

Lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun în UE

Eforturi fragmentate și lacune persistente



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

Puncte

01-16 | **Mesajele principale**

01-07 | De ce este important acest domeniu

08-16 | Ce a constatat și ce recomandă Curtea

17-108 | **Observațiile Curții, în detaliu**

17-33 | Amploarea, structura și impactul economic al comerțului ilicit cu tutun la nivelul UE nu sunt cunoscute

18-24 | O imagine incompletă din cauza informațiilor și raportării fragmentate

25-33 | Comisia nu dispune de o estimare fiabilă la nivelul UE a pieței ilicite a tutunului, a structurii acesteia și a impactului său economic

34-72 | Cooperarea și schimbul de informații între statele membre nu sunt la același nivel peste tot, iar abordările naționale în combaterea comerțului ilicit cu tutun diferă

35-39 | Lacunele în materie de reglementare de la nivelul UE permit abordări naționale diferite

40-50 | Sistemele naționale de control și abordările în materie de asigurare a respectării legislației diferă

51-54 | Infrațiunile și sancțiunile nu sunt suficient de armonizate

55-66 | Persistă lacune în ceea ce privește cooperarea și schimbul de informații între diferiții actori

67-72 | Acordurile de cooperare cu producătorii de tutun sunt lipsite de transparență și riscă să submineze activitățile de asigurare a respectării legislației

73-108 | Contribuția UE la combaterea comerțului ilicit cu tutun este fragmentată, nu are priorități clare, iar impactul său nu este evaluat

75-83 | Responsabilitatea este partajată între mai mulți actori de la nivelul UE

84-93 | Prioritățile Comisiei nu sunt clare

94-102 | Comisia sprijină statele membre, dar nu monitorizează punerea în aplicare sau nu evaluează impactul acțiunilor acestora

103-108 | Comisia nu a efectuat o evaluare cuprinzătoare a impactului acordurilor UE cu producătorii de tutun

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Anexa II – Cadrul de politică al UE și cadrul internațional

Acronime

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

01

Mesajele principale

De ce este important acest domeniu

- 01** Comerțul ilicit cu produse din tutun este un fenomen infracțional global, cu impact asupra intereselor financiare ale UE și ale statelor membre ale acesteia. [Comisia estimează](#) că pierderile pe care le provoacă atât de la bugetul UE, cât și de la bugetele statelor membre se ridică la 13 miliarde de euro în fiecare an.
- 02** Comerțul ilicit oferă produse din tutun mai ieftine, subminând astfel și politicile de sănătate menite să reducă populația de fumători și expunerea la fumul de tutun. Această activitate infracțională percepută a fi cu risc redus este și o sursă importantă de venit pentru criminalitatea organizată, cu riscurile care decurg de aici pentru securitatea UE.
- 03** Contextul comerțului ilicit cu tutun s-a schimbat semnificativ în ultimii ani. În timp ce contrabanda rămâne o problemă persistentă, producția ilicită de tutun a luat amploare în întreaga UE, fiind descoperite instalații de producție ilicită în aproape toate statele membre. În plus, piața este invadată de tot mai multe produse noi, în special de cele care atrag consumatorii mai tineri.
- 04** În ultimul deceniu, UE și statele sale membre au luat o serie de măsuri pentru a combate această activitate ilicită. Printre acestea se numără [strategia](#) UE de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun, adoptată în 2013 și însoțită de două planuri de acțiune (2013, 2018), revizuirea principalelor dispoziții legislative și consolidarea cooperării în materie de aplicare a legii. La nivel internațional, UE și statele sale membre au ratificat și au pus în aplicare Convenția-cadru pentru controlul tutunului ([CCCT](#)) a Organizației Mondiale a Sănătății (OMS), iar UE și 19 state membre au ratificat Protocolul pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun ([Protocolul CCCT](#)).

- 05** Obiectivul acestui audit a fost de a evalua eficacitatea acțiunilor întreprinse de Comisie și de statele membre pentru a combate acest tip de comerț ilicit. Curtea a examinat cadrul de informații operative utilizat pentru colectarea de date cu privire la acest fenomen, modul în care autoritățile vamale ale statelor membre concep și pun în aplicare controale și cooperează pentru a detecta și a combate comerțul ilicit, cadrul de politică și de monitorizare al Comisiei, precum și modul în care Comisia sprijină diversele măsuri de combatere a acestui fenomen.
- 06** Auditul a acoperit perioada 2023-2025. Entitățile auditate au fost Comisia (Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală – DG TAXUD; Oficiul European de Luptă Antifraudă – OLAF) și autoritățile naționale relevante din patru state membre (Belgia, Spania, Polonia și România). Aceste state membre au fost alese în funcție de datele disponibile cu privire la confiscări, la instalațiile de producție ilicită și la rutele de trafic, precum și în funcție de distribuția geografică. De asemenea, Curtea a efectuat un sondaj în rândul autorităților competente din toate statele membre pe care nu le-a vizitat. În [anexa I](#) sunt oferite mai multe informații generale și detalii privind sfera și abordarea auditului.
- 07** În 2023, Comisia a reafirmat că lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun este și va rămâne o prioritate a sa¹. Curtea se așteaptă ca observațiile sale să ofere atât Comisiei, cât și statelor membre, perspective aprofundate suplimentare care să contribuie la un răspuns mai bun al UE la comerțul ilicit cu produse din tutun și care să consolideze cooperarea în vederea unor eforturi mai eficace de combatere a acestui fenomen.

¹ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei: *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*. [SWD\(2023\) 409](#).

Ce a constatat și ce recomandă Curtea

- 08** În ansamblu, Curtea a constatat că acțiunile Comisiei și ale statelor membre de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun nu erau suficient de solide în ceea ce privește claritatea priorităților și coordonarea la nivelul UE. În pofida eforturilor depuse, acest fenomen continuă să reprezinte o provocare continuă și complexă pentru UE.
- 09** Auditul Curții arată că informațiile privind comerțul ilicit cu tutun sunt fragmentate la nivelul UE și al statelor membre, iar Comisia nu dispune de date cuprinzătoare pentru a estima dimensiunea pieței, structura și impactul economic al acesteia. Acțiunea statelor membre este limitată de deficiențele și lacunele actualului cadru de reglementare al UE și de o distribuție fragmentată a rolurilor între diferiții actori implicați. În plus, abordările naționale de combatere a acestei activități ilicite diferă și există în continuare lacune în materie de cooperare. Contribuția UE la combaterea comerțului ilicit cu tutun este fragmentată, iar abordarea actuală nu are priorități clare. În fine, Comisia nu a efectuat deocamdată nicio evaluare sistematică a impactului măsurilor luate de UE și de statele membre pentru a combate acest fenomen.

Amplasarea, structura și impactul economic al comerțului ilicit cu tutun la nivelul UE nu sunt cunoscute

- 10** Auditul Curții arată că, în pofida eforturilor depuse de Comisie, există încă deficiențe în ceea ce privește colectarea, calitatea și utilizarea datelor privind comerțul ilicit cu tutun. Mai mulți actori din UE [Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii (Europol), DG TAXUD și OLAF] colectează informații din statele membre cu privire la diferite aspecte ale comerțului ilicit, ceea ce duce la o imagine fragmentată a informațiilor operative la nivelul UE (punctele [17-24](#)).
- 11** În plus, nici Comisia, nici statele membre nu au o estimare fiabilă a dimensiunii globale a pieței ilicite a tutunului sau a impactului economic al acesteia în UE. Deși activitatea de raportare a Comisiei s-a îmbunătățit, datele disponibile se bazează în mare măsură pe confiscări și, prin urmare, nu oferă o imagine completă a situației (punctele [25-33](#)).



Recomandarea 1

Să se obțină o imagine de ansamblu cuprinzătoare și oportună a pieței produselor ilicite din tutun din UE

Comisia ar trebui:

- (a) să îmbunătățească schimbul de informații operative între actorii implicați în combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun, asigurându-se că OLAF are acces la informațiile și datele necesare pentru a efectua analize antifraudă eficace;
- (b) să pună la dispoziția statelor membre orientări suplimentare care să promoveze furnizarea în timp util de date coerente, complete și exacte și să sprijine statele membre în dezvoltarea unor transferuri electronice automate de date privind comerțul ilicit cu tutun; și
- (c) în cooperare cu statele membre, să stabilească o abordare solidă și armonizată pentru a estima și a monitoriza periodic dimensiunea și impactul economic al pieței ilicite a tutunului din UE, pe baza metodologiilor propuse în studiile relevante ale Comisiei.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: [2029](#).

Cooperarea și schimbul de informații între statele membre nu sunt la același nivel peste tot, iar abordările naționale în combaterea comerțului ilicit cu tutun diferă

- 12** Curtea a constatat că eforturile statelor membre de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun nu sunt la același nivel, iar legislația UE nu este încă pe deplin armonizată. Cadrul de reglementare al UE oferă statelor membre libertatea de a adopta singure măsuri de combatere a comerțului ilicit cu tutun, ceea ce duce la lacune în aplicarea legii la nivelul UE pe care grupurile infracționale organizate le pot exploata (punctele [35-39](#)). În plus, persistă discrepanțe între sistemele naționale de control, un indiciu al diversității contextelor juridice și administrative. Organizarea competențelor, a priorităților și a capacităților tehnice variază semnificativ de la un stat membru la altul. Acești factori sporesc complexitatea luptei împotriva comerțului ilicit cu tutun în UE și amplifică riscul unui răspuns necoordonat (punctele [40-50](#)). În plus, definițiile infracțiunilor din domeniul tutunului și severitatea sancțiunilor aplicabile variau (punctele [51-54](#)).

- 13** Curtea a identificat, de asemenea, lacune în ceea ce privește cooperarea și schimbul de informații între statele membre. Utilizarea a două canale de comunicare variază de la un stat membru la altul, iar actualitatea și calitatea informațiilor partajate diferă și ele între statele membre (punctele 55-66). În plus, majoritatea statelor membre au încheiat acorduri voluntare cu producătorii de tutun, ceea ce pune sub semnul întrebării transparența și respectarea cerințelor prevăzute la articolul 5.3 din Protocolul CCCT (punctele 67-72).



Recomandarea 2

Să se susțină în continuare eforturile statelor membre de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun

Comisia ar trebui să sprijine în continuare eforturile statelor membre prin:

- (a) clarificarea cu statele membre a cadrului juridic specific și a scopului operațional al sistemelor de comunicare disponibile la nivelul UE pentru schimbul de informații;
- (b) consolidarea cooperării între administrațiile naționale competente prin încurajarea unor schimburi de informații complete, prompte și exacte;
- (c) creșterea gradului de conștientizare cu privire la măsurile de protecție necesare în interacțiunile cu producătorii de tutun și prin promovarea respectării dispozițiilor privind transparența și integritatea prevăzute de Convenția-cadru pentru controlul tutunului.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2028.

Contribuția UE la combaterea comerțului ilicit cu tutun este fragmentată, nu are priorități clare, iar impactul său nu este evaluat

- 14** În UE, responsabilitățile de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun sunt împărțite între mai mulți actori. Deși Grupul de lucru al Consiliului pentru aplicarea legii în domeniul vamal (LEWP-C) asigură un mecanism de coordonare a operațiunilor comune, nu există o autoritate unică responsabilă de coordonarea de ansamblu a acțiunilor în acest domeniu. Ca urmare, inițiativele UE au devenit fragmentate, cu riscuri de suprapunere care generează o sarcină administrativă suplimentară (punctele [75-83](#)).
- 15** Comisia sprijină statele membre în combaterea comerțului ilicit în principal prin activități operaționale, însă nu monitorizează punerea în aplicare și nu evaluează impactul și eficacitatea acțiunilor UE. Această abordare este lipsită de priorități clare (punctele [84-102](#)).
- 16** În fine, OLAF gestionează cele două acorduri existente cu producători de tutun. Comisia nu a efectuat deocamdată nicio evaluare cuprinzătoare a impactului acordurilor încheiate de Uniune cu producătorii de tutun (punctele [103-108](#)).



Recomandarea 3

Să se consolideze abordarea UE în lupta împotriva comerțului ilicit cu produse din tutun

Comisia ar trebui să își asume un rol mai activ în combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun. Ea ar trebui, în special:

- (a) să definească obiective strategice și priorități clare, în coordonare cu organismele UE competente implicate în arhitectura antifraudă, pe baza unei abordări coerente și orientate spre viitor, menținând în același timp flexibilitatea necesară pentru a se putea răspunde rapid la riscurile emergente;
- (b) să evalueze dacă acordurile dintre UE și producătorii de tutun ar trebui reînnoite la expirarea acestora; și
- (c) să evalueze periodic impactul măsurilor UE și ale statelor membre din acest domeniu și să utilizeze rezultatele pentru a-și adapta acțiunile în consecință.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: [2029](#).

Observațiile Curții, în detaliu

Amploarea, structura și impactul economic al comerțului ilicit cu tutun la nivelul UE nu sunt cunoscute

- 17** Atât entitățile UE, cât și statele membre au obligația de a combate fraudă și orice altă activitate ilicită care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii². Pentru a proteja interesele financiare ale UE și pentru a veni cu abordări eficace în vederea combaterii comerțului ilicit cu produse din tutun, este important să se înțeleagă în mod clar dimensiunea pieței și impactul economic al acesteia. Curtea a examinat dacă Comisia dispunea de un cadru adecvat de informații operative pentru colectarea de date fiabile și dacă l-a utilizat pentru a direcționa activitățile operaționale și deciziile de politică.

² Articolul 325 alineatul (1) din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene \(TFUE\)](#).

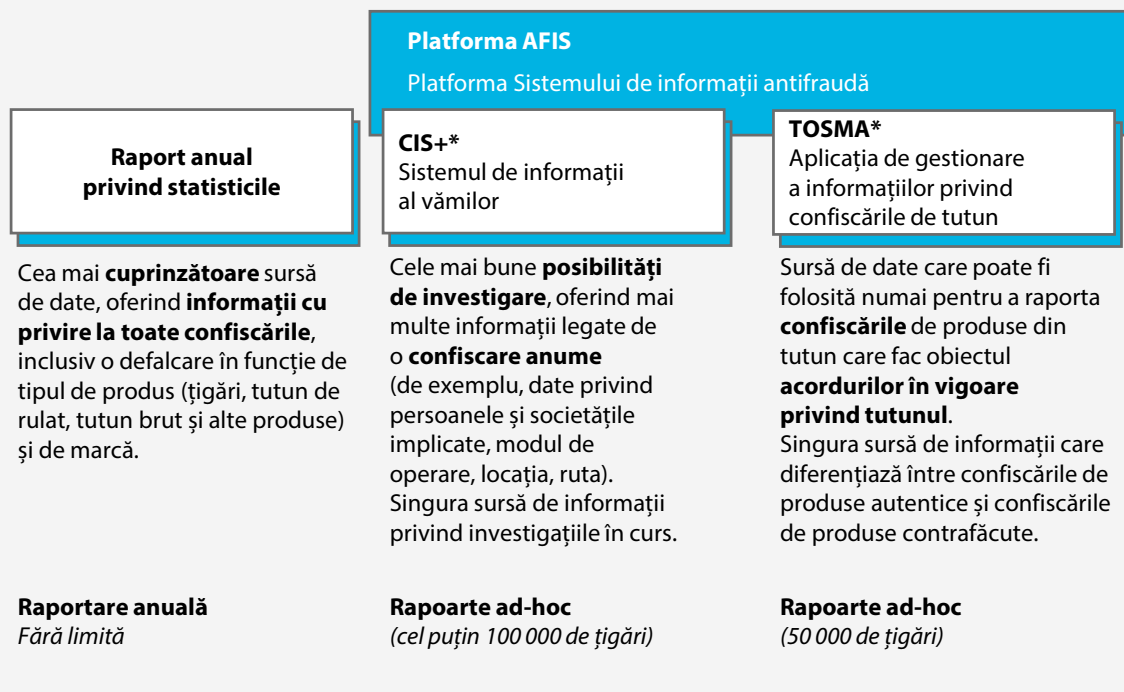
O imagine incompletă din cauza informațiilor și raportării fragmentate

- 18** Nu există dispoziții legale la nivelul UE care să impună statelor membre obligația de a colecta date cuprinzătoare privind comerțul ilicit cu produse din tutun. Aceasta înseamnă că toate datele colectate de la statele membre sunt furnizate în mod voluntar.
- 19** În cursul auditului său, Curtea a constatat că informațiile cu privire la comerțul ilicit cu tutun sunt colectate și raportate de mai mulți actori de la nivelul UE, care recurg la metodologii și practici de raportare diferite:
- În primul rând, informațiile privind instalațiile de producție ilicită, cum ar fi capacitatea acestora și tipurile de produse din tutun fabricate, sunt colectate de Europol³, care vine în sprijinul statelor membre, în principal prin intermediul activităților Platformei multidisciplinare europene împotriva amenințărilor infracționale (EMPACT).
 - În al doilea rând, DG TAXUD pregătește anual un raport privind performanța uniunii vamale, care include o secțiune specifică privind tutunul și țigările ilicite. Raportul detaliază cantitățile anuale de tutun și țigări ilicite confiscate de autoritățile vamale naționale, fie doar de ele, fie în cooperare cu alte autorități. Cantitățile raportate de tutun și țigări ilicite sunt defalcate în funcție de modul de transport și de locație (la o frontieră externă a UE sau în interiorul UE). Raportul mai oferă detalii cu privire la modul în care autoritățile vamale combat comerțul ilicit cu tutun, pe baza numărului de confiscări. De asemenea, oferă informații cu privire la tendințele acestui fenomen.
 - În al treilea rând, OLAF analizează și prezintă periodic statelor membre date privind confiscările de tutun, în principal în cadrul grupului de experți privind lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun. Acest grup de experți este alcătuit din reprezentanți ai autorităților statelor membre ale UE, în principal ai autorităților vamale, și este condus de OLAF, care consiliază Comisia cu privire la fenomenul comerțului ilicit cu tutun, în special contrabanda cu țigări.
- 20** OLAF colectează datele privind confiscările de tutun de la statele membre prin trei canale diferite (*caseta 1*). Curtea a constatat însă că datele colectate de OLAF despre producția ilicită de tutun se referă și la numărul total de instalații de producție ilicită descoperite.

³ Regulamentul (UE) 2016/794.

Caseta 1

Date privind confiscările raportate către OLAF



* Atât CIS+, cât și ToSMA sunt module integrate în platforma AFIS gestionată de OLAF.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza unui document al Comisiei.

- 21** În ansamblu, Curtea consideră că, în ultimii ani, Comisia a îmbunătățit modul în care erau colectate informațiile operative. Comisia a pus la dispoziția autorităților naționale note de orientare și modele pentru a clarifica definițiile și a standardiza practicile în procesele acestora de colectare a datelor. Cu toate acestea, deficiențele în ceea ce privește exhaustivitatea, nivelul inconsecvent de detaliere și calitatea datelor colectate în statele membre continuă să afecteze coerența analizei la nivelul UE. De exemplu, nu poate fi exclus că, în rapoartele anuale ale Comisiei, unele confiscări raportate în anul respectiv se refereau la confiscări care au avut loc în anul precedent.
- 22** Comisia a luat măsuri pentru a sprijini statele membre în eforturile lor de raportare și a dezvoltat posibilități de transfer automatizat de date de la statele membre. Cu toate acestea, la momentul auditului (octombrie 2025), nu exista un sistem electronic automatizat pentru transferul tuturor datelor privind comerțul ilicit cu produse din tutun din sistemele naționale către sistemele de la nivelul UE.

- 23** OLAF și-a consolidat capacitatea de analiză a datelor pentru a îmbunătăți informațiile operative de care dispune. În special, OLAF a dezvoltat o platformă analitică (*Fraud AP*), în sprijinul informațiilor operative și al analizei datelor. Această platformă antifraudă este utilizată de OLAF și de autoritățile statelor membre pentru a preveni și a detecta fraudele vamale, inclusiv comerțul ilicit cu produse din tutun. În plus, a fost creată o echipă specială care se ocupă de aspectele legate de Sistemul de informații antifraudă (*AFIS*) și de analiza vamală. Cu toate acestea, există încă lacune în ceea ce privește accesul la datele necesare pentru a combate în mod eficace comerțul ilicit cu tutun. În special, OLAF nu are acces la datele din [sistemul de control al importurilor 2](#) (ICS2), spre deosebire de DG TAXUD. Având în vedere mandatul OLAF, aceste date ar putea fi utilizate pentru a-și îmbunătăți capacitatea de investigație, deoarece permite luarea în vizor a transporturilor suspecte și pregătirea unor răspunsuri mai rapide. S-ar îmbunătăți astfel prevenirea și detectarea acestei activități ilicite.
- 24** În ansamblu, Curtea a observat că informațiile operative asupra acestui fenomen la nivelul UE sunt dispersate și fragmentate, ceea ce poate duce la lacune informaționale și la suprapuneri în raportarea confiscărilor de către autoritățile statelor membre.

Comisia nu dispune de o estimare fiabilă la nivelul UE a pieței ilicite a tutunului, a structurii acesteia și a impactului său economic

- 25** În temeiul articolului 325 [TFUE](#) și având în vedere responsabilitatea sa de a proteja interesele financiare ale UE, Comisia ar trebui să aibă un răspuns eficace la comerțul ilicit cu tutun. Aceasta include și să fie capabilă să estimeze dimensiunea pieței ilicite a tutunului, structura acesteia și impactul său economic, pentru a avea o bază solidă în înțelegerea amplitudinii problemei. Curtea a evaluat informațiile aflate la dispoziția Comisiei și analiza pe care aceasta o face în legătură cu aspectele menționate mai sus.
- 26** Estimarea pieței ilicite a tutunului este o provocare din punct de vedere metodologic, deoarece, prin însăși natura sa, acest comerț este o activitate ilicită și clandestină. Pentru a aborda problema, Comisia a desfășurat un studiu de elaborare a unei metodologii fiabile, solide, reproductibile și independente, pe care să o poată aplica atât ea, cât și autoritățile statelor membre. [Studiul Comisiei](#) din 2020 menționa că ar trebui să se aibă în vedere o combinație de metodologii pentru ca putea estima piața. Studiul a propus mai multe opțiuni metodologice, cu niveluri diferite de resurse.

- 27** De atunci, Comisia nu a mai realizat o estimare independentă a dimensiunii pieței, a structurii acesteia sau a impactului său economic. Studiul din 2020 al Comisiei a făcut însă trimitere la alte studii, inclusiv la un raport anual al [KPMG](#) și la rezultatele acestuia. Acest raport, comandat de un producător de tutun, estimează amploarea și dezvoltarea pieței de tutun pe 38 de piețe europene, inclusiv în toate statele membre ale UE. Curtea a observat că mai multe părți interesate⁴ au studiat și au criticat raportul respectiv. Prin urmare, acesta ar trebui interpretat cu prudența cuvenită.
- 28** Începând din 2023, OLAF și-a îmbunătățit propria raportare anuală către grupul de experți privind lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun (punctul [19](#)) prin:
- defalcarea produselor din tutun pe categorii;
 - includerea de produse noi (de exemplu, narghilea, produse din tutun încălzit) și
 - accelerarea procesului de raportare.
- 29** În schimb, datele utilizate de OLAF pentru a indica tendințele în structura pieței se bazează în principal pe confiscările efectuate în anii precedenți. Or, doar pe baza acestor date privind confiscările, nu se poate obține o imagine completă și la zi a dimensiunii globale a pieței.
- 30** Rezultatele sondajului Curții au arătat că patru state membre dispuneau de date oficiale pentru a estima dimensiunea pieței ilicite a tutunului, în timp ce altele se bazau pe studii finanțate de industria tutunului, cum ar fi raportul KPMG. În plus, autoritățile statelor membre vizitate de Curte au afirmat că ar trebui să existe o estimare la nivelul UE în ceea ce privește dimensiunea pieței, care să fie independentă de orice influență din partea industriei tutunului.

⁴ [White Paper Legacy Book on Tobacco](#), Parlamentul European, 2024.

- 31** Auditul Curții a arătat, de asemenea, că, în prezent, nu există o evaluare cuprinzătoare și solidă a impactului financiar al comerțului ilicit cu produse din tutun în ceea ce privește pierderile de venituri fiscale pe care le provoacă. [Rapoartele anuale ale OLAF](#) furnizează cifre privind impactul financiar al comerțului ilicit cu tutun (în legătură cu operațiunile la care OLAF a participat), dar nu estimează paguba globală cauzată de pierderile de venituri fiscale în UE. Potrivit [raportului OLAF din 2025](#), activitățile oficiului în acest domeniu au dus la confiscarea a puțin peste 427 de milioane de țigări ilicite la nivel mondial, din care 219 de milioane de țigări fuseseră confiscate la frontierele externe ale UE. OLAF a contribuit, de asemenea, la confiscarea a 411 kg de tutun brut și la 53,6 kg de tutun pentru narghilea. Activitatea OLAF în acest domeniu a prevenit pierderi de peste 178 de milioane de euro pentru bugetul UE și pentru bugetele naționale. [Documente](#)⁵ recente ale DG TAXUD estimează, pe baza unor studii externe, pierderi de venituri fiscale (13 miliarde de euro în 2023), dar și aceste estimări trebuie interpretate cu prudență. În 2024, în [răspunsul](#) său la o întrebare parlamentară, Comisia a confirmat că nu dispune de informații cu privire la pierderile financiare suferite de statele membre, la nivel individual, din cauza acestei activități ilicite.
- 32** Curtea ia act de faptul că Comisia a lansat un studiu specific pentru a aborda principalele probleme metodologice legate de estimarea deficitului de încasare a accizelor la produsele din tutun. Obiectivul este de a produce estimări fiabile care să clarifice factorii ce determină acest deficit, inclusiv comerțul ilicit.
- 33** În ansamblu, Curtea consideră că estimarea dimensiunii pieței ilicite a produselor din tutun și a impactului său economic ar furniza baza necesară pentru a înțelege amploarea problemei, a concepe răspunsuri adecvate și a evalua impactul măsurilor adoptate pentru combaterea acestui fenomen. Totuși, Curtea consideră că, în prezent, nu există o estimare independentă și fiabilă a amplitudinii, structurii și impactului economic al pieței ilicite a tutunului din UE și nici o evaluare cuprinzătoare a impactului său financiar în ceea ce privește pierderile de venituri fiscale.

⁵ Document de lucru al serviciilor Comisiei: *Impact Assessment Report*. [SWD\(2025\) 560](#).

Cooperarea și schimbul de informații între statele membre nu sunt la același nivel peste tot, iar abordările naționale în combaterea comerțului ilicit cu tutun diferă

- 34** Autoritățile vamale din statele membre se află în prima linie în prevenirea circulației ilicite a mărfurilor și în detectarea circulației transfrontaliere a produselor ilicite din tutun și a fabricilor ilicite. Prin urmare, ele joacă un rol central în protejarea intereselor financiare ale UE și în asigurarea securității acestora. Curtea a evaluat modul în care autoritățile vamale ale statelor membre instituie controale și cooperează cu alte autorități naționale și cu părțile interesate pentru a detecta și a combate comerțul ilicit cu tutun.

Lacunele în materie de reglementare de la nivelul UE permit abordări naționale diferite

- 35** O cauză principală a diversității în abordare în rândul statelor membre provine chiar din cadrul UE. Curtea a constatat că legislația UE nu era armonizată cu privire la principalii factori de producție utilizați la fabricarea produselor din tutun, în special tutunul brut și utilajele de producție. S-a constatat, de asemenea, că nu exista o armonizare nici în ceea ce privește noile tipuri de produse din tutun (cum ar fi noile produse din tutun încălzit și lichidele pentru țigările electronice), nici în ceea ce privește vânzarea online de produse din tutun. Tutunul brut și utilajele de producție nu intră în domeniul de aplicare al Directivei privind produsele din tutun⁶ și, prin urmare, nu fac obiectul niciunor standarde sau cerințe de trasabilitate stabilite la nivelul UE; noile produse din tutun sunt reglementate doar parțial, iar statele membre pot să decidă cum să reglementeze vânzările online. Aceste lacune în materie de reglementare riscă să favorizeze comerțul ilicit și să dea naștere la condiții inegale pe piațe.

⁶ [Directiva 2014/40/UE](#) din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE.

- 36** Un factor-cheie al fabricării ilicite este controlul slab al lanțului de aprovizionare cu tutun brut. De fapt, cadrul actual al UE acordă statelor membre libertatea de a decide ce măsuri de combatere a comerțului ilicit cu tutun să adopte. Toate autoritățile vamale vizitate de Curte și-au exprimat îngrijorarea cu privire la lipsa armonizării la nivelul UE, subliniind că această situație a creat lacune semnificative în materie de asigurare a respectării legii și a limitat eficacitatea luptei UE împotriva acestei activități ilicite. Ele au subliniat, în special, că absența unor norme armonizate privind tutunul brut și alți factori de producție esențiali (cum ar fi utilajele de producție, hârtia pentru țigări, filtrele de țigări, aromele și ambalajele) este o vulnerabilitate care poate fi exploatată în scopul fabricării ilicite.
- 37** Rezultatele sondajului Curții au indicat că majoritatea statelor membre introduseseră măsuri de reglementare a principalelor resurse utilizate la fabricarea tutunului, însă direcția de acțiune și abordările lor variază foarte mult. Potrivit respondenților, măsurile de reglementare a tutunului brut sunt mai frecvente și au loc adesea prin intermediul cadrului vamal și al accizelor. Totuși, ele nu sunt la același nivel în UE, mai multe state membre aplicând doar norme de import limitate sau generale și nu cerințe specifice de monitorizare sau de înregistrare. În multe state membre, tot nu există reglementări în ceea ce privește achiziționarea și acordarea de licențe pentru utilajele de producție. Statele membre vizitate, și anume Spania, Polonia și România, dispun în prezent de dispoziții care reglementează aceste domenii în grade diferite. Autoritățile naționale competente vizitate au semnalat însă că eforturile UE de combatere a comerțului ilicit cu tutun erau limitate de cadrul juridic care nu este pe deplin armonizat la nivelul UE.
- 38** Potrivit Comisiei, în lipsa intervenției UE, aceste probleme vor persista probabil⁷. În iulie 2025, Comisia a prezentat o [propunere](#) de revizuire a Directivei privind impozitarea tutunului⁸, cu scopul de a moderniza cadrul UE privind accizele. Propunerea include măsuri de consolidare a monitorizării tutunului brut, acoperind o lacună mai veche, pe care statele membre au semnalat-o în mai multe rânduri. Propunerea extinde, de asemenea, domeniul de aplicare al Directivei privind impozitarea tutunului, astfel încât să includă noile produse relevante. La momentul redactării acestui raport (mai 2026), propunerea nu fusese încă adoptată.

⁷ Document de lucru al serviciilor Comisiei: *Impact Assessment Report*. [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ [Directiva 2011/64/UE](#) a Consiliului din 21 iunie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat.

- 39** Totuși, propunerea Comisiei se axează numai pe tutunul brut. Alți factori de producție esențiali rămân în afara domeniului de aplicare al dispozițiilor de reglementare armonizate la nivelul UE și, prin urmare, este probabil ca diferențele dintre abordările naționale să persiste.

Sistemele naționale de control și abordările în materie de asigurare a respectării legislației diferă

- 40** În lipsa unor norme coordonate la nivelul UE, statele membre acționează în medii de reglementare fundamental diferite. În acest peisaj fragmentat, grupurile infracționale organizate pot exploata breșele, cum ar fi consecvența în asigurarea respectării legii și lipsa unui răspuns coordonat la nivelul UE la comerțul ilicit cu tutun. Prin urmare, Curtea a examinat modul în care autoritățile vamale din statele membre își organizează activitățile de asigurare a respectării legislației pentru a combate comerțul ilicit cu tutun.
- 41** În statele membre vizitate, Curtea a identificat diferențe notabile în ceea ce privește structurile instituționale, cadrele juridice și abordările operaționale în combaterea acestei activități ilicite. Aceste variații corespund diferențelor dintre autoritățile implicate și competențele acestora. Prin urmare, sistemele, procedurile și controalele aplicate de autoritățile naționale variază considerabil în UE.
- 42** O diferență esențială privește competențele și mandatele legale ale autorităților responsabile. În trei dintre statele membre vizitate (Belgia, Spania, Polonia), autoritățile vamale dispuneau de competențe juridice extinse și de structuri de investigație specifice. Acest lucru le-a permis să desfășoare anchete penale, să coordoneze operațiuni și să acopere atât aspecte administrative, cât și operaționale. În schimb, în România, competența autorității vamale era limitată la investigații administrative, aspectele penale fiind responsabilitatea exclusivă a organismelor de aplicare a legii. În astfel de cazuri, lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun se bazează în mai mare măsură pe echipe mixte și pe acorduri de cooperare. Sondajul Curții a evidențiat, de asemenea, provocări în materie de asigurare a respectării legislației cauzate de caracterul fragmentat al cadrelor juridice și al mecanismelor instituționale naționale.

- 43** Curtea a observat, de asemenea, diferențe în ceea ce privește modul în care erau alocate responsabilitățile legate de Protocolul CCCT. În două state membre vizitate (Belgia și România), protocolul intra în sfera de competență a Ministerului Sănătății, în Polonia, a Ministerului Finanțelor, iar în Spania, responsabilitatea era împărțită între Ministerul Finanțelor și Ministerul Sănătății. Aceste modalități de organizare riscă să afecteze punerea în aplicare a protocolului, deoarece este posibil ca autoritățile responsabile de acesta să nu fie familiarizate cu aspectele sale vamale, inclusiv confiscările și statisticile aferente. În plus, este posibil ca perspectivele vamale să nu fie reflectate în reuniunile CCCT la care participă diferite autorități naționale.
- 44** O altă diferență esențială se referă la cadrele strategice naționale de combatere a comerțului ilicit cu tutun. Curtea a constatat variații semnificative între statele membre vizitate, care au reieșit și în rezultatele sondajului. Trei dintre statele membre vizitate (Belgia, Spania, România) se bazează mai degrabă pe cadre naționale mai largi decât pe strategii specifice, în timp ce doar un stat membru (Polonia) trata comerțul ilicit cu tutun ca pe un domeniu cu prioritate ridicată, pentru care avea o strategie specifică. Aceste diferențe conduc la niveluri diferite de orientare strategică și la priorități operaționale diferite de la un stat membru la altul.
- 45** Curtea a identificat, de asemenea, decalaje în ceea ce privește capacitățile operaționale între autoritățile vamale cu capacități tehnologice avansate pe care le-a vizitat și cele care încă dezvoltă astfel de capacități. În general, trei state membre (Belgia, Spania, Polonia) exploatează o gamă largă de echipamente tehnologice avansate, iar un stat membru (România) se bazează pe tehnologie pentru controalele zilnice, dar se confruntă cu o nevoie tot mai mare de echipamente de înaltă tehnologie sau cu o capacitate mai mare de gestionare a datelor. Variaza și practicile de lucru, reflectând poziția geografică a fiecărui stat membru (de exemplu, poziție la frontiere externe terestre sau maritime extinse), mediul de risc și capacitatea instituțională. Responsabilitatea operațională revine autorităților naționale, ceea ce contribuie la o intensitate inegală a aplicării legii în UE, în special între statele frontaliere și cele nefrontaliere, țările cu consum ridicat și țările de tranzit, precum și între administrațiile cu niveluri diferite de resurse.
- 46** Propunerea Comisiei din 2023 privind [pachetul de reformă vamală](#) a inclus instituirea unei noi autorități vamale a UE și a unui centru de date vamale al UE, care să centralizeze datele vamale, să modernizeze gestionarea riscurilor și să sprijine o aplicare mai coerentă a legii în întreaga UE. În martie 2026, Consiliul și Parlamentul European au ajuns la un acord politic cu privire la această reformă⁹, confirmând crearea elementelor propuse, însă pachetul nu a fost încă adoptat.

⁹ „Sectorul vamal al UE: Consiliul și Parlamentul convin asupra unei reforme de referință”, Consiliul Uniunii Europene.

- 47** Cazuri recente ilustrează amploarea și gradul de sofisticare a siturilor de producție ilicite și complexitatea operațională pe care o implică dezmembrarea acestora (*figura 1*).

Figura 1 | Exemplu de fabrică de producție ilicită de țigări la scară largă dezmembrată în Belgia în 2025



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

- 48** În cursul auditului său, Curtea a observat abordări în general similare între statele membre în ceea ce privește confiscarea și distrugerea produselor ilicite din tutun și a utilajelor de producție ilicite; în schimb, măsurile de depozitare și de protecție variau. În toate cele patru state membre vizitate, practica standard era ca produsele din tutun și utilajele de producție să fie confiscate, depozitate în spații securizate și, în cele din urmă, distruse odată ce autoritatea competentă și-a dat acordul. Într-unul dintre statele membre vizitate (Polonia), era permisă distrugerea imediată a anumitor produse din tutun confiscate, în timp ce, în alte state membre, existau constrângeri juridice sau procedurale care impuneau depozitarea pe termen lung, aceasta generând, la rândul său, costuri ridicate și riscuri de securitate. Într-un alt stat membru vizitat (România), legislația permitea vânzarea sau scoaterea la licitație a utilajelor confiscate sau a tutunului neprelucrat. Nu exista însă niciun mecanism de monitorizare efectivă a utilizării lor ulterioare, astfel încât exista riscul reîntrării lor pe piața ilicită.
- 49** În fine, în cursul auditului său, Curtea a identificat și bune practici care susțin lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun ([caseta 2](#)).

Caseta 2

Exemple de bune practici în statele membre vizitate

- Competențe operaționale sporite care permit o intervenție rapidă

Autoritățile vamale naționale din Belgia și din Polonia se bucură de competențe de investigare solide, printre care și dreptul de a intra în anumite locații fără autorizație judiciară prealabilă. În Polonia, aceste competențe se extind la utilizarea unor instrumente precum Sistemul de recunoaștere automată a plăcuțelor de înmatriculare, iar în Belgia, agenți specializați, cu atribuții de poliție judiciară, pot desfășura anchete avansate (de exemplu, filaj internațional, care implică operațiuni de supraveghere la nivel transfrontalier).

- Structuri de comunicare și de cooperare care funcționează în regim permanent

Belgia folosește un sistem care funcționează nonstop pentru a transmite informații detaliate despre confiscări către unitățile de investigație și echipele specializate în vamă și accize, în timp ce Spania, prin „Centro de Cooperación Operativa Permanente”, asigură coordonarea 24/7 a cooperării interregionale, naționale și internaționale.

- Structuri specializate de combatere a comerțului ilicit cu tutun

România a înființat unități organizaționale specializate pentru a-și întări răspunsul la această activitate ilicită, printre care și un serviciu dedicat combaterii traficului ilicit de produse din tutun, în timp ce Polonia a înființat un centru de competență care se ocupă în mod special de această problemă.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

50 În ansamblu, auditul Curții a arătat că sistemele naționale și structurile administrative implicate în lupta împotriva acestui fenomen diferă considerabil, ceea ce afectează modul în care sunt organizate controalele și sunt alocate responsabilitățile, modul în care sunt stabilite prioritățile strategice și operaționale și modul în care sunt utilizate resursele. Prin urmare, eterogenitatea metodelor din UE sporește riscul unei abordări necoordonate și nearmonizate la nivelul UE.

Infracțiunile și sancțiunile nu sunt suficient de armonizate

- 51** Auditul Curții a arătat, de asemenea, că definițiile infracțiunilor legate de tutun și severitatea sancțiunilor aplicabile variau. Această lipsă de aliniere la nivelul UE în ceea ce privește modul în care contrabanda și producția ilicită sunt clasificate și sancționate a fost confirmată, de asemenea, de rezultatele sondajului Curții.
- 52** Nouă state membre tratează contrabanda și producția ilicită exclusiv ca infracțiuni penale. Altele aplică sisteme mixte, în cadrul cărora orice infracțiuni sub pragurile definite sunt tratate ca fiind contravenții, în timp ce cazurile mai grave declanșează proceduri penale. În cadrul acestor sisteme, producția ilicită este cel mai adesea tratată ca infracțiune penală, în timp ce contrabanda poate fi clasificată ca abatere administrativă sau penală, în funcție de praguri. Curtea a observat însă cazuri în care pedepsele cu închisoarea pentru producția ilicită erau mai mici decât cele pentru contrabandă. Acest tip de abordare nu este disuasiv și nu răspunde creșterii numărului de situri de producție ilicită (punctul 08).
- 53** Curtea consideră, de asemenea, că diferențele în abordare pot avea ca efect niveluri inegale de descurajare și rezultate inegale în asigurarea respectării legii. Trei dintre autoritățile vamale ale statelor membre vizitate (Belgia, Spania, România) au făcut apel la uniformizarea definițiilor infracțiunilor și a sancțiunilor la nivelul UE. România a remarcat că absența unor sancțiuni armonizate pentru comerțul ilicit cu tutun riscă să creeze lacune în materie de asigurare a respectării legii și să încurajeze relocarea activităților infracționale în jurisdicții cu sancțiuni mai puțin stricte.
- 54** Autoritățile vamale joacă un rol esențial în combaterea comerțului ilicit cu tutun. Prin urmare, în cursul auditului său, Curtea le-a cerut să identifice aspectele-cheie care, în opinia lor, ar trebui reglementate cu prioritate la nivelul UE pentru a spori eficacitatea combaterii acestui fenomen. Răspunsurile obținute indicau sistematic aceleași domenii în care autoritățile vamale considerau că este posibilă o reglementare consolidată la nivelul UE. Mesajul transmis este astfel unul clar și coerent: atât reglementările naționale fragmentate, cât și absența reglementărilor în domenii cruciale creează vulnerabilități care nu pot fi abordate de statele membre în mod izolat. Autoritățile au subliniat că acțiunea UE ar putea ajuta la remedierea lacunelor de reglementare legate de tutunul brut și de alți factori de producție esențiali, ar asigura un tratament uniform al noilor produse și al vânzărilor online și ar oferi un cadru mai unificat pentru sancțiuni. Răspunsurile la sondajul Curții reflectau aceleași priorități, subliniind necesitatea unui cadru mai armonizat la nivelul UE.

Persistă lacune în ceea ce privește cooperarea și schimbul de informații între diferiții actori

- 55** Cooperarea joacă un rol esențial în combaterea comerțului ilicit cu tutun și are loc la nivel național, transfrontalier și la nivelul UE. Astfel de mecanisme se întemeiază pe legislația UE¹⁰, care stabilește obligațiile statelor membre în ceea ce privește cooperarea, asistența reciprocă, schimbul de informații și activitățile de prevenire a fraudei. Curtea a examinat modul în care autoritățile statelor membre vizitate au cooperat, s-au coordonat la nivel operațional și au făcut schimb de informații operative, modul în care au utilizat sistemele de comunicare existente la nivelul UE și modul în care au colaborat cu alte părți interesate.
- 56** În ansamblu, auditul Curții a arătat că, în interiorul statelor membre vizitate, cooperarea funcționează în mod adecvat, dar cu limitări structurale importante în contexte specifice. Autoritățile vamale, poliția, autoritățile de frontieră și parchetele fac, în general, schimb de informații și desfășoară operațiuni comune, dar gradul de cooperare variază. În anumite situații, cooperarea are loc în baza unor aranjamente sau acorduri informale de colaborare la nivel generic, dar sistemele de informații nu sunt întotdeauna interoperabile și această cooperare nu este încă suficient de bine integrată, ceea ce provoacă întârzieri în schimbul de informații.
- 57** Diferențele în ceea ce privește mandatele, drepturile de acces și prioritățile operaționale pot, de asemenea, îngreuna investigațiile și compromite eficacitatea operațiunilor desfășurate în comun de către diversele autorități naționale. Deși trei dintre statele membre vizitate (Belgia, Spania, Polonia) dispun, în grade diferite, de mecanisme de coordonare mai bine integrate, de instrumente analitice partajate și de o infrastructură de schimb de informații în timp real, practicile nu sunt uniforme, astfel încât răspunsul lor la comerțul ilicit cu tutun nu este unul coerent. Având în vedere că fenomenul de comerț ilicit cu tutun este unul global, iar rețelele ilicite operează la nivel transnațional, astfel de constrângeri din interiorul statelor membre au implicații și pentru coordonarea transfrontalieră.

¹⁰ Inclusiv [Codul vamal al Uniunii](#) și cadrele juridice care reglementează Europol, OLAF și sistemele UE de schimb de informații.

- 58** O acțiune transfrontalieră eficace presupune ca autoritățile naționale să coopereze în timp real cu toate statele membre implicate de-a lungul lanțului de aprovizionare ilicit, astfel încât să poată identifica transporturile ilicite de tutun sau unitățile de producție ilicite și să poată urmări circulația produselor ilicite în timp util pentru a lua măsuri eficace de asigurare a respectării legii. Toate acestea depind de un schimb rapid de informații și de o interpretare care reflectă cu acuratețe realitățile operaționale. Prin urmare, fluxurile de date de înaltă calitate sunt esențiale pentru luarea de decizii în cunoștință de cauză și pentru răspunsuri coordonate.
- 59** Cu toate acestea, schimbul transfrontalier de informații operative nu este încă destul de uniformizat. Autoritățile naționale fac schimb de informații cu omologii din alte state membre, în special din țările învecinate, dar amploarea și coerența informațiilor variază chiar și atunci când există indicii de relevanță transfrontalieră. În cursul auditului său, Curtea a selectat într-un eșantion 10 confiscări efectuate în fiecare dintre statele membre vizitate pentru a verifica dacă informațiile fuseseră comunicate și autorităților competente dintr-un alt stat membru. Pe baza unui eșantion de 10 cazuri pentru fiecare stat membru, Curtea a observat că a existat o cooperare doar în 2, 3, 4 și, respectiv, 5 cazuri.
- 60** Autoritățile vamale vizitate de Curte au raportat, de asemenea, că, uneori, contribuțiile primite erau incomplete sau tardive sau că informațiile partajate prezentau neconcordanțe în ceea ce privește tipul și nivelul lor. Prin urmare, calitatea, exhaustivitatea și promptitudinea informațiilor partajate variază considerabil. Aceste disparități limitează capacitatea statelor membre de a efectua analize de risc, blochează monitorizarea operațională și reduc eficacitatea răspunsului statelor la amenințările emergente. Toate cele patru state membre vizitate au semnalat că o prioritate absolută în îmbunătățirea eforturilor de combatere a comerțului ilicit cu tutun ar trebui să fie dezvoltarea unui schimb transfrontalier de informații în timp real mai rapid și mai structurat. Și rezultatele sondajului Curții au indicat că o cooperare transfrontalieră mai strânsă este unul dintre principalele domenii în care sunt necesare îmbunătățiri în întreaga UE pentru a combate mai bine acest fenomen.

61 Există mai multe sisteme prin care autoritățile statelor membre comunică și fac schimb de date și fiecareia îi corespunde un cadru juridic și un scop operațional specific.

- Aplicația de rețea pentru schimbul securizat de informații (SIENA), gestionată de Europol – concepută pentru schimbul de informații în materie de asigurare a respectării legii, pentru sprijinirea comunicării operaționale și de investigație și pentru schimbul de date operative în materie penală.
- Sistemul de informații antifraudă (AFIS), gestionat de OLAF – utilizat pentru cooperarea administrativă în temeiul [Regulamentului \(CE\) nr. 515/97](#) al Consiliului, inclusiv pentru schimbul de mesaje de asistență reciprocă.
- Chiar dacă nu oferă un sistem specific de comunicare, [Convenția Napoli II](#)¹¹ asigură temeiul juridic pentru schimburile de informații în materie penală între autoritățile vamale, inclusiv pentru investigațiile în domeniul tutunului.

62 Cu toate acestea, Curtea a constatat că, în practică, modul în care aceste sisteme sunt utilizate variază de la un stat membru vizitat la altul. Majoritatea autorităților vamale se bazează în principal pe SIENA, în timp ce restul tind să utilizeze mai mult AFIS sau să coopereze în temeiul Convenției Napoli II. În plus, în cursul activității Curții, a reieșit că temeiul juridic adecvat al fiecărui canal nu era întotdeauna înțeles în același mod, informațiile fiind transmise uneori prin intermediul unor sisteme care nu erau concepute pentru scopul respectiv. De exemplu, SIENA era utilizat pentru schimburi care intră sub incidența Regulamentului (CE) nr. 515/97. În plus, în conformitate cu [Cartea albă a Comisiei pentru revizuirea arhitecturii antifraudă](#)¹², dispozițiile privind schimbul de informații din Regulamentul (CE) nr. 515/97 nu sunt utilizate la întregul lor potențial, iar o utilizare mai eficientă ar consolida asistența reciprocă între autoritățile administrative naționale în domeniul prevenirii fraudei.

¹¹ Convenție elaborată în temeiul articolului K.3 din Tratatul privind Uniunea Europeană, cu privire la asistența reciprocă și cooperarea între administrațiile vamale, [JO C 24, 23.1.1998](#), p. 109-129.

¹² Carte albă pentru revizuirea arhitecturii antifraudă, [COM\(2025\) 546](#), p. 7.

- 63** Efectele coexistenței mai multor canale de comunicare și ale cunoașterii inegale a cadrelor juridice implicate sunt agravate de faptul că autoritățile vamale din UE își desfășoară activitatea în temeiul a diferite mandate și competențe (punctul 42). Acest lucru influențează, de asemenea, modul în care fac schimb de informații și cu cine. Această situație poate genera uneori confuzie la nivel operațional. În general, o astfel de situație prezintă provocări operaționale și crește riscul ca informațiile să fie comunicate prin canale care nu sunt adecvate din punct de vedere juridic sau tehnic. În răspunsurile lor la sondajul Curții, statele membre au semnalat, de asemenea, multitudinea canalelor de comunicare ca fiind un obstacol în calea schimbului de informații operative.
- 64** La nivelul UE, OLAF joacă rolul principal în sprijinirea investigațiilor complexe care implică mai multe state membre. De exemplu, în 2023, OLAF a sprijinit autoritățile naționale în dezmembrarea uneia dintre cele mai mari fabrici de țigări ilicite din Spania, care avea legătură cu o rețea infracțională ce opera în alte șase țări din UE și în țări învecinate. Potrivit autorităților spaniole, OLAF a facilitat schimbul de informații, a furnizat contribuții analitice și sprijin tehnic și a contribuit la coordonarea strategiei de investigare (*figura 2*).

Figura 2 | Exemplul celei mai mari fabrici de țigări ilegale dezmembrate vreodată în Spania



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

- 65** Autoritățile statelor membre vizitate au apreciat, de asemenea, cooperarea cu Europol, remarcând sprijinul analitic valoros și rolul acestuia în facilitarea schimbului și a analizei informațiilor privind investigațiile. În ceea ce privește Parchetul European (EPPO), Curtea a observat că, în cele patru state membre vizitate, cooperarea în cadrul investigațiilor era mai puțin frecventă. Acest lucru reflectă repartizarea responsabilităților între diferiți actori, EPPO jucând doar un rol limitat în cursul investigațiilor și devenind activ mai mult în etapa de urmărire penală.
- 66** În ansamblu, Curtea a constatat că cooperarea dintre autoritățile statelor membre a rămas inegală, cu diferențe mari în ceea ce privește calitatea, exhaustivitatea și actualitatea informațiilor partajate. Atât OLAF, cât și Europol facilitează schimbul de informații, dar coexistența a două canale principale și a mai multor cadre juridice și competențe diferite creează o complexitate cu abordări diferite în cadrul UE. În plus, informațiile nu sunt întotdeauna transmise prin intermediul sistemelor de comunicare adecvate.

Acordurile de cooperare cu producătorii de tutun sunt lipsite de transparență și riscă să submineze activitățile de asigurare a respectării legislației

- 67** În ceea ce privește cooperarea cu industria tutunului, toate cele patru state membre vizitate încheiaseră memorandumuri de înțelegere cu producătorii de tutun ([caseta 3](#)).

Caseta 3

Memorandumurile de înțelegere sunt acorduri de cooperare voluntare, fără caracter obligatoriu, încheiate între un stat membru și producătorii de tutun

- Memorandumul de înțelegere dintre Philip Morris International și Italia, încheiat în 1999, a fost printre primele acorduri de acest gen și a servit drept bază pentru cele ulterioare.
- Nu se cunoaște numărul exact de memorandumuri de înțelegere semnate între producătorii internaționali de tutun și guverne.
- Obiectivul declarat al memorandumurilor de înțelegere este de a combate comerțul ilicit cu tutun, în principal prin schimbul de informații, inclusiv cu privire la tendințele generale și la piața tutunului.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

- 68** Rezultatele sondajului Curții au indicat că astfel de memorandumuri de înțelegere există în aproximativ jumătate dintre statele membre. În general, ele nu sunt disponibile publicului. Acest lucru este valabil și pentru cele patru state membre vizitate – autoritățile vamale nu cunoșteau conținutul lor.
- 69** Autoritățile statelor membre vizitate au indicat că aceste acorduri ofereau un cadru pentru cooperarea operațională, dar au observat că implicarea era în principal ad-hoc și nu susținută de reuniuni periodice. Cu toate acestea, autoritățile au arătat că această formă de cooperare cu producătorii de tutun ar putea oferi beneficii practice în anumite contexte operaționale și că aceste acorduri ar putea facilita formarea, sprijinul tehnic și schimbul de informații specifice atunci când este necesar. Autoritățile au subliniat, de asemenea, valoarea expertizei producătorilor în cadrul operațiunilor de detectare, în special pentru verificarea utilajelor și evaluarea autenticității țigărilor confiscate.
- 70** CCCT a OMS¹³ impune părților să protejeze politicile de sănătate publică prin evitarea și limitarea strictă a interacțiunilor cu industria tutunului. În plus, orientările pentru punerea în aplicare a articolului 5.3 din CCCT a OMS, adoptate de Conferința părților (CoP), prevăd ca orice astfel de interacțiuni ar trebui să se desfășoare în mod transparent, să se limiteze la ceea ce este strict necesar pentru reglementare și să nu creeze conflicte de interese. Având în vedere lipsa de transparență cu privire la conținutul și monitorizarea acestor memorandumuri de înțelegere, nu a fost posibil să se evalueze dacă acestea respectă măsurile de protecție respective.
- 71** Lipsa de transparență limitează, de asemenea, tragerea la răspundere pentru activitățile desfășurate în temeiul acestor acorduri și îngreunează evaluarea posibilului efect pe care acestea îl pot avea asupra activităților de asigurare a respectării legislației. Astfel de acorduri oferă producătorilor de tutun un canal oficial de cooperare cu autoritățile de aplicare a legii, deși fără garanții documentate care să asigure că prioritățile în materie de aplicare a legii rămân independente de interesele comerciale ale producătorilor. Acest lucru creează riscul ca eforturile de asigurare a respectării legislației să se concentreze pe problemele subliniate de producători.
- 72** În general, practica statelor membre de a avea acorduri voluntare cu producătorii de tutun ridică semne de întrebare cu privire la transparență și la conformitatea cu cerințele CCCT a OMS.

¹³ Articolul 5.3.

Contribuția UE la combaterea comerțului ilicit cu tutun este fragmentată, nu are priorități clare, iar impactul său nu este evaluat

- 73** Pentru a combate în mod eficace comerțul ilicit cu tutun, este nevoie de un răspuns coordonat cuprinzător al UE care să consolideze cooperarea și să fixeze priorități și resurse. Comisia și Consiliul joacă un rol esențial în stabilirea priorităților și în coordonarea acțiunilor la nivelul UE pentru gestionarea adecvată a acestui fenomen fără frontiere.
- 74** Un mecanism de planificare clar definit poate contribui la stabilirea obiectivelor și a priorităților și poate sprijini o abordare la nivelul întregii UE prin definirea unor responsabilități clare și a unor obiective cu termene precise. Curtea a examinat cadrul Comisiei pentru combaterea acestei activități ilicite, modul în care Comisia a sprijinit punerea în aplicare a acțiunilor conexe, inclusiv a celor desfășurate la nivel național, precum și modul în care a monitorizat aceste acțiuni. S-a examinat, de asemenea, dacă Comisia evaluase impactul cooperării UE și a statelor membre cu producătorii de tutun.

Responsabilitatea este partajată între mai mulți actori de la nivelul UE

- 75** În cadrul Comisiei, trei servicii principale se ocupă de aspectele legate de tutun, dar din perspective diferite: sănătate (Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară, DG SANTE), fiscalitate (DG TAXUD) și combaterea fraudei (OLAF). OLAF joacă un rol central în combaterea acestei activități ilicite. În cadrul mandatului său, acesta sprijină protecția intereselor financiare ale UE prin efectuarea de investigații administrative și prin punerea în aplicare și coordonarea acțiunilor operaționale și analitice conexe.
- 76** OLAF a trecut printr-o restructurare organizațională în 2020, în urma căreia unitatea de strategie specifică, care funcționa din 2012, a fost integrată în Direcția de investigații pentru a sprijini activități operaționale. Rolul OLAF de a sprijini instituțiile UE și statele membre să elaboreze politici privind combaterea comerțului ilicit cu tutun se concretizează în principal prin activitățile sale operaționale.

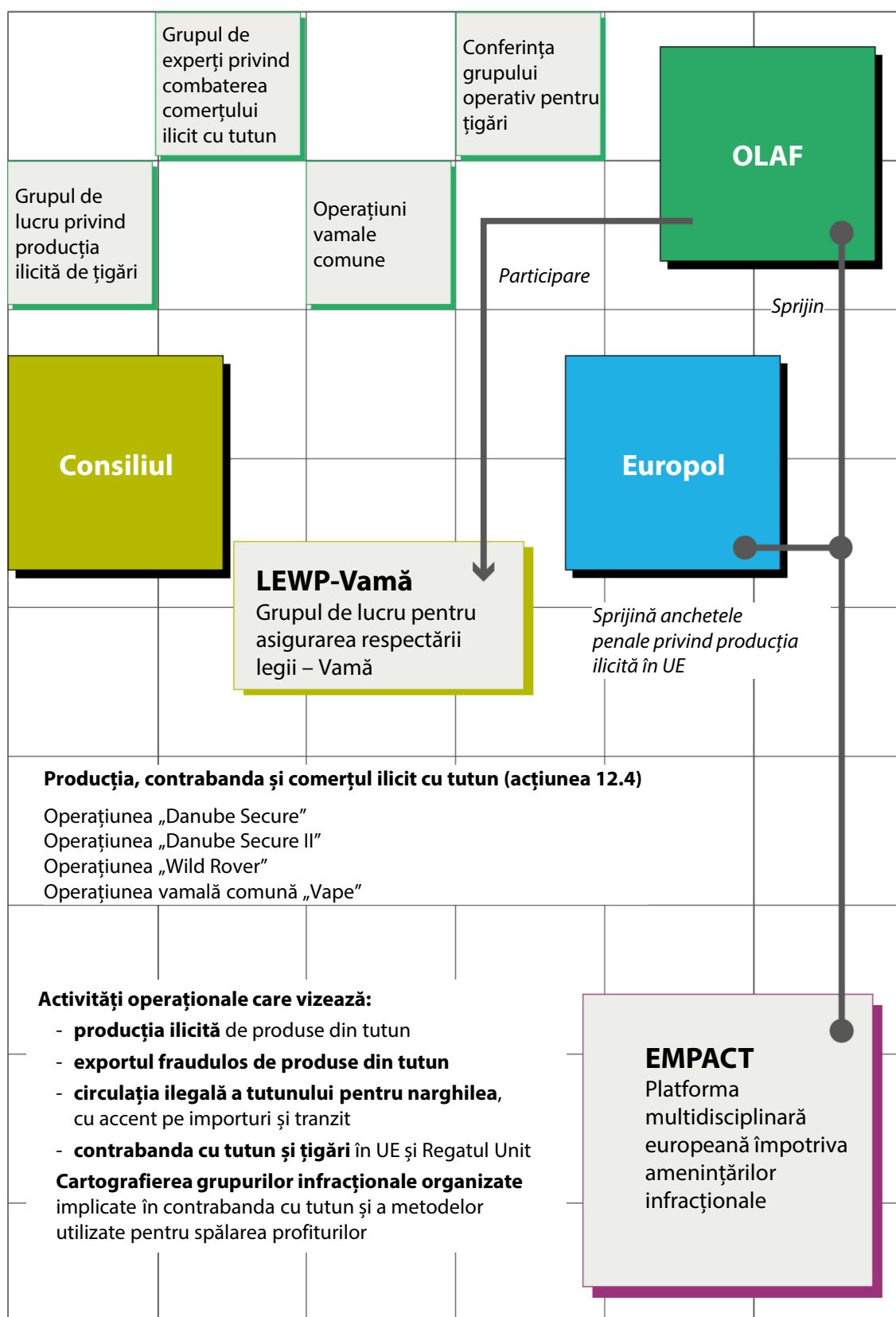
77 Alți actori relevanți cu acțiuni specifice privind comerțul ilicit cu tutun sunt următorii.

- Europol, care sprijină autoritățile de aplicare a legii din statele membre în lupta împotriva formelor grave de criminalitate. În combaterea comerțului ilicit cu tutun, Europol se axează în principal pe fabricarea ilicită.
- LEWP-Vamă include activități legate de prevenirea, detectarea și investigarea infracțiunilor și a altor activități ilegale. Pentru perioada 2024-2025, acest grup a derulat o acțiune specifică tutunului.
- EMPACT, care abordează cele mai importante amenințări reprezentate de criminalitatea internațională gravă și organizată. În ciclul său de politici pentru perioada 2022-2025, EMPACT a implementat un plan de acțiune operațional privind fraudă în domeniul accizelor, care a inclus mai multe acțiuni operaționale specifice tutunului.

78 Autoritățile din toate cele patru state membre vizitate de Curte participă la acțiuni ale UE precum operațiuni vamale comune, planuri de acțiune **EMPACT** și acțiuni LEWP-Vamă.

Figura 3 prezintă diverșii actori implicați în mai multe acțiuni și care contribuie sau participă simultan la alte acțiuni.

Figura 3 | Actorii care participă la acțiuni de combatere a comerțului ilicit cu tutun



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

- 79** Curtea a observat că obiectivele acțiunilor UE de combatere a comerțului ilicit cu tutun erau clare și distincte și erau axate pe amenințări precise la nivel operațional, reunind experți din statele membre participante pentru a colecta și a analiza date, pentru a face schimb de opinii cu privire la cele mai bune practici și pentru a orienta activitățile operaționale. Potrivit statelor membre vizitate, o delimitare clară a rolurilor ar putea îmbunătăți eficacitatea globală. De exemplu, statele membre pe care Curtea le-a vizitat au evidențiat aspecte pozitive ale activităților EMPACT (structură permanentă, eficacitate sporită în identificarea și destructurarea rețelelor infracționale și un focus mai larg), precum și ale operațiunilor vamale comune, apreciate pentru buna pregătire, organizare și coordonare. Autoritățile din trei dintre statele membre vizitate (Belgia, Spania și România) considerau că activitățile LEWP-Vamă au avut un impact mai redus și o valoare adăugată mai mică, din cauza orientării lor regionale.
- 80** Mai multe state membre, inclusiv trei dintre cele vizitate de Curte, și-au exprimat, de asemenea, îngrijorarea cu privire la suprapunerea inițiativelor UE. Acestea implicau adesea aceiași participanți și duplicau activitatea de pregătire a reuniunilor, de răspuns la chestionare privind aspecte conexe și de alocare a resurselor. Autoritățile au afirmat că existența mai multor grupuri de lucru a sporit volumul de muncă pentru autoritățile cu resurse și personal deja limitate, reducând în același timp eficiența coordonării la nivelul UE. De exemplu, Curtea a observat că niciun stat membru nu s-a oferit voluntar să conducă o acțiune propusă în scopul combaterii contrabandei cu produse din tutun, motiv pentru care această acțiune nu a fost inclusă în următorul plan de acțiune LEWP-Vamă.
- 81** În cursul auditului său, Curtea a observat, de asemenea, că nu era clar pentru statele membre ce organism al UE ar trebui să preia rolul principal la nivelul UE în combaterea comerțului ilicit cu tutun. Acest lucru duce la o abordare fragmentară a cooperării la nivelul UE, în funcție de prioritățile fiecărui stat membru în cauză. În timp ce unele autorități ale statelor membre au declarat că Europol a devenit principalul lor partener de cooperare din partea UE, valoarea adăugată adusă de acesta fiind furnizarea de instrumente de investigare (și anume drone, telefoane), alte state membre considerau că este mai ușor să coopereze cu OLAF. Aceste perspective diferite reflectă abordările variate adoptate de statele membre în combaterea comerțului ilicit cu tutun: unele acordă prioritate identificării și dezmembrării rețelelor infracționale, iar altele pun un accent mai mare pe confiscări și pe recuperarea veniturilor publice pierdute.
- 82** Pentru a acționa în mod eficace în lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun, este nevoie de un răspuns coordonat cuprinzător în ansamblul UE care să implice toți actorii relevanți. În acest context, Comisia a confirmat că nu există un organism anume care să răspundă de alinierea și de coordonarea priorităților diferitelor inițiative și ale diferiților actori implicați.

- 83** În ansamblu, Curtea consideră că această gamă largă de inițiative riscă să creeze suprapuneri inutile în activitățile părților implicate și o sarcină administrativă excesivă atât pentru entitățile UE, cât și pentru statele membre.

Prioritățile Comisiei nu sunt clare

- 84** În 2023, Comisia a adoptat documentul intitulat [Rezultatul punerii în aplicare a celui de al doilea plan de acțiune¹⁴](#), care a concluzionat că majoritatea acțiunilor din acest plan au fost finalizate. OLAF și-a continuat sprijinul pentru punerea în aplicare eficace a tuturor acțiunilor (punctele [94-102](#)). Având în vedere noile provocări, OLAF a explorat, de asemenea, pe baza acestui document cu rezultate, noi priorități și orientări pentru a combate comerțul ilicit cu tutun. Curtea a examinat aceste noi priorități și orientări propuse de OLAF.
- 85** În cadrul celei de a 12-a reuniuni privind combaterea comerțului ilicit cu tutun din octombrie 2023, OLAF a propus trecerea la o abordare nouă, flexibilă și mai bine direcționată pentru a sprijini strategiile-cheie identificate de statele membre, prin crearea unor grupuri de lucru sub egida grupului de experți privind combaterea comerțului ilicit cu tutun. Potrivit OLAF, această nouă abordare a fost adoptată pentru a reacționa rapid la noile tendințe și provocări din comerțul ilicit cu tutun. Abordarea completează, de asemenea, acțiunile existente ale OLAF continuate din cel de al doilea plan de acțiune, în special activitățile operaționale (punctul [95](#)).

¹⁴ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei: *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*. [SWD\(2023\) 409](#).

86 Unul dintre domeniile-cheie identificate de statele membre ca fiind prioritare pentru grupurile de lucru a fost producția ilicită de țigări. Un grup de lucru privind producția ilicită de țigări (WGICP) a fost aprobat în consecință în cadrul celei de a 13-a reuniuni a grupului de experți privind lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun din aprilie 2024, fiind identificate trei proiecte specifice de acțiune. WGICP a început cu un sondaj în rândul statelor membre cu scopul de a colecta informații cu privire la legislația națională adoptată pentru acordarea de licențe pentru utilajele de producție a tutunului și cu privire la protocoalele utilizate pentru distrugerea utilajelor folosite în producția ilicită de țigări. În aprilie 2025, WGICP a prezentat un raport de activitate. Doar unul dintre cele trei proiecte identificate, și anume un sondaj, avusese loc, iar din setul mai larg de realizări potențiale au fost obținute două realizări. Acest set includea elaborarea de orientări care să fie puse în aplicare la nivelul UE și contribuții pentru potențiale inițiative legislative. Grupul de experți intenționa să creeze și alte grupuri de lucru pentru a aborda alte priorități, dar, din cauza constrângerilor legate de resursele disponibile în statele membre, nu făcuse încă acest lucru până la momentul auditului Curții.

87 Curtea a identificat unele deficiențe în această nouă abordare care urmărește susținerea principalelor priorități strategice prin crearea unor grupuri de lucru. S-a observat că nu exista un cadru de planificare strategică pentru definirea acțiunilor, pentru crearea de noi grupuri de lucru sau pentru evaluarea caracterului adecvat al noii abordări. De asemenea, la nivelul statelor membre, resursele disponibile pentru participarea la grupuri de lucru suplimentare erau limitate. Astfel, Curtea a constatat că, inițial, doar cinci state membre au decis să participe la acest grup de lucru, iar alte trei li s-au alăturat ulterior. WGICP a fost creat, însă rezultate similare ar fi putut fi obținute prin alte grupuri de lucru deja existente (*figura 3*).

88 Raportul WGICP a evidențiat lipsa unei abordări comune în rândul statelor membre cu privire la trei aspecte-cheie:

- cerințele de autorizare/acordare a licențelor pentru instalarea utilajelor de producție a țigărilor;
- procedura de depozitare și distrugere în condiții de siguranță a utilajelor și a componentelor confiscate;
- înregistrarea codurilor de identificare a utilajelor de producție a produselor din tutun.

- 89** Această abordare nouă constând în crearea de grupuri de lucru era menită să identifice acele priorități ale statelor membre care ar putea fi abordate cel mai bine la nivelul UE. Or, raportul grupului de lucru a concluzionat, în cele din urmă, că problemele identificate ar trebui să fie abordate de statele membre și să se bazeze pe bune practici, îndepărtându-se astfel de obiectivul inițial.
- 90** În plus, OLAF intenționează să joace rolul de facilitator în cadrul WGICP, oferind în principal sprijin organizațional statelor membre. De exemplu, mandatul WGICP era de a colecta informații și de a face schimb de bune practici între statele membre, dar fără a defini măsuri specifice de asigurare a respectării legislației.
- 91** Nu în ultimul rând, WGICP se concentrează asupra acțiunilor legate de un domeniu identificat drept o provocare emergentă și persistentă, și anume producția ilicită. O altă prioritate importantă identificată era reprezentată de noile produse pentru fumat, precum țigările electronice, care au fost recunoscute ca o problemă în 2023. În 2025, a fost efectuat un exercițiu de cartografiere a legislațiilor naționale, a interdicțiilor și a regimurilor fiscale aplicabile acestor produse noi. Un stat membru vizitat de Curte considera că s-a ratat ocazia de a răspunde într-un mod mai proactiv și de a anticipa tendințele emergente, în special în ceea ce privește produsele noi (de exemplu, lichidele pentru țigările electronice și dispozitivele de vapat). Cu toate acestea, Curtea a observat că OLAF a inițiat încă din 2023 activități operaționale privind noile produse care conțin nicotină.
- 92** În ansamblu, Curtea a constatat că noua abordare, bazată pe crearea unor grupuri de lucru pentru sprijinirea domeniilor prioritare, precum WGICP, nu a condus la acțiuni suficiente.
- 93** Potrivit tuturor autorităților statelor membre vizitate de Curte, UE nu dispunea de o strategie sau de un plan de acțiune clar, iar Comisia ar putea pregăti o astfel de strategie de luptă cu o perspectivă pe termen lung. Ele remarcă că acest lucru nu ar fi în contradicție cu necesitatea unei abordări flexibile din cauza evoluției constante a pieței ilicite a tutunului.

Comisia sprijină statele membre, dar nu monitorizează punerea în aplicare sau nu evaluează impactul acțiunilor acestora

- 94** Răspunderea finală pentru protejarea intereselor financiare ale UE revine Comisiei. În rolul său, OLAF sprijină punerea în aplicare eficace a acțiunilor statelor membre împotriva comerțului ilicit cu produse din tutun, astfel cum se menționează în [Rezultatul punerii în aplicare a celui de al doilea plan de acțiune](#).
- 95** OLAF desfășoară activități operaționale de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun, inclusiv:
- investigații administrative;
 - coordonarea acțiunii statelor membre;
 - organizarea operațiunilor vamale comune și
 - organizarea conferinței anuale privind tutunul.
- 96** Activitățile OLAF reunesc autorități din UE și din țări terțe pentru a face schimb de expertiză tehnică, pentru a stabili strategii operaționale și pentru a prezenta noi tendințe și amenințări. OLAF furnizează informații operative și permite autorităților să utilizeze diverse [componente ale AFIS](#), care sunt utilizate pentru a monitoriza transporturile suspecte, pentru a identifica noi transporturi suspecte și pentru a detecta tiparele de fraudă.
- 97** Curtea a constatat că autoritățile statelor membre apreciau sprijinul operațional oferit de OLAF pentru combaterea comerțului ilicit cu tutun. În special, statele membre vizitate considerau extrem de benefic rolul OLAF în colectarea de informații operative, în coordonarea investigațiilor transnaționale în cursul operațiunilor vamale comune și în rețeaua sa de autorități de aplicare a legii.
- 98** OLAF promovează utilizarea unor instrumente și sisteme specifice ale UE pentru a sprijini autoritățile statelor membre în combaterea acestui comerț ilicit cu tutun. Mai precis, OLAF raportează cu privire la utilizarea Programului Uniunii de combatere a fraudei ([UAFP](#)) și a instalației centrale de testare a produselor din tutun (TOBLAB) în cadrul reuniunilor grupului de experți privind combaterea comerțului ilicit cu tutun.

- 99** Curtea a constatat că, în pofida unei creșteri recente a gradului de utilizare a UAFP și a TOBLAB, aceste două instrumente nu sunt încă utilizate de toate statele membre. În special, doar 14 state membre au utilizat UAFP și doar 16 state membre au utilizat TOBLAB în cursul perioadei auditate. Toate autoritățile statelor membre vizitate au indicat că acest lucru se explică și prin limitările tehnice ale sistemelor, în principal în ceea ce privește capacitatea analitică a TOBLAB în raport cu numărul de eșantioane și timpul necesar pentru a genera rezultate.
- 100** Protocolul CCCT este un instrument-cheie pentru combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun la nivel mondial, astfel încât punerea sa corectă în aplicare este esențială. Curtea a constatat că OLAF înființase un grup de proiect împreună cu statele membre pentru punerea în aplicare a protocolului CCCT, menit să servească drept cadru de schimb de opinii. Ultima reuniune a acestui grup a avut loc însă în ianuarie 2019. Curtea a observat, de asemenea, că OLAF susține prezentări cu privire la implementarea Protocolului CCCT, însă acestea se referă mai mult la funcționarea protocolului (de exemplu, bugetul sau planul de lucru) și la pregătirea reuniunii părților și mai puțin la punerea în aplicare efectivă.
- 101** În cadrul actual, Comisia nu are un rol oficial nici în monitorizarea punerii în aplicare a Protocolului CCCT, nici în monitorizarea strategiilor naționale de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun. În consecință, pentru perioada acoperită de acest audit, Comisia nu a evaluat nici impactul real sau eficacitatea acțiunilor UE sau ale statelor membre în combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun. Prin urmare, ea nu dispune de o bază solidă de dovezi care să ghideze coordonarea acțiunilor statelor membre în acest sens. Deși Comisia evaluează periodic eficacitatea măsurilor care intră în sfera sa de competență, Curtea a constatat că nu există o evaluare cuprinzătoare a eficacității generale a acțiunilor întreprinse la nivelul UE pentru combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun.
- 102** Lipsa unei abordări comune în punerea în aplicare a anumitor dispoziții ale Protocolului CCCT a fost identificată în raportul WGICP (punctul 88). Autoritățile din toate cele patru state membre vizitate și-au exprimat îngrijorarea cu privire la această chestiune, afirmând că nu a existat un feedback și nici orientări din partea Comisiei cu privire la punerea în aplicare a protocolului. De asemenea, acestea au indicat că ar saluta asumarea de către OLAF a unui rol mai coordonat în această privință în domeniile care țin de competența sa.

Comisia nu a efectuat o evaluare cuprinzătoare a impactului acordurilor UE cu producătorii de tutun

103 În 2010, Comisia și toate statele membre¹⁵ (cu excepția Suediei) au semnat un acord cu British American Tobacco (BAT)¹⁶ și Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ cu scopul de a combate contrabanda cu țigări și contrafacerea acestora. Aceste acorduri vor expira în 2030.

Caseta 4

Acorduri de cooperare în vigoare cu producătorii de tutun

Acorduri obligatorii din punct de vedere juridic în vigoare până la 15 iulie (BAT) și 27 septembrie 2030 (ITL).

Principalele elemente acoperite:

- schimbul de informații – schimburi de date și de informații operative privind confiscările și transporturile suspecte;
- localizare și urmărire – măsuri de îmbunătățire a controlului lanțului de aprovizionare;
- angajamente de conformitate – punerea în aplicare a controalelor interne și a sistemelor de diligență necesară („cunoaște-ți clientul”);
- dispoziții financiare – plăți către UE și statele membre, inclusiv plăți bazate pe confiscări în cazurile care implică produse autentice;
- obligația de raportare – raportul anual de conformitate este prezentat și discutat în cadrul unei reuniuni anuale cu OLAF și cu statele membre.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza acordurilor de cooperare.

¹⁵ Croația este de asemenea inclusă în aceste acorduri de la aderarea sa la UE în 2013.

¹⁶ Acordul de cooperare cu British-American Tobacco (Holdings) Limited din 15 iulie 2010.

¹⁷ Acordul de cooperare cu Imperial Tobacco Limited din 27 septembrie 2010.

- 104** OLAF este responsabil de gestionarea distribuirii plăților și a mecanismului de notificare a confiscărilor. În conformitate cu aceste acorduri, OLAF poate emite o comunicare oficială atunci când consideră în mod rezonabil că BAT și ITL nu își respectă obligațiile. Până în prezent, OLAF nu a emis nicio notificare sau o declarație de neconformitate în urma acordului.
- 105** Curtea a observat că aceste acorduri nu fuseseră niciodată revizuite sau actualizate de la semnarea lor, deși piața ilicită a tutunului și cadrul legislativ s-au schimbat în mod semnificativ (*anexa II*). De exemplu, proliferarea instalațiilor de producție ilicite în Europa a sporit oferta de produse contrafăcute în comparație cu situația de la momentul încheierii acordurilor.
- 106** Curtea a constatat, de asemenea, că nu exista niciun mecanism cuprinzător de evaluare a eficacității acestor acorduri și că, până în prezent, nici Comisia, nici producătorii de tutun (BAT și ITL) nu au evaluat impactul lor. S-a înregistrat însă o reducere progresivă a produselor autentice confiscate în comparație cu produsele contrafăcute.
- 107** Aceste acorduri au atras multiple critici din partea diferitor părți interesate¹⁸. Comisia a pus sub semnul întrebării relevanța acestora în lumina schimbărilor de pe piață, având în vedere costurile administrative și reputaționale care rezultă din cooperarea cu producătorii de tutun¹⁹. Curtea observă că, în 2018, Comisia a consultat statele membre în cauză cu privire la două opțiuni: posibilitatea de a continua acordurile existente în vigoare la momentul respectiv sau rezilierea anticipată a acestor acorduri. Întrucât nu a existat unanimitate din partea statelor membre pentru o reziliere anticipată, Comisia a considerat oportun să continue acordurile. Producătorii de tutun au afirmat, de asemenea, că acordul cu UE este depășit și nu mai este relevant sau adecvat scopului său inițial. În plus, producătorii de tutun au afirmat că finanțarea furnizată în temeiul acordului cu UE ar putea fi cheltuită mult mai bine de statele membre dacă ar fi pusă direct la dispoziția autorităților naționale relevante, de unde ar putea fi direcționată către activități operaționale și către personalul din prima linie.

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

¹⁹ Document de lucru al serviciilor Comisiei: *Technical assessment of the experience made with the Anti-Contraband and AntiCounterfeit Agreement and General Release of 9 July 2004 among Philip Morris International and affiliates, the Union and its Member States*, SWD(2016) 44.

108 În ansamblu, pe baza informațiilor disponibile, Curtea consideră că utilitatea acestor acorduri nu este demonstrată în mod clar.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Petri Sarvamaa, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 8 iulie 2026.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Informații despre audit

Comerțul ilicit cu tutun

- 01** Comerțul ilicit cu tutun este un fenomen global care are un impact major asupra UE. Chiar dacă, per total, consumul de tutun continuă să scadă, cantitatea de produse din tutun ilicite din UE a crescut în ultimii ani. În 2023, aceasta a fost estimată la 8,8 % din consumul total de țigări¹.
- 02** [Comisia estimează](#) că, din cauza comerțului ilicit cu produse din tutun, bugetul UE, dar și bugetele statelor membre pierd anual 13 miliarde de euro. Aceste pierderi sunt rezultatul eludării taxelor vamale, a taxei pe valoarea adăugată și a accizelor naționale.
- 03** Comerțul ilicit cu tutun este o activitate infracțională care reprezintă o amenințare gravă la adresa sănătății publice, deoarece subminează politicile de control al tutunului și sporește accesul la produse din tutun mai ieftine. Produsele ilicite din tutun sunt afacerea perfectă pentru criminalitatea organizată: profituri mari și riscuri relativ mici, sancțiunile fiind de regulă blânde, iar ratele de detectare scăzute².
- 04** Prețul produselor din tutun variază de la un stat membru al UE la altul, favorizând această activitate ilicită. În primul rând, prețurile diferă semnificativ de la un stat membru la altul din cauza ratelor diferite ale accizelor; la rândul lor, prețurile diferite continuă să fie un vector al comerțului ilicit transfrontalier. În al doilea rând, nivelul ridicat al taxelor creează un stimulent pentru eludarea acestora³.

¹ Document de lucru al serviciilor Comisiei: *Impact Assessment Report*. [SWD\(2025\) 560](#).

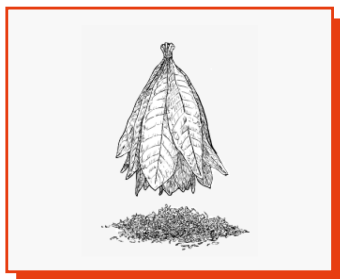
² *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*, Grupul Băncii Mondiale.

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

- 05** Contextul comerțului ilicit cu tutun a evoluat semnificativ în ultimii ani. Cea mai mare parte a produselor din tutun ilicite este reprezentată de țigarete, dar există și produse noi, cum ar fi tutunul încălzit și țigarele electronice, care proliferază. În total, piața ilicită a tutunului (cu excepția țigărilor) se ridică la aproape 21 000 de tone în UE. Comisia estimează că aceste noi produse reprezintă în prezent 13 % din valoarea de piață a produselor din tutun vândute în UE și atrag consumatorii mai tineri.
- 06** Produsele ilicite din tutun pot fi împărțite în următoarele categorii (*figura 1*).

Figura 1 | Forme de activități ilicite cu produse din tutun și tipurile de produse din tutun ilicite

PRODUSE DIN TUTUN



Produse fabricate în totalitate sau parțial din foi de tutun ca materie primă, în vederea utilizării pentru fumat, supt, mestecat sau inhalat.

Forme de comerț ilicit cu tutun



Contrabandă

Comerțul ilegal transfrontalier cu produse din tutun, de obicei dintr-o țară în alta cu prețuri mai mari pentru astfel de produse.



Producție ilicită

Producția de produse din tutun fără respectarea legislației

Tipurile de produse din tutun



Țigări autentice

Țigări produse legal de producătorii de tutun



Țigări contrafăcute

Produs de marcă înregistrat și recunoscut public care este produs ilicit fără aprobarea titularului mărcii

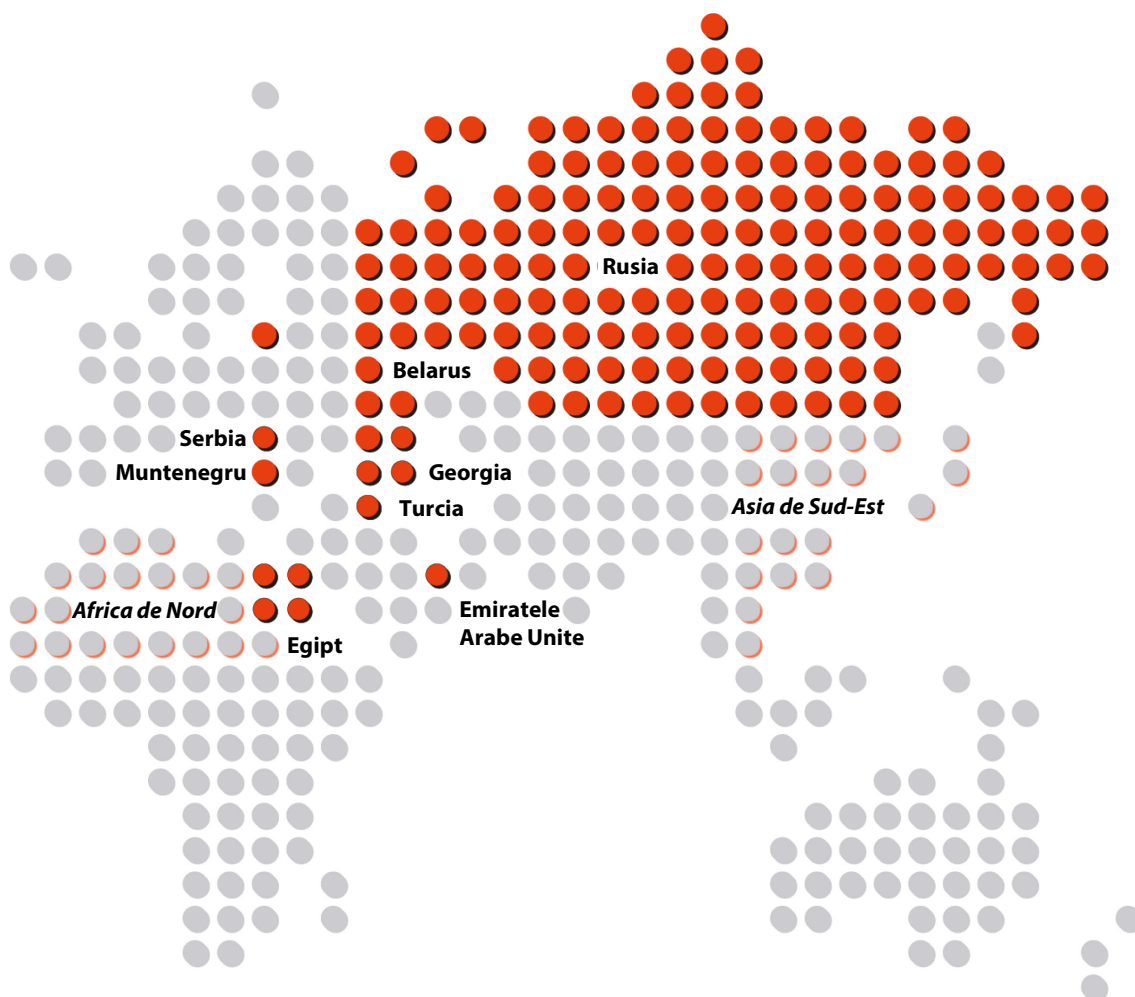


Țigări albe ieftine

Țigări produse legal într-o țară, dar cu o parte din producție vândută de obicei în altă țară, fără plata taxelor aplicabile

- 07** Grupurile infracționale organizate implicate în contrabandă și fabricarea de produse ilicite din tutun dispun de resurse vaste și au moduri de operare adaptabile. Produsele ilicite din tutun sunt în cea mai mare parte introduse ilegal în UE pe șosele, utilizând diferite rute, sau pe mare, în containere de transport (*figura 2*). Metodele de contrabandă au devenit tot mai flexibile și mai sofisticate. Tutunul este adesea introdus ilegal în colete poștale și în expedieri prin curierat rapid, profitând de volumul mare al comerțului electronic.

Figura 2 | Principalele rute de contrabandă cu produse ilicite din tutun către UE

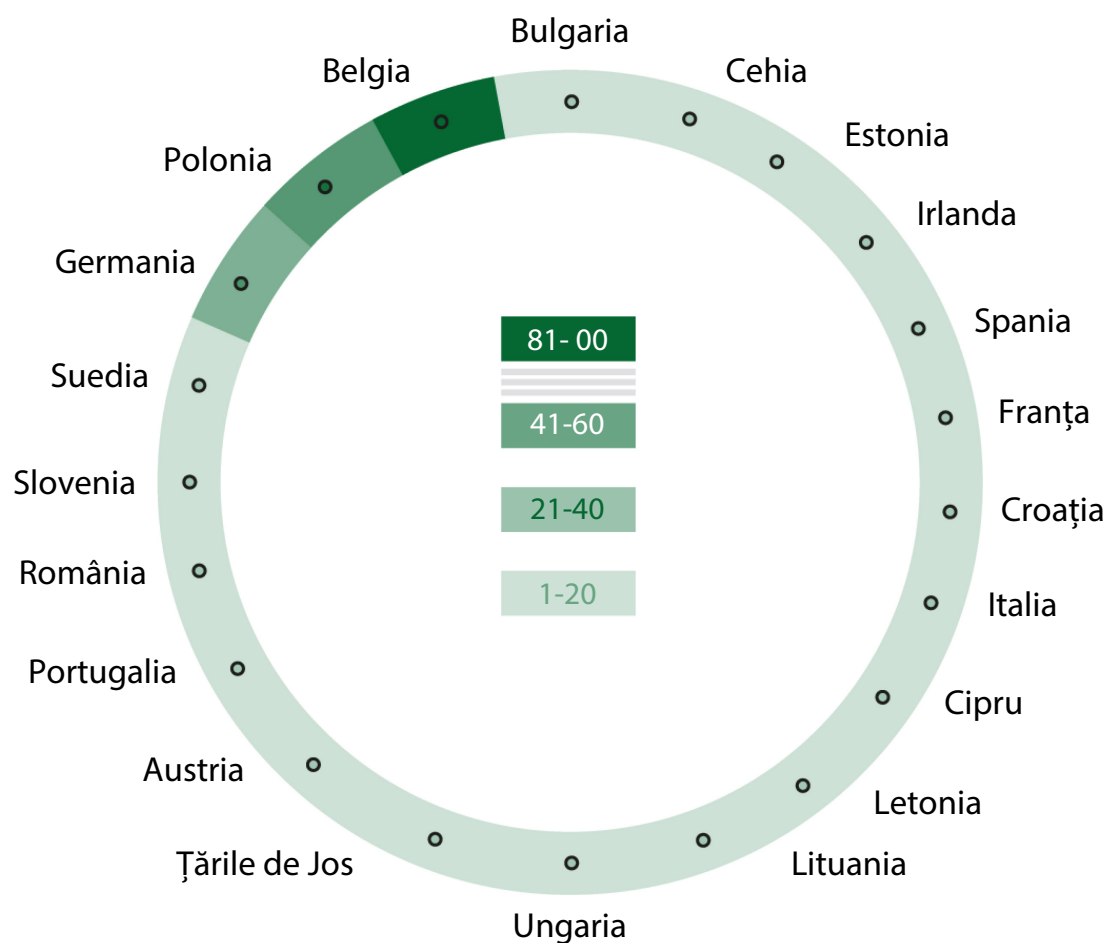


Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

- 08** În ultimii ani, producția ilicită de tutun a crescut în întreaga UE, fiind descoperite situri de fabricație ilicite în aproape toate statele membre (*figura 3*). Relocarea producției din Ucraina în UE reflectă o alegere strategică a grupurilor infracționale organizate de a scurta lanțurile de aprovizionare și de a avea un acces mai direct la consumatori⁴.

⁴ Consiliul UE – raportul *Customs threat assessment* pe 2025.

Figura 3 | Numărul de situri de producție ilicită de tutun dezmembrate în statele membre în perioada 2023-2024



Notă: nu au fost raportate cazuri pentru: Danemarca, Grecia, Luxemburg, Malta, Slovacia și Finlanda.

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor statelor membre.

- 09** Producția ilicită utilizează echipamente sofisticate și tehnicieni experimentați în instalarea și întreținerea instalațiilor utilizate. Acestea au o durată de viață între două și patru luni, iar costurile de instalare pot fi recuperate în câteva săptămâni. Grupurile infracționale organizate împart procesul de producție în mai multe locații în zonele de frontieră pentru a reduce riscurile operaționale. În plus, acestea își adaptează operațiunile producând mărci specifice pentru anumite piețe finale țintă și oferind produse din tutun apărute nou pe piață.

Responsabilități

- 10** Entitățile UE și statele membre au obligația de a combate fraudă și orice altă activitate ilicită care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii⁵.
- 11** În cadrul Comisiei, cele trei servicii principale care se ocupă de problema tutunului sunt următoarele:
- OLAF: responsabil de investigații administrative în detectarea fraudei, a corupției și a oricăror alte activități ilicite, cum ar fi comerțul ilicit cu produse din tutun, care afectează interesele financiare ale UE.
 - DG TAXUD: responsabilă de propunerea de acte legislative privind impozitarea tutunului legal. Printre acestea se numără Directiva privind impozitarea tutunului⁶, care stabilește ratele minime ale accizelor.
 - DG SANTE: responsabilă de propunerea de acte legislative privind politicile de control al tutunului pentru a proteja sănătatea publică. Acestea includ Directiva privind produsele din tutun⁷.
- 12** Europol⁸ este responsabil de combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun prin sprijinirea anchetelor și a operațiunilor de culegere de informații desfășurate de statele membre în vederea aplicării legii. Acesta oferă, de asemenea, sprijin analitic și coordonare pentru o cooperare transfrontalieră eficientă, cu scopul de a contribui la identificarea și dezmembrarea fabricilor ilicite din UE.
- 13** În statele membre, autoritățile vamale joacă un rol central în facilitarea comerțului legal, în prevenirea circulației ilicite a mărfurilor și în combaterea traficului și a criminalității organizate. Codul vamal al Uniunii⁹ subliniază rolul autorităților vamale nu numai în colectarea taxelor, ci și în protejarea UE împotriva produselor ilicite și periculoase.

⁵ Articolul 325 alineatul (1) din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene \(TFUE\)](#).

⁶ [Directiva 2011/64/UE](#) a Consiliului din 21 iunie 2011 privind structura și ratele accizelor aplicate tutunului prelucrat.

⁷ [Directiva 2014/40/UE](#) din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE.

⁸ [Regulamentul \(UE\) 2016/794](#).

⁹ [Regulamentul \(UE\) nr. 952/2013](#).

- 14** Arhitectura antifraudă a UE este alcătuită dintr-o rețea de organisme ale UE, inclusiv: OLAF, EPPO, Europol, Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală, Autoritatea pentru Combaterea Spălării Banilor și autorități naționale¹⁰. Această arhitectură are componente cu atribuții specifice în prevenirea, detectarea și combaterea fraudelor care aduc atingere intereselor financiare ale UE. Ea s-a dezvoltat în timp pentru a răspunde amenințărilor în continuă evoluție la adresa intereselor financiare ale UE.

Sfera și abordarea auditului

- 15** Pentru a proteja interesele financiare ale UE, Comisia are obligația de a concepe, în temeiul articolului 325 [TFUE](#), acțiuni eficace împotriva fraudei și a altor activități ilicite care afectează bugetul UE. Auditul a avut ca scop evaluarea eficacității acțiunilor întreprinse de Comisie și de statele membre în combaterea comerțului ilicit cu produse din tutun.
- 16** Entitățile auditate de Curte au fost Comisia (DG TAXUD și OLAF) și autoritățile vamale naționale competente din patru state membre: Belgia, Spania, Polonia și România. Curtea a selectat aceste state membre pe baza informațiilor disponibile privind confiscările, instalațiile de producție ilicite și rutele de trafic, precum și în funcție de distribuția geografică.
- 17** La nivelul Comisiei, Curtea a examinat:
- modul în care Comisia a colectat și a utilizat date operative pentru a combate comerțul ilicit cu tutun;
 - cadrul de politică și punerea în aplicare a acțiunilor strategice de combatere a comerțului ilicit cu tutun, modul în care Comisia a sprijinit punerea în aplicare a acțiunilor de combatere a acestei activități ilicite și modul în care le-a monitorizat;
 - acordurile de cooperare în vigoare, inclusiv acordurile obligatorii din punct de vedere juridic cu producătorii de tutun.

¹⁰ Carte albă pentru revizuirea arhitecturii antifraudă, [COM\(2025\) 546. Raportul special nr. 26/2025](#) privind organismele UE responsabile de combaterea fraudei (anexa I, figura 1).

18 În statele membre, Curtea a examinat:

- strategiile, procedurile și activitățile de control vamal al căror scop este combaterea comerțului ilicit cu tutun;
- modul în care s-au utilizat mecanismele de cooperare administrativă dintre statele membre și cele cu organismele relevante ale UE (cum ar fi OLAF, Europol și EPPO), precum și cu alte părți interesate relevante.

19 Auditul a acoperit perioada cuprinsă între 2023 și 2025, 2023 fiind anul în care s-a evaluat rezultatul celui de al doilea plan de acțiune al strategiei UE de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun. [Metodologia de audit](#) a Curții este conformă cu standardele internaționale de audit adoptate de Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*).

20 Curtea a analizat activitatea Comisiei și a autorităților vamale ale statelor membre, documentația acestora și a intervievat reprezentanții lor. În fiecare stat membru, Curtea a selectat un eșantion de câte 10 confiscări pentru a evalua modul în care acestea fuseseră efectuate. Fondurile UE furnizate statelor membre prin intermediul Programului UE de luptă antifraudă nu au făcut parte din sfera auditului.

21 De asemenea, Curtea a intervievat părți interesate relevante, cum ar fi Europol, EPPO, Organizația Mondială a Vămilor și producătorii de tutun care au semnat acorduri obligatorii din punct de vedere juridic. S-a obținut astfel o perspectivă importantă asupra contextului general al comerțului ilicit cu tutun. Într-un raport publicat recent, Curtea de Conturi Europeană a evaluat dacă, în arhitectura antifraudă a UE, mandatele OLAF, Europol, EPPO și Eurojust erau clare din punctul de vedere al responsabilităților care le revin în ceea ce privește combaterea fraudei și sprijinul acordat reciproc¹¹.

22 În completarea surselor de informații de mai sus, în temeiul articolului 287 [TFUE](#), Curtea a trimis autorităților competente din toate statele membre pe care nu le-a vizitat o cerere de informații sub forma unui chestionar prin e-mail. Obiectivul său a fost de a colecta date privind natura, amploarea, răspunsurile în materie de politici, strategiile de asigurare a respectării legislației și mecanismele de cooperare. S-au primit răspunsuri de la 22 din cele 23 de autorități chestionate.

¹¹ [Raportul special nr. 26/2025](#) privind organismele UE responsabile de combaterea fraudei.

Anexa II – Cadrul de politică al UE și cadrul internațional

01 În 2013, Comisia a adoptat o strategie a UE de combatere a comerțului ilicit cu produse din tutun¹, care a fost însoțită de un prim plan de acțiune², pus în aplicare în strânsă cooperare cu statele membre. Strategia a propus modificări ale cadrului legislativ și de politică, cum ar fi adoptarea Protocolului CCCT și revizuirea Directivei privind produsele din tutun. Directiva privind produsele din tutun a inclus sistemul de urmărire și trasabilitate, care permite monitorizarea circulației produselor din tutun legale. Strategia a inclus, de asemenea, alte măsuri-cheie de consolidare a autorităților de aplicare a legii și a cooperării consolidate.

02 În 2018, Comisia a decis să prezinte un al doilea plan de acțiune³, care era bazat pe contribuțiile diferitelor instituții ale UE și asigura continuitatea cu primul plan de acțiune. În același timp, al doilea plan de acțiune a urmărit să abordeze această activitate ilicită într-un mod mai sistematic din perspectiva pieței, inclusiv printr-o serie de inițiative menite să întrerupă fie oferta, fie cererea de pe piața ilicită a tutunului. Cele două planuri de acțiune care însoțesc strategia au fost puse în aplicare pe baza unei foi de parcurs cu 50 de acțiuni, care descria măsurile luate pentru punerea în aplicare a acțiunilor, actorii implicați și calendarul.

03 Cadrul internațional este alcătuit din două instrumente:

- Convenția-cadru pentru controlul tutunului a OMS (CCCT)⁴. CCCT este primul tratat adoptat la nivel mondial în domeniul sănătății publice care oferă un cadru cuprinzător pentru controlul tutunului și al cărui scop este de a reduce cererea și oferta pentru toate produsele din tutun cu scopul de a proteja sănătatea publică;
- Protocolul pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun (Protocolul CCCT), întemeiat pe articolul 15 din CCCT a OMS. Protocolul CCCT se axează în mod specific pe eliminarea tuturor formelor de comerț ilicit cu produse din tutun printr-un set de măsuri operaționale detaliate, inclusiv dispoziții referitoare la: (i) controlul la nivelul ofertei, (ii) constatarea, investigarea și urmărirea penală a infracțiunilor și (iii) cooperarea internațională.

¹ O strategie globală a UE, [COM\(2013\) 324](#).

² Documentul de lucru al serviciilor Comisiei: *Anti-smuggling Action Plan*. [SWD\(2013\) 193](#).

³ Al doilea plan de acțiune, [COM\(2018\) 846](#).

⁴ [CCCT a OMS](#), adoptată la 21 mai 2003.

- 04** UE este parte la ambele instrumente. DG SANTE reprezintă UE în cadrul CCCT a OMS, în timp ce OLAF reprezintă și coordonează UE și statele membre în cadrul protocolului CCCT. În timp ce CCCT a OMS este tratatul-cadru general privind controlul tutunului, protocolul CCCT este un instrument mai specific și operațional care stabilește măsuri concrete de combatere a comerțului ilicit cu tutun.
- 05** Protocolul reprezintă o contribuție semnificativă la eforturile internaționale de eliminare a tuturor formelor de comerț ilicit cu produse din tutun, la combaterea, astfel, a eludării obligațiilor fiscale și vamale și la reducerea ofertei de produse din tutun⁵. Punerea sa în aplicare necesită o cooperare strânsă între părți și organizațiile internaționale cu expertiză în domeniile relevante (inclusiv în domeniul vamal și al criminalității internaționale) și, la nivel național, între diferitele părți ale administrației publice⁶.
- 06** UE și 19 state membre sunt părți la protocolul CCCT. OLAF reprezintă UE și statele membre participante la reuniunea oficială a părților la Protocolul CCCT. OLAF coordonează poziția comună a UE și a statelor membre cu privire la documentele pentru reuniunile părților și pentru exercițiul de raportare o dată la doi ani. În aceste rapoarte, OLAF decide care sunt întrebările care necesită un răspuns din partea statelor membre, care necesită un răspuns din partea UE sau care necesită un răspuns comun. Statele membre raportează direct prin intermediul platformei specifice a Protocolului CCCT. OLAF susține prezentări cu privire la Protocolul CCCT în cadrul reuniunilor diferitor grupuri de lucru (de exemplu, grupul de experți privind lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun și grupul uniunii vamale).

⁵ Decizia (UE) 2016/1749 a Consiliului din 17 iunie 2016 privind concluziile Protocolului CCCT.

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

Figura 1 | Evoluția cadrului UE și internațional relevant

Adoptarea protocolului pentru eliminarea comerțului ilicit cu tutun (Protocolul CCCT)

Directiva UE privind produsele din tutun
Articolele 15 și 16 – sistemul de urmărire și trasabilitate

Cel de al doilea plan de acțiune împotriva comerțului ilicit cu produse din tutun (2018-2022)

- Implicarea principalelor țări de origine și de tranzit
- Limitarea ofertei
- Limitarea cererii
- Analiză și informații operative

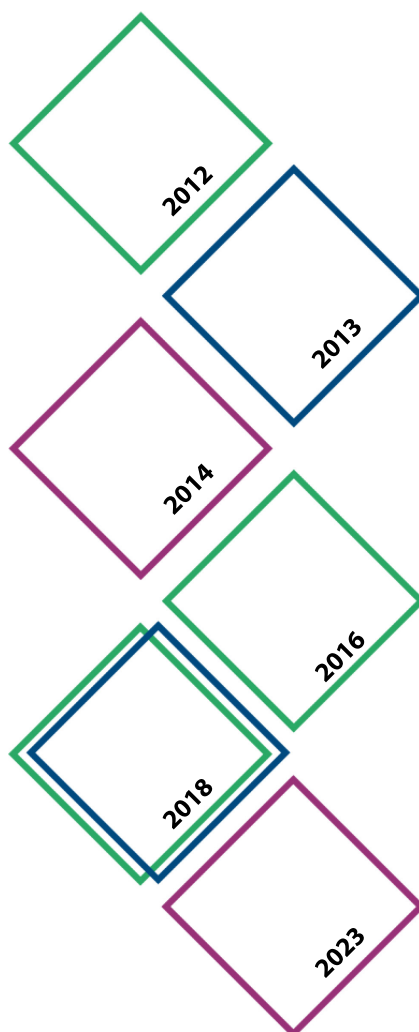
Intrarea în vigoare a protocolului pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun

Strategia UE de a accelera lupta împotriva comerțului ilicit cu produse din tutun și planul său de acțiune

- Reducerea stimulentei
- Securizarea lanțului de aprovizionare (Protocolul CCCT și Directiva privind tutunul)
- Consolidarea asigurării respectării legislației
- Însășirea sancțiunilor

UE a ratificat protocolul pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun

Rezultatul punerii în aplicare a celui de al doilea plan de acțiune



Sursa: Curtea de Conturi Europeană.

Acronime

Acronim	Definiție/explicație
AFIS	Sistemul de informații antifraudă (<i>Anti-Fraud Information System</i>)
CCCT	Convenția-cadru pentru controlul tutunului
DG TAXUD	Direcția Generală Impozitare și Uniune Vamală
DG SANTE	Direcția Generală Sănătate și Siguranță Alimentară
EMPACT	Platforma multidisciplinară europeană împotriva amenințărilor infracționale (<i>European Multidisciplinary Platform against Criminal Threats</i>)
Europol	Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii
LEWP-Vamă	Grupul de lucru pentru asigurarea respectării legii – Vamă
OLAF	Oficiul European de Luptă Antifraudă
Protocolul CCCT	Protocolul pentru eliminarea comerțului ilicit cu produse din tutun
UAFP	Programul Uniunii de luptă antifraudă (<i>Union Anti-Fraud Programme</i>)
WGICP	Grupul de lucru privind producția ilicită de țigări (<i>Working Group on Illicit Cigarette Production</i>)

Răspunsurile Comisiei

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

Calendar

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

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă, condusă de domnul Petri Sarvamaa, membru al Curții. Auditul a fost condus de domnul Petri Sarvamaa, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de Benjamin Jakob, șef de cabinet, și de Elmo Torppa, atașat în cadrul cabinetului; John Sweeney, manager principal; Esther Torrente Heras, coordonatoare; Marion Schiefele, Giuliano Laterza și Anca Monica Staicu, auditori. Alexandra-Elena Mazilu a asigurat sprijin grafic.



De la stânga la dreapta: Marion Schiefele, John Sweeney, Benjamin Jakob, Anca Monica Staicu, Petri Sarvamaa, Esther Torrente Heras, Marie Coheur, Giuliano Laterza, Elmo Torppa.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2026

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europeană nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europeană nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu, în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Fotografia de pe pagina de titlu: © Uniunea Europeană, sursa: Curtea de Conturi Europeană. Imagine generată cu ajutorul inteligenței artificiale.

Figura 1 din anexa 1

- Ilustrația reprezentând frunza plantei de tutun a fost concepută folosind resurse de pe site-ul [shutterstock.com](#), © [Bodor Tivadar](#).
- Ilustrația pachetului de țigări a fost concepută folosind resurse de pe site-ul [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Toate drepturile rezervate.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europeană nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

HTML	ISBN 978-92-849-8085-7	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/2464370	QJ-01-26-038-RO-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8086-4	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/9481785	QJ-01-26-038-RO-N

REFERINȚA EXACTĂ

Curtea de Conturi Europeană, [Raportul special nr. 23/2026](#) „Lupta împotriva comerțului ilicit cu tutun în UE – Eforturi fragmentate și lacune persistente”, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2026.

Comerțul ilicit cu tutun continuă să fie o provocare majoră pentru UE. Acest fenomen generează pierderi estimate de venituri de 13 miliarde de euro pe an pentru UE și statele sale membre, afectează sănătatea publică și contribuie la finanțarea criminalității organizate.

Curtea de Conturi Europeană a evaluat, prin auditul său, dacă acțiunile Comisiei și ale statelor membre de combatere a comerțului ilicit cu tutun au fost eficace. S-a constatat că nu existau estimări fiabile ale dimensiunii acestei piețe și ale impactului său economic, că nivelul cooperării dintre statele membre era inegal și că abordarea UE nu se baza pe priorități clar definite și nici pe o evaluare a impactului său. Curtea a recomandat Comisiei să îmbunătățească informațiile privind piața, să consolideze sprijinul acordat statelor membre, să promoveze o cooperare și o aplicare mai consecvente a legislației în materie și să asigure un răspuns al UE strategic și coordonat, bazat pe priorități clare și pe obiective măsurabile.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/contact

Website: eca.europa.eu

Rețele sociale: @EUauditors