



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 6.6.2013
COM(2013) 324 final

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

**Zintenzivnění boje proti pašování cigaret a jiným formám nedovoleného obchodu
s tabákovými výrobky – ucelená strategie EU**

{SWD(2013) 193 final}

OBSAH

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU Zintenzivnění boje proti pašování cigaret a jiným formám nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky – ucelená strategie EU	4
1. Úvod.....	4
2. Povaha a rozsah problému nedovoleného obchodu s tabákem v EU.....	5
2.1. Povaha nedovoleného obchodu.....	5
2.2. Rozsah a působnost nedovoleného obchodu v EU	6
2.3. Třetí země původu nelegálních tabákových výrobků	6
2.4. Nelegální výroba v EU.....	8
2.5. Zabavené značky a místa zabavení	8
3. Faktory, které přispívají k nedovolenému obchodu.....	9
3.1. Pobídky jsou vysoké a právní mezery značné.....	9
3.2. Kontrolní opatření v dodavatelském řetězci neodpovídají hrozbám.....	10
3.3. Problémy donucovacích orgánů.....	11
3.3.1. Celní a daňové orgány.....	11
3.3.1.1. Řízení rizik.....	11
3.3.1.2. Kontrolní metody, vybavení, školení a nástroje informačních technologií	12
3.3.2. Jiné donucovací orgány.....	12
3.3.3. Spolupráce mezi orgány a aktéry EU.....	13
3.3.4. Korupce.....	13
3.3.5. Mezinárodní spolupráce s orgány třetích zemí	13
3.4. Slabé odrazující faktory: Sankce ukládané členskými státy jsou poměrně nízké	14
4. Další postup.....	14
4.1. Opatření na snížení pobídek.....	14
4.2. Opatření na zabezpečení dodavatelského řetězce	15
4.3. Opatření na posílení prosazování právních předpisů	16
4.3.1. Řešení problémů donucovacích orgánů EU	16
4.3.1.1. Řízení rizik.....	16
4.3.1.2. Operativní akce	16
4.3.1.3. Nástroje a vybavení IT	17
4.3.1.4. Spolupráce mezi orgány EU.....	17
4.3.1.5. Konkrétní problematické oblasti.....	17
4.3.1.6. Sdílení odborných poznatků a osvědčených postupů.....	18
4.3.2. Zintenzivnění spolupráce s hlavními zeměmi původu a tranzitu.....	19

4.4.	Posílení sankcí.....	20
5.	Závěr	21

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Zintenzivnění boje proti pašování cigaret a jiným formám nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky – ucelená strategie EU

1. ÚVOD

Podle odhadů Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) způsobuje nedovolený obchod¹ s cigaretami v rozpočtech Evropské unie a jejích členských států roční finanční ztráty ve výši více než 10 miliard EUR². Tyto ztráty pocházejí z nezaplacených cel a daní, včetně daně z přidané hodnoty (DPH) a spotřební daně. Nejvíce se na nedovoleném obchodě s tabákovými výrobky podílejí cigarety, ale nelegálně se obchoduje i s jinými tabákovými výrobky (jako je např. tabák pro ruční výrobu cigaret).

Před deseti lety sestával nedovolený obchod převážně z pašování cigaret známých značek ve velkorozměrových kontejnerech. V posledních letech došlo ke snížení relativního podílu těchto „hlavních značek“³ na pašování. Na druhou stranu je na vzestupu padělání, nedovolená výroba a, což je nejdůležitější, pašování „jiných“⁴ značek (vyrobených hlavně mimo EU v množství, které značně převyšuje poptávku na příslušných vnitrostátních trzích).

Nedovolený obchod s tabákem není jen ekonomickou záležitostí. Kromě významného poškozování příjmů členských států a EU posiluje nedovolený obchod šedou ekonomiku. Ve skutečnosti je téměř výhradně doménou organizovaných zločineckých skupin působících přes hranice. Z hlediska zdraví navíc nedovolený obchod podkopává politické iniciativy zaměřené na snižování spotřeby tabákových výrobků, zejména u ohrožených skupin obyvatelstva, jako jsou mladí lidé a nízkopříjmové skupiny obyvatel. Nelegální tabákové výrobky nejsou většinou vyrobeny v souladu s požadavky právních předpisů EU týkajících se tabákových výrobků⁵.

Evropská komise a členské státy již přijaly opatření k omezení nedovoleného obchodu s tabákem. Se čtyřmi z předních světových výrobců cigaret byly například uzavřeny právně závazné dohody o spolupráci⁶. V roce 2011 Komise předložila akční plán pro boj proti pašování na východní pozemní hranici EU⁷ s cílem řešit problémy zjištěné v této konkrétní

¹ V tomto sdělení zahrnuje „nedovolený obchod“ různé druhy (mezinárodního) pašování pravých i padělaných tabákových výrobků (hlavně cigaret), jakož i jejich nelegální výrobu a distribuci uvnitř EU.

² Odhad vychází z případů zabavení oznámených členskými státy, při kterých bylo v letech 2005 až 2011 ročně zabaveno 4,5 – 4,6 miliardy cigaret.

³ Včetně značek těchto čtyř hlavních světových výrobců: Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco a Imperial Tobacco Limited.

⁴ Pro účely tohoto sdělení se výraz „jiné značky“ používá k popisu značek nevyráběných uvedenými čtyřmi výrobci, s nimiž EU a členské státy uzavřely dohody o spolupráci. Tyto cigarety jsou často označovány jako „levné bílé“ („cheap whites“).

⁵ Např. ustanovení týkající se složení tabákových výrobků a povinného varování ohledně účinků na zdraví na obalech tabákových výrobků.

⁶ Philip Morris International (červenec 2004), Japan Tobacco International (prosinec 2007), British American Tobacco (červenec 2010) a Imperial Tobacco Limited (září 2010) – viz http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_en.htm.

⁷ Pracovní dokument útvarů Komise připojený ke strategii Komise proti podvodům, Brusel, 24.6.2011, SEK(2011) 791 v konečném znění, dále jen „akční plán pro východní hranici“.

zeměpisné oblasti. Z analýzy dostupných informací⁸ však vyplývá, že navzdory tomuto úsilí nedovolený obchod v celé EU celkově roste. EU čelí rostoucímu nelegálnímu přílivu jiných značek pocházejícímu ze zemí mimo EU, jakož i zvýšené nelegální výrobě a distribuci uvnitř EU.

Navíc se nedovolený obchod s tabákovými výrobky určitě netýká výlučně EU – jedná se o problém celosvětový. V listopadu 2012 přijalo 176 smluvních stran Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku protokol k úmluvě konkrétně zaměřený na řešení problému nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky⁹.

Tento problém je závažný a globální. Projevuje se různými způsoby na hranicích i uvnitř EU. Nedovolený obchod ovlivňují faktory poptávky a nabídky i neúčinnost kontrolních opatření. Jeho výrazný finanční dopad na rozpočty EU a členských států je velmi vážný, zejména za současné hospodářské krize v EU. Je tedy zřejmé, že je třeba volit k problému nedovoleného obchodu s tabákem ucelený přístup.

Toto sdělení vymezuje povahu a rozsah problému nedovoleného obchodu s tabákem v EU, zjišťuje, které faktory k němu přispívají, a navrhuje pro boj s tímto problémem v Evropské unii ucelenou strategii EU.

Strategie uceleného přístupu zohledňuje skutečnost, že boj proti nedovolenému obchodu je průřezovým tématem, na které působí celá řada faktorů a stimulů a které zároveň zahrnuje širokou škálu politik EU a/nebo vnitrostátních politik.

