar Europol³ in information om olagliga produktionsanläggningar, vad gäller kapacitet och typer av tobaksvaror, för att stödja medlemsstaterna, främst genom verksamheter inom Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact).
 - För det andra utarbetar GD Skatter och tullar årligen en rapport om tullunionens prestation, som innehåller ett särskilt avsnitt om olagliga cigaretter och olaglig tobak. I rapporten om tullunionens prestation redovisas de årliga mängder olaglig tobak och olagliga cigaretter som de nationella tullmyndigheterna beslagtagit, antingen på egen hand eller i samarbete med andra myndigheter. De rapporterade mängderna olaglig tobak och olagliga cigaretter delas upp efter transportmedel och plats (antingen vid EU:s yttre gräns eller inne i unionen). Rapporten om tullunionens prestation ger detaljerad information om hur tullmyndigheterna bekämpar handeln med olagliga tobaksvaror, som stöds av antalet beslag. Den ger även en inblick i aktuella trender.
 - För det tredje analyserar och presenterar Olaf regelbundet uppgifter om tobaksbeslag för medlemsstaterna, främst inom expertgruppen för bekämpning av olaglig handel med tobaksvaror. Denna expertgrupp består av företrädare för medlemsstaternas myndigheter, huvudsakligen tullmyndigheter, och leds av Olaf, som ger kommissionen råd om den olagliga handeln med tobaksvaror, särskilt cigarettsmuggling.
- 20** Olaf samlar in sina uppgifter om tobaksbeslag från medlemsstaterna med hjälp av tre olika källor ([ruta 1](#)). När det gäller olaglig tobaksproduktion fann vi dock att de uppgifter som Olaf samlar in även avser det totala antalet upptäckta olagliga produktionsanläggningar.

³ Förordning (EU) 2016/794.

Ruta 1

Uppgifter om beslag som rapporteras till Olaf



* Både CIS+ och ToSMA är moduler som är integrerade i Afis-plattformen som förvaltas av Olaf.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av ett kommissionsdokument.

- 21** Sammantaget anser vi att kommissionen har förbättrat hur underrättelser inhämtats på senare år. Den har tillhandahållit vägledningar och mallar till nationella myndigheter för att klargöra definitioner och standardisera metoder i deras datainsamlingsprocesser. Trots detta kvarstår brister vad gäller fullständighet, inkonsekvent detaljnivå samt kvaliteten på de uppgifter som samlas in i medlemsstaterna, vilket fortsätter att påverka analysens samstämmighet på EU-nivå. Till exempel går det inte att utesluta att vissa beslag som rapporteras under ett givet år i kommissionens årsrapporter gällde beslag som gjorts under det föregående året.
- 22** Kommissionen har vidtagit åtgärder för att stödja medlemsstaternas rapporteringsarbete och utvecklat möjligheter för automatiserad överföring av uppgifter från medlemsstaterna. Vid tidpunkten för revisionen (oktober 2025) fanns det dock inget automatiserat elektroniskt system för överföring av alla uppgifter om olaglig handel med tobak från nationella system till system på EU-nivå.

- 23** Olaf har stärkt sin kapacitet för dataanalys i syfte att förbättra underrättelserna. Närmare bestämt har den utvecklat en analysplattform (Fraud AP) för stöd till dataanalys och underrättelsearbete. Olaf och medlemsstaternas myndigheter använder denna plattform för att förebygga och upptäcka tullbedrägerier, inklusive den olagliga handeln med tobaksvaror. Vidare har man inrättat ett särskilt team som hanterar frågor avseende informationssystemet för bedrägeribekämpning ([Afis](#)) och tullanalys. Trots detta kvarstår fortfarande brister i tillgången till de uppgifter som krävs för att man på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bekämpa den olagliga tobakshandeln. I synnerhet har Olaf inte tillgång till uppgifter från [importkontrollsystem 2](#) (ICS2), medan GD Skatter och tullar har det. Med tanke på Olafs mandat skulle dessa uppgifter kunna användas för att ge bättre stöd till dess utredningsbehov och göra så att Olaf kan rikta in sig på misstänkta försändelser och genomföra snabbare insatser. Det skulle förbättra förebyggandet och upptäckten av denna olagliga verksamhet.
- 24** Sammantaget observerade vi en splittrad och fragmenterad underrättelsebild på EU-nivå, vilket kan skapa luckor i underrättelsearbetet och leda till dubbelrapportering av beslag hos medlemsstaternas myndigheter.

Kommissionen saknar en tillförlitlig EU-omfattande uppskattning av marknaden för olaglig tobak och av dess struktur och ekonomiska konsekvenser

- 25** Enligt artikel 325 i [EUF-fördraget](#), och med tanke på att den ansvarar för att skydda EU:s ekonomiska intressen, bör kommissionen vidta ändamålsenliga åtgärder för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror. I detta ingår att uppskatta storleken och strukturen på marknaden för olaglig tobak och dess ekonomiska konsekvenser, vilket kan tjäna som en stabil grund för att förstå problemets omfattning. Vi har bedömt den information som kommissionen har tillgång till och dess analys av den.
- 26** Att uppskatta storleken på marknaden för olaglig tobak är metodmässigt utmanande eftersom det rör sig om en verksamhet som är olaglig och hemlig till sin natur. För att hantera detta genomförde kommissionen en studie för att utveckla en tillförlitlig, kraftfull, reproducerbar och oberoende metod som kan tillämpas både av kommissionen och av medlemsstaternas myndigheter. I [kommissionens studie](#) från 2020 noterades att en kombination av metoder bör övervägas för att man ska kunna uppskatta marknaden. Flera metodförslag, motsvarande olika resursnivåer, lades fram.

- 27** Sedan dess har kommissionen inte gjort någon oberoende uppskattning av marknadens storlek, struktur eller ekonomiska konsekvenser. Men i studien från 2020 hänvisade kommissionen däremot till andra studier, till exempel en årlig [KPMG-rapport](#) och resultaten i denna. I rapporten, som har gjorts på uppdrag av en tobakstillverkare, uppskattar man marknadens storlek och utveckling på 38 europeiska marknader, inklusive samtliga EU-medlemsstater. Vi noterade att flera intressenter⁴ har granskat och kritiserat rapporten, och den bör därför tolkas med försiktighet.
- 28** Från och med 2023 har Olaf förbättrat sin egen årliga rapportering till expertgruppen för bekämpning av olaglig handel med tobaksvaror (punkt [19](#)) genom att
- dela upp tobaksprodukter efter kategori,
 - ta med nya produkter (t.ex. vattenpipstobak och upphettade tobaksvaror (heat-not burn)),
 - påskynda rapporteringsprocessen.
- 29** Samtidigt baseras de uppgifter som Olaf använder för att ge en indikation om trender i marknadsstrukturen huvudsakligen på beslag som gjorts under tidigare år. Dessa uppgifter om beslag ger dock inte i sig en fullständig och aktuell bild av marknadens totala storlek.
- 30** Resultaten från vår undersökning visade att fyra medlemsstater använde officiella uppgifter när de uppskattade storleken på marknaden för olaglig tobak, medan övriga förlitade sig på industrifinansierade studier, såsom KPMG-rapporten. Vidare uppgav de nationella myndigheter som vi besökte att det borde finnas en EU-omfattande uppskattning av marknadens storlek som är oberoende av allt inflytande från tobaksindustrin.

⁴ [White paper legacy Book on Tobacco](#). Europaparlamentet, 2024.

- 31** Vår revision visade också att det för närvarande saknas en heltäckande och tillförlitlig bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av den olagliga handeln med tobaksvaror i form av förlorade skatteintäkter. [Olafs årliga rapporter](#) innehåller visserligen uppgifter om de ekonomiska konsekvenserna av den olagliga handeln med tobaksvaror (kopplat till de insatser som Olaf har deltagit i), men de uppskattar inte den totala skada som orsakas av förlorade skatteintäkter inom EU. Enligt [Olafs rapport för 2025](#) ledde dess verksamhet på detta område till att drygt 427 miljoner olagliga cigaretter beslagtogs över hela världen, varav 219 miljoner cigaretter vid EU:s yttre gränser. Olaf hjälpte också till att beslagta 411 kilo råtabak och 53,6 kilo vattenpipstobak. Olafs arbete på området förhindrade förluster på mer än 178 miljoner euro för EU-budgeten och de nationella budgetarna. Nya [dokument](#)⁵ från GD Skatter och tullar innehåller uppskattningar av förlorade skatteintäkter som grundar sig på externa studier (13 miljarder euro år 2023), men även dessa uppskattningar måste tolkas med försiktighet. År 2024 bekräftade kommissionen i sitt [svar](#) på en parlamentsfråga att den inte hade någon information om de ekonomiska förluster som enskilda medlemsstater lidit till följd av denna olagliga verksamhet.
- 32** Vi noterar att kommissionen har påbörjat en särskild studie för att åtgärda centrala problem i metoden för att uppskatta punktskatteklyftan för tobak. Målet är att ta fram tillförlitliga uppskattningar som kan klargöra vad som orsakar klyftan, inbegripet olaglig handel.
- 33** Sammantaget anser vi att en uppskattning av storleken på marknaden för olaglig tobak och dess ekonomiska konsekvenser skulle ge den grund som krävs för att man ska förstå problemets omfattning, utforma lämpliga insatser och mäta effekterna av de åtgärder som vidtas i kampen mot denna handel. Vi noterar dock att det för närvarande saknas en oberoende och tillförlitlig uppskattning av storleken och strukturen på samt de ekonomiska konsekvenserna av marknaden för olaglig tobak i EU och även en samlad bedömning av dess ekonomiska konsekvenser i form av förlorade skatteintäkter.

⁵ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – konsekvensbedömningsrapport. [SWD\(2025\) 560](#).

Samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna är ojämnt och de nationella strategierna för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror skiljer sig åt

- 34** Medlemsstaternas tullmyndigheter befinner sig i första ledet när det gäller att förhindra olagliga flöden av varor samt upptäcka gränsöverskridande förflyttningar av olagliga tobaksvaror och förekomsten av olagliga produktionsanläggningar. De spelar därför en central roll när det handlar om att skydda EU:s ekonomiska intressen och trygga säkerheten. Vi har bedömt hur medlemsstaternas tullmyndigheter lägger upp sina kontroller och samarbetar med andra nationella myndigheter och berörda aktörer för att upptäcka och bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror.

Luckor i EU:s lagstiftning möjliggör olika nationella strategier

- 35** En grundläggande orsak till de olika strategierna i medlemsstaterna är själva EU-ramen. Vi fann att EU-lagstiftningen inte var harmoniserad när det gäller viktiga insatsvaror som används i tobakstillverkningen, särskilt råtabak och produktionsutrustning. Vi konstaterade också att det saknades harmonisering både när det gällde nya typer av tobaksvaror (såsom nya upphettade tobaksvaror och vätskor till e-cigarett) och försäljning av tobak på nätet. Råtabak och produktionsutrustning omfattas inte av direktivet om tobaksvaror⁶ och omfattas därför inte heller av EU-omfattande standarder och spårbarhetskrav. Nya tobaksvaror är endast delvis reglerade och medlemsstaterna har utrymme att själva reglera nätförsäljningen. Dessa luckor i lagstiftningen riskerar att underlätta den olagliga handeln och skapa ojämna marknadsförhållanden.

⁶ [Direktiv 2014/40/EU](#) av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG.

- 36** En viktig drivkraft bakom olaglig tillverkning är den bristande kontrollen av leveranskedjan för råtabak. Faktum är att den nuvarande EU-ramen ger medlemsstaterna utrymme att själva besluta om åtgärder för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror. Alla tullmyndigheter som vi besökte uttryckte oro över bristen på harmonisering på EU-nivå och betonade att detta skapade betydande luckor i tillsynen och begränsade ändamålsenligheten i EU:s insatser mot denna typ av brottslighet. De framhöll särskilt avsaknaden av harmoniserade regler för råtabak och andra viktiga insatsvaror (såsom produktionsutrustning, cigarettpapper, cigarettfilter, smaktillsatser och förpackningsmaterial) som en sårbarhet som kan utnyttjas för olaglig tillverkning.
- 37** Resultaten av vår undersökning visade att även om majoriteten av medlemsstaterna har infört åtgärder för att reglera viktiga insatsvaror för tobakstillverkning, är det stor skillnad på vilken inriktning och vilka strategier de har. Enligt uppgiftslämnarna är åtgärderna för att reglera råtabak vanligare och sker ofta genom tull- och punktskatteregler. Dessa är dock fortfarande ojämnt fördelade inom EU, där flera medlemsstater endast tillämpar begränsade eller allmänna importregler snarare än specifika övervaknings- eller registreringskrav. I många medlemsstater saknas fortfarande reglering avseende inköp och licensiering av produktionsutrustning. När det gäller de medlemsstater som vi besökte har Spanien, Polen och Rumänien hittills infört nationella bestämmelser som reglerar dessa områden i varierande grad. De behöriga nationella myndigheter som vi besökte påpekade dock att EU:s insatser för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror begränsades av att den rättsliga ramen inte är fullt harmoniserad på EU-nivå.
- 38** Enligt kommissionen är det sannolikt att dessa problem kommer att kvarstå om inte EU ingriper⁷. I juli 2025 lade kommissionen fram ett [förslag](#) om en översyn av tobaksskattedirektivet⁸ i syfte att modernisera EU:s punktskatteregler. Förslaget innehåller åtgärder som ska stärka övervakningen av råtabak och på så sätt åtgärda en långvarig brist som upprepade gånger har lyfts av medlemsstaterna. Förslaget utvidgar också tillämpningsområdet för direktivet om tobaksbeskattning till att även omfatta relevanta nya produkter. I skrivande stund (maj 2026) har förslaget ännu inte antagits.
- 39** Kommissionens förslag är dock endast inriktat på råtabak. Andra viktiga insatsvaror ligger fortsatt utanför tillämpningsområdet för harmoniserade EU-bestämmelser, vilket innebär att skillnaderna i nationella strategier sannolikt kommer att bestå.

⁷ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – konsekvensbedömningsrapport. [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ [Direktiv 2011/64/EU](#) av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror.

Nationella kontrollsystem och tillsynsstrategier skiljer sig åt

- 40** I avsaknad av samordnade EU-regler verkar medlemsstaterna i fundamentalt olika regelverk. I detta fragmenterade landskap kan organiserade kriminella grupper utnyttja svagheter, såsom inkonsekvent tillsyn och avsaknad av en samordnad EU-omfattande strategi för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror. Vi har därför granskat hur tullmyndigheterna i medlemsstaterna organiserar sin tillsynsverksamhet för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror.
- 41** I de medlemsstater som vi besökte fann vi betydande skillnader i institutionella strukturer, rättsliga ramar och operativa strategier för att bekämpa denna brottslighet. Dessa variationer har att göra med skillnader när det gäller vilka myndigheter som är berörda och deras befogenheter. Till följd av detta varierar de system, förfaranden och kontroller som tillämpas av de nationella myndigheterna avsevärt inom EU.
- 42** En central skillnad gäller de ansvariga myndigheternas rättsliga befogenheter och mandat. I tre av de medlemsstater som besöktes (Belgien, Spanien och Polen) hade tullmyndigheterna omfattande rättsliga befogenheter och särskilda utredningsstrukturer, vilket gjorde att de kunde bedriva brottsutredningar, samordna insatser och hantera både administrativa och operativa uppgifter. I Rumänien var tullmyndigheten däremot begränsad till administrativa utredningar, medan ansvaret för brottmålen uteslutande låg hos de brottsbekämpande myndigheterna. I sådana fall är kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror mer beroende av blandade arbetsgrupper och samarbetsavtal. Vår undersökning visade också att det finns utmaningar vad gäller tillsynen som har att göra med fragmenterade nationella rättsliga ramar och institutionella arrangemang.
- 43** Vi noterade dessutom skillnader i hur ansvaret när det gäller protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror fördelades. I två av de besökta medlemsstaterna (Belgien och Rumänien) omfattades protokollet av hälsoministeriets behörighet, i Polen av finansministeriet, och i Spanien delades ansvaret mellan finansministeriet och hälsoministeriet. Dessa skillnader riskerar att påverka genomförandet, eftersom de myndigheter som ansvarar för protokollet kanske inte är insatta i de tullrelaterade aspekterna, inbegripet beslag och tillhörande statistik. Det är inte heller säkert att tullperspektivet beaktas vid möten inom ramen för ramkonventionen om tobakskontroll där olika nationella myndigheter deltar.

- 44** En annan viktig skillnad gäller de nationella strategiska ramar som används för att hantera den olagliga handeln med tobaksvaror. Vi fann betydande skillnader mellan de besökta medlemsstaterna, vilket även bekräftades i undersökningsresultaten. Tre av de besökta medlemsstaterna (Belgien, Spanien och Rumänien) förlitade sig på bredare nationella ramar snarare än specifika strategier, medan endast en (Polen) behandlade den olagliga handeln med tobaksvaror som ett högprioriterat område med en särskild strategi. Dessa skillnader leder till olika grad av strategiskt fokus och operativa prioriteringar mellan medlemsstaterna.
- 45** Vi konstaterade också skillnader i operativ kapacitet mellan de tullmyndigheter med avancerad teknisk kapacitet som vi besökte och de som fortfarande utvecklar sådan kapacitet. Generellt har tre medlemsstater (Belgien, Spanien och Polen) ett brett utbud av avancerad teknisk utrustning, medan en medlemsstat (Rumänien) använder teknik för dagliga kontroller men har ett allt större behov av högteknologisk utrustning och bättre kapacitet för datahantering. Operativa metoder varierar också beroende på varje medlemsstats geografiska läge (t.ex. långa yttre land- eller sjögränser), riskprofil och institutionella kapacitet. Det operativa ansvaret ligger hos de nationella myndigheterna, vilket bidrar till en ojämn tillsynsintensitet i hela EU, särskilt mellan gränsstater och stater som inte gränsar till varandra, länder med hög konsumtion och transitländer och förvaltningar med olika resursnivåer.
- 46** I kommissionens förslag till [tullreformpaket](#) från 2023 ingick inrättandet av en ny EU-tullmyndighet och en EU-tulldatacentral, som ska centralisera tulldata, modernisera riskhanteringen och bidra till en mer samstämmig kontroll av efterlevnaden i hela EU. I mars 2026 nådde rådet och Europaparlamentet en politisk överenskommelse om reformen⁹, vilket bekräftade att de föreslagna delarna skulle inrättas, även om paketet ännu inte hade antagits.
- 47** Aktuella fall visar hur omfattande och sofistikerade de olagliga produktionsanläggningarna är och den operativa komplexitet som är förknippad med nedmonteringen av dem ([figur 1](#)).

⁹ [Tullen i EU: rådet och parlamentet ense om reform](#) – rådet.

Figur 1 | Exempel på en storskalig olaglig produktionsanläggning för cigaretter som monterades ned i Belgien 2025



Källa: Revisionsrätten.

- 48** Under revisionen konstaterade vi att medlemsstaterna i stort sett tillämpade liknande metoder för att beslagta och förstöra olagliga tobaksvaror och produktionsutrustning. Däremot varierade arrangemangen för lagring och skyddsåtgärder. I samtliga fyra medlemsstater som vi besökte var det standardpraxis att man förverkade beslagtagna tobaksvaror och beslagtagen produktionsutrustning, förvarade dem i säkra lagerlokaler och slutligen förstörde dem efter godkännande från behörig myndighet. I en av de besökta medlemsstaterna (Polen) var det möjligt att omedelbart förstöra vissa beslagtagna tobaksvaror, medan andra medlemsstater var bundna av rättsliga eller förfarandemässiga krav som medförde långvarig lagring, vilket i sin tur genererade höga kostnader och stora säkerhetsrisker. I en annan medlemsstat som vi besökte (Rumänien) tillät lagstiftningen att beslagtagen produktionsutrustning eller obearbetad tobak såldes eller auktionerades ut utan att det fanns några ändamålsenliga mekanismer för att övervaka den fortsatta användningen. Detta medförde en risk för att dessa varor återigen skulle hamna på den olagliga marknaden.
- 49** Slutligen identifierade vi under revisionen även flera exempel på god praxis som bidrar till kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror ([ruta 2](#)).

Ruta 2

Exempel på god praxis i de besökta medlemsstaterna

- Utökade operativa befogenheter som möjliggör snabba insatser

De nationella tullmyndigheterna i både Belgien och Polen har omfattande utredningsbefogenheter, däribland möjlighet att få tillträde till vissa lokaler utan föregående rättsligt tillstånd. I Polen omfattar dessa befogenheter även användning av verktyg såsom system för automatisk avläsning av registreringsskyltar, medan specialiserade tjänstemän i Belgien som har befogenheter som kriminalpolis får vidta avancerade utredningsåtgärder (t.ex. internationella observationer, som omfattar gränsöverskridande övervakningsinsatser).

- Löpande kommunikations- och samarbetsstrukturer dygnet runt

Belgien tillämpar ett system som fungerar dygnet runt för överföring av detaljerad information om beslag till utredningsenheter och specialiserade tull- och punktskattegrupper, medan Spaniens *Centro de Cooperación Operativa Permanente* är bemannat dygnet runt och fungerar som ett centralt nav för interregionalt, nationellt och internationellt samarbete.

- Specialiserade strukturer för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror

Rumänien har inrättat specialiserade organisatoriska enheter för att stärka arbetet mot denna olagliga verksamhet, bland annat en enhet för bekämpning av smuggling av tobaksvaror, medan Polen har inrättat ett kompetenscentrum som hanterar detta.

Källa: Revisionsrätten.

- 50** Sammantaget visade vår revision att de nationella systemen för att bekämpa denna företeelse och de administrativa strukturerna skiljer sig avsevärt åt, vilket påverkar hur kontrollerna organiseras och hur ansvaret fördelas, hur de strategiska och operativa prioriteringarna fastställs samt hur resurserna används. Det innebär att det inom EU finns ett heterogent landskap av metoder, vilket ökar risken för en EU-strategi som inte är samordnad och harmoniserad.

Brott och påföljder är inte tillräckligt harmoniserade

- 51** Vår revision visade också att definitionerna av tobaksrelaterade brott och hur hårda de tillämpliga påföljderna är varierar. Denna brist på samordning i hur smuggling och olaglig produktion klassificeras och sanktioneras inom EU bekräftades även av resultaten av vår undersökning.
- 52** Nio medlemsstater behandlar smuggling och olaglig produktion uteslutande som brott. Andra tillämpar blandade system, där alla överträdelse under de fastställda tröskelvärdena behandlas som administrativa överträdelse, medan allvarigare fall leder till straffrättsliga förfaranden. Inom dessa system behandlas olaglig produktion oftast som ett brott, medan smuggling kan klassificeras som en administrativ överträdelse eller ett brott, beroende på tröskelvärdena. Vi noterade dock fall där fängelsestraffen för olaglig produktion var lindrigare än för smuggling. Den sortens strategi är inte avskräckande och motverkar inte det ökande antalet olagliga produktionsanläggningar (punkt [08](#)).
- 53** Vi anser även att olika strategier riskerar att leda till ojämna avskräckningseffekter och inkonsekventa verkställighetsresultat. Tullmyndigheterna i tre av de medlemsstater som vi besökte (Belgien, Spanien och Rumänien) efterlyste harmonisering av båda definitionerna av brott och påföljder inom EU. Rumänien påpekade att avsaknaden av harmoniserade straff för olaglig handel med tobaksvaror riskerar att skapa luckor i tillsynen och uppmuntra omlokalisering av brottslig verksamhet till jurisdiktioner med mildare påföljder.
- 54** Tullmyndigheterna spelar en viktig roll i kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror. Under revisionen bad vi dem därför att identifiera de centrala aspekter som de ansåg borde regleras som en prioritering på EU-nivå för att kampen mot denna företeelse ska bli mer ändamålsenlig. I sina svar pekade tullmyndigheterna konsekvent ut samma områden där de såg att det fanns utrymme för skärpt reglering på EU-nivå. Detta förmedlade ett tydligt och konsekvent budskap om att både lapptäcket av befintliga nationella regler och avsaknaden av reglering på viktiga områden skapar sårbarheter som inte kan hanteras enbart av medlemsstaterna. De betonade att åtgärder på EU-nivå skulle bidra till att åtgärda luckor i lagstiftningen när det gäller råtabak och andra viktiga insatsvaror, säkerställa en enhetlig behandling av nya produkter och nätförsäljning och tillhandahålla en mer enhetlig ram för sanktioner. Dessa prioriteringar upprepades i den återkoppling som vi fick från undersökningen, där behovet av en mer harmoniserad EU-ram även underströks.

Brister kvarstår i samarbetet och informationsutbytet mellan de olika aktörerna

- 55** Samarbete spelar en central roll i bekämpningen av olaglig handel med tobaksvaror och sker på nationell nivå, över gränserna och på EU-nivå. Dessa arrangemang grundas i EU:s lagstiftning¹⁰ som fastställer medlemsstaternas skyldigheter avseende samarbete, ömsesidigt bistånd, informationsutbyte och bedrägeribekämpning. Vi granskade hur de nationella myndigheter som vi besökte samarbetade genom operativ samordning och underrättelseutbyte, hur de använde EU:s kommunikationssystem samt hur de samverkade med andra aktörer.
- 56** Sammantaget visade vår revision att det nationella samarbetet i de besökta medlemsstaterna fungerar tillfredsställande, men att det finns betydande strukturella begränsningar i vissa sammanhang. Tullmyndigheter, polis, gränsmyndigheter och åklagarmyndigheter utbyter normalt information och genomför gemensamma insatser, men graden av samarbete varierar. I vissa fall bygger samarbetet på informella arrangemang eller avtal om allmänt samarbete, men informationssystemen är inte alltid driftskompatibla och det nationella samarbetet är fortfarande inte tillräckligt integrerat, vilket leder till förseningar i informationsutbytet.
- 57** Skillnader i mandat, åtkomsträttigheter och operativa prioriteringar kan också försvåra utredningar och påverka ändamålsenligheten i nationella myndigheters gemensamma insatser. Även om mer integrerade samordningsmekanismer, gemensamma analysverktyg och infrastrukturer för informationsutbyte i realtid finns i varierande grad i tre av de besökta medlemsstaterna (Belgien, Spanien och Polen) är dessa metoder inte enhetliga, vilket bidrar till inkonsekventa nationella insatser mot den olagliga handeln med tobaksvaror. Eftersom den olagliga handeln med tobaksvaror är en global företeelse och de kriminella nätverken verkar över gränserna får dessa nationella begränsningar även konsekvenser för det gränsöverskridande samarbetet.

¹⁰ Inklusive unionens [tullkodex](#) och de rättsliga ramar som styr Europol, Olaf och EU:s system för informationsutbyte.

- 58** För att de gränsöverskridande insatserna ska bli ändamålsenliga krävs det att de nationella myndigheterna samarbetar i realtid med alla berörda medlemsstater längs hela den olagliga leveranskedjan, så att de kan identifiera olagliga tobaksleveranser eller produktionsanläggningar och följa produkternas rörelser i tid för att kunna vidta ändamålsenliga verkställighetsåtgärder. Allt detta hänger på att överföringen av information sker snabbt och att denna tolkas på ett sätt som korrekt återspeglar den operativa verkligheten. Dataflöden av hög kvalitet är därför nödvändiga för ett välgrundat beslutsfattande och samordnade insatser.
- 59** Det gränsöverskridande utbytet av underrättelser är dock fortfarande ojämnt. Medlemsstaternas myndigheter utbyter information med sina motparter, särskilt med grannländer, men omfattningen av och enhetligheten i informationen varierar även när det finns indikationer på gränsöverskridande relevans. Under revisionen granskade vi ett urval om tio beslag i var och en av de medlemsstater som besöktes för att kontrollera om information hade delats med de behöriga myndigheterna i någon annan medlemsstat. Baserat på detta urval av tio fall per medlemsstat observerade vi samarbete i endast två, tre, fyra respektive fem av tio fall.
- 60** De besökta tullmyndigheterna rapporterade också att de ibland mottog ofullständig eller försenad information och pekade på inkonsekvenser i typen av och nivån på den information som utbyttes. Detta har lett till att det är stor skillnad på den delade informationens kvalitet, fullständighet och aktualitet. Dessa skillnader begränsar medlemsstaternas möjligheter att genomföra riskanalyser, försvårar den operativa uppföljningen och minskar deras förmåga att reagera på nya hot på ett ändamålsenligt sätt. Alla fyra medlemsstater som vi besökte identifierade behovet av snabbare och mer strukturerat gränsöverskridande informationsutbyte i realtid som en topprioritering för att förbättra insatserna mot den olagliga handeln med tobaksvaror. Resultaten av vår undersökning pekade också ut stärkt gränsöverskridande samarbete som ett av de viktigaste områdena som kan förbättras inom EU för att man bättre ska kunna bekämpa denna verksamhet.

61 Medlemsstaternas myndigheter har tillgång till flera system där de kan kommunicera och utbyta uppgifter, vart och ett kopplat till en specifik rättslig ram och ett specifikt operativt syfte:

- Nätapplikationen för säkert informationsutbyte (Siena), som förvaltas av Europol och som är utformad för informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter, stöder operativ och utredningsrelaterad kommunikation och delar brottsunderrättelser.
- Informationssystemet för bedrägeribekämpning (Afis), som förvaltas av Olaf och används för administrativt samarbete enligt rådets [förordning \(EG\) nr 515/97](#), inklusive utbyte av meddelanden om ömsesidigt bistånd.
- Även om det inte är ett särskilt kommunikationssystem utgör [Neapel II-konventionen](#)¹¹ den rättsliga grunden för informationsutbyte mellan tullmyndigheter i brottmål, inklusive tobaksrelaterade utredningar.

62 I praktiken konstaterade vi dock att användningen av dessa system varierar mellan de besökta medlemsstaterna. Flertalet av dessa tullmyndigheter förlitar sig huvudsakligen på Siena, medan de övriga i större utsträckning använder Afis eller samarbetar inom ramen för Neapel II-konventionen. Vidare framkom det under vårt arbete att alla inte alltid hade samma medvetenhet om den lämpliga rättsliga grunden för respektive kanal och att information ibland överfördes via system som inte var avsedda för detta ändamål – till exempel användes Siena för utbyten som omfattas av förordning (EG) nr 515/97. Vidare framgår det av kommissionens [Vitbok om översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen](#)¹² att bestämmelserna i förordning (EG) nr 515/97 om informationsutbyte inte utnyttjas till sin fulla potential och att man bör dra bättre nytta av det för att stärka det ömsesidiga biståndet mellan nationella administrativa myndigheter i samband med bedrägeriprevention.

¹¹ Konvention upprättad på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar. [EGT C 24, 23.1.1998](#), s. 2–22.

¹² [Vitbok om översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen](#). [COM\(2025\) 546 final](#), s. 7.

- 63** Samexistensen av flera kommunikationskanaler och varierande medvetenhet om de aktuella rättsliga ramarna förvärras av det faktum att tullmyndigheterna inom EU verkar enligt olika mandat och befogenheter (punkt [42](#)). Detta påverkar även hur och med vilka de utbyter information. Den här situationen kan ibland skapa förvirring på operativ nivå. Sammantaget medför detta operativa utmaningar och ökar risken för att information utbyts via kanaler som inte är rättsligt eller tekniskt lämpliga. I sina svar på vår undersökning pekade medlemsstaterna också på att flera olika parallella kommunikationskanaler utgjorde ett hinder för utbytet av underrättelser.
- 64** På EU-nivå spelar Olaf en central roll när det gäller att stödja komplexa utredningar som omfattar flera medlemsstater. År 2023 gav Olaf till exempel stöd till nationella myndigheter vid nedmonteringen av en av de största olagliga cigarettfabrikerna i Spanien, som var kopplad till ett kriminellt nätverk som verkade i ytterligare sex EU-länder och grannländer. Enligt de spanska myndigheterna underlättade Olaf informationsutbytet, tillhandahöll analytiskt underlag och tekniskt stöd samt bidrog till att samordna utredningsstrategin ([figur 2](#)).

Figur 2 | Exempel: Nedmontering av den största olagliga cigarettfabriken i Spanien



Källa: Revisionsrätten.

- 65** De myndigheter i medlemsstaterna som vi besökte värdesatte även sitt samarbete med Europol och framhöll dess värdefulla analytiska stöd och roll när det gäller att underlätta utbyte och analys av utredningsinformation. När det gäller Europeiska åklagarmyndigheten (Eppo) noterade vi i de fyra medlemsstater som besöktes att samarbetet i tobaksrelaterade utredningar var mindre frekvent, vilket speglar ansvarsfördelningen mellan olika aktörer, där Eppo endast har en begränsad roll under utredningsfasen och framför allt intar en aktiv roll i åtalsfasen.
- 66** Sammantaget konstaterade vi att samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter fortfarande är ojämnt, med betydande skillnader i kvalitet, fullständighet och aktualitet när det gäller den information som utbyts. Både Olaf och Europol underlättar informationsutbytet, men samexistensen av två huvudsakliga kanaler samt olika rättsliga ramar och befogenheter bidrar till ett komplext landskap med olika strategier inom EU. Vidare överförs information inte alltid via de lämpligaste kommunikationssystemen.

Samarbetsavtalen med tobaksproducenter saknar transparens och riskerar att undergräva tillsynsverksamheten

- 67** När det gäller samarbete med tobaksindustrin hade samtliga fyra besökta medlemsstater ingått samförståndsavtal med tobakstillverkare ([ruta 3](#)).

Ruta 3

Samförståndsavtalen är frivilliga, icke-bindande samarbetsarrangemang mellan enskilda medlemsstater och tobakstillverkare

- Samförståndsavtalet mellan Philip Morris International och Italien, som ingicks 1999, var ett av de första och har tjänat som modell för efterföljande samförståndsavtal.
- Det exakta antalet samförståndsavtal som har ingåtts mellan internationella tobakstillverkare och regeringar är okänt.
- Det uttalade syftet med dessa avtal är att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror, främst genom informationsutbyte, inklusive allmänna trender och marknadsinformation.

Källa: Revisionsrätten.

- 68** Resultaten av vår undersökning visade att sådana samförståndsavtal finns i omkring hälften av medlemsstaterna. Generellt är avtalen inte allmänt tillgängliga. Detta gällde även de fyra medlemsstater som besöktes; innehållet i deras samförståndsavtal var inte känt för tullmyndigheterna.
- 69** De myndigheter i medlemsstaterna som vi besökte angav att dessa avtal utgjorde en ram för operativt samarbete, men noterade att kontakterna främst skedde på *ad hoc*-basis och inte i form av regelbundna möten. Samtidigt framhöll de att samarbete med tobakstillverkare i vissa operativa sammanhang kunde ge praktiska fördelar. De noterade att dessa avtal skulle kunna underlätta utbildning, tekniskt stöd och riktat informationsutbyte när så krävs. De lyfte även fram värdet av tillverkarnas expertis vid operativa insatser, särskilt när det gäller kontroll av maskiner och bedömning av äktheten hos beslagtagna cigaretter.
- 70** Enligt WHO:s ramkonvention om tobakskontroll¹³ ska parterna skydda folkhälsopolitiken genom att undvika och strikt begränsa sina kontakter med tobaksindustrin. Vidare krävs det enligt riktlinjerna för genomförandet av artikel 5.3 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, som antagits av partskonferensen, att sådana kontakter ska ske på ett transparent sätt, begränsas till vad som är strikt nödvändigt för regleringsändamål och inte ge upphov till intressekonflikter. Med tanke på bristen på transparens i fråga om innehållet i och uppföljningen av dessa samförståndsavtal gick det inte att bedöma om de följde dessa skyddsåtgärder.
- 71** Den bristande transparensen begränsar också ansvarsskyldigheten för den verksamhet som bedrivs inom ramen för dessa avtal och gör det svårt att bedöma vilken effekt de kan ha på tillsynsverksamheten. Sådana arrangemang ger tobakstillverkarna en formell kanal för samarbete med brottsbekämpande myndigheter, dock utan några dokumenterade skyddsåtgärder som säkerställer att prioriteringarna inom tillsynsarbetet förblir oberoende av tillverkarnas kommersiella intressen. Detta medför en risk för att tillsynsinsatser snedvrids och inriktas på de frågor som tobakstillverkarna själva framhåller.
- 72** Sammantaget ger medlemsstaternas praxis att ingå frivilliga avtal med tobakstillverkare upphov till farhågor när det gäller transparens och uppfyllelse av kraven i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll.

¹³ Artikel 5.3.

EU:s bidrag till bekämpningen av den olagliga handeln med tobaksvaror är fragmenterat, saknar tydliga prioriteringar och effekterna av det bedöms inte

- 73** För att åtgärderna mot den olagliga handeln med tobaksvaror ska bli ändamålsenliga krävs en heltäckande och samordnad EU-strategi som stärker samarbetet samt fastställer prioriteringar och fördelar resurser. Kommissionen och rådet har en avgörande roll när det gäller att fastställa prioriteringar och samordna åtgärder på EU-nivå för att på ett lämpligt sätt hantera denna gränsöverskridande brottslighet.
- 74** En tydligt definierad planeringsmekanism kan hjälpa dem att fastställa mål och prioriteringar och ge stöd till en EU-omfattande strategi med tydliga ansvarsområden och tidsbundna mål. Vi granskade kommissionens ram för bekämpning av denna olagliga verksamhet, undersökte hur kommissionen gav stöd till genomförandet av tillhörande åtgärder, även sådana som genomfördes på nationell nivå, och hur den övervakade dem. Vi undersökte även om kommissionen hade bedömt effekterna av EU:s och medlemsstaternas samarbete med tobakstillverkarna.

Ansaret delas mellan flera EU-aktörer

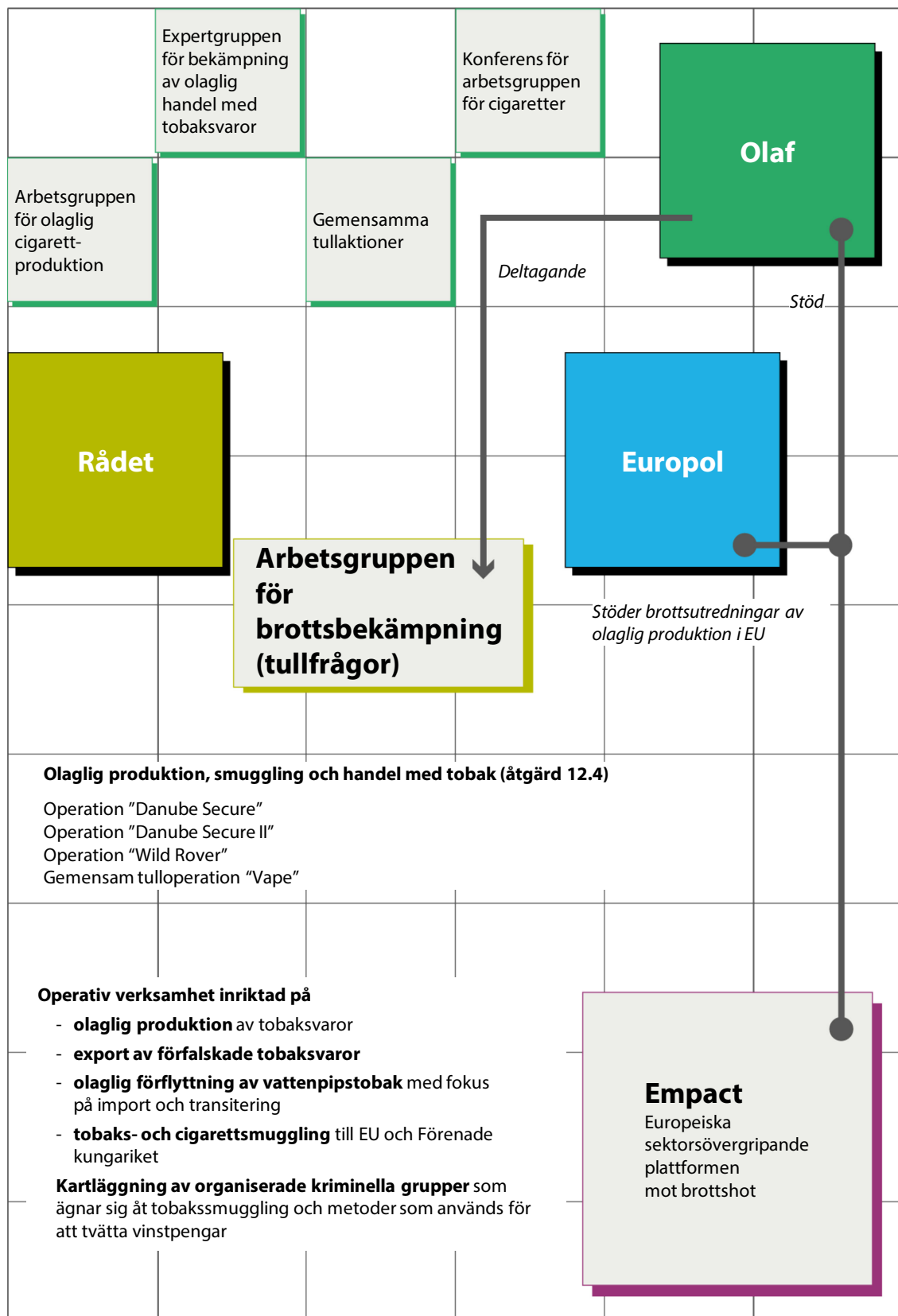
- 75** Inom kommissionen hanteras tobaksrelaterade frågor huvudsakligen av tre avdelningar, men utifrån olika perspektiv: hälsa (GD Hälsa och livsmedelssäkerhet), beskattning (GD Skatter och tullar) och bedrägeribekämpning (Olaf). Olaf spelar en central roll i kampen mot denna olagliga verksamhet. Inom ramen för sitt mandat bidrar Olaf till att skydda EU:s ekonomiska intressen genom att genomföra administrativa utredningar och vidta och samordna tillhörande operativa och analytiska åtgärder.
- 76** Olaf genomgick en omorganisation 2020, då den särskilda strategienhet som hade funnits sedan 2012 integrerades i utredningsdirektoratet till stöd för den operativa verksamheten. Olafs roll när det gäller att hjälpa EU-institutionerna och medlemsstaterna att utforma strategier för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror är att genomföra operativa insatser.

77 Andra relevanta aktörer som vidtar särskilda åtgärder mot den olagliga handeln med tobaksvaror är följande:

- Europol stöder medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter i kampen mot grov brottslighet. När det gäller den olagliga handeln med tobaksvaror fokuserar Europol främst på olaglig tillverkning.
- Rådets arbetsgrupp för brottsbekämpning (tullfrågor) bedriver verksamhet avseende förebyggande, upptäckt och utredning av brott och annan olaglig verksamhet. Under perioden 2024–2025 omfattade dess arbete en särskild åtgärd avseende tobak.
- Empact riktar sig mot de allvarligaste hoten från grov och organiserad internationell brottslighet. Inom Empact-cykeln 2022–2025 fanns en operativ handlingsplan för punktskattebedrägerier som omfattade flera operativa åtgärder vilka var särskilt inriktade på tobak.

78 Alla fyra myndigheter i de medlemsstater som vi besökte deltar i EU-åtgärder såsom gemensamma tullaktioner, [Empacts](#) handlingsplaner och åtgärder inom arbetsgruppen för brottsbekämpning (tullfrågor). [Figur 3](#) visar de olika aktörer som är involverade i flera olika åtgärder och samtidigt stöder eller deltar i andra åtgärder.

Figur 3 | Aktörer som deltar i åtgärder för att bekämpa den olagliga handeln med tobak



Källa: Revisionsrätten.

- 79** Vi noterade att målen för EU:s åtgärder mot den olagliga handeln med tobaksvaror var tydliga, avgränsade och inriktade på särskilda operativa hot och sammanförde experter från deltagande medlemsstater som samlar in och analyserar data, utbyter erfarenheter om bästa praxis och fokuserar på operativ verksamhet. Enligt de medlemsstater som besöktes skulle en tydligare avgränsning av roller kunna förbättra den övergripande ändamålsenligheten. Till exempel tyckte de medlemsstater som vi besökte att det fanns positiva aspekter av Empacts verksamhet (permanent struktur, mer ändamålsenlig när det gäller att rikta in sig på och upplösa kriminella nätverk och ett bredare fokus) och de gemensamma tullaktionernas verksamhet (bra förberedande fas, välorganiserad och samordnad). Myndigheterna i tre av de medlemsstater som vi besökte (Belgien, Spanien och Rumänien) ansåg att verksamheten inom arbetsgruppen för brottsbekämpning (tullfrågor) hade mindre effekt och mindre värde eftersom den hade en regional inriktning.
- 80** Flera medlemsstater, däribland tre av dem som vi besökte, uttryckte också oro över att vissa EU-initiativ överlappade varandra. Dessa involverade ofta samma deltagare och ledde till dubbelarbete i form av förberedelser inför möten, besvarande av frågeformulär om tillhörande frågor och fördelning av resurser. De uppgav att de många arbetsgrupperna ökade arbetsbördan för myndigheter med begränsade resurser och begränsat med personal samtidigt som samordningen på EU-nivå blev mindre effektiv. Vi noterade till exempel att ingen medlemsstat hade erbjudit sig att leda en föreslagen åtgärd mot smuggling av tobaksvaror, vilket är anledningen till att denna åtgärd inte har tagits med i nästa handlingsplan för arbetsgruppen för brottsbekämpning (tullfrågor).
- 81** Under revisionen noterade vi också att det inte var tydligt för medlemsstaterna vilket EU-organ som skulle ta täten i arbetet mot den olagliga handeln med tobaksvaror på EU-nivå. Detta leder till en splittrad strategi för samarbetet på EU-nivå, beroende på respektive medlemsstats prioriteringar. Medan myndigheter i vissa medlemsstater uppgav att Europol hade blivit deras främsta samarbetspartner på EU-nivå och tillförde mervärde genom att tillhandahålla utredningsverktyg (t.ex. drönare och telefonutrustning), ansåg andra medlemsstater att det var enklare att samarbeta med Olaf. Dessa skilda uppfattningar speglar de olika strategier som medlemsstaterna tillämpar i kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror: vissa prioriterar att identifiera och upplösa kriminella nätverk, medan andra lägger större vikt vid att göra beslag och återvinna förlorade offentliga intäkter.
- 82** För att kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror ska bli ändamålsenlig krävs det en samordnad och heltäckande EU-strategi som involverar alla berörda aktörer. I detta sammanhang bekräftade kommissionen att inget enskilt organ var ansvarigt för att samordna och anpassa prioriteringarna mellan de olika initiativen och aktörerna.

- 83** Sammantaget anser vi att denna mångfald av initiativ riskerar att skapa onödiga överlappningar mellan aktörernas verksamheter och medföra en alltför stor administrativ börda för såväl EU-organ som medlemsstater.

Kommissionen saknar tydliga prioriteringar

- 84** År 2023 antog kommissionen *Outcome on the implementation of the second action plan*¹⁴, där man drog slutsatsen att merparten av åtgärderna i planen hade slutförts. Olaf fortsatte att bidra till ett ändamålsenligt genomförande av samtliga åtgärder (punkterna **94–102**). Mot bakgrund av nya utmaningar undersökte Olaf även nya prioriteringar och inriktningar för bekämpningen av den olagliga handeln med tobaksvaror utifrån detta utfall. Vi granskade dessa nya prioriteringar och inriktningar som föreslagits av Olaf.
- 85** Vid det tolfte mötet i expertgruppen för bekämpning av den olagliga handeln med tobaksvaror i oktober 2023 föreslog Olaf att man skulle övergå till en ny, flexibel och mer målinriktad strategi till stöd för de centrala strategiska prioriteringar som medlemsstaterna identifierat och inrätta arbetsgrupper inom expertgruppen. Enligt Olaf hade man antagit denna nya strategi för att snabbt kunna reagera på nya trender och utmaningar i den olagliga handeln med tobaksvaror. Strategin kompletterar även Olafs befintliga åtgärder från den andra handlingsplanen, särskilt den operativa verksamheten (punkt **95**).
- 86** Ett av de centrala områden som medlemsstaterna identifierade som prioriterat för arbetsgruppernas arbete var olaglig cigarettproduktion. En arbetsgrupp för olaglig cigarettproduktion (*arbetsgruppen*) godkändes därför vid det 13:e mötet i expertgruppen för bekämpning av olaglig handel med tobaksvaror i april 2024, och tre särskilda projekt identifierades för åtgärder. Arbetsgruppen inledde sitt arbete med att skicka ut en undersökning till medlemsstaterna för att samla in information om nationell lagstiftning som antagits om tillstånd för maskiner för tobakstillverkning och om de protokoll som används för att förstöra maskiner som använts vid olaglig cigarettproduktion. I april 2025 lade arbetsgruppen fram en rapport om sin verksamhet. Endast ett av de tre identifierade projekten, en undersökning, hade genomförts, och endast två output hade tagits fram av den bredare uppsättning möjliga output som identifierats. Dessa omfattade utarbetandet av riktlinjer som ska genomföras på EU-nivå och underlag för eventuella lagstiftningsinitiativ. Expertgruppen hade övervägt att inrätta ytterligare arbetsgrupper för att hantera andra prioriteringar, men på grund av begränsade resurser i medlemsstaterna hade den ännu inte gjort det vid tidpunkten för vår revision.

¹⁴ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*. SWD(2023) 409.

- 87** Vi konstaterade en del brister i denna nya strategi som ska stödja viktiga strategiska prioriteringar genom inrättandet av arbetsgrupper. Vi konstaterade att det saknades en ram för strategisk planering för att fastställa åtgärder, inrätta nya arbetsgrupper eller bedöma om den nya strategin var lämplig. Medlemsstaterna hade dessutom begränsade resurser tillgängliga för att kunna delta i ytterligare arbetsgrupper. Vi konstaterade också att det inledningsvis endast var fem medlemsstater som bestämde sig för att delta i arbetsgruppen medan ytterligare tre anslöt sig senare. Även om arbetsgruppen för olaglig cigarettproduktion hade inrättats hade man kunnat uppnå liknande utfall genom andra befintliga arbetsgrupper (*figur 3*).
- 88** I arbetsgruppens rapport framhölls avsaknaden av en gemensam strategi bland medlemsstaterna i tre centrala frågor:
- Krav på tillstånd eller licens för installation av maskiner för cigaretttillverkning.
 - Förfaranden för säker lagring och förstörelse av maskiner och komponenter efter beslag.
 - Registrering av identifieringskoder för maskiner för tobakstillverkning.
- 89** Syftet med denna nya strategi att inrätta arbetsgrupper var att identifiera de prioriteringar som medlemsstaterna ansåg bäst kunde hanteras på EU-nivå. I arbetsgruppens rapport drog man dock i slutändan slutsatsen att de identifierade frågorna borde hanteras av medlemsstaterna själva och bygga på bästa praxis, vilket innebar ett avsteg från det ursprungliga målet.
- 90** Dessutom är Olafs roll att underlätta arbetet i arbetsgruppen, främst genom att tillhandahålla organisatoriskt stöd till medlemsstaterna. Arbetsgruppens uppdrag var till exempel att samla in information och främja utbyte av bästa praxis mellan medlemsstaterna, men utan att fastställa några konkreta verkställighetsåtgärder.
- 91** Slutligen är arbetsgruppen inriktad på åtgärder som gäller ett område som identifierats som en ny och pågående utmaning, nämligen olaglig tillverkning. Ett annat viktigt prioriterat område som identifierades var nya produkter för rökning, till exempel e-cigarett, som identifierades som ett problem 2023. År 2025 genomfördes en undersökning för att man skulle kartlägga nationell lagstiftning, förbud och beskattning avseende dessa nya produkter. En av de medlemsstater som vi besökte ansåg att man hade missat möjligheter att agera mer proaktivt och förutse framväxande trender, särskilt när det gäller nya produkter (t.ex. e-vätskor och e-cigarett). Vi upptäckte dock att Olaf inledde operativ verksamhet under 2023 avseende nya nikotinprodukter.

- 92** Sammantaget konstaterade vi att den nya strategin som ska stödja centrala områden genom arbetsgrupper, till exempel arbetsgruppen för olaglig cigarettproduktion, inte ledde till tillräckliga åtgärder.
- 93** Alla myndigheter i de medlemsstater som vi besökte ansåg att EU saknade en tydlig strategi eller handlingsplan och att kommissionen borde utarbeta en sådan strategi med ett långsiktigt perspektiv för bekämpningen av denna olagliga verksamhet. Enligt deras uppfattning står detta inte i motsättning till behovet av en flexibel strategi på en marknad för olaglig tobak som befinner sig i ständig förändring.

Kommissionen stöder medlemsstaterna men övervakar inte genomförandet och bedömer inte heller effekterna av deras åtgärder

- 94** Kommissionen ansvarar för att skydda EU:s ekonomiska intressen. I sin roll stöder Olaf ett ändamålsenligt genomförande av medlemsstaternas åtgärder mot den olagliga handeln med tobaksvaror, i enlighet med *Outcome on the implementation of the second action plan*.
- 95** Olaf bedriver operativ verksamhet för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror, bland annat genom att
- genomföra administrativa utredningar,
 - samordna medlemsstaternas åtgärder,
 - organisera gemensamma tullaktioner,
 - anordna den årliga tobakskonferensen.
- 96** Olafs verksamhet samlar myndigheter från EU-länder och tredjeländer som utbyter teknisk expertis, fastställer operativa strategier och presenterar nya trender och hotbilder. Olaf tillhandahåller underrättelser och ger myndigheterna tillgång till olika *komponenter inom Afis*, vilka används för att övervaka misstänkta försändelser, identifiera nya misstänkta sändningar och upptäcka bedrägerimönster.
- 97** Vi konstaterade att medlemsstaternas myndigheter uppskattade det operativa stöd som Olaf tillhandahåller i kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror. Särskilt de myndigheter som vi besökte framhöll Olafs roll när det gäller inhämtning av underrättelser, samordning av gränsöverskridande utredningar inom ramen för gemensamma tullaktioner samt dess nätverk av brottsbekämpande myndigheter som mycket värdefull.

- 98** Olaf verkar för att medlemsstaterna ska använda särskilda EU-verktyg och EU-system som stöd till deras myndigheter i kampen mot den olagliga handeln med tobaksvaror. Närmare bestämt rapporterar Olaf om användningen av [unionsprogrammet för bedrägeribekämpning](#) och det centrala laboratoriet för testning av tobaksvaror (TOBLAB) vid mötena i expertgruppen för bekämpning av den olagliga handeln med tobaksvaror.
- 99** Vi konstaterade att trots att användningen av unionsprogrammet för bedrägeribekämpning och TOBLAB har ökat på senare tid används dessa verktyg fortfarande inte av samtliga medlemsstater. Under den period som omfattades av revisionen använde endast 14 medlemsstater unionsprogrammet för bedrägeribekämpning och endast 16 medlemsstater använde TOBLAB. Samtliga myndigheter i de medlemsstater som vi besökte uppgav att detta även beror på systemens tekniska begränsningar, främst vad gäller TOBLAB:s analyskapacitet i fråga om antalet prover som kan hanteras och den tid som krävs för att leverera resultaten.
- 100** Protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll är ett centralt verktyg för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror på global nivå, och ett korrekt genomförande är därför av avgörande betydelse. Vi konstaterade att Olaf hade inrättat en projektgrupp tillsammans med medlemsstaterna för att möjliggöra en diskussion om genomförandet av protokollet. Projektgruppens senaste möte hölls dock i januari 2019. Vi noterade också att Olaf håller presentationer om protokollet, men att denna verksamhet huvudsakligen avser protokollets funktion (t.ex. budgeten eller arbetsprogrammet) och förberedelserna inför partsmötet, inte själva genomförandet av protokollet.
- 101** Inom den nuvarande ramen har kommissionen inte någon formell roll vare sig när det gäller att övervaka genomförandet av protokollet eller när det gäller de nationella strategierna för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror. Följaktligen har kommissionen under den period som omfattas av denna revision inte heller bedömt de faktiska effekterna av eller ändamålsenligheten i EU:s eller medlemsstaternas åtgärder mot den olagliga handeln med tobaksvaror. Den saknar därför ett tillförlitligt evidensunderlag för att kunna styra samordningen av medlemsstaternas åtgärder på området. Kommissionen utvärderar regelbundet hur ändamålsenliga de åtgärder som den ansvarar för är, men vi hittade ingen heltäckande bedömning av den övergripande ändamålsenligheten i de åtgärder som vidtagits på EU-nivå för att bekämpa den olagliga handeln med tobak.
- 102** I arbetsgruppens rapport konstaterade man att det saknades en gemensam strategi för att genomföra vissa bestämmelser i protokollet (punkt [88](#)). Myndigheterna i alla fyra medlemsstater som besöktes var oroade över detta och uppgav att det saknades återkoppling och vägledning från kommissionen om hur protokollet ska genomföras och sade att de skulle välkomna att Olaf tog på sig en mer samordnad roll i denna fråga på områden som omfattas av dess behörighet.

Kommissionen har inte gjort någon samlad bedömning av effekterna av EU:s avtal med tobakstillverkarna

103 År 2010 undertecknade kommissionen och samtliga medlemsstater¹⁵ (utom Sverige) ett avtal med British American Tobacco (BAT)¹⁶ och Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ i syfte att bekämpa smuggling och förfalskning av cigaretter. Dessa avtal löper ut år 2030.

Ruta 4

Samarbetsavtal med tobakstillverkare

Rättsligt bindande avtal som är i kraft till och med den 15 juli (BAT) och den 27 september 2030 (ITL).

Viktiga delar som ingår i avtalen:

- Informationsutbyte – data- och underrättelseutbyte om beslag och misstänkta försändelser.
- Spårning – åtgärder för att förbättra kontrollen av leveranskedjan.
- Efterlevnad av åtaganden – genomförande av interna kontroller och system för tillbörlig aktsamhet (kundkännedom).
- Finansiella bestämmelser – utbetalningar till EU och medlemsstaterna, inklusive ersättningar kopplade till beslag i fall som rör äkta produkter.
- Rapporteringsskyldighet – en årlig efterlevnadsrapport som presenteras och diskuteras vid ett årligt möte med Olaf och medlemsstaterna.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av samarbetsavtalen.

104 Olaf ansvarar för att hantera fördelningen av utbetalningar och mekanismen för att anmäla beslag. I enlighet med avtalen får Olaf utfärda ett formellt meddelande om myndigheten har rimliga skäl att anta att BAT eller ITL inte fullgör sina skyldigheter. Hittills har Olaf aldrig utfärdat något meddelande eller något uttalande om bristande överensstämmelse enligt avtalen.

¹⁵ Kroatien har också omfattats av avtalen sedan landet anslöt sig till EU 2013.

¹⁶ [Samarbetsavtal med British-American Tobacco \(Holdings\) Limited](#) av den 15 juli 2010.

¹⁷ [Samarbetsavtal med Imperial Tobacco Limited](#) av den 27 september 2010.

- 105** Vi konstaterade att avtalen aldrig hade reviderats eller uppdaterats sedan de undertecknades, trots att både marknaden för olaglig tobak och den rättsliga ramen har förändrats avsevärt (*bilaga II*). Till exempel har ökningen av olagliga produktionsanläggningar i Europa lett till att utbudet av förfalskade produkter har ökat jämfört med hur det såg ut när avtalen ingicks.
- 106** Vi konstaterade också att det saknas en heltäckande mekanism för att bedöma avtalens ändamålsenlighet och att varken kommissionen eller tobakstillverkarna (BAT och ITL) hittills har bedömt deras effekter. Samtidigt har andelen beslag av äkta produkter successivt minskat jämfört med andelen beslag av förfalskade produkter.
- 107** Avtalen har kritiserats av flera aktörer¹⁸. Kommissionen har ifrågasatt deras relevans mot bakgrund av marknadsutvecklingen och pekat på de administrativa och anseendemässiga kostnader som följer av samarbetet med tobakstillverkarna¹⁹. Vi noterar att kommissionen 2018 samrådde med de berörda medlemsstaterna om två alternativ: möjligheten att låta de då gällande avtalen fortsätta att gälla eller att säga upp dem i förtid. Eftersom medlemsstaterna inte enades om en uppsägning i förtid ansåg kommissionen att det var lämpligt att låta avtalen fortsätta att gälla. Tobakstillverkarna uppgav också att EU-avtalet var föråldrat och inte längre relevant eller ändamålsenligt i förhållande till det ursprungliga syftet. Dessutom framhöll tobakstillverkarna att de medel som tillhandahålls inom ramen för EU-avtalet skulle kunna användas betydligt bättre av medlemsstaterna om de betalades direkt till de berörda nationella myndigheterna, där de skulle kunna inriktas på operativ verksamhet och stöd till personal i det främsta ledet.

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

¹⁹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Technical assessment of the PMI agreement SWD(2016) 44*.

- 108** Sammantaget anser vi, på grundval av tillgänglig information, att nyttan med dessa avtal inte har påvisats på ett tydligt sätt.

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning IV, med ledamoten Petri Sarvamaa som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 8 juli 2026.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Om revisionen

Den olagliga handeln med tobaksvaror

- 01** Den olagliga handeln med tobaksvaror är en global företeelse som har stor inverkan på EU. Den totala tobakskonsumtionen fortsätter att minska, men de senaste åren anses mängden olagliga tobaksvaror i EU ha ökat. År 2023 uppskattades mängden olagliga tobaksvaror utgöra 8,8 % av den totala cigarettkonsumtionen¹.
- 02** [Kommissionen uppskattar](#) att den olagliga handeln med tobaksvaror leder till årliga ekonomiska förluster på 13 miljarder euro i både EU:s och medlemsstaternas budgetar. Förlusterna är en följd av att tullar, mervärdesskatt och nationella punktskatter inte har kunnat tas ut.
- 03** Den olagliga handeln med tobaksvaror är en brottslig verksamhet som utgör ett allvarligt hot mot folkhälsan, eftersom den undergräver politiken för tobakskontroll och ökar tillgången till billigare tobaksvaror. Att handla med olagliga tobaksvaror är väldigt attraktivt för organiserade kriminella grupper på grund av den höga lönsamheten och den jämförelsevis låga risken – traditionellt har påföljderna varit lindriga och andelen upptäckta överträdelser liten².

¹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – konsekvensbedömningsrapport. [SWD\(2025\) 560](#).

² *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*. Världsbanksgruppen.

- 04** Priset på tobaksvaror varierar mellan EU:s medlemsstater. Denna prisvariation skapar möjligheter för denna olagliga verksamhet. För det första skiljer sig priserna avsevärt mellan medlemsstaterna på grund av olika punktskattesatser, och dessa olika priser fortsätter att vara en viktig drivkraft för gränsöverskridande flöden. För det andra skapar de höga skattenivåerna ett incitament för skatteflykt³.
- 05** Förutsättningarna för den olagliga handeln med tobaksvaror har förändrats avsevärt under de senaste åren. De flesta olagliga tobaksvaror utgörs av cigaretter, även om nya produkter såsom upphettad tobak och e-cigaretter blir allt vanligare. Sammantaget uppgår marknaden för olaglig tobak (exklusive cigaretter) till nästan 21 000 ton inom EU. Kommissionen uppskattar att de nya produkterna för närvarande står för 13 % av marknadsvärdet på de tobaksvaror som säljs inom EU och att de attraherar yngre konsumenter.
- 06** Olagliga tobaksvaror kan delas in i följande kategorier (*figur 1*).

³ *Combating Illicit Trade in tobacco products. In search of optimal enforcement.* Springer, 2022.
Stanisaw Tosza. John A. E. Vervaele.

Figur 1 | Former av olaglig verksamhet avseende tobak och typer av olagliga tobaksvaror

Tobaksvaror



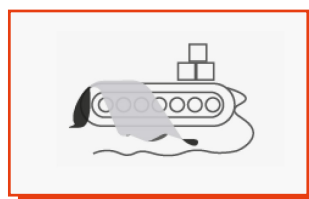
Varor som helt eller delvis består av bladtobak som råvara och som är tillverkade för att användas för rökning, sugning, tuggning eller som snus.

Former av olaglig handel med tobaksvaror



Smuggling

Olaglig handel med tobaksvaror över gränser, vanligtvis från ett land till ett annat med högre priser på tobaksvaror.



Olaglig produktion

Produktion av tobaksvaror utan att lagstiftningen följs

Typer av tobaksvaror



Äkta cigaretter

Cigarett som framställts lagligen av tobakstillverkare



Förfälskade cigaretter

Registrerade och allmänt kända varumärkesprodukter som tillverkas olagligt utan varumärkesinnehavarens godkännande.

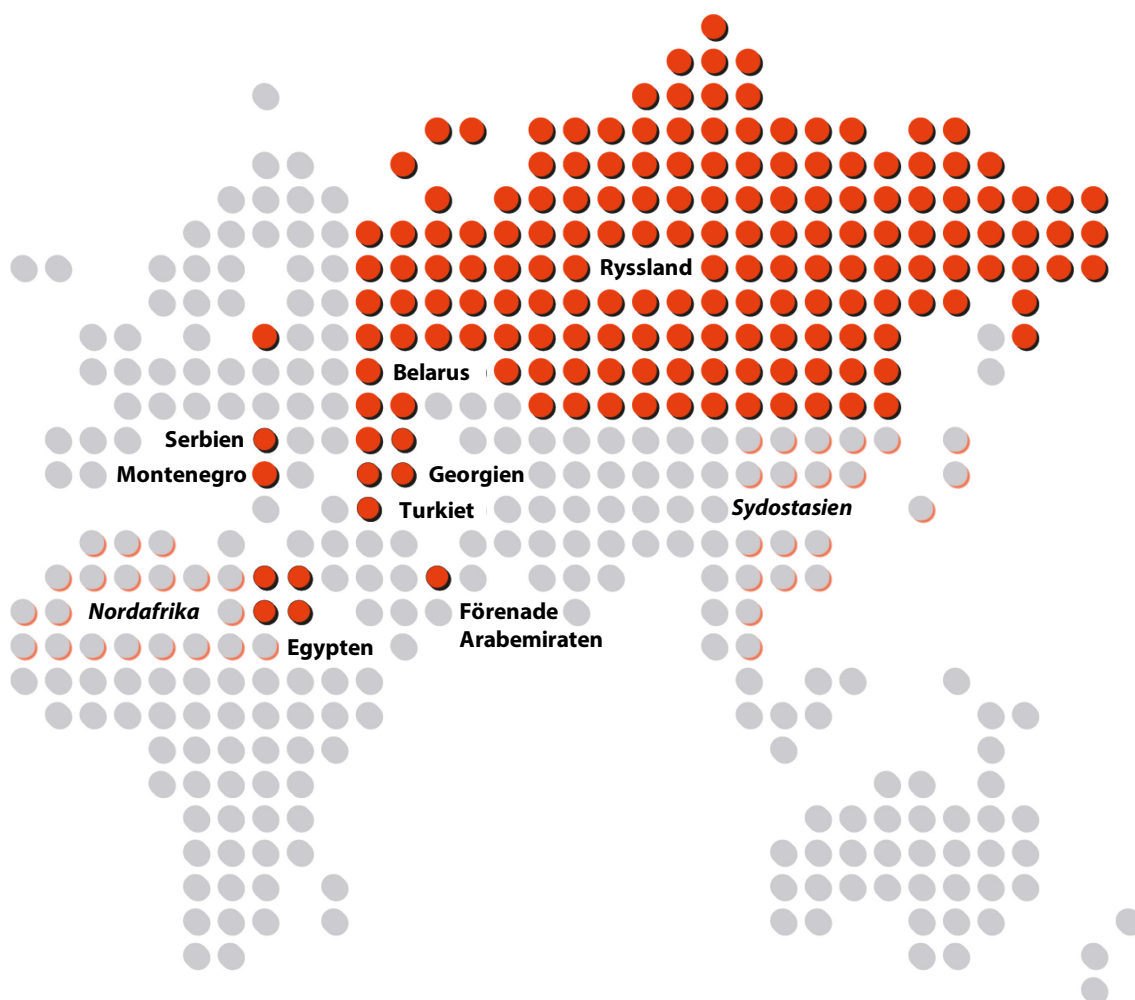


Billiga s.k. cheap white-cigaretetter

Cigaretter som produceras lagligen i ett land men där en del av produktionen säljs, vanligtvis i ett annat land, utan att tillämpliga tullar och skatter har betalats.

- 07** Organiserade kriminella grupper som sysslar med smuggling och tillverkning av olagliga tobaksvaror verkar med stora resurser och använder flexibla tillvägagångssätt. Olagliga tobaksvaror smugglas huvudsakligen in i EU landvägen (via olika rutter) och sjövägen i containrar (*figur 2*). Smugglingsmetoderna har blivit alltmer flexibla och sofistikerade. Man utnyttjar de stora volymerna inom e-handeln genom att ofta smuggla tobak i postförsändelser och expressförsändelser via kurir.

Figur 2 | De viktigaste smugglingsvägarna för olagliga tobaksvaror till EU

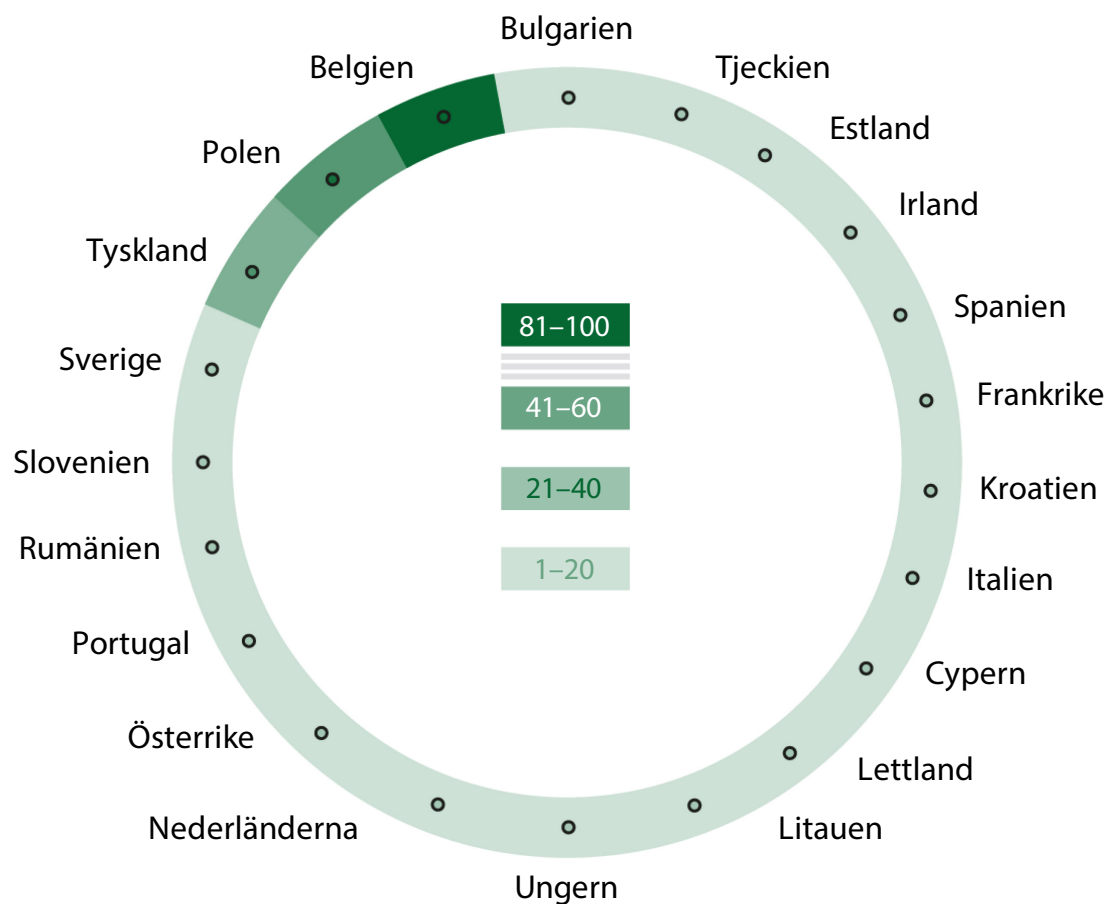


Källa: Revisionsrätten.

- 08** Under de senaste åren har den olagliga tobaksproduktionen ökat inom EU, och olagliga produktionsanläggningar har upptäckts i nästan alla medlemsstater (*figur 3*). Flytten av produktionen från Ukraina till EU är ett strategiskt val från de organiserade kriminella gruppernas sida för att förkorta leveranskedjorna och få mer direkt tillgång till konsumenterna⁴.

⁴ Rapport från rådet 2025 – *Customs threat assessment*.

Figur 3 | Olagliga produktionsanläggningar som monterats ned 2023–2024



Anm.: Inga fall har rapporterats för Danmark, Grekland, Luxemburg, Malta, Slovakien och Finland.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från medlemsstaterna.

- 09** Olagliga produktionsanläggningar använder avancerad utrustning och erfarna tekniker som installerar och underhåller maskinerna. Sådana anläggningar har en livslängd på två till fyra månader, och etableringskostnaderna kan återvinnas inom några veckor. Organiserade kriminella grupper delar upp produktionsprocessen mellan flera anläggningar och placerar dem i gränsregioner för att minska de operativa riskerna. Dessutom skräddarsyr organiserade kriminella grupper sin verksamhet, genom att tillverka särskilda varumärken för specifika slutmarknader och erbjuda nya tobaksvaror.

Ansvarsområden

- 10** Både EU-organ och medlemsstaterna är skyldiga att bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen⁵.
- 11** Inom kommissionen är det främst följande tre avdelningar som ansvarar för frågor som rör tobak:
- Olaf ansvarar för administrativa utredningar för att upptäcka bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet, bland annat olaglig handel med tobaksvaror, som påverkar EU:s ekonomiska intressen.
 - GD Skatter och tullar ansvarar för att föreslå lagstiftning om beskattning rörande laglig tobak. Detta omfattar tobaksskattedirektivet⁶, som fastställer minimiskattesatser för punktskatt.
 - GD Hälsa och livsmedelssäkerhet ansvarar för att föreslå lagstiftning om tobakskontroll för att skydda folkhälsan. Detta omfattar direktivet om tobaksvaror⁷.
- 12** Europol⁸ ansvarar för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror genom att stödja medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter i deras utrednings- och underrättelseverksamhet. Europol tillhandahåller även analysstöd och samordning för att möjliggöra ett ändamålsenligt gränsöverskridande samarbete och hjälpa till att identifiera och avveckla olagliga produktionsanläggningar inom EU.
- 13** I medlemsstaterna spelar tullmyndigheterna en central roll när det gäller att underlätta laglig handel, förhindra olagliga varuflöden och bekämpa olaglig handel och organiserad brottslighet. I unionens tullkodex⁹ betonas tullmyndigheternas roll inte bara när det gäller uppbörden av tullar utan även när det gäller att skydda EU mot olagliga och farliga produkter.

⁵ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), artikel 325.1.

⁶ Direktiv 2011/64/EU av den 21 juni 2011 om strukturen och skattesatserna för punktskatten på tobaksvaror.

⁷ Direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG.

⁸ Förordning (EU) 2016/794.

⁹ Förordning (EU) 952/2013.

- 14** EU:s bedrägeribekämpningsstruktur består av ett nätverk av EU-organ, bland annat följande: Olaf, Eppo, Europol, Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete, myndigheten för bekämpning av penningtvätt och nationella myndigheter¹⁰. EU:s bedrägeribekämpningsstruktur består av komponenter som har särskilda uppgifter när det gäller att förebygga, upptäcka och bekämpa bedrägerier som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen. EU:s bedrägeribekämpningsstruktur har med tiden utvecklats för att hantera föränderliga hot mot EU:s ekonomiska intressen.

Revisionens omfattning och inriktning samt revisionsmetod

- 15** För att skydda EU:s ekonomiska intressen bör kommissionen enligt artikel 325 i [EUF-fördraget](#) ta fram ändamålsenliga åtgärder mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot EU:s budget. Syftet med revisionen var att bedöma ändamålsenligheten i de åtgärder som kommissionen och medlemsstaterna vidtagit för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror.
- 16** Våra revisionsobjekt vid denna revision utgjordes av kommissionen (GD Skatter och tullar och Olaf) samt de behöriga nationella myndigheterna i fyra medlemsstater: Belgien, Spanien, Polen och Rumänien. Vi valde ut dessa medlemsstater utifrån tillgänglig information om beslag, olagliga produktionsanläggningar och smuglingsvägar och för att få geografisk spridning.
- 17** På kommissionsnivå undersökte vi följande:
- Hur kommissionen samlade in och använde underrättelseuppgifter för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror.
 - Den politiska ramen och genomförandet av strategiska åtgärder för att bekämpa den olagliga tobakshandeln, hur kommissionen gav stöd till genomförandet av sådana åtgärder samt hur den följde upp dem.
 - De samarbetsarrangemang som fanns på plats, inklusive de rättsligt bindande avtalen med tobakstillverkarna.

¹⁰ Vitbok om översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen. [COM\(2025\) 546 final](#). Särskild rapport 26/2025 om EU:s bedrägeribekämpande organ (figur 1 i bilaga I).

18 I medlemsstaterna undersökte vi följande:

- Strategier, förfaranden och tullkontroller för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror.
- Användningen av arrangemangen för administrativt samarbete mellan medlemsstaterna och med relevanta EU-organ (t.ex. Olaf, Europol och Eppo) och andra berörda aktörer.

19 Revisionen omfattade perioden 2023–2025. År 2023 motsvarar det år då utfallet kom om genomförandet av andra handlingsplanen för bekämpning av olaglig handel med tobaksvaror. Vår [revisionsmetod](#) följer de internationella revisionsstandarder som utfärdats av [Internationella organisationen för högre revisionsorgan \(Intosai\)](#).

20 Vi analyserade kommissionens och de nationella tullmyndigheternas verksamhet och dokumentation samt intervjuade deras företrädare. I varje medlemsstat valde vi ut tio beslag för att bedöma hur dessa hade genomförts. EU-medel som medlemsstaterna beviljats genom unionsprogrammet för bedrägeribekämpning omfattades inte av revisionen.

21 Vi intervjuade även berörda parter, såsom Europol, Eppo, Världstullorganisationen och de tobakstillverkare som hade ingått rättsligt bindande avtal. Detta gav viktiga insikter i det övergripande sammanhanget kring den olagliga handeln med tobaksvaror. I en nyligen offentliggjord rapport bedömde vi om Olafs, Europols, Eppos och Eurojusts mandat inom EU:s struktur för bedrägeribekämpning var tydligt fastställda när det gäller deras respektive ansvarsområden för bedrägeribekämpning och det stöd som de ger varandra¹¹.

22 För att komplettera ovanstående informationskällor skickade vi, med stöd av artikel 287 i [EUF-fördraget](#), en begäran om upplysningar i form av en e-postundersökning till behöriga myndigheter i alla medlemsstater som vi inte besökte. Syftet var att samla in uppgifter om karaktären på och storleken på den olagliga handeln med tobaksvaror och om politiska åtgärder, tillsynsstrategier och samarbetsarrangemang. Vi fick svar från 22 av de 23 myndigheter som tillfrågades.

¹¹ [Särskild rapport 26/2025](#) om EU:s bedrägeribekämpande organ.

Bilaga II – EU:s politiska ram och den internationella ramen

- 01** År 2013 antog kommissionen en EU-strategi för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror¹, som åtföljdes av en första handlingsplan² som genomfördes i nära samarbete med medlemsstaterna. Strategin innehöll förslag till förändringar av den rättsliga och politiska ramen, såsom antagandet av protokollet till ramkonventionen om tobakskontroll och en översyn av direktivet om tobaksvaror. Direktivet om tobaksvaror omfattade spårningssystemet, som gör det möjligt att övervaka lagliga tobaksvarors förflyttningar. Strategin innehöll även andra viktiga åtgärder för att stärka de brottsbekämpande myndigheterna och förbättra samarbetet.
- 02** År 2018 beslutade kommissionen att lägga fram en andra handlingsplan³, som byggde på bidrag från olika EU-institutioner och som ska säkerställa kontinuitet med den första handlingsplanen. Samtidigt syftade den andra handlingsplanen till att hantera denna olagliga verksamhet på ett mer systematiskt sätt ur ett marknadsperspektiv, bland annat genom ett antal initiativ som ska orsaka avbrott antingen i leveranser eller i efterfrågan på marknaden för olaglig tobak. De två handlingsplanerna som åtföljde strategin genomfördes på grundval av en färdplan med 50 åtgärder, där färdplanen beskrev de åtgärder som skulle vidtas för att genomföra åtgärderna, vilka aktörer som var involverade och tidsramarna.

¹ *A comprehensive EU strategy*. [COM\(2013\) 324 final](#).

² Arbetsdokument från kommissionens avdelningar – *Anti-smuggling Action Plan*. [SWD\(2013\) 193](#).

³ Andra handlingsplanen. [COM\(2018\) 846 final](#).

03 Den internationella ramen består av två instrument:

- WHO:s ramkonvention om tobakskontroll⁴. Ramkonventionen om tobakskontroll är det första fördraget om global folkhälsa och innehåller en övergripande ram för tobakskontroll, med målet att minska både efterfrågan på och tillgången till alla tobaksvaror för att skydda folkhälsan.
- Protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror (*protokollet*), som baseras på artikel 15 i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll. Protokollet är särskilt inriktat på att eliminera alla former av olaglig handel med tobaksvaror genom en rad detaljerade operativa åtgärder, inklusive bestämmelser om i) kontroll på utbudssidan, ii) fastställande, utredning och lagföring av brott och iii) internationellt samarbete.

04 EU är part i båda instrumenten. GD Hälsa och livsmedelssäkerhet företräder EU i WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, medan Olaf företräder och samordnar EU och medlemsstaterna i protokollet. Även om WHO:s ramkonvention om tobakskontroll är det breda ramavtalet om tobakskontroll är protokollet ett mer specifikt och operativt instrument som fastställer konkreta åtgärder för att bekämpa den olagliga handeln med tobaksvaror.

05 Protokollet utgör ett väsentligt bidrag till det internationella arbetet för att eliminera alla former av olaglig handel med tobaksvaror och därigenom bekämpa kringgående av skyldigheter avseende skatter och tullar och för att minska tillgången på olagliga tobaksvaror⁵. Genomförandet av protokollet förutsätter ett nära samarbete mellan parterna och internationella organisationer med sakkunskap på relevanta områden (bland annat tullfrågor och internationell brottslighet) samt, på nationell nivå, mellan olika delar av den offentliga förvaltningen⁶.

⁴ WHO:s ramkonvention om tobakskontroll, antagen den 21 maj 2003.

⁵ Rådets beslut (EU) 2016/1749 av den 17 juni om slutsatserna av protokollet.

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

- 06** EU och 19 medlemsstater är parter i protokollet. Olaf företräder EU och de medlemsstater som är parter i protokollet vid de formella mötena mellan parterna i protokollet. Olaf samordnar EU:s och medlemsstaternas gemensamma ståndpunkt om dokument till partsmötena och rapporteringen vartannat år. I dessa rapporter avgör Olaf vilka frågor som kräver ett svar från medlemsstaterna, vilka som EU ska svara på och vilka som ska besvaras gemensamt. Medlemsstaterna rapporterar direkt via protokollets särskilda plattform. Olaf håller även presentationer om protokollet vid olika arbetsgruppsmöten (t.ex. expertgruppen för bekämpning av den olagliga handeln med tobaksvaror och tullunionsgruppen).

Figur 1 | Översikt över utvecklingen av den relevanta EU-ramen och internationella ramen



Källa: Revisionsrätten.

Förkortningar

Förkortning	Definition/förklaring
Afis	informationssystem för bedrägeribekämpning
arbetsgruppen	arbetsgruppen för olaglig cigarettproduktion
Empact	Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot
Europol	Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning
GD Hälsa och livsmedelssäkerhet	Europeiska kommissionens generaldirektorat för hälsa och livsmedelssäkerhet
GD Skatter och tullar	Europeiska kommissionens generaldirektorat för skatter och tullar
Olaf	Europeiska byrån för bedrägeribekämpning
protokollet	protokollet för att eliminera olaglig handel med tobaksvaror

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning IV Marknadsreglering och en konkurrenskraftig ekonomi, där ledamoten Petri Sarvamaa är ordförande. Revisionen leddes av ledamoten Petri Sarvamaa med stöd av Benjamin Jakob (kanslichef), Elmo Torppa (attaché), John Sweeney (förstachef), Esther Torrente Heras (uppgiftsansvarig) samt Marion Schiefele, Giuliano Laterza och Anca Monica Staicu (revisorer). Alexandra-Elena Mazilu bidrog med grafiskt stöd.



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

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2026

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [revisionsrättens beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du vidareutnyttjar revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjandet.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Omslagsfoto: © Europeiska unionen, källa: Revisionsrätten. AI-genererad bild.

Figur 1 i bilaga 1

- Illustrationen av tobaksplantans blad har tagits fram med hjälp av resurser från [shutterstock.com](#), © [Bodor Tivadar](#).
- Illustrationen av cigarettpaketen har tagits fram med hjälp av resurser från [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Alla rättigheter förbehålls.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-8091-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/7455824	QJ-01-26-038-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8092-5	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/8039997	QJ-01-26-038-SV-N

SÅ HÄNVISAR DU

Europeiska revisionsrätten, [särskild rapport 23/2026](#) Bekämpning av den olagliga handeln med tobaksvaror i EU: fragmenterade insatser och kvarstående brister, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2026.

Den olagliga handeln med tobaksvaror är fortfarande en enorm utmaning för EU. Den orsakar uppskattningsvis 13 miljarder euro i förlorad inkomst varje år för EU och medlemsstaterna, undergräver folkhälsan och bidrar till att finansiera organiserad brottslighet.

Vid revisionen bedömde vi om kommissionens och medlemsstaternas insatser mot den olagliga handeln med tobaksvaror var ändamålsenliga. Vi konstaterade att det saknades tillförlitliga uppskattningar av marknadens storlek och ekonomiska konsekvenser, att samarbetet mellan medlemsstaterna var ojämnt och att EU:s strategi inte innehöll några tydliga prioriteringar eller någon bedömning av effekterna av den. Vi rekommenderade kommissionen att förbättra marknadsinformationen, stärka stödet till medlemsstaterna, främja mer konsekvent samarbete och enhetliga tillsynsstrategier samt fastställa en strategisk och samordnad EU-insats med tydliga prioriteringar och mätbara mål.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact
Webbplats: eca.europa.eu
Sociala medier: @EUauditors