



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 6. 6. 2013
COM(2013) 324 final

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

**Posilnenie boja proti pašovaniu cigariet a iným formám nezákonného obchodu s
tabakovými výrobkami – Komplexná stratégia EÚ**

{SWD(2013) 193 final}

OBSAH

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU Posilnenie boja proti pašovaniu cigariet a iným formám nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami - Komplexná stratégia EÚ	4
1. Úvod.....	5
2. Charakter a rozsah problému nezákonného obchodu s tabakom v EÚ	5
2.1. Charakter nezákonného obchodu	5
2.2. Rozsah nezákonného obchodu v EÚ	6
2.3. Tretie krajiny, z ktorých pochádzajú nezákonné tabakové výrobky.....	6
2.4. Nezákonná výroba v EÚ	8
2.5. Zachytené značky a miesta záchytu	8
3. Faktory prispievajúce k nezákonnému obchodu	9
3.1. Silné stimuly a podstatné právne medzery	9
3.2. Kontrolné opatrenia dodávateľského reťazca nezodpovedajú hrozbe	10
3.3. Výzvy pre orgány presadzovania práva	11
3.3.1. Colné a daňové orgány.....	11
3.3.1.1. Manažment rizík.....	11
3.3.1.2. Postupy kontroly, vybavenie, odborná príprava a nástroje IT	12
3.3.2. Ďalšie orgány presadzovania práva.....	12
3.3.3. Spolupráca medzi orgánmi a aktérmi EÚ	13
3.3.4. Korupcia.....	13
3.3.5. Medzinárodná spolupráca s orgánmi tretích krajín.....	13
3.4. Slabé zábrany: sankcie, ktoré ukladajú členské štáty, sú pomerne nízke	14
4. Ďalšie smerovanie	14
4.1. Opatrenia na oslabenie stimulov	14
4.2. Opatrenia na zabezpečenie dodávateľského reťazca.....	15
4.3. Opatrenia na posilnenie presadzovania práva	16
4.3.1. Riešenie výziev orgánov presadzovania práva EÚ	16
4.3.1.1. Riadenie rizík	16
4.3.1.2. Operačné opatrenia.....	16
4.3.1.3. IT nástroje a zariadenie	17
4.3.1.4. Spolupráca medzi orgánmi EÚ	17
4.3.1.5. Osobitné problémové oblasti.....	18
4.3.1.6. Výmena expertízy a najlepších postupov.....	18
4.3.2. Rozšírenie spolupráce s hlavnými zdrojovými a tranzitnými krajinami.....	19

4.4.	Sprísnenie sankcií.....	21
5.	Záver	21

OZNÁMENIE KOMISIE RADE A EURÓPSKEMU PARLAMENTU

Posilnenie boja proti pašovaniu cigariet a iným formám nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami – Komplexná stratégia EÚ

1. ÚVOD

Podľa odhadov Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) spôsobuje nezákonný obchod¹ s cigaretami ročné finančné straty viac ako 10 miliárd EUR v rozpočtoch Európskej únie a jej členských štátov². Tieto straty vyplývajú z nezaplatených ciel, ako aj daní, vrátane dane z pridanej hodnoty (DPH) a spotrebnej dane. Cigarety tvoria najväčší podiel nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami, ale nelegálne sa obchoduje aj s inými tabakovými výrobkami (napr. s tabakom na ručné balenie cigariet).

Pred desiatimi rokmi nedovolené obchodovanie pozostávalo prevažne z rozsiahleho pašovania známych značiek cigariet v kontajneroch. V posledných rokoch sa znížil relatívny podiel pašovania týchto „hlavných značiek“³. Na druhej strane falšovanie peňazí, nedovolená výroba, a čo je najdôležitejšie, pašovanie „ostatných“⁴ značiek (vyrobených hlavne mimo EÚ v množstvách, ktoré ďaleko presahujú dopyt na týchto vnútroštátnych trhoch) stúpa.

Nezákonný obchod s tabakom nie je len ekonomický problém. Okrem značných škôd pre príjmy členských štátov a EÚ nezákonný obchod podporuje aj tieňovú ekonomiku. V skutočnosti je to takmer výhradne doména organizovaných zločineckých skupín s cezhraničným pôsobením. Zo zdravotného hľadiska navyše nezákonný obchod ohrozuje politické iniciatívy zamerané na znižovanie spotreby tabakových výrobkov, najmä u zraniteľných skupín, ako sú mladí ľudia a skupiny s nízkymi príjmami. Nezákonné tabakové výrobky sa väčšinou nevyrábajú v súlade s požiadavkami právnych predpisov EÚ týkajúcich sa tabakových výrobkov⁵.

Európska komisia a členské štáty už vykonali opatrenia na zastavenie nezákonného obchodu s tabakom. Uzavreli napríklad právne záväzné dohody o spolupráci so štyrmi najväčšími svetovými výrobcami cigariet⁶. V roku 2011 Komisia predstavila akčný plán boja proti pašovaniu na východných pozemných hraniciach EÚ⁷ s cieľom vyriešiť problémy identifikované v tejto konkrétnej geografickej oblasti. Z analýzy dostupných informácií⁸ však

¹ V tomto oznámení pojem „nezákonný obchod“ zahŕňa rôzne druhy (medzinárodného) pašovania pravých aj falšovaných tabakových výrobkov (najmä cigariet), ako aj nezákonnú výrobu a distribúciu v rámci EÚ.

² Odhad je založený na zadržaniach oznámených členskými štátmi, ktoré dosiahli výšku 4,5 – 4,6 miliardy cigariet ročne v rokoch 2005 až 2011.

³ Vrátane značiek štyroch hlavných celosvetových výrobcov: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco and Imperial Tobacco Limited.

⁴ Na účely tohto oznámenia sa výraz „ostatné značky“ používa na opis značiek, ktoré nevyrábajú štyria výrobcovia, s ktorými EÚ a členské štáty uzatvorili dohody o spolupráci. Tieto cigarety sa často označujú ako „lacné biele“.

⁵ Napríklad ustanovenia týkajúce sa zloženia a povinného uvádzania zdravotných výstrah na obaloch.

⁶ Philip Morris International (júl 2004), Japan Tobacco International (december 2007), British American Tobacco (júl 2010) a Imperial Tobacco Limited (september 2010), pozri: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

⁷ Pracovný dokument útvarov Komisie sprevádzajúci stratégiu Komisie proti podvodom, Brusel, 24.6.2011, SEK(2011) 791 v konečnom znení, ďalej len „Akčný plán pre východnú hranicu“.

⁸ Pozri kapitolu 2.

vyplýva, že napriek tomuto úsiliu sa nezákonný obchod v EÚ rozrastá. Európska únia čelí rastúcemu nezákonnému prílevu iných značiek, ktoré prichádzajú spoza hraníc EÚ, ale aj rastúcej nezákonnej výrobe a distribúcii v rámci EÚ.

Okrem toho sa nezákonné obchodovanie s tabakovými výrobkami rozhodne nevyskytuje iba v EÚ – je celosvetovým problémom. Preto v novembri 2012 176 zmluvných strán Rámcového dohovoru WHO o kontrole tabaku (RDKT) prijalo protokol k dohovoru konkrétne s cieľom riešiť problém nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami⁹.

Ide o závažný a globálny problém. Prejavuje sa rôznymi spôsobmi na hraniciach, ale aj v rámci EÚ. Nezákonný obchod ovplyvňujú faktory dopytu a ponuky, ale aj nedostatočná účinnosť kontrolných opatrení. Jeho podstatný finančný vplyv na rozpočet EÚ a členských štátov je veľmi závažný, a to najmä v súčasnej hospodárskej kríze v EÚ. Preto je zrejmé, že k problému nezákonného obchodu s tabakom je potrebné zaujať komplexný prístup.

V tomto oznámení sa načrtáva charakter a rozsah problému nezákonného obchodovania s tabakovými výrobkami v EÚ, identifikujú sa faktory, ktoré k nemu prispievajú a navrhuje sa komplexná stratégia EÚ pre boj proti tomuto problému v EÚ.

V rámci komplexného prístupu tejto stratégie sa zohľadňuje skutočnosť, že boj proti nezákonnému obchodu je prierezovým problémom, ktorý je ovplyvnený mnohými faktormi a činiteľmi, a ktorý zahŕňa širokú škálu politík EÚ a vnútroštátnych politík.

2. CHARAKTER A ROZSAH PROBLÉMU NEZÁKONNÉHO OBCHODU S TABAKOM V EÚ

2.1. Charakter nezákonného obchodu

- Nezákonný obchod s tabakom zahŕňa rôzne javy, ktoré sa do určitej miery líšia a na rôznych úrovniach si vyžadujú rozdielne reakcie. Toto sú jednotlivé formy nezákonného obchodu:
- (medzinárodné) pašovanie pravých tabakových výrobkov (t. j. hlavných značiek a „ostatných značiek“),
- (medzinárodné) pašovanie falšovaných cigariet a
- nezákonná výroba a distribúcia v rámci EÚ (neplatenie ciel, DPH a spotrebnej dane).

Medzinárodné pašovanie (pravého aj falšovaného tovaru) môže zahŕňať:

- falšované/nesprávne colné deklarácie (deklarovanie nesprávneho opisu/hodnoty/pôvodu atď. tovaru – zaplatenie nesprávnych ciel, prípadne nezaplatenie DPH a spotrebnej dane),
- ukrývanie tovaru v legitímnom náklade, vo vozidlách, alebo u cestujúcich (neplatenie ciel, DPH a spotrebnej dane), a napokon
- nezákonné prekročenie hraníc, úplné vyhybanie sa orgánom (nezaplatené clá, DPH a spotrebná daň).

V rámci EÚ nezákonný obchod zahŕňa nezákonnú/nepovolenú výrobu a distribúciu v rámci colného územia EÚ (aj naprieč rôznymi daňovými jurisdikciami). Nezákonná distribúcia zahŕňa tovar vyrobený v EÚ, deklarovaný na vývoz alebo dodanie v rámci EÚ a prevezený s pozastavením DPH a spotrebnej dane, ktorý však nikdy neopustí colné územie EÚ, alebo dodaný príjemcovi v rámci EÚ, ktorý je uvedený v doklade o spotrebnej dani v systéme EMCS¹⁰ alebo v priznaní k DPH, a takisto dovážaný tovar, prepustený do voľného obehu v

⁹ Protokol o odstránení nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami (ďalej len „protokol k RDKT“).

¹⁰ Kontrolný systém pohybu tovaru podliehajúceho spotrebnej dani, pozri poznámku 29.

EÚ s pozastavením DPH a spotrebnej dane, ktorý sa následne nezákonne distribuuje, bez zaplattenia DPH a spotrebnej dane. Ďalej zahŕňa výber tovaru z tranzitného režimu a jeho následný nezákonný predaj v EÚ (nezaplatené clá, DPH a spotrebná daň).

2.2. Rozsah nezákonného obchodu v EÚ

V štúdiách tohto problému sa potvrdilo,¹¹ že je **nesmierne náročné presne vyhodnotiť rozsah nezákonného obchodu** pre nezákonný a ilegálny charakter týchto aktivít. K dispozícii však máme určité odhady¹². V jednej štúdii financovanej z prostriedkov EÚ sa spotreba nelegálnych cigariet v EÚ v roku 2007 odhadla na 8,5 %¹³ z celkovej spotreby. V správe spoločnosti KPMG o projekte Star 2012¹⁴ sa uvádzajú odhady nezákonnej spotreby 8,4 % v roku 2007, 8,6 % v roku 2008, 8,9 % v roku 2009, 9,9 % v roku 2010, 10,4 % v roku 2011 a 11,1 % v roku 2012.

Zadržania, ktoré nahlásili členské štáty, potvrdzujú, že **cigarety tvoria zd'aleka najväčšiu časť zadržaných tabakových výrobkov**¹⁵, hoci zaznamenaných bolo aj niekoľko významných zadržaní tabaku na ručné balenie. Iné druhy tabakových výrobkov sa nevyskytujú vo významnom množstve.

2.3. Tretie krajiny, z ktorých pochádzajú nezákonné tabakové výrobky

Podľa dostupných údajov k **hlavným krajinám pôvodu** pašovaných tabakových výrobkov patria tieto krajiny zoradené podľa významu: Čína, Spojené arabské emiráty (SAE)¹⁶, Vietnam, Malajzia, Ruská federácia, Singapur, Bielorusko a Ukrajina.

¹¹ Napríklad: Luk Joossens,; Politika stanovovania cien a kontrola tabaku v Európe (PPACTE), pracovný balík 5, výstup 5.2: Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions, August 2011: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29 (ďalej len „Joossens“); World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling, David Merriman, 2001: <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

¹² Pre toto oznámenie bola analýza založená najmä na základe oficiálnych informácií (správach o zadržaní) o pôvode, typoch a značkách výrobkov, ktoré poskytli orgány členských štátov Komisii (úradu OLAF) prostredníctvom informačného systému pre boj proti podvodom (submodul CIGINFO vytvorený na základe hlavy II nariadenia Rady (ES) č. 515/1997 z 13. marca 1997, Ú. v. ES L 82, 22.3.1997, s. 1) v rokoch 2010 a 2011, a na základe informácií, ktoré úradu OLAF poskytli členské štáty v rámci pracovnej skupiny zameranej na pašovanie cigariet (výročné zasadnutie s orgánmi členských štátov a krajín mimo EÚ, ktoré organizuje úrad OLAF), doplnených sektorovými správami (t. j. informáciami poskytnutými štyrmi výrobcami tabakových výrobkov, s ktorými má EÚ uzatvorené právne záväzné dohody o spolupráci, a správou spoločnosti KPMG o projekte Star, správami o tabaku Svetovej colnej organizácie (WCO), ako aj analýzou hrozieb a rizík úradu Europol a agentúry FRONTEX.

¹³ Joossens, s. 13.

¹⁴ Správa spoločnosti KPMG o projekte Star 2012, objednaná spoločnosťou Philip Morris International Management S.A., http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf

¹⁵ Podľa poslednej správy WCO o clách a tabaku z roku 2011 sú cigarety tiež stále najväčšou výzvou v globálnom meradle.

¹⁶ Členské štáty najčastejšie uvádzajú prístavy Šekou, Sia-men, Kanton, Chuang-pchu, Ning-po a Yantian v Číne; prístavy Džebel Ali a Dubaj v SAE.

Tabuľka 1. Informácie o trasách



Čína je naďalej zdrojovou krajinou väčšiny zadržaných cigariet. Analýza zadržaných vzoriek ukazuje, že ide predovšetkým o falšované cigarety. Zadržané nezákonné zásielky boli dopravené buď priamo do európskych námorných prístavov, alebo s prekládkou v Singapure a Malajzii, kde nezákonný obchod uľahčuje nedostatočná kontrola v zónach voľného obchodu.

Zatiaľ čo v minulosti Spojené arabské emiráty vystupovali predovšetkým ako miesto prekládky, aktuálne informácie jasne poukazujú na ich novú úlohu významného miesta výroby ostatných značiek¹⁷, najmä v zónach voľného obchodu krajiny.

Grécko vystupuje ako hlavný cieľ pre vstup zásielok z Číny a SAE.

Zásielky majú často prekládku v Egypte, Turecku a v iných prístavoch východného Stredozemia.

Napriek opatreniam, ktoré už boli prijaté, je aj východná hranica EÚ naďalej cieľom nezákonného obchodu, a to najmä Pobaltie. Hlavnými krajinami pôvodu sú Rusko, Ukrajina a čoraz častejšie Bielorusko. V prípade Ruska (ako aj SAE) sú zadržané výrobky väčšinou pravé. To znamená, že boli vyrobené legálne, ale v množstve, ktoré ďaleko presahuje miestny dopyt v zdrojových krajinách. Bez ohľadu na to, či sa zaplatia poplatky v krajine ich pôvodu, alebo nie, tieto výrobky sa následne pašujú do EÚ. Analýza agentúry Frontex potvrdzuje, že pašovanie cigariet je jedným z hlavných problémov, ktoré ovplyvňujú východné hranice EÚ, a vyplýva z nej významný podiel pašovania z krajín západného Balkánu. Ďalej z nej vyplýva, že pašovanie cigariet výrazne ovplyvňuje prácu orgánov hraničnej kontroly na východných pozemných hraniciach vrátane pozemných hraníc s Tureckom a s krajinami západného Balkánu¹⁸.

¹⁷ Napríklad Richman, Manchester, Marble, Gold Mount, Capital.

¹⁸ Pozri napríklad ročný prehľad o východnej hranici, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

Spôsoby fungovania pašovania sú veľmi rôzne. Tovar sa dopravuje prostredníctvom prepravných kontajnerov, cestných vozidiel (nákladných automobilov, dodávok, osobných automobilov), po mori alebo po rieke, malými plavidlami, vlakmi, letecky a poštou. Vstup tabakových výrobkov ukrytých v inom tovare je stále najdôležitejším spôsobom fungovania. Opakované pašovanie malého množstva (tzv. mravčie pašovanie) je závažným problémom v pohraničných regiónoch. Niekedy je toto pašovanie dobre organizované a malé množstvá sa najskôr nahromadia do väčších nákladov, ktoré sa následne prepravujú do iných členských štátov na účel predaja na čiernom trhu.

Je potrebné zdôrazniť, že organizovaný zločin má v nezákonnom obchode významnú rolu¹⁹, čo tento problém ešte zhoršuje¹⁹. Nezákonný obchod s tabakom je vysoko zisková činnosť s malým rizikom, ktorá je tak osobitne atraktívna pre skupiny organizovaného zločinu, ktoré majú možnosť prať veľké sumy špinavých peňazí získaných z nezákonného obchodu.

2.4. Nezákonná výroba v EÚ

Významné množstvo cigariet sa pravdepodobne **nezákonne vyrába aj v rámci EÚ**. Počet známych nelegálnych tovární rýchlo rastie: v roku 2011 členské štáty odhalili deväť nelegálnych tovární, ktoré podľa odhadov mali spolu výrobnú kapacitu viac ako 9 miliónov cigariet denne. V roku 2010 bolo objavených len päť takýchto tovární.

2.5. Zadržané značky a miesta zadržania

Podiel zadržaných ostatných značiek v porovnaní s hlavnými značkami²⁰ neustále rastie a v roku 2011 dosiahol zhruba 58 %. Opatrenia vykonané štyrmi veľkými výrobcami podľa dohôd o spolupráci, ako je sledovanie a vyhľadávanie tabakových výrobkov, náležitá starostlivosť vo vzťahu k zákazníkom a prevencia prania špinavých peňazí, už evidentne priniesli výrazné zníženie výskytu výrobkov týchto spoločností na čiernom trhu.

Niektoré **ostatné značky²¹** zadržané počas analyzovaného obdobia boli zadržané v podobných množstvách ako hlavné značky alebo **vykazujú silné vzostupné trendy²²**, čo jasne naznačuje, že sa na čiernych trhoch dobre etablovali. Významné množstvá niektorých ostatných značiek²³ sa vyrábajú v EÚ.

Z analýzy druhu miesta zadržania/spôsobu dopravy vyplýva, že kým **zadržania v námorných prístavoch nad'alej predstavujú najvyššie zadržané množstvá**, zadržania vo vnútrozemí sa rozšírili a takisto dosiahli významnú úroveň z hľadiska počtu zadržaní aj z hľadiska zadržaného množstva.

¹⁹ Pozri aj v správe o hodnotení hrozieb organizovanej trestnej činnosti EÚ za rok 2011, ktorú pripravil Europol:

[http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA_2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA_2011.pdf), s. 24 – 25.

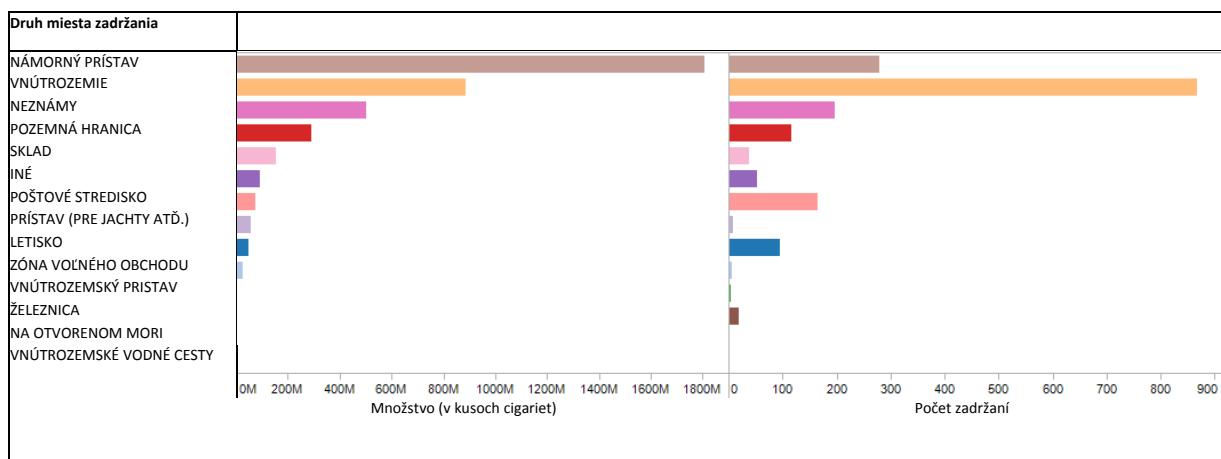
²⁰ Pozri poznámku pod čiarou 4.

²¹ Napr. Jin Ling.

²² Napr. Fest, Richman, Gold Mount.

²³ Napr. Raquel, Gold Classic.

Tabuľka 2. Druh miesta zadržania



3. FAKTORY PRISPIEVAJÚCE K NEZÁKONNÉMU OBCHODU

Obchod s tabakovými výrobkami je zložitý pre množstvo uplatňovaných pravidiel a požiadaviek (napr. rozdielne daňové predpisy). Takže zákonný obchod si vyžaduje uplatnenie štandardných colných postupov a predpisov EÚ aj zložitých vnútroštátnych daňových postupov pre klasifikáciu, ocenenie a uplatnenie správnej sadzby dane. Z toho vyplýva, že aj nezákonný obchod (jeho stimuly, zábrany a kontrola) je komplexnou záležitosťou.

Nezákonný obchod s cigaretami **stimulujú najmä tieto štyri činitele:**

1. silné stimuly a podstatné právne medzery;
2. kontrolné opatrenia dodávateľského reťazca primerane nezodpovedajú hrozbe;
3. orgány presadzovania práva čelia istým všeobecným a špecifickým výzvam;
4. slabé zábrany: nízke sankcie.

Ak má byť nejaká stratégia boja proti pašovaniu cigariet úspešná, musí riešiť stimuly a zábrany, a zároveň aj kontrolné faktory.

3.1. Silné stimuly a podstatné právne medzery

Tabakové výrobky sú v EÚ všeobecne vysoko zdanené. Dovočné clá sú vysoké, pohybujú sa od 40 % do 58 %²⁴. Celkový daňový dosah (vrátane DPH) sa pohybuje od 70,12 % z maloobchodnej predajnej ceny cigariet vrátane dane z váženej priemernej ceny v Luxembursku do 88,97 % v Spojenom kráľovstve.

Keďže mnohé z týchto faktorov sa líšia na úrovni členských štátov, **cenové rozdiely** (pri cene, ktorú platí konečný spotrebiteľ) týkajúce sa tabakových výrobkov v rámci EÚ, aj v porovnaní so susediacimi krajinami, sú výrazné. V oblasti spotrebnej dane z cigariet rozdiel medzi členským štátom s najnižšou daňou a členským štátom s najvyššou daňou dosahuje 206,41 EUR na 1 000 cigariet – viac ako štyri eurá na balík 20 cigariet – čím sa vytvára veľký dopyt a stimul aj pre nelegálnu distribúciu cez daňové jurisdikcie v rámci EÚ. Podobné rozsahy spotrebnej dane existujú aj v prípade iných tabakových výrobkov.

²⁴ Existuje okolo 200 rôznych preferenčných a nepreferenčných colných sadzieb, ktorým podliehajú tabakové výrobky.

Hoci cenové rozdiely medzi krajinami EÚ sa znížili, ceny v krajinách na východnej hranici sú stále až osemkrát nižšie. Podstatné rozdiely v maloobchodných predajných cenách vrátane dane vytvorili prostredie pre čisto daňovo podmienené cezhraničné nákupy, pašovanie a podvody. Cezhraničné nákupy sú úplne zákonné a naozaj predstavujú jednu z výhod vnútorného trhu za predpokladu, že výrobky nakupujú jednotlivci pre svoju osobnú potrebu. Pri „pašovaní“ v rámci EÚ však existuje tenká hranica, keď jednotlivci nakupujú tabak v iných členských štátoch údajne pre vlastné použitie, no namiesto toho ho predávajú bez platenia spotrebnej dane v členskom štáte spotreby.

Rozdiel v spotrebnej dani v porovnaní so susednými tretími krajinami je ešte výrazne väčší.

Komplexnosť uplatniteľných predpisov tiež vytvára stimuly na nezákonné aktivity. Najmä právne predpisy týkajúce sa zdanenia tabakových výrobkov sú v kontexte EÚ veľmi zložitý, keďže veľkú časť z nich tvoria vnútroštátne predpisy. Definícia tabakových výrobkov podliehajúcich spotrebnej dani zahŕňa vysoký stupeň komplexnosti a počet problémov spojených s klasifikáciou a definíciou v prípade určitých výrobkov stúpa²⁵. Navyše existujú „sivé zóny“²⁶ a právne medzery medzi pašovaním a zákonným dovozom tabaku (a aj alkoholu) a výrobkami v rámci limitu pre úľavu na dovoz pre cestujúcich, ktorí prichádzajú z tretích krajín alebo cestujú v rámci EÚ.

Opatrenia na obmedzenie prepúšťania veľkých/nadmerných objemov tabakových výrobkov na spotrebu bezprostredne pred zvýšením dane (predchádzanie) v súčasnosti tiež nie sú dostatočné. Vytváranie nadmerných zásob, ktoré sa prepustia na trh na spotrebu pred zvýšením dane, vedie k pozoruhodným daňovým únikom a znižuje príjmy členských štátov.

Všeobecne platí, že identifikácia a klasifikácia tabakových výrobkov (a ich pôvodu) môžu byť ťažké a vyžadujú si špecializované zariadenia alebo laboratórny rozbor.

Tieto medzery a právne medzery tvoria významný ekonomický stimul pre pašovanie a pre iné formy nezákonného obchodu.

3.2. Kontrolné opatrenia dodávateľského reťazca nezodpovedajú hrozbe

Vzhľadom na jasné stimuly pre zločincov, aby sa zapojili do nezákonného obchodu, sú opatrenia na kontrolu dodávateľských reťazcov tabaku prijaté orgánmi alebo samotnými hospodárskymi subjektmi väčšinou nedostatočné.

Okrem súčasných dohôd s hlavnými výrobcami zatiaľ na úrovni EÚ neexistujú žiadne právne opatrenia, ktoré by zaväzovali hospodárske subjekty zapojené do tabakového dodávateľského reťazca, aby počas svojej činnosti postupovali s náležitou starostlivosťou²⁷. V tejto fáze nie je zavedená ani žiadna všeobecná právna povinnosť pre výrobcov alebo dovozcov, na základe ktorej by mali sledovať pohyb cigariet a iných tabakových výrobkov ich dodávateľským reťazcom (sledovanie). Pri neexistencii takýchto opatrení je veľmi ťažké (až nemožné), aby orgány zistili, na ktorom mieste sa výrobok dostal do nezákonného obchodu (stopovanie).

Vzhľadom na kontext trendov a stimulov uvedených vyššie sa súčasné požiadavky na hospodárske subjekty, pokiaľ ide o kontrolu dodávateľských reťazcov, musia aj napriek

²⁵ Ako surový tabak, cigarilly (značky ako „Next, Partner, Braniff, Skjold“ atď.), konzumný tabak (sušený, ľadom expandovaný tabak), tabak do vodných fajok atď.

²⁶ Tieto sivé zóny sa týkajú najmä definícií „cestujúcich“ a „občasne vstupujúcich do EÚ, prichádzajúcich z tretej krajiny“.

²⁷ Napr.: požiadavky na identifikáciu zákazníka, požiadavky na sledovanie predaja s cieľom zabezpečiť množstvá primerané dopytu na určenom trhu, podávanie správ orgánom o akýkoľvek dôkaz, že sa zákazník zapája do nezákonných aktivít.

určitému úspechu týkajúceho sa pašovania hlavných značiek jasne považovať za nedostatočné.

3.3. Výzvy pre orgány presadzovania práva

Na strane presadzovania práva sú kľúčovými hráčmi v boji proti pašovaniu z tretích krajín colné a daňové orgány. Pohraničná stráž a polícia majú takisto svoju úlohu. Polícia a daňové úrady – a v niektorých členských štátoch aj colné orgány – sú kľúčovými hráčmi v boji proti nezákonnej výrobe a distribúcii v EÚ. Všetky zapojené orgány (colné, daňové, policajné alebo pohraničná stráž) čelia významným ťažkostiam. Niektoré z nich sú všeobecné (napríklad problémy týkajúce sa výmeny údajov, manažment rizík a cielenie) a niektoré sú špecifické pre nezákonný obchod s tabakom. Navyše niekedy neexistujú mechanizmy spolupráce medzi inštitúciami a orgánmi EÚ, ktorými by sa medzi nimi umožnila efektívna spolupráca, čo bráni celkovému úsiliu.

3.3.1. Colné a daňové orgány

Colné orgány využívajú svojich zamestnancov, IT systémy a kontrolné postupy a zariadenia na detekciu množstva nezákonného medzinárodného pohybu tovarov, najmä pokiaľ ide aj o tabakové výrobky. Keďže Európska únia je aj colnou úniou a má spoločný právny základ, colné orgány EÚ sú úzko prepojené sieťami spoločných IT, expertných skupín a prostredníctvom výmeny úradníkov²⁸. Daňové orgány EÚ sa takisto zapájajú do rôznych foriem administratívnej spolupráce v boji proti daňovým podvodom a únikom v celej EÚ. Množstvo IT systémov a sietí, ktoré spravuje Komisia, podporuje spoluprácu medzi orgánmi v tejto práci²⁹. Táto spolupráca sa netýka iba výmeny informácií o rizikách³⁰, ale aj transeurópskych sietí na kontrolu pohybu tovaru s pozastavením ciel a iných daní³¹. Napriek tomu colné aj daňové orgány čelia množstvu výziev v boji proti vonkajšiemu a vnútornému nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami v EÚ.

3.3.1.1. Manažment rizík

Colné orgány vyvinuli v posledných rokoch spoločný rámec pre manažment rizík vo vzťahu k pohybu tovaru, ktorý prechádza cez vonkajšie hranice EÚ, v rámci komerčných dodávateľských reťazcov. Ako bolo nedávno zdôraznené v oznámení o riadení colných rizík a bezpečnosti dodávateľského reťazca³², colné orgány EÚ sa stretávajú s množstvom problémov, pokiaľ ide o vykonávanie účinného manažmentu rizík. Týkajú sa najmä kvality,

²⁸ Colná spolupráca/vzájomná pomoc založená na nariadení č. 515/1997; infraštruktúry IT: AFIS (informačný systém proti podvodom) a MAB (agent vzájomnej pomoci); CIS (colný informačný systém)

²⁹ Napr. CRMS (colný systém manažmentu rizík)/RIF (formulár informácií o rizikách) článok 13 nariadenia Rady (EHS) č. 2913/92 ktorým sa ustanovuje Colný kódex Spoločenstva, Ú. v. ES L 302, 19.10.1992, s. 50, a článok 4 písm. g) nariadenia Komisie (EHS) č. 2454/93, ktorým sa vykonáva nariadenie Rady (EHS) č. 2913/92, ktorým sa ustanovuje Colný kódex spoločenstva, Ú. v. ES L 253, 11.10.1993, s. 1 – 766, NCTS (nový počítačový tranzitný systém) – článok 353 nariadenia Komisie č. 2454/93, EMCS (systém kontroly pohybu tovaru podliehajúceho spotrebnej dani) – nariadenie Komisie (ES) č. 684/2009 z 24. júla 2009, ktorým sa implementuje smernica Rady 2008/118/ES, pokiaľ ide o elektronické postupy pri preprave tovaru podliehajúceho spotrebnej dani v režime pozastavenia dane, Ú. v. EÚ L 197, 29.7.2009, s. 24 – 64, VIES (systém výmeny informácií o DPH) –nariadenie Rady (EÚ) č. 904/2010 zo 7. októbra 2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty, Ú. v. EÚ L 268, 12.10.2010, s. 1 – 18, VIESCLO (Ústredný kontaktný úrad pre nepriame dane).

³⁰ CRMS/RIF.

³¹ NCTS.

³² COM (2012) 793, 8.1.2013.

dostupnosti a spoločného využívania údajov ako základu pre efektívne činnosti manažmentu rizík, kontroly a vyšetrovania.

V oznámení sa identifikovali osobitné problémy s údajmi, ktoré poskytujú hospodárske subjekty ako základ pre vykonanie analýzy rizík, problémy v schopnosti colných orgánov EÚ používať a vymieňať si informácie o rizikách medzi sebou a s inými orgánmi, ako aj potreba zlepšiť spoluprácu a spoločné využívanie údajov a analýz s hospodárskymi subjektmi aj s medzinárodnými partnermi. Boli predložené návrhy ďalších opatrení na zlepšenie schopnosti colných orgánov riadiť riziká dodávateľského reťazca pri každom druhu tovaru, vrátane väčšej konvergencie pri využívaní informácií, zdrojov údajov, nástrojov a metód používaných colnými úradmi na určenie rizík a analýzu pohybu v rámci komerčného dodávateľského reťazca. Implementácia bude mať výrazný vplyv aj na schopnosť colných orgánov EÚ bojovať proti problému pašovania tabaku.

3.3.1.2. Postupy kontroly, vybavenie, odborná príprava a nástroje IT

Kontrola určitých druhov pašovania, napríklad nelegálneho tabaku ukrytého v legálnom náklade alebo v (osobných či komerčných dopravných) vozidlách je sťažená aj nedostatkom vhodných typov vybavenia na kontrolu, ako sú skenery a služobné psy. Všetky členské štáty nedisponujú zodpovedajúcou úrovňou takéhoto vybavenia na ochranu ich vonkajších hraníc. Úroveň a kvalita informovanosti a vzdelávania pracovníkov môže mať vplyv aj na vnútroštátnu efektívnosť pri riešení pašovania.

V rámci vnútorného trhu si boj proti pašovaniu cigariet vyžaduje vnútroštátne siete vnútrozemských detekčných tímov zameraných na narušenie a rozloženie dodávok a distribúcie nezákonného tabaku v maloobchodných, pracovných a súkromných priestoroch. To zahŕňa zriadenie mobilných kontrolných jednotiek (kontroly druhej línie) a rozšírenie kontrol na vnútrozemské kontrolné body a trhy. Zatiaľ túto prax nezavedli všetky členské štáty.

Aj keď na podporu boja proti nezákonnému obchodu s cigaretami na úrovni EÚ existuje mnoho špecifických nástrojov IT, k dispozícii sú dôkazy, že v súčasnosti sa nevyužíva celý potenciál niektorých existujúcich systémov IT. Napríklad nový modul na podávanie správ CIGINFO v rámci informačného systému pre boj proti podvodom (AFIS) vykazuje jasné zlepšenie, no aj napriek úsiliu o zefektívnenie a zjednodušenie hlásenia zadržaní z členských štátov, stále chýbajú niektoré dôležité informácie alebo sú neúplné. Informácie týkajúce sa pohybu tabakových výrobkov (NCTS, EMCS) sa takisto zatiaľ plne nevyužívajú v rámci nových technológií, ako sú analýzy údajov.

3.3.2. *Ďalšie orgány presadzovania práva*

Policačné orgány a orgány pohraničnej stráže majú v boji proti rôznym formám nezákonného obchodovania s tabakovými výrobkami takisto dôležitú úlohu. Zodpovednosť za ochranu vonkajších hraníc je na pleciach členských štátov na základe súboru spoločných európskych pravidiel a postupov. Plnia kľúčovú funkciu pri odhaľovaní tabakových výrobkov nezákonne prepravovaných cez zelenú hranicu EÚ. Orgánom členských štátov v boji proti cezhraničnej trestnej činnosti pomáha agentúra FRONTEX³³. Agentúra FRONTEX vykonáva okrem iných úloh analýzu rizík, koordinuje operačnú spoluprácu medzi členskými štátmi a vyvíja a prevádzkuje informačné systémy, ktoré umožňujú výmenu informácií.

³³ Nariadenie Rady (ES) č. 2007/2004 z 26. októbra 2004 o zriadení Európskej agentúry pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie, Ú. v. EÚ L 349, 25.11.2004, s. 1.

Keďže boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami je v prvom rade úlohou colných orgánov, úloha policajných orgánov sa líši od jedného členského štátu k druhému. Polícia však zohráva kľúčovú úlohu v boji proti organizovanej trestnej činnosti a súvisiacej trestnej činnosti, ako je pranie špinavých peňazí. Európsky policajný úrad (Europol) podporuje policajné orgány členských štátov v boji proti závažnej trestnej činnosti, a najmä nezákonnej výrobe a distribúcii tabakových výrobkov v EÚ, vrátane organizovaných podvodov s DPH. EUROJUST³⁴ podporuje spoluprácu medzi príslušnými orgánmi členských štátov s cieľom zvýšiť účinnosť ich vyšetrovania a stíhania závažných trestných činov.

3.3.3. *Spolupráca medzi orgánmi a aktérmi EÚ*

Účinná politika zameraná na boj proti nezákonnému obchodovaniu s tabakovými výrobkami vyžaduje cieľnú spoluprácu medzi vnútroštátnymi orgánmi presadzovania práva a vyšetrovacími orgánmi. Vytvorenie určených pracovných skupín, ktoré zahŕňajú colnú a finančnú stráž, políciu, aj akékoľvek iné orgány presadzovania práva, sa ukázalo byť úspešné. Toto však v rámci Európskej únie nie je rozšírená prax.

Aj na úrovni EÚ je potrebné zlepšiť výmenu spravodajských a iných informácií medzi orgánmi EÚ zapojenými do boja proti colným podvodom, organizovanému zločinu a cezhraničnej trestnej činnosti (OLAF, Europol, Eurojust a FRONTEX).

3.3.4. *Korupcia*

Množstvo štúdií³⁵ a prípadov úradu OLAF navyše ukázalo, že korupcia orgánov presadzovania práva bráni efektívnemu boju proti nezákonnému obchodu, najmä ak korupcia ovplyvňuje colné orgány³⁶. Korupcia úradníkov v skutočnosti zostáva jednou z hlavných metód, ktoré pašeráci používajú na zakrytie svojich nezákonných aktivít.

3.3.5. *Medzinárodná spolupráca s orgánmi tretích krajín*

Významný je medzinárodný rozmer problému nezákonného obchodovania s tabakom. Informácie o rizikách, trendoch, hrozbách a najmä v súvislosti s vyšetrovaním vyžadujú vysokú úroveň výmeny informácií a spolupráce s orgánmi zdrojových a tranzitných krajín. Stupeň a kvalita spolupráce medzi EÚ a tretími krajinami sú veľmi odlišné a niekedy je takáto spolupráca veľmi ťažká. Vďaka spoločnému úsiliu sa spolupráca s Ukrajinou a Moldavskom v posledných dvoch rokoch zlepšila, na rozdiel od situácie týkajúcej sa Bieloruska. Operačná spolupráca s Ruskom, Čínou a Malajziou je dobrá, ale stále poznačená značnými problémami pre veľkosť nezákonného obchodu pochádzajúceho z týchto krajín. Operačná spolupráca zo strany Singapuru a SAE v súvislosti s ich pásmami voľného obchodu je nedostatočná. Korupcia orgánov presadzovania práva je tiež dôležitý problém v zdrojových a tranzitných krajinách za hranicami EÚ.

³⁴ [Rozhodnutie Rady 2002/187/SVV z 28. februára 2002, Ú. v. ES L 63, 6.3.2002, s. 1.](#)

³⁵ Napríklad štúdia o protikorupčných opatreniach v hraničnej kontrole EÚ, Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov, Tihomir, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf; Integrovaná správa o cenových politikách a kontrole tabaku, štúdia realizovaná pre Európsku komisiu v rámci 7. rámcového programu, Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

³⁶ Záverečná správa štúdie o preskúmaní súvislostí medzi organizovaným zločinom a korupciou, Philip Gounev a Tihomir Bezlov, Centrum pre štúdium demokracie, 2010, s. 96 – 97, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/study_on_links_between_organised_crime_and_corruption_en.pdf.

3.4. Slabé zábrany: sankcie, ktoré ukladajú členské štáty, sú pomerne nízke

Napriek evidentným stimulom a obrovským ziskom prostredníctvom nezákonného obchodu pašeráci čelia pomerne nízkym rizikám v EÚ, nehovoriac o iných krajinách³⁷. Sankcie za pašovanie cigariet sa v jednotlivých členských štátoch značne líšia. Sú rôzne z hľadiska prístupu k sankciám (správne alebo trestné) ako aj závažnosti postihov. V jednom členskom štáte môže byť maximálnym trestom za najväčšie prípady takýchto trestných skutkov až päťročné väzenie, kým v iných môžu páchatelia dostať trest až desať rokov. Podobne sa značne líšia aj úrovne pokút. Výrazne rozdielne sankcie poskytujú pašerákovi príležitosť zvoliť si vstupné body do EÚ podľa toho, kde sú najnižšie sankcie.

4. ĎALŠIE SMEROVANIE

V navrhovanom pláne ďalšieho smerovania boli identifikované opatrenia na riešenie všetkých aspektov problému. Napriek tomu sa s cieľom sústrediť obmedzené zdroje kladie dôraz na opatrenia s prísľubom najskorších účinkov, t. j. na efektívnejšie zabezpečenie dodávateľského reťazca a posilnenie presadzovania práva. Akcie týkajúce sa týchto opatrení sú uvedené v akčnom pláne, ktorý je sprievodným dokumentom tohto oznámenia.

4.1. Opatrenia na oslabenie stimulov

V súčasnosti je priestor na harmonizáciu spotrebných daní v rámci EÚ obmedzený, nehovoriac o susedných krajinách. Popri sledovaní tejto myšlienky sa však v dlhodobom horizonte v rámci EÚ, a najmä s východnými susedmi, môžu v bezprostrednom a krátkodobom horizonte prijať ďalšie opatrenia s cieľom oslabiť stimuly a odstrániť právne medzery.

Napríklad **vymedzenie tabaku podliehajúceho spotrebnej dani**, ktoré sa vyznačuje vysokým stupňom zložitosti, by sa mohlo zjednodušiť, ak by sa zosúladiť s colnými vymedzeniami. Presné vymedzenie výrobkov podliehajúcich spotrebnej dani na základe objektívnych kritérií je základným predpokladom pre zníženie administratívnej záťaže hospodárskych subjektov aj daňových orgánov, čím sa obmedzia právne medzery a zaistí sa vyššia miera súladu s právnymi predpismi o spotrebnej dani.

Čo sa týka šedej **zóny medzi pašovaním a legálnym dovozom** cestujúcimi, Komisia zvažuje, že vypracuje technické pokyny, aby podporila členské štáty pri používaní objektívnych kritérií počas uplatňovania limitov úľav pre cestovateľov.

Pokiaľ ide o **predchádzanie**, je potrebné preskúmať, či by základné spoločné pravidlá proti predchádzaniu mohli obmedziť vyhýbanie sa daňovej povinnosti a zároveň predísť narušeniu hospodárskej súťaže medzi hospodárskymi subjektmi so sídlom v odlišných členských štátoch. Opatrenia proti predchádzaniu sú spojené s dokladom o zaplatení spotrebnej dane. Dôveryhodné hospodárske subjekty, ktoré uzatvorili dohody zaisťujúce vyššie štandardy súladu by možno mohli využívať dlhšie prechodné obdobia na preukázanie zaplatenia spotrebnej dane.

Je potrebné oslabiť nielen **stimuly** pre pašerákov, ale aj **pre spotrebiteľov**. S cieľom odradiť občanov od nákupu nelegálnych cigariet a iných tabakových výrobkov by sa širšia verejnosť mala informovať o negatívnom vplyve nezákonného obchodu, a to najmä o vplyve na štátne financie a účasti organizovaného zločinu, ako aj o skutočnosti, že nelegálne výrobky

³⁷ Niektoré susedné krajiny nedávno dekriminalizovali pašovanie cigariet, čo je veľmi znepokojujúce.

nie sú v súlade s právnymi predpismi EÚ týkajúcimi sa tabakových výrobkov, napríklad ustanoveniami týkajúcimi sa zloženia a povinného uvádzania zdravotných výstrah na obaloch.

Komisia

- preskúma ako zjednodušiť uplatňovanie predpisov o spotrebnej dani, napríklad prostredníctvom technických pokynov;
- preskúma obmedzenie daňových únikov zavedením základných spoločných pravidiel proti predchádzaniu;
- rozšíri existujúce ciele opatrenia v spolupráci so zúčastnenými a ochotnými členskými štátmi s cieľom zvýšiť informovanosť verejnosti o škodách, ktoré spôsobuje, a o špecifických rizikách, ktoré sú spojené so spotrebou nelegálnych tabakových výrobkov.

4.2. Opatrenia na zabezpečenie dodávateľského reťazca

Pokiaľ ide o prvé a najdôležitejšie opatrenie na lepšie zabezpečenie tabakových dodávateľských reťazcov, EÚ a členské štáty majú spoločný záujem **podpísať, ratifikovať a účinne vykonávať protokol k Rámcovému dohovoru WHO o kontrole tabaku**, vrátane opatrení týkajúcich sa licencovania výrobného zariadenia, náležitej starostlivosti, a ustanovení týkajúcich sa zón voľného obchodu v rámci EÚ.

Čo je najdôležitejšie, Protokol zaväzuje zmluvné strany k vytvoreniu **sledovacieho a vyhľadávacieho systému** pre všetky tabakové výrobky, ktoré sa vyrábajú, alebo dovážajú na ich územie (článok 8)³⁸. Kľúčovým prvkom tohto systému sú jedinečné identifikačné označenia, ktoré pomôžu pri určovaní pôvodu a bodu vstupu produktov do nezákonného obchodu. Príslušným orgánom zmluvných strán (t. j. členským štátom a Európskej komisii) umožní sledovanie a kontrolu pohybu tabakových výrobkov a ich právneho postavenia, ako aj výmenu informácií s medzinárodnými partnermi prostredníctvom globálneho kontaktného miesta pre zdieľanie informácií na Sekretariáte Rámcového dohovoru WHO o kontrole tabaku. Takýto sledovací a vyhľadávací systém výrazne zlepši kontrolu dodávateľského reťazca a posilní existujúce opatrenia týkajúce sa pohybu výrobkov podliehajúcich spotrebnej dani v rámci EÚ (EMCS – pre tovar pochádzajúci z EÚ alebo NCTS pre tovar z krajín mimo EÚ).

Základné vlastnosti národných systémov sledovania a vyhľadávania by sa mali stanoviť na úrovni EÚ, aby sa zabránilo narušeniu vnútorného trhu EÚ s tabakovými výrobkami. To by sa dosiahlo prijatím nedávneho návrhu novej smernice Komisie o tabakových výrobkoch³⁹. V záujme zabezpečenia úplnej sledovateľnosti tabakových výrobkov a s cieľom zaručiť, aby na trhu EÚ boli iba vyhovujúce výrobky, sa v návrhu (v článku 14) plánujú opatrenia sledovania a vyhľadávania na úrovni balíkov pre tabakové výrobky v rámci celého dodávateľského reťazca (okrem maloobchodu). V návrhu sa plánuje, že spracovatelia tabaku uzatvoria zmluvy s nezávislými tretími stranami, ktoré poskytujú dátové úložné kapacity pre takýto systém, čím sa zabezpečí úplná transparentnosť a prístupnosť pre orgány členských štátov a Európsku komisiu.

³⁸ Pokiaľ ide o cigarety, strany sú povinné zaviesť povinnosť do piatich rokov odo dňa nadobudnutia platnosti tohto protokolu, v prípade ostatných tabakových výrobkov v priebehu desiatich rokov (článok 8 ods. 3).

³⁹ Návrh smernice COM(2012)788 final z 19. decembra 2012 o aproximácii zákonov, iných predpisov a administratívnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, uvádzania a predaja tabakových výrobkov.

V návrhu sa ďalej plánuje zavedenie bezpečnostný prvok na všetky tabakové výrobky, pomocou ktorého budú môcť spotrebitelia a orgány rozlíšiť pravé a falšované výrobky.

Návrh smernice o tabakových výrobkoch predložený komisiou preto v článku 14 obsahuje ustanovenia, ktoré sú plne v súlade s protokolom k Rámcovému dohovoru WHO o kontrole tabaku, o sledovaní a vyhľadávaní, pokiaľ ide o obchod s tabakovými výrobkami v EÚ.

Komisia navrhne opatrenia

– s cieľom podpísať, ratifikovať a implementovať protokol k Rámcovému dohovoru WHO o kontrole tabaku na úrovni EÚ,

– zabezpečiť súlad s ustanoveniami protokolu, pokiaľ ide o záležitosti, ktoré patria do kompetencií EÚ.

Európsky parlament a Rada by mali prijať návrh novej smernice Komisie o tabakových výrobkoch hneď, ako to bude možné, vrátane navrhovaných opatrení týkajúcich sa sledovania a vyhľadávania.

4.3. Opatrenia na posilnenie presadzovania práva

4.3.1. Riešenie výziev orgánov presadzovania práva EÚ

4.3.1.1. Riadenie rizík

Vykonanie opatrení uvedených v oznámení o riadení colných rizík, a to konkrétne v oblasti kvality údajov, ktoré majú dodávať hospodárske subjekty, ich dostupnosti a spoločného využívania na účely manažmentu rizík, poskytne silnejší, súdržnejší a koordinovanejší rámec pre riadenie rizík a môže sa nimi zlepšiť zacielenie na podozrivé operácie (aj také, ktoré sa týkajú tabakových výrobkov). **Spoločným využívaním analytických informácií s colnými orgánmi EÚ a ďalšími aktérmi EÚ, ktorí plnia určitú úlohu** v boji proti nezákonnému medzinárodnému obchodu, sa zvýšia schopnosti operačných orgánov. Tento vylepšený rámec významne prispeje k boju proti všetkým formám nezákonného obchodu vrátane pašovania tabaku.

4.3.1.2. Operačné opatrenia

Operačné opatrenia vykonávané v rámci akčného plánu pre východnú hranicu už naznačujú sľubné výsledky a mali by sa aj ďalej vykonávať v rámci tejto stratégie. Ako súčasť rámca EÚ pre colný manažment rizík bola oblasť pašovania cigariet vyhlásená prioritnou oblasťou kontroly na rok 2013 s cieľom zabezpečiť intenzívnejšie koordinované kontroly v celej EÚ založené na rizikách⁴⁰. Na doplnenie prioritnej oblasti kontroly Komisia s rumunskými colnými orgánmi organizuje regionálnu spoločnú colnú operáciu, do ktorej je zapojená aj Ukrajina a Moldavsko. Podľa výsledkov týchto opatrení sa zdefinujú a vykonajú osobitné odporúčania na posilnenie systematickej schopnosti EÚ identifikovať bežné riziká v oblasti cigariet a zamerať sa na ne. Po pozitívnej záverečnej analýze výsledkov môže byť vhodné odporučiť **organizáciu ďalších cielených opatrení** v oblasti nezákonného obchodu s tabakom pravdepodobne v súvislosti s osobitnými faktormi vysokého rizika, ako sú zásielky prichádzajúce z kľúčových zdrojových krajín ako SAE, alebo z etablovaných rizikových uzlov.

⁴⁰ Nariadenie Komisie (EHS) č. 2454/93, články 4g – 4j.

Mali by sa riešiť nedostatky spoločných colných operácií, ktoré zistila pracovná skupina Rady pre colnú spoluprácu (CCWP)⁴¹ a malo by sa zlepšiť spoločné využívanie informácií v kontexte týchto spoločných colných operácií.

Informácie o zemepisnom pôvode nelegálnych tabakových zásielok sa môžu zlepšiť pomocou **technickej analýzy vzoriek** z výrobkov zadržaných v členských štátoch.

4.3.1.3. Nástroje IT a vybavenie

Pokiaľ ide o **existujúce nástroje IT ako CIGINFO**, členské štáty by sa mali podnecovať, aby využívali ich celý potenciál. Komisia zároveň zintenzívni spätnú väzbu k výsledkom svojej analýzy zadržaní. Komisia a orgány členských štátov by mohli preskúmať možnosti využitia údajov zo správ o stave kontajnerov na zameranie podozrivých zásielok v súvislosti s pašovaním cigariet. Preskúmajú sa aj možnosti účinnejšieho využívania iných zariadení, ako je infraštruktúra pre **automatizované nástroje na rozpoznávanie ŠPZ a kódov kontajnerov** (prostredníctvom spoločného využívania informácií získaných pomocou takéhoto nástroja na úrovni regiónov alebo EÚ).

Malo by sa zvážiť využitie systému ATIS⁴² na zhromaždenie poznatkov o trendoch na základe analýzy údajov s cieľom podporiť členské štáty v ich zameriavaní operačného rizika. Mohla by sa naplánovať podobná akcia na základe transakcií v rámci EMCS.

Modernizáciu v colnej oblasti, vrátane infraštruktúry a zariadení, by v budúcnosti mohli lepšie podporovať štrukturálne fondy EÚ, ak si členské štáty uvedomia tento cieľ a určia si ho ako prioritu v rámci svojich štátnych rozpočtov.

4.3.1.4. Spolupráca medzi orgánmi EÚ

Okrem špecifických opatrení na zlepšenie spoločného využívania informácií o rizikách a väčšie využívanie údajov dodávateľského reťazca prostredníctvom vývoja spoločných nástrojov a metód na riadenie rizík na úrovni EÚ, ktoré sú stanovené v oznámení o riadení rizík, by plánovaná reforma Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) mala otvoriť cestu pre posilnenú spoluprácu medzi úradom OLAF, Europolom, Eurojustom a agentúrou FRONTEX v súvislosti s vyšetrovaním⁴³. Dosiahnutá dohoda sa ešte musí formalizovať. Návrhom reformy Europolu⁴⁴ sa zároveň pripravila cesta pre rozšírenú výmenu informácií v rámci vyšetrovania.

Spoločným využívaním informácií a spravodajskými informáciami medzi rôznymi orgánmi zapojenými do ochrany vonkajších hraníc sa prispieva k prevencii a boju proti tomuto konkrétnemu typu cezhraničnej trestnej činnosti. Je preto dôležité, aby úrad OLAF a agentúra FRONTEX zdieľali spravodajské informácie v rámci systému EUROSUR na úrovni EÚ, a aby sa do systému EUROSUR zapájali colné orgány a poskytovali vstup doň na vnútroštátnej úrovni⁴⁵.

⁴¹ DOC 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, projektová skupina 4.6. zo 4. akčného plánu stratégie pre colnú spoluprácu z roku 2009 (Doc. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

⁴² Transitný informačný systém na boj proti podvodom (ATIS) je aplikáciou AFIS, pozri poznámku pod čiarou 28.

⁴³ KOM(2011) 135 v konečnom znení.

⁴⁴ COM(2013) 173 final.

⁴⁵ Pracovný dokument útvarov Komisie: Stanovenie technického a operačného rámca európskeho systému hraničného dozoru (EUROSUR) a opatrení, ktoré treba vykonať na jeho vytvorenie (SEK(2011) 145 v konečnom znení).

4.3.1.5. Osobitné problémové oblasti

Špecifický a akútny problém **Grécka** ako hlavného vstupného bodu sa bude riešiť v kontexte pracovnej skupiny pre Grécko⁴⁶ a poskytne sa technická pomoc na reformu Generálneho sekretariátu pre verejné príjmy.

Komisia

- zorganizuje ďalšie ciele akcie v rámci EÚ a/alebo s tretími krajinami, pri ktorých využije najvhodnejšie existujúce nástroje, ako sú prioritné oblasti kontroly, regionálne a/alebo medzinárodné spoločné colné operácie,
- bude riešiť nedostatky zistené v rámci spoločných colných operácií,
- bude pokračovať v práci na vedeckom výskume a analytických metódach v rámci boja proti nezákonnému obchodu s tabakom,
- poskytne členským štátom intenzívnejšiu spätnú väzbu týkajúcu sa analýzy zadržaní;
- navrhne opatrenia na vzájomné prepojenie a zber na centrálnej úrovni, pokiaľ ide o informácie získané prostredníctvom automatizovaného nástroja na rozpoznávanie poznávacích značiek a kódov kontajnerov, aby k informáciám mali prístup ostatné členské štáty,
- poskytne dodatočnú pomoc colným orgánom členských štátov pri identifikovaní v súčasnosti dostupných a budúcich programov s cieľom podporiť a modernizovať colné orgány EÚ, pokiaľ ide o colnú infraštruktúru, zariadenia (aj pre colné laboratória), systémy a služby,
- uľahčí prístup, pokiaľ ide o využívanie dostupných a budúcich finančných nástrojov a programov členskými štátmi,
- bude riešiť špecifické problémy v Grécku pomocou vhodnej činnosti v kontexte pracovnej skupiny pre Grécko.

Komisia a členské štáty by mali

- na základe výsledkov prioritnej oblasti kontroly definovať a vykonať odporúčania na posilnenie schopnosti EÚ odhaľovať pašovanie cigariet.

Európsky parlament a Rada by mali prijať

- čo najskôr neuzatvorené preskúmanie nariadenia o úrade OLAF,
- návrh Komisie na reformu Europolu.

Členské štáty by mali zlepšiť podávanie správ v rámci CIGINFO.

4.3.1.6. Výmena expertízy a najlepších postupov

Ako opatrenie všeobecnej povahy je nevyhnutné **optimalizovať a koordinovať dostupné zdroje** na vnútroštátnej aj európskej úrovni s cieľom posilniť schopnosti a kapacitu presadzovania práva. Konkrétne v oblasti medzinárodného pašovania cigariet prispelo úspešné vykonávanie národných stratégií k zníženiu nezákonného obchodu v mnohých krajinách EÚ.

⁴⁶

Malo by to zahŕňať financovanie dodatočných colných zariadení v rámci programov Hercule II a III a prácu s gréckymi vnútroštátnymi orgánmi na zistení a odstránení nedostatkov kontrol.

Spoločným využívaním skúseností a expertízy sa môžu vytvoriť dôležité synergie a umožní sa identifikácia najnovších a najúčinnějších technológií a postupov prevencie a odhaľovania. Toto spoločné využívanie expertízy, rovnako ako budúce združovanie zdrojov, patrí medzi základné ciele budúceho programu Colníctvo a FISCALIS 2020⁴⁷. Tieto ciele sa môžu v boji proti podvodom čiastočne podporiť aj v rámci programu Hercules III. Boj proti cezhraničnej trestnej činnosti sa môže podporiť aj prostredníctvom Fondu pre vnútornú bezpečnosť, nástroja finančnej podpory pre riadenie hraníc a spoločnej vízovej politiky⁴⁸.

Spoločné využívanie vnútroštátnych postupov v boji proti colnej kriminalite (hlavne pašovaniu) sa realizuje v rámci pracovnej skupiny Rady pre colnú spoluprácu. Osobitná skupina sa zaviazala zlepšiť možnosti riešenia hrozby závažnej a organizovanej trestnej činnosti – pašovania tabaku, prostredníctvom nových foriem spolupráce a nových vyšetrovacích postupov⁴⁹.

Koordinovaný prístup by sa mohol by sa zväziť aj pri **odbornej príprave** rôznych zamestnancov orgánov presadzovania práva v súvislosti so špecifikami obchodu s tabakovými výrobkami, ktorý je veľmi zložitý aj vo svojej legitímnej forme. Konkrétne opatrenia a výmena skúseností s **riešením korupcie** by sa takisto mohli vykonať na úrovni EÚ. Na tieto účely by Komisia mala pomôcť členským štátom organizovať výmeny zamestnancov medzi príslušnými vnútroštátnymi orgánmi zapojenými do boja proti pašovaniu.

Komisia

- vytvorí špecializovaný vzdelávací modul pre orgány presadzovania práva, spoločne s členskými štátmi, akadémiou CEPOL a (v budúcnosti) Europolom,
- pomôže členským štátom zabezpečiť výmenu najlepších postupov v boji proti colnej trestnej činnosti a proti korupcii, aj poskytnutím finančnej pomoci z programu Hercule na účely výmeny zamestnancov.

4.3.2. Rozšírenie spolupráce s hlavnými zdrojovými a tranzitnými krajinami

Hlavné zdrojové a tranzitné krajiny potrebujú spoločne využívať informácie týkajúce sa legálnej výroby a distribúcie cigariet, posúdenia hrozieb a informácie týkajúce sa organizovaného zločinu, ako aj spolupráce a pomoci v konkrétnych vyšetrovaniach.

Na tento účel musí EÚ lepšie využiť a zdôrazniť tento problém v existujúcich rámcach spolupráce s Čínou, ako je existujúci rámec vytvorený v rámci dohody o colnej spolupráci a vzájomnej administratívnej pomoci⁵⁰. Európska únia by ďalej mala využiť celý potenciál súčasných a budúcich dohôd o pridružení s európskymi susednými krajinami a stabilizačných a asociačných dohôd s krajinami západného Balkánu. Preto by sa táto otázka mala systematicky predkladať na úrovni príslušných ministerských zasadnutí v rámci susedskej politiky, ako aj na seminároch na vysokej úrovni o colnej spolupráci. Mali by sa podniknúť kroky na podporu zosúladených prístupov ku konvergencii štruktúr a sadzieb spotrebnej dane medzi susednými partnerskými krajinami prostredníctvom existujúcich alebo novovytvorených multilaterálnych fór, čím by sa minimalizovali stimuly k pašovaniu zapríčinené rozdielmi medzi krajinami.

⁴⁷ COM(2012) 464 final a COM(2012) 465 final.

⁴⁸ KOM(2011) 750 v konečnom znení.

⁴⁹ Projektová skupina pre opatrenie 5.1 „zlepšiť možnosti riešenia hrozby závažnej a organizovanej trestnej činnosti – pašovania tabaku, prostredníctvom nových foriem spolupráce a nových vyšetrovacích postupov“.

⁵⁰ Ú. v. EÚ L 375, 23.12.2004, s. 20.

Vykonávanie strategických rámcov pre colnú spoluprácu s Ruskom, Ukrajinou a Moldavskom by malo pokračovať, najmä pokiaľ ide o vytvorenie mechanizmov, ktoré umožňujú diskutovať o spolupráci v boji proti colným podvodom, vrátane prípadných spoločných akcií, a podobný rámec by mal byť schválený aj s Bieloruskom. Rokovania o dohode o administratívnej spolupráci medzi úradom OLAF a colnými orgánmi Ukrajiny a Moldavska by sa mali dokončiť v júli 2013 a mali by sa začať rokovania s Ruskom a Bieloruskom.

Hoci neexistuje bilaterálny rámec pre spoluprácu so Spojenými arabskými emirátmi, EÚ musí problém s SAE riešiť na politickej úrovni a zároveň musí posilniť kontroly EÚ, pokiaľ ide o zásilky pochádzajúce z SAE a zintenzívniť organizovanie cielených operácií.

EÚ by mala pokračovať v poskytovaní technickej a finančnej pomoci európskym susedným krajinám, krajinám západného Balkánu a Turecku s cieľom bojovať proti nezákonnému obchodovaniu vrátane korupcie colných a iných orgánov presadzovania práva.

Aj **dohody o partnerstve a spolupráci s Vietnamom, Malajziou a Singapurom**⁵¹ by mali slúžiť ako základ pre rozšírenú spoluprácu v boji proti organizovanému zločinu. Navrhované ustanovenie proti podvodom v dohodách o voľnom obchode s týmito krajinami sa musia využiť na posilnenú spoluprácu v colných otázkach. Takéto ustanovenia proti podvodom sa budú systematicky navrhovať vo všetkých dohodách EÚ o medzinárodnom obchode a/alebo spolupráci.

Nadobudnutie platnosti a **vykonávanie protokolu k RDKT** prinesie nový rozmer boja proti nezákonnému obchodu aj na celosvetovej úrovni prostredníctvom režimu sledovania a vyhľadávania a globálneho kontaktného miesta na spoločné využívanie informácií nachádzajúceho sa na sekretariáte WHO pre RDKT, ale aj posilnením justičnej spolupráce v trestných veciach a vzájomnej právnej pomoci v právnych záležitostiach. Okrem samotnej WHO, aj Svetová colná organizácia WCO a Interpol môžu zohrávať dôležitú úlohu v podnecovaní svojich členov, aby ratifikovali a implementovali protokol k RDKT a vykonali účinné opatrenia na jeho základe.

Komisia

- zintenzívni svoju spoluprácu s Čínou, krajinami európskeho susedstva, s Ruskom, krajinami západného Balkánu a Tureckom v oblastiach colnej spolupráce a boja proti pašovaniu cigariet,
- preskúma užitočnosť vysielania ďalších styčných dôstojníkov EÚ do významných zdrojových a tranzitných krajín,
- navrhne príslušné opatrenia proti podvodom, ktoré sa systematicky zahrnú do rokovaní o príslušných medzinárodných dohodách,
- podporí podpísanie, ratifikáciu a vykonávanie protokolu k RDKT, najmä zo strany hlavných zdrojových krajín, okrem iného v úzkej spolupráci so Svetovou colnou organizáciou a pomocou posilnenej spolupráce s Interpolom, ale aj prostredníctvom finančnej podpory a technickej pomoci určenej sekretariátu WHO pre RDKT a krajinám, ktoré nie sú členmi EÚ.

Komisia a Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ESVČ) budú systematicky upozorňovať na problém nezákonného obchodovania s tabakom na úrovni EÚ s hlavnými zdrojovými a

⁵¹

Dohoda o partnerstve a spolupráci s Vietnamom bola podpísaná v júni 2012, rokovania so Singapurom a Malajziou napredujú. Rokovania o dohode o voľnom obchode so Singapurom boli uzavreté v decembri 2012. Rokovania o dohodách o voľnom obchode s ostatnými krajinami prebiehajú.

tranzitnými krajinami, najmä s SAE. Komisia navrhne spoločné akčné plány EÚ s hlavnými zdrojovými krajinami.

Komisia a členské štáty by mali zabezpečiť spoluprácu s globálnym kontaktným miestom spoločného využívania informácií na sekretariáte WHO pre RDKT.

4.4. Sprísnenie sankcií

Z hľadiska odrádzajúcich opatrení sú v celej EÚ potrebné účinné a odrádzajúce sankcie, aby sa úspešne obmedzil nezákonný obchod s tabakom. Komisia dá vypracovať externú štúdiu o existujúcich sankciách v členských štátoch, najmä v súvislosti s nezákonným obchodovaním s tabakovými výrobkami, a to najmä pašovaním, ako aj o spôsoboch, akými ich uplatňujú súdy.

V rámci niekoľkých existujúcich všeobecnejších iniciatív už existuje možnosť zvýšiť odrádzajúce opatrenia proti nezákonnému obchodu s tabakom. Po prvé, ustanovenia nedávno prijatého protokolu k RDKT WHO si vyžadujú, aby zmluvné strany prijali legislatívne a iné opatrenia na zavedenie zoznamu protizákonného konania podľa ich vnútroštátneho práva, a aby zabezpečili, že osobám zodpovedným za protiprávne konanie sa vymerajú účinné, primerané a odrádzajúce trestné alebo iné sankcie. Štúdia, ktorá sa začne realizovať, bude takisto monitorovať dodržiavanie protokolu k RDKT a na základe výsledkov Komisia zváži navrhnutie legislatívnych opatrení.

Komisia ďalej v júli 2012 navrhla prijatie smernice o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva⁵² harmonizujúcej vymedzenia trestných činov, úrovne minimálnych a maximálnych sankcií a časových lehôt, ktoré sa v členských štátoch Európskej únie stále líšia. Ak členské štáty tento návrh prijmú, mohlo by to prispieť k úsiliu na riešenie problému rozdielných sankcií v členských štátoch. Okrem toho Komisia v roku 2013 navrhne aproximáciu vymedzení porušenia colných predpisov a netrestnoprávných sankcií.

Komisia

- zrealizuje externú štúdiu o existujúcich sankciách v členských štátoch, aj s cieľom analyzovať transpozície protokolu k RDKT,
- predloží návrh na aproximáciu vymedzení porušení colných predpisov a netrestnoprávných sankcií.

5. ZÁVER

Boj proti nezákonnému obchodovaniu s tabakovými výrobkami si vyžaduje politickú angažovanosť aj konkrétne kroky na ochranu finančných záujmov EÚ a členských štátov, v boji proti cezhraničnej trestnej činnosti a na ochranu občanov pred tovarom, ktorý nie je v súlade s právnymi predpismi kontroly tabaku.

Niektoré opatrenia a iniciatívy boli prijaté a v súčasnosti sa realizujú. Iné sa pripravujú a ďalšie treba posilniť. Problém pašovania tabaku je predovšetkým komplexným a globálnym problémom. Na dosiahnutie efektívnych výsledkov je potrebné riešiť ho komplexne, a to geograficky, z hľadiska pravidiel, zdrojov a postupov zameraných na dopyt, ponuku, kontrolu a presadzovania práva.

⁵² COM(2012) 363 final, 2012/0193 (COD), návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva.

Realizácia stratégie stanovenej v tomto oznámení a opatrení a činností s ňou spojených, uvedených v priloženom akčnom pláne, by ponúkla riešenie zistených problémov a činiteľov, a tým by výrazne posilnila boj proti nezákonnému obchodu v EÚ a podporila by realizáciu existujúcich opatrení a politík.

Komisia vyzýva Európsky parlament a Radu k diskusii o opatreniach navrhnutých v tomto oznámení a v jeho akčnom pláne, a k podpore zo strany Komisie a členských štátov v ich realizácii. Komisia bude sledovať vykonávanie akčného plánu, ktoré by sa malo ukončiť do konca roku 2015, a osobitne jeho dôsledky na rôzne príčiny problému, a pripraví správu po troch rokoch od uverejnenia tohto oznámenia.