2. POVAHA A ROZSAH PROBLÉMU NEDOVOLENÉHO OBCHODU S TABÁKEM V EU

2.1. Povaha nedovoleného obchodu

Nedovolený obchod s tabákem v sobě skrývá odlišné jevy, které jsou do určité míry vzájemně rozdílné a které je třeba řešit různými způsoby a na různých úrovních. Různé formy nedovoleného obchodu zahrnují:

- (mezinárodní) pašování pravých tabákových výrobků (tj. hlavních značek a „jiných značek“),
- (mezinárodní) pašování padělaných cigaret a
- nelegální výrobu a distribuci uvnitř EU (bez placení cel, DPH a spotřební daně).

Mezinárodní pašování (pravého i padělaného zboží) může zahrnovat:

- nepravdivé nebo nesprávné prohlášení (uvádějící u zboží nepravdivý popis, hodnotu, původ atd. – cla jsou placena nesprávně, pokud vůbec, není placena DPH ani spotřební daň),
- skrývání zboží uvnitř regulérního nákladu nebo ve vozidlech či u cestujících (nejsou placena cla, DPH ani spotřební daň) a konečně
- nedovolené překračování hranic ve snaze vyhnout se zcela kontrole orgánů (nejsou placena cla, DPH ani spotřební daň).

Uvnitř EU zahrnuje nedovolený obchod nelegální/neoprávněnou výrobu a distribuci na celním území EU (a to i napříč různými daňovými jurisdikcemi). Nelegální distribuce zahrnuje zboží vyrobené v EU a uvedené v celním prohlášení pro vývoz nebo pro dodání

⁸ Viz kapitola 2.

⁹ Protokol k odstranění nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky (dále jen „protokol k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku“).

uvnitř EU, které je přepravované v režimu s podmíněným osvobozením od DPH a spotřební daně, ale které nikdy neopustí celní území EU, nebo které je dodáno příjemci v EU, jenž je uveden v dokumentaci ke spotřební dani v systému EMCS¹⁰ či v přiznání k dani, a rovněž dovezené zboží propuštěné do volného oběhu v režimu s podmíněným osvobozením od DPH a spotřební daně, které je poté nelegálně distribuováno bez zaplacení DPH a spotřební daně. Zahrnuje rovněž vynětí zboží z tranzitního režimu; zboží je pak nelegálně prodáváno uvnitř EU (nejdou placena cla, DPH ani spotřební daň).

2.2. Rozsah a působnost nedovoleného obchodu v EU

Studie na toto téma potvrzují¹¹, že z důvodu nelegální povahy a utajování této činnosti je **velmi obtížné zjistit rozsah nedovoleného obchodu**. K dispozici jsou však některé odhady¹². Podle jedné studie financované EU se spotřeba cigaret získaných nedovoleným obchodem v EU odhaduje na 8,5 % z celkové spotřeby v roce 2007¹³. Ve zprávě KPMG o studii „Project Star“ z roku 2012¹⁴ se odhaduje spotřeba cigaret získaných nedovoleným obchodem na 8,4 % za rok 2007, 8,6 % za rok 2008, 8,9 % za rok 2009, 9,9 % za rok 2010, 10,4 % za rok 2011 a 11,1 % za rok 2012. To za posledních šest let odpovídá zvýšení o 30 %.

Případy zabavení, jež ohlásily členské státy, potvrzují, že **zdaleka největší část zabavených tabákových výrobků představují cigarety**¹⁵, ačkoli bylo zaznamenáno i zabavení velkého množství tabáku pro ruční výrobu cigaret. Jiné druhy tabákových výrobků se ve velkém počtu nevyskytují.

2.3. Třetí země původu nelegálních tabákových výrobků

Podle dostupných údajů jsou **hlavními zeměmi, odkud pocházejí** pašované tabákové výrobky, v pořadí podle důležitosti tyto země: Čína, Spojené arabské emiráty¹⁶, Vietnam, Malajsie, Ruská federace, Singapur, Bělorusko a Ukrajina.

¹⁰ Systém pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním, viz poznámka pod čarou 29.

¹¹ Například: Luk Joossens, *Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe (PPACTE)* (Cenová politika a kontrola tabáku v Evropě), Work Package 5, deliverable 5.2: *Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions*, srpen 2011, k dispozici na adrese: http://www.ppacte.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&grid=65&Itemid=29 (dále jen „Joossens“); *World Bank Economics of Tobacco Toolkit, Understand, Measure and Combat Tobacco Smuggling* (Jak pašování tabáku chápat, měřit a bojovat proti němu), David Merriman, 2001, k dispozici na adrese: <http://siteresources.worldbank.org/INTPH/Resources/7Smuggling.pdf>.

¹² Pro účely tohoto sdělení vychází analýza zejména z úředních informací (zpráv o zabavení) týkajících se místa, odkud byly výrobky dovezeny, typů a značek výrobků, které poskytly orgány členských států Komisi (OLAF) prostřednictvím informačního systému proti podvodům (submodul CIGINFO vytvořený na základě hlavy II nařízení Rady (ES) č. 515/1997 ze dne 13. března 1997, Úř. věst. L 82, 22.3.1997, s. 1) v letech 2010 a 2011, a z informací poskytnutých úřadu OLAF členskými státy v rámci pracovní skupiny pro problematiku cigaret (každoroční setkání s orgány z členských států EU a některých třetích zemí organizované úřadem OLAF); tyto informace jsou doplněny zprávami příslušného odvětví (tj. informacemi poskytnutými čtyřmi výrobci tabáku, s nimiž má EU právně závazné dohody o spolupráci, a studií KPMG „Project Star“), zprávami Světové celní organizace (WCO) týkajícími se tabáku, jakož i analýzou hrozeb a rizik vypracovanou Evropelem a agenturou Frontex.

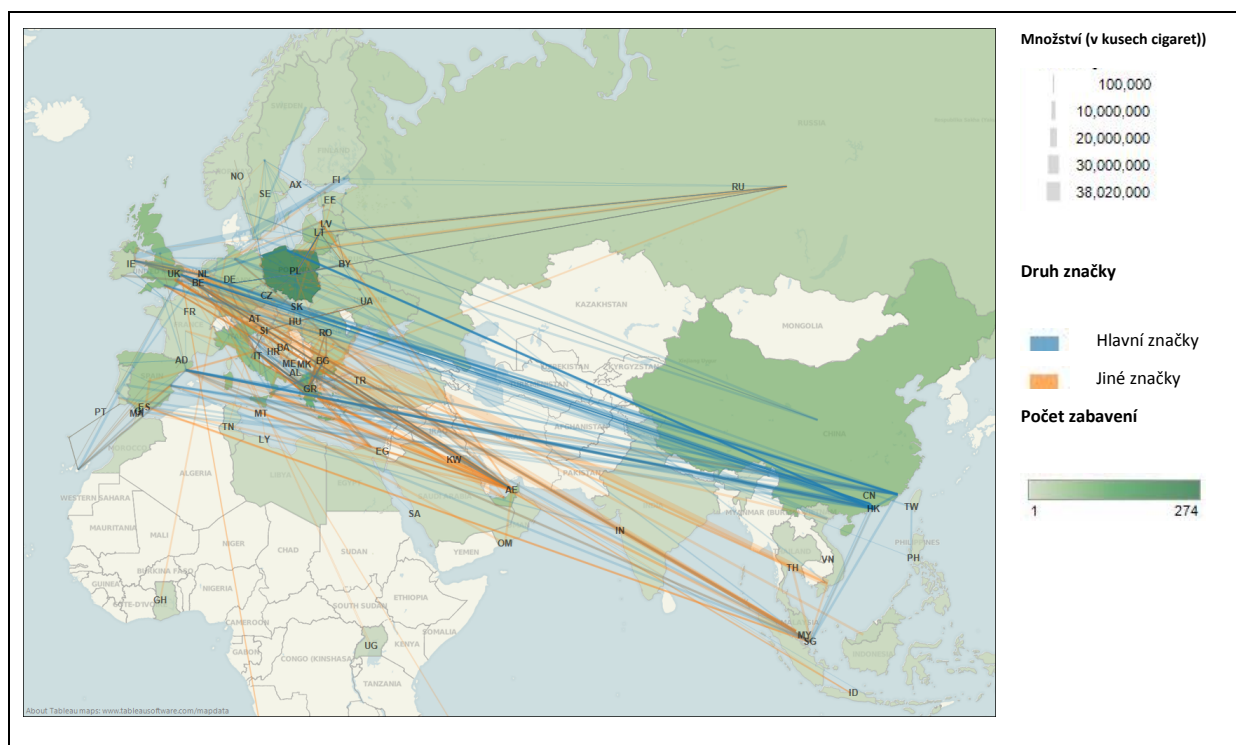
¹³ Joossens, s. 13.

¹⁴ Zpráva KPMG o studii „Project Star“, kterou zadala společnost Philip Morris International S.A., http://www.pmi.com/eng/media_center/media_kit/Documents/Project_Star_2012_Final_Report.pdf.

¹⁵ Podle poslední zprávy WCO týkající se cel a tabáku z roku 2011 představují cigarety největší problém i z celosvětového hlediska.

¹⁶ V Číně uváděly členské státy nejčastěji přístavy Shekou, Xiamen, Guang, Zho, Huang Pou, Ningbo a Yantian; ve Spojených arabských emirátech pak přístavy Jebel Ali a Dubaj.

Obrázek 1: Informace o trasách



Čína je i nadále zemí původu většiny zabavených cigaret. Analýza zabavených vzorků ukazuje, že se jedná hlavně o padělané cigarety. Zabavené nelegální zásilky byly dopravovány buď přímo do evropských námořních přístavů, nebo překládány v Singapuru a v Malajsii, kde vzhledem k nedostatečným kontrolám ve svobodných pásmech probíhá nedovolený obchod ještě ve vyšší míře.

Zatímco se v minulosti zdálo, že Spojené arabské emiráty slouží hlavně jako místo překládky, současné informace jasně poukazují na jejich novou úlohu jako významného místa výroby jiných značek¹⁷, zejména v jejich svobodných pásmech.

Důležitým cílem pro vstup zásilek z Číny a ze Spojených arabských emirátů se zdá být Řecko.

Zásilky jsou často překládány v Egyptě, Turecku a v dalších přístavech ve východním Středomoří.

Přes již přijatá opatření je cílem nedovoleného obchodu i nadále východní hranice EU, zejména oblast Pobaltí. Hlavními zeměmi původu jsou Rusko, Ukrajina a stále častěji také Bělorusko. V případě Ruska (a také Spojených arabských emirátů) je většina zabaveného zboží pravá. To znamená, že je vyráběno legálně, ale v množství, které daleko převyšuje místní poptávku v zemích jeho původu. Ať jsou v zemích původu placeny celní poplatky či nikoli, tyto výrobky jsou následně pašovány do EU. Agentura FRONTEX ve své analýze potvrzuje, že pašování cigaret je na východní hranici EU jedním z hlavních problémů, a poukazuje i na významný rozsah pašování ze zemí západního Balkánu. Uvádí rovněž,

¹⁷ Například Richman, Manchester, Marble, Gold Mount či Capital.

že pašování cigaret výrazně ovlivňuje práci pohraničních orgánů na východních pozemních hranicích, včetně pozemní hranice s Tureckem a se zeměmi západního Balkánu¹⁸.

Způsoby pašování jsou velmi různé. Zboží je dopravováno v přepravních kontejnerech, motorových vozidlech (v nákladních, dodávkových či osobních automobilech), přes moře nebo po řekách na malých plavidlech, ve vlcích a také leteckou nákladní dopravou a poštou. Nejčastějším způsobem pašování je i nadále přeprava tabákových výrobků ukrytých v jiném zboží. V příhraničních oblastech je závažným problémem opakované pašování malých množství. Někdy je tento způsob pašování velmi dobře organizován a malé množství je přidáváno k velkým nákladům, poté přepraveno do jiných členských států a zde prodáno na nelegálním trhu.

Je třeba zdůraznit, že významnou roli v nedovoleném obchodování hraje organizovaná trestná činnost, čímž se celý problém ještě zhoršuje¹⁹. Nedovolený obchod s tabákem je vysoce ziskovou a málo rizikovou činností, která je proto přitažlivá zejména pro skupiny páchající organizovanou trestnou činností, jež mají možnost velké zisky plynoucí z nedovoleného obchodování legalizovat.

2.4. Nelegální výroba v EU

Značné množství cigaret se také pravděpodobně **nelegálně vyrábí uvnitř EU**. Počet známých nelegálních továren se rychle zvyšuje: v roce 2011 odhalily členské státy devět nelegálních továren, které měly podle odhadu celkovou výrobní kapacitu více než 9 milionů cigaret za den. V roce 2010 bylo objeveno pouze pět takových továren.

2.5. Zabavené značky a místa zabavení

Ve srovnání s hlavními značkami²⁰ neustále roste podíl jiných zabavených značek, který v roce 2011 dosáhl přibližně 58 %. Opatření realizovaná čtyřmi velkými výrobci v rámci dohod o spolupráci, jako je sledování a dohledávání tabákových výrobků, náležitá pečlivost ve vztahu k zákazníkům a předcházení praní peněz, jasně vedla k významnému snížení přítomnosti výrobků těchto společností na nelegálním trhu.

Některé **jiné značky²¹** zabavené během analyzovaného období byly zabaveny v obdobném množství jako hlavní značky, nebo **vykazují výrazně stoupající tendenci²²**, což je jasným znamením toho, že mají na nelegálním trhu pevné postavení. Značné množství některých jiných značek²³ se vyrábí uvnitř EU.

Při analýze míst, kde byly výrobky zabaveny, a způsobu dopravy se ukazuje, že i když **nadále je největší množství zabavováno v námořních přístavech**, dochází k výraznému nárůstu i ve vnitrozemí, a to jak z hlediska počtu zabavení, tak zabaveného množství.

¹⁸ Viz např. Eastern Borders Annual Overview, 2012:

http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_AO.pdf.

¹⁹ Viz také zpráva Europolu o posouzení hrozeb organizované trestné činnosti za rok 2011 [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.

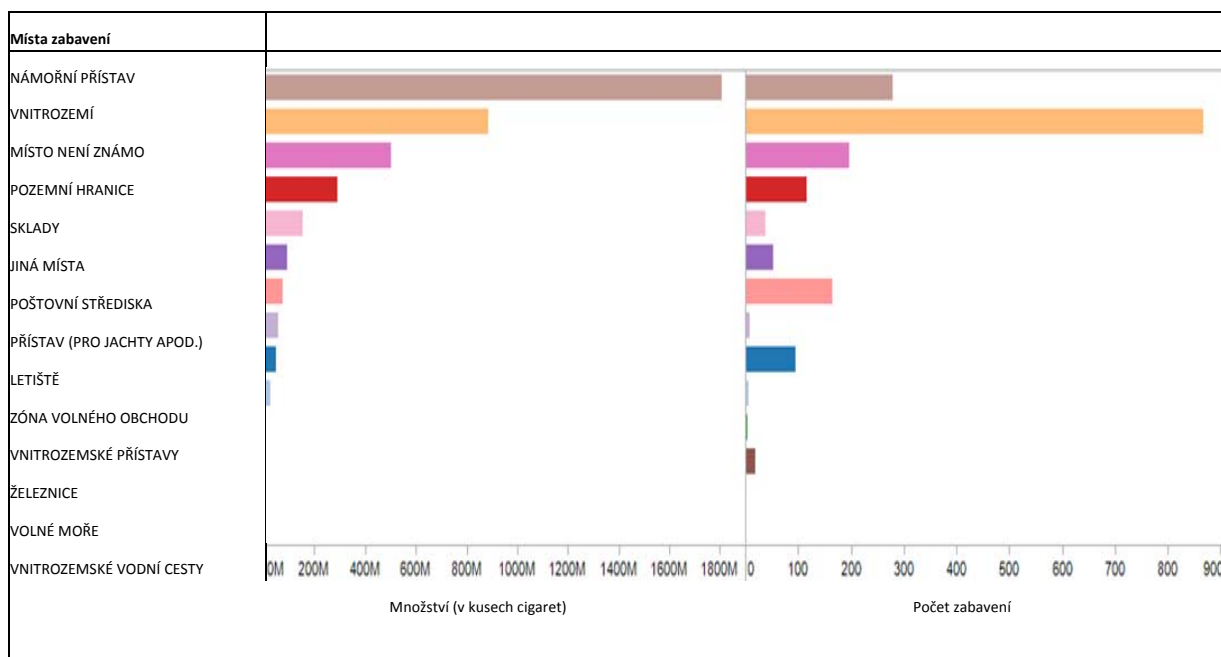
²⁰ Viz poznámka pod čarou 4.

²¹ Např. Fest, Richman, Gold Mount.

²² Např. Jin Ling.

²³ Např. Raquel, Gold Classic.

Obrázek 2: Místa zabavení



3. FAKTORY, KTERÉ PŘÍSPÍVAJÍ K NEDOVOLENÉMU OBCHODU

Obchod s tabákovými výrobky je složitý vzhledem k velkému množství pravidel a požadavků (např. různých daňových pravidel), které pro něj platí. Při legálním obchodování je pro zařazování, hodnocení a uplatňování správných daňových sazeb třeba používat standardní celní postupy a pravidla EU a zároveň i složité vnitrostátní daňové postupy. V důsledku toho je složitou záležitostí i boj proti nedovolenému obchodu (z hlediska pobídek, odrazujících faktorů i kontrol).

Nedovolený obchod s cigaretami **podporují zejména tyto čtyři faktory**:

- 1) silné pobídky a značné právní mezery;
- 2) kontrolní opatření v dodavatelském řetězci neodpovídají závažnosti hrozeb;
- 3) donucovací orgány mají některé obecné a specifické problémy;
- 4) slabé odrazující faktory: sankce jsou nízké.

Pokud má být strategie boje proti pašování cigaret úspěšná, musí se současně zaměřit na pobídky, odrazující faktory i kontroly.

3.1. Pobídky jsou vysoké a právní mezery značné

Obecně se na tabákové výrobky v EU vztahují vysoké daně. Dovozní cla jsou vysoká – mezi 40 a 58 %²⁴. Celkově se daňová zátěž (včetně DPH) u cigaret vážené průměrné ceny pohybuje mezi 70,12 % maloobchodní prodejní ceny včetně daně v Lucemburku a 88,97 % ve Spojeném království.

Jelikož mnohé z těchto faktorů jsou v jednotlivých členských státech rozdílné, existují u tabákových výrobků jak v EU, tak ve srovnání se sousedními zeměmi značné **cenové rozdíly** (které platí konečný spotřebitel). V oblasti spotřebních daní z cigaret činí rozdíl mezi

²⁴ Pro tabákové výrobky existuje přibližně 200 různých preferenčních a nepreferenčních cel.

členským státem s nejnižší a nejvyšší daní 206,41 EUR na 1 000 cigaret – tj. více než čtyři eura na balíček 20 cigaret – což vytváří silnou poptávku a pobídku také pro nelegální distribuci mezi daňovými jurisdikcemi uvnitř EU. Podobná rozpětí ve spotřební dani existují i u jiných tabákových výrobků.

I když se cenové rozdíly mezi zeměmi EU zmenšily, ceny v zemích na východní hranici zůstávají až osmkrát nižší. Výrazné rozdíly v maloobchodních prodejních cenách včetně daně vytvořily příznivé prostředí pro přeshraniční nákupy podmíněné čistě daňově i pro pašování a podvody. Přeshraniční nákupy jsou zcela legitimní a za předpokladu, že výrobky jsou kupovány jednotlivci za účelem jejich vlastní potřeby, představují jednu z výhod vnitřního trhu. Někdy je však obtížné je jednoznačně odlišit od „pašování“ uvnitř EU, kdy jednotlivci nakupují tabák v jiných členských státech zdánlivě pro vlastní potřebu, avšak ve skutečnosti ho prodávají, aniž by zaplatili spotřební daň v členském státě spotřeby.

Rozdíly ve spotřební dani, pokud jde o sousední třetí země, jsou dokonce ještě výraznější.

Pobídky pro nelegální činnost rovněž vytváří **složitá platná pravidla**. Zejména daňové předpisy týkající se tabákových výrobků jsou v rámci EU složité, zvláště proto, že se z velké části jedná o předpisy vnitrostátní. Definice tabákových výrobků podléhajících spotřební dani je nanejvýš komplikovaná a u některých výrobků rovněž narůstají problémy se zařazováním a definicí²⁵. Kromě toho existují „šedé zóny“²⁶ a mezery mezi pašováním a legálním dovozem tabáku (a rovněž alkoholu) i výrobků v rámci prahových hodnot pro osvobození od daně v případě dovozu, které platí pro cestující jak při cestách ze třetích zemí, tak při cestách uvnitř EU.

Nedostačující jsou v současné době i opatření omezující uvolnění velkého nebo nadměrného množství tabákových výrobků do volného oběhu bezprostředně před zvýšením daně (spekulační skupování). Vytváření nadměrných skladových zásob k uvolnění do volného oběhu před zvýšením daně vede k významným daňovým únikům a snižuje vybrané příjmy členských států.

Obecněji řečeno, identifikace a zařazování tabákových výrobků (včetně jejich původu) mohou být obtížné a vyžadovat specializované vybavení nebo laboratorní analýzu.

Tyto nedostatky a mezery vytvářejí významnou ekonomickou pobídku pro pašování a jiné formy nedovoleného obchodu.

3.2. Kontrolní opatření v dodavatelském řetězci neodpovídají hrozbám

Vzhledem k silným pobídkám pro pachatele nedovoleného obchodu jsou kontrolní opatření dodavatelských řetězců tabáku ze strany orgánů i samotných hospodářských subjektů převážně nedostatečná.

Kromě stávajících dohod s hlavními výrobci dosud neexistují právní opatření na úrovni EU, jež by hospodářským subjektům, které jsou součástí dodavatelského řetězce tabákových výrobků, ukládala v průběhu jejich činnosti provádět pečlivé kontroly²⁷. V současnosti neexistuje ani žádná obecná právní povinnost pro výrobce či dovozce monitorovat pohyb

²⁵ Např. u surového tabáku, cigarill (značek jako „Next, Partner, Braniff, Skjold“ atd.), tabáku *DIET* („Dried Ice Expanded Tobacco“), tabáku do vodní dýmky atd.

²⁶ Tyto šedé zóny se týkají především definice „cestujících“ a výrazu „vstupující příležitostně do EU ze třetí země“.

²⁷ Např.: požadavky na zjištění totožnosti zákazníka, požadavky na sledování prodeje, aby bylo zajištěno, že množství odpovídá poptávce na trhu, pro který jsou výrobky určeny, informování orgánů v případě důkazů o zapojení zákazníka do nelegální činnosti.

cigaret a jiných tabákových výrobků v jejich dodavatelském řetězci (sledování). Pokud takováto opatření chybí, je pro orgány velmi obtížné (ne-li dokonce nemožné) určit, v kterém okamžiku se s výrobkem začalo obchodovat nelegálně (dohledávání).

Vzhledem k výše uvedeným tendencím a pobídkám je třeba i přes určité úspěchy, kterých bylo dosaženo v oblasti pašování hlavních značek, považovat současné požadavky kladené na hospodářské subjekty, pokud jde o kontrolu v dodavatelském řetězci, za zjevně nedostačující.

3.3. Problémy donucovacích orgánů

Pokud jde o prosazování práva, hrají hlavní roli v boji proti pašování ze třetích zemí celní a daňové orgány. Důležitými aktéry jsou i pohraniční orgány a policie. Policie a daňové orgány – a v některých členských státech také celní orgány – hrají v boji proti nelegální výrobě a distribuci v EU klíčovou úlohu. Všechny zapojené orgány (celní, daňové, policejní nebo pohraniční) se setkávají s celou řadou problémů. Některé z nich jsou obecné povahy (např. problémy související s výměnou údajů, řízením rizik a stanovením cílů) a některé specifické pro nedovolený obchod s tabákem. Navíc ne vždy existují mechanismy spolupráce mezi orgány a institucemi EU, které by umožnily účinnou spolupráci mezi nimi, což celkové úsilí oslabuje.

3.3.1. Celní a daňové orgány

Celní orgány využívají k odhalování velkého množství nedovoleného mezinárodního obchodu se zbožím, včetně tabákových výrobků svých zaměstnanců, informačních systémů a kontrolních postupů a vybavení. Celní orgány EU jsou vzhledem k tomu, že se jedná o celní unii se společným právním základem, úzce propojeny prostřednictvím sdíleného systému IT, společných skupin odborníků a výměnami úředníků²⁸. Daňové orgány EU jsou rovněž zapojeny do různých forem správní spolupráce v boji proti daňovým podvodům a únikům v celé EU. Spolupráci mezi orgány podporuje velké množství systémů a sítí IT, které spravuje Komise²⁹. Tato spolupráce zahrnuje nejen výměnu informací o rizicích³⁰, ale také transevropské sítě pro pohyb zboží podmíněně osvobozeného od cla a jiných daní³¹. Nicméně celní i daňové orgány se v boji proti nedovolenému obchodu s tabákem v EU i mimo ni potýkají s četnými problémy.

²⁸ Celní spolupráce a vzájemná pomoc vychází z nařízení č. 515/1997; infrastruktury IT: AFIS (Informační systém pro boj proti podvodům) a MAB (*Mutual Assistance Broker* – agent vzájemné pomoci); CIS (*Customs Information System* – celní informační systém).

²⁹ Např. CRMS (celní systém pro řízení rizik) / RIF (formulář pro oznamování rizik) – článek 13 nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, Úř. věst. L 302, 19.10.1992, s. 1–50, a článek 4g nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství, Úř. věst. L 253, 11.10.1993, s. 1–766, NCTS (nový informatizovaný tranzitní systém) – článek 353 nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, EMCS (systém pro kontrolu přepravy zboží podléhajícího spotřebním daním) – nařízení Komise (ES) č. 684/2009 ze dne 24. července 2009, kterým se provádí směrnice Rady 2008/118/ES, pokud jde o elektronické postupy pro přepravu zboží podléhajícího spotřební dani v režimu s podmíněným osvobozením od spotřební daně, Úř. věst. L 197, 29.7.2009, s. 24–64, VIES (systém výměny informací o DPH) – nařízení Rady (EU) č. 904/2010 ze dne 7. října 2010, o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti daně z přidané hodnoty, Úř. věst. L 268, 12.10.2010, s. 1–18, VIESCLO (ústřední kontaktní orgán pro nepřímé zdanění).

³⁰ CRMS/RIF.

³¹ NCTS.

3.3.1.1. Řízení rizik

Celní orgány v posledních letech vypracovaly společný rámec pro řízení rizik v souvislosti s obchodními pohyby zboží v dodavatelských řetězcích přes vnější hranice EU. Jak bylo nedávno zdůrazněno ve sdělení o řízení rizik v oblasti cel a bezpečnosti dodavatelského řetězce³², v oblasti provádění účinného řízení rizik čelí celní orgány EU řadě problémů. Jedná se zejména o kvalitu, dostupnost a sdílení údajů, které jsou pro účinné řízení rizik, kontroly a vyšetřovací činnosti základem.

Ve sdělení byly uvedeny konkrétní problémy s údaji poskytnutými hospodářskými subjekty jako základ pro provádění analýzy rizik, problémy týkající se schopností celních orgánů EU využívat a sdílet informace o rizicích mezi sebou navzájem i s jinými orgány, jakož i potřeba zlepšit spolupráci a sdílení údajů a analýz s hospodářskými subjekty i s mezinárodními partnery. Byly předloženy návrhy na další opatření, která by zlepšila schopnost celních orgánů řídit rizika v dodavatelském řetězci veškerého zboží, včetně jednotnějšího způsobu využívání informací, zdrojů dat, nástrojů a metod uplatňovaných celními orgány při zjišťování rizik a analýze obchodního pohybu zboží v dodavatelském řetězci. Jejich realizace bude mít také významný dopad na schopnost celních orgánů EU bojovat proti pašování tabáku.

3.3.1.2. Kontrolní metody, vybavení, školení a nástroje informačních technologií

Kontrolu při některých způsobech pašování – např. nelegálního tabáku ukrytého v legálním nákladu či ve vozidlech (osobní nebo obchodní dopravy) – ztěžuje i nedostatečná vybavenost prostředky ke kontrole, jakou jsou skenery či cvičení psi. Ne všechny členské státy mají toto vybavení na ochranu svých vnějších hranic k dispozici v dostatečné míře. Účinnost boje proti pašování může v jednotlivých členských státech ovlivňovat i stupeň znalostí i úroveň a kvalita profesní přípravy celníků.

V rámci vnitřního trhu vyžaduje boj proti pašování cigaret národní sítě pátracích týmů, jejichž cílem je v dané zemi zabránit dodávkám a distribuci nelegálních tabákových výrobků maloobchodníkům, na pracovištích i v soukromých prostorách a boj proti nim. To zahrnuje vytvoření mobilních kontrolních jednotek (kontrola druhé úrovně) a rozšíření kontrol na kontrolní stanoviště a trhy uvnitř státu. Ne všechny členské státy tuto praxi zavedly.

I když na úrovni EU existuje řada specifických nástrojů informačních technologií na podporu boje proti nedovolenému obchodu s cigaretami, ukazuje se, že některé ze stávajících IT systémů nejsou v současné době plně využívány. Došlo například k výraznému vylepšení nového modulu pro podávání zpráv CIGINFO v **Informačním systému pro boj proti podvodům (AFIS)**, i když přes úsilí o zefektivnění a zjednodušení podávání zpráv o případech zabavení v členských státech některé zásadní informace stále chybějí nebo nejsou úplné. Nové technologie (např. datová analýza) dosud v plné míře nevyužívají ani informace o pohybu tabákových výrobků (NCTS, EMCS).

3.3.2. Jiné donucovací orgány

Svoji úlohu v boji proti různým formám nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky hraje také policie a orgány pohraniční stráže. Odpovědnost za ochranu vnějších hranic na základě souboru společných evropských pravidel a postupů leží na členských státech. Ty hrají klíčovou úlohu při odhalování tabákových výrobků nelegálně převážených přes zelenou hranici EU. Orgánům členských států pomáhá v boji proti přeshraniční trestné činnosti

³² COM(2012) 793, 8.1.2013.

agentura FRONTEX³³. FRONTEX provádí kromě jiných úkolů analýzu rizik, koordinuje operativní spolupráci mezi členskými státy a vyvíjí a provozuje informační systémy, které umožňují výměnu informací.

Boj proti nedovolenému obchodu s tabákovými výrobky je především úkolem celních orgánů, úloha policejních orgánů se v jednotlivých členských státech liší. Policie však hraje klíčovou úlohu v boji s organizovanou trestnou činností a souvisejícími trestnými činy, jako je praní peněz. V boji proti závažné trestné činnosti, a zejména proti nedovolené výrobě a distribuci tabákových výrobků v EU, včetně organizovaných podvodů s DPH, podporuje policejní orgány členských států Evropský policejní úřad (EUROPOL). Spolupráci mezi příslušnými orgány členských států s cílem účinně posílit jejich vyšetřování a stíhání závažných trestných činů podporuje EUROJUST³⁴.

3.3.3. *Spolupráce mezi orgány a aktéry EU*

Účinná politika zaměřená na potírání nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky vyžaduje cílenou spolupráci mezi vnitrostátními donucovacími a vyšetřovacími orgány. Jako úspěšné se ukázalo vytvoření speciálních pracovních skupin složených z pracovníků celních a finančních orgánů, policie, případně i jiných donucovacích orgánů. V Evropské unii to však není příliš rozšířená praxe.

Na úrovni EU je také třeba zlepšit výměnu zpráv a informací mezi subjekty EU, které jsou zapojeny do boje proti celním podvodům, organizované trestné činnosti a přeshraniční trestné činnosti (OLAF, EUROPOL, EUROJUST a FRONTEX).

3.3.4. *Korupce*

Četné studie³⁵ a případy úřadu OLAF ukázaly, že účinnému boji proti nedovolenému obchodu brání korupce v donucovacích orgánech, zejména pokud ovlivňuje celní orgány³⁶. Korupce úředníků ve skutečnosti zůstává jedním z hlavních způsobů, který pašeráci používají k zakrytí své nelegální činnosti.

3.3.5. *Mezinárodní spolupráce s orgány třetích zemí*

Významným faktorem problému nedovoleného obchodu s tabákem je skutečnost, že se jedná o činnost mezinárodní. Informace o rizicích, trendech a hrozbách, a zejména informace související s vyšetřováním, vyžadují vysokou úroveň výměny informací a spolupráce s orgány zemí původu a tranzitu. Stupeň a kvalita spolupráce mezi EU a třetími zeměmi jsou velmi rozdílné a spolupráce je někdy značně obtížná. Díky společnému úsilí se v posledních dvou letech zlepšila spolupráce s Ukrajinou a Moldavskem, na rozdíl od situace v Bělorusku.

³³ Nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 ze dne 26. října 2004 o zřízení Evropské agentury pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie, Úř. věst. L 349, 25.11.2004, s. 1.

³⁴ Rozhodnutí Rady 2002/187/SVV ze dne 28. února 2002, Úř. věst. L 63, 6.3.2002, s. 1.

³⁵ Např. *Study on Anti-corruption measures in EU border control* (Studie o protikorupčních opatřeních při hraničních kontrolách v EU), Gounev, Philip/Dzhekova, Rositsa/Bezlov, Tihomir, 2012, http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_ant anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf; *Integrated Report on Pricing Policies and Tobacco Control* (Integrovaná zpráva o cenové politice a kontrole tabáku), studie vypracovaná pro Evropskou komisi v rámci sedmého rámcového programu, Currie, Townsend, Leon Roux, Godfrey, Gallus, Gilmore, Levy, Nguyen, Rosenqvist, Clancy, 2012.

³⁶ Závěrečná zpráva o studii *Examining the links between organised Crime and Corruption* (Zkoumání vztahů mezi organizovanou trestnou činností a korupcí) Philip Gounev a Tihomir Bezlov, Centre for the Study of Democracy, 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.

Operativní spolupráce s Ruskem, Čínou a Malajsií je dobrá, ale vzhledem k rozsahu nedovoleného obchodování pocházejícího z těchto zemí stále přetrvávají značné problémy. Neexistuje dostatečně operativní spolupráce se Singapurem a Spojenými arabskými emiráty, pokud jde o svobodná pásma v těchto zemích. Závažný problém představuje rovněž korupce v donucovacích orgánech v zemích původu a tranzitu mimo EU.

3.4. Slabé odrazující faktory: Sankce ukládané členskými státy jsou poměrně nízké

Přes evidentní pobídky a obrovské zisky vyplývající z nedovoleného obchodu hrozí pašerákům v EU relativně nízká rizika, o jiných zemích ani nemluvě³⁷. Sankce za pašování cigaret se do značné míry v jednotlivých členských státech liší. Rozdílnost se týká jednak přístupu k udělování sankcí (správní nebo trestní řízení), jednak i výše sankcí. V jednom členském státě může být maximálním trestem za nejzávažnější případy takových trestných činů odnětí svobody až na jeden rok, zatímco v jiných mohou být pachatelé potrestáni až deseti lety. Podobně výrazně se liší i výše pokut. Značně rozdílné sankce představují pro pašeráky příležitost zvolit si vstupní místo pro zásilky do EU podle nejnižších uplatňovaných sankcí.

4. DALŠÍ POSTUP

Pro další postup byla navržena opatření, která by měla řešit všechny aspekty problému. Nicméně vzhledem k tomu, že je třeba omezené zdroje použít cíleně, klade se důraz na ta opatření, která slibují bezprostřední výsledky, tj. na účinnější zabezpečení dodavatelského řetězce a posílení prosazování předpisů. Akce související s následujícími opatřeními jsou uvedeny v akčním plánu, který je připojen k tomuto sdělení.

4.1. Opatření na snížení pobídek

Možnost harmonizovat spotřební daně v EU je v současné době jen omezená, nemluvě o sousedních zemích. Budeme-li však mít tuto myšlenku v souvislosti s EU, a zejména s východními sousedy na zřeteli z dlouhodobějšího hlediska, lze ihned a krátkodobě přijmout jiná opatření, díky nimž by se tyto pobídky a rozdíly zmenšily.

Například by se mohla zjednodušit **definice tabáku podléhajícího spotřební dani**, která je dosud velmi složitá, úpravou podle definic používaných celními orgány. Přesná definice výrobků podléhajících spotřební dani na základě objektivních kritérií je základním předpokladem pro snížení administrativní zátěže pro hospodářské subjekty i daňové orgány, čímž se sníží rozdíly a zajistí vyšší míra dodržování právních předpisů o spotřební dani.

Pokud jde o **šedou zónu mezi pašováním a legálním dovozem** prováděnými cestujícími, Komise zvažuje vypracování technických pokynů, které by členským státům pomohly používat při uplatňování prahových hodnot pro osvobození cestujících od dovozního cla objektivní kritéria.

Pokud jde o **spekulační skupování**, je třeba prověřit, zda by základní společná pravidla zabráňující spekulativnímu skupování mohla omezit daňové úniky a zároveň zabránit narušení hospodářské soutěže mezi hospodářskými subjekty, které jsou usazeny v různých členských státech. Opatření zabráňující spekulativnímu skupování souvisejí s důkazem o zaplacení spotřební daně. Důvěryhodné hospodářské subjekty, které uzavřely dohody zajišťující lepší

³⁷ Je znepokojivé, že v některých sousedních zemích přestalo být nedávno pašování cigaret trestným činem.

dodržování norem, by případně měly mít možnost využívat delšího přechodného období pro prokazování zaplacení spotřební daně.

Je třeba **omezit pobídky** nejen pro **pašeráky**, ale také pro **spotřebitele**. V zájmu odrazení občanů od nákupu nelegálních cigaret a jiných tabákových výrobků by měla být širší veřejnost lépe obeznámena s negativním dopadem nedovoleného obchodu, zejména s dopadem na vnitrostátní rozpočty a rozvoj organizované trestné činnosti, a rovněž se skutečností, že nelegální výrobky nejsou v souladu s právními předpisy EU o tabákových výrobcích, např. z hlediska jejich složení a povinného varování ohledně účinků na zdraví na obalech.

Komise

- prověřit, jak zjednodušit uplatňování pravidel o spotřební dani, např. prostřednictvím technických pokynů,
- prozkoumá, zda by bylo možno omezit daňové úniky zavedením základních společných pravidel zabráňujících spekulativnímu skupování,
- ve spolupráci se zainteresovanými členskými státy, které k tomu budou ochotny, rozšíří stávající cílená opatření, aby se zvýšilo veřejné povědomí o škodách způsobených konzumací nelegálních tabákových výrobků a o konkrétních rizicích s tím souvisejících.

4.2. Opatření na zabezpečení dodavatelského řetězce

Prvním a prvořadým opatřením na lepší zabezpečení dodavatelského řetězce tabáku je ve společném zájmu EU a členských států **podepsat, ratifikovat a účinně provádět protokol k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku**, včetně opatření týkajících se udělování licencí na výrobní zařízení, náležité péče a ustanovení o svobodných zónách uvnitř EU.

Protokol především ukládá stranám povinnost zavést **systém pro sledování a dohledávání** všech tabákových výrobků, které byly vyrobeny na jejich území nebo tam byly dovezeny (článek 8)³⁸. Klíčovým prvkem tohoto systému jsou specifická identifikační označení, která pomohou určit původ výrobků a bod, kdy se s nimi začalo obchodovat nelegálně. Umožní příslušným orgánům stran (tj. členských států a Evropské komise) sledovat a kontrolovat pohyb tabákových výrobků a jejich právní status a rovněž bude zahrnovat výměnu informací s mezinárodními partnery prostřednictvím celosvětového kontaktního místa pro sdílení informací na sekretariátu Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku. Tento sledovací a dohledávací systém výrazně zlepší kontrolu dodavatelského řetězce a posílí stávající opatření uplatňovaná na pohyb výrobků podléhajících spotřební dani uvnitř EU (EMCS pro zboží EU a NCTS pro třetí země).

Základní prvky vnitrostátních sledovacích a dohledávacích systémů by měly být stanoveny na úrovni EU, aby nedocházelo k narušení vnitřního trhu EU s tabákovými výrobky. Toho by bylo možno dosáhnout přijetím nedávného návrhu Komise na novou směrnici o tabákových výrobcích³⁹. V zájmu zajištění plné sledovatelnosti tabákových výrobků a toho, aby na trhu EU byly pouze výrobky dodávající podmínky, počítá návrh (článek 14) se sledováním a dohledáváním tabákových výrobků na úrovni balení v celém dodavatelském řetězci (kromě maloobchodního prodeje). Návrh počítá s tím, že výrobci tabákových výrobků budou uzavírat

³⁸ U cigaret jsou strany povinny zavést tento požadavek do pěti let od vstupu protokolu v platnost, u jiných tabákových výrobků do deseti let (čl. 8 odst. 3).

³⁹ COM(2012) 788 final, 19.12.2012, návrh směrnice o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků.

smlouvy s nezávislými třetími stranami poskytujícími kapacity pro uchovávání údajů pro takovýto systém, v nichž bude zajištěna plná transparentnost i přístup orgánů členských států a Evropské komise.

Návrh kromě toho počítá i s uvedením bezpečnostních prvků na všech tabákových výrobcích, které by pomohly spotřebitelům a orgánům rozeznat pravé od padělaných výrobků.

Návrh Komise na novou směrnici o tabákových výrobcích proto obsahuje v článku 14 ustanovení o sledování a dohledávání, jež jsou plně v souladu s protokolem k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku, pokud jde o obchod EU s tabákovými výrobky.

Komise navrhne opatření za účelem

- podepsání, ratifikace a provádění protokolu k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku na úrovni EU,
- zajištění souladu s ustanoveními protokolu týkajícími se záležitostí, které spadají do pravomoci EU.

Evropský parlament a Rada by návrh Komise na novou směrnici o tabákových výrobcích, včetně navrhovaných opatření ohledně sledování a dohledávání, měly přijmout co nejdříve.

4.3. Opatření na posílení prosazování právních předpisů

4.3.1. Řešení problémů donucovacích orgánů EU

4.3.1.1. Řízení rizik

Provádění opatření uvedených ve sdělení o řízení rizik v oblasti cel, zejména v oblasti kvality údajů, které mají dodávat hospodářské subjekty, a rovněž zpřístupnění a sdílení těchto údajů pro účely řízení rizik poskytne silnější, jednotnější a koordinovanější rámec pro řízení rizik a může zlepšit cílenou kontrolu podezřelých operací (mj. v souvislosti s tabákovými výrobky). **Sdílení analytických informací s celními orgány EU a dalšími subjekty v EU nějakým způsobem zapojenými** do boje s nedovoleným mezinárodním obchodem zvýší kapacitu operativních orgánů. Tento vylepšený rámec bude významně přispívat k boji proti všem formám nedovoleného obchodu, včetně pašování tabáku.

4.3.1.2. Operativní akce

Operativní akce prováděné v rámci akčního plánu pro východní hranici již dnes slibují dobré výsledky a v rámci této strategie by se v nich mělo pokračovat. V rámci řízení rizik v oblasti cel v EU byla oblast pašování cigaret prohlášena na rok 2013 za prioritní oblast kontroly s cílem zajistit intenzivnější koordinované kontroly v celé EU, které budou vycházet z rizik⁴⁰. Prioritní oblast kontroly je doplněna regionální společnou celní operací, kterou organizují Komise a rumunské celní orgány a které se účastní i Ukrajina a Moldavsko. Na základě výsledků těchto akcí budou formulována a realizována konkrétní doporučení na posílení systematických kapacit EU k identifikaci a řešení zjištěných společných rizik v oblasti cigaret. Budou-li výsledky konečné analýzy pozitivní, může být doporučeno **organizovat další akce zaměřené proti nedovolenému obchodu s tabákem**, případně se zohledněním konkrétních vysoce rizikových faktorů, jako jsou zásilky pocházející z klíčových zemí původu (např. ze Spojených arabských emirátů) nebo procházející přes rizikové obchodní křižovatky.

⁴⁰ Nařízení Komise (EHS) č. 2454/93, články 4g až 4j.

Nedostatky zjištěné při společných celních operacích, které odhalila pracovní skupina Rady pro celní spolupráci⁴¹, by měly být odstraněny a při společných celních operacích by se mělo zlepšit sdílení informací.

Informace o zeměpisném původu nelegálních zásilek tabáku lze zlepšit pomocí **technické analýzy vzorků** výrobků zabavených v členských státech.

4.3.1.3. Nástroje a vybavení IT

Členské státy by se měly snažit plně využívat potenciálu **stávajících nástrojů IT, jako je např. CIGINFO**. Komise zároveň zvýší svoji zpětnou vazbu, pokud jde o výsledky její analýzy zabavených výrobků. Komise a orgány členských států by mohly prověřit využívání údajů CSM (*Container Status Message*) s cílem zaměřit podezřelé zásilky v souvislosti s pašováním cigaret. Budou rovněž prozkoumány možnosti účinnějšího využívání jiných zařízení, jako je např. infrastruktura zahrnující **nástroj automatizovaného rozpoznávání SPZ a kódů přepravních kontejnerů** (sdílení informací získaných prostřednictvím tohoto nástroje na regionální úrovni nebo na úrovni EU).

Mělo by být zváženo využívání systému ATIS⁴² ke zjišťování trendů na základě analýzy údajů za účelem podpory členských států při přijímání opatření zaměřených na operační rizika. S podobným postupem by se mohlo rovněž počítat u transakcí v rámci systému EMCS.

Modernizace v oblasti cel, včetně infrastruktury a vybavení, by mohla být případně v budoucnu více podporována ze strukturálních fondů EU, pokud by členské státy EU byly o této možnosti lépe informovány a upřednostnily tento cíl ve svých vnitrostátních rozpočtech.

4.3.1.4. Spolupráce mezi orgány EU

Kromě konkrétních opatření na zlepšení sdílení informací o rizicích a větší využívání údajů týkajících se dodavatelského řetězce prostřednictvím vývoje společných nástrojů pro řízení rizik a metod na úrovni EU, jak byly stanoveny ve sdělení o řízení rizik, by měla plánovaná reforma Evropského úřadu pro boj proti podvodům (OLAF) připravit cestu pro posílenou spolupráci mezi úřadem OLAF, EUROPOLem, EUROJUSTem a FRONTEXem v oblasti vyšetřování⁴³. Dosažená dohoda musí být ještě formalizována. Návrh na reformu EUROPOLu⁴⁴ také otevřel cestu intenzivnější výměně informací o vyšetřování.

Výměna informací a zpráv mezi různými orgány, které se podílejí na ochraně vnějších hranic, přispívá k předcházení tomuto konkrétnímu typu přeshraniční trestné činnosti a k jeho potírání. Proto je důležité, aby na úrovni EU sdílely úřad OLAF a agentura FRONTEX zprávy v rámci systému EUROSUR a na vnitrostátní úrovni se systému EUROSUR účastnily a přispívaly do něj⁴⁵ celní orgány.

⁴¹ Dok. 9947/4/11 LIMITE ENFOCUSTOMS 38 REV, projektová skupina 4.6. čtvrtého akčního plánu k provádění strategie pro celní spolupráci z roku 2009 (dok. 15198/09 ENFOCUSTOM 118 ENFOPOL 272).

⁴² Systém informací o tranzitu určených pro boj proti podvodům je aplikací AFIS, viz poznámka pod čarou č. 28.

⁴³ KOM(2011) 135 v konečném znění.

⁴⁴ COM(2013) 173 final.

⁴⁵ Pracovní dokument útvarů Komise o stanovení technického a operativního rámce evropského systému ostrahy hranic (EUROSUR) a opatřeních, která mají být přijata k jeho zavedení (SEK(2011) 145 v konečném znění).

4.3.1.5. Konkrétní problematické oblasti

Zvláštní a akutní problém, který představuje **Řecko** jakožto významné vstupní místo, bude řešen v rámci pracovní skupiny pro Řecko⁴⁶ a technické pomoci poskytované v souvislosti s reformou Generálního sekretariátu pro veřejné příjmy.

Komise

- bude organizovat další cílené akce v EU a/nebo spolu se třetími zeměmi za použití nejvhodnějších stávajících nástrojů, jako např. prioritních oblastí kontroly, regionálních a/nebo mezinárodních společných celních operací,
- odstraní nedostatky zjištěné při společných celních operacích,
- bude pokračovat v práci na vědeckém výzkumu a analytických metodách v boji proti nedovolenému obchodu s tabákem,
- bude členským státům poskytovat ve větší míře zpětnou vazbu k analýze případů zabavení,
- navrhne na centrální úrovni opatření na propojení a shromažďování informací získaných díky nástroji automatizovaného rozpoznávání SPZ a kódů přepravních kontejnerů, tak aby byly informace dostupné i ostatním členským státům,
- bude celním orgánům členských států poskytovat další pomoc při zjišťování probíhajících i budoucích programů s cílem podporovat a modernizovat celní orgány EU z hlediska celní infrastruktury, vybavení (včetně celních laboratoří), systémů a služeb,
- bude členským státům usnadňovat přístup ke stávajícím i budoucím nástrojům a programům financování,
- bude řešit specifické problémy v Řecku vhodnými opatřeními v rámci pracovní skupiny pro Řecko.

Komise a členské státy by měly

- na základě výsledků prioritní oblasti kontroly vymezit a provádět doporučení pro posílení kapacity EU k odhalování pašování cigaret.

Evropský parlament a Rada by měly přijmout

- přepracované nařízení o OLAF, a to co možná nejdříve,
- návrh Komise na reformu EUROPOLu.

Členské státy by měly zlepšit podávání zpráv v rámci CIGINFO.

4.3.1.6. Sdílení odborných poznatků a osvědčených postupů

Obecně je nutné **optimalizovat a koordinovat dostupné zdroje** na úrovni členských států i na úrovni EU, a posílit tak schopnost prosazování práva i kapacity. K omezování nedovoleného obchodu konkrétně v oblasti mezinárodního pašování cigaret přispělo v řadě zemí EU úspěšné provádění vnitrostátních strategií.

Sdílení zkušeností a odborných znalostí může vytvořit důležité synergie a umožnit určení nejnovějších a nejúčinnějších technologií a metod pro účely prevence i odhalování. Toto sdílení odborných znalostí i budoucí sdílení zdrojů jsou základními cíli budoucích programů

⁴⁶ Mělo by se jednat mj. o financování doplňkového zařízení pro celní orgány v rámci programů Hercule II a III a spolupráci s řeckými státními orgány na zjišťování nedostatků při kontrolách a jejich odstraňování.

Clo 2020 a Fiscalis 2020⁴⁷. Tyto cíle může v rámci boje proti podvodům zčásti podpořit i program Hercules III. Boj proti přeshraniční trestné činnosti mohou podpořit i Fond pro vnitřní bezpečnost, nástroj finanční podpory pro správu hranic a společnou vízovou politiku⁴⁸.

Sdílení vnitrostátních postupů v boji proti trestné činnosti v celní oblasti (zejména pašování) probíhá v pracovní skupině Rady pro celní spolupráci. Zvláštní skupina se zavázala zlepšit možnosti boje proti hrozbě, kterou představuje závažná a organizovaná trestná činnost v souvislosti s pašováním tabáku, a to novými formami spolupráce a vyšetřovacích metod⁴⁹.

Mohl by se také zvážit koordinovaný přístup ke **školením** pro pracovníky různých donucovacích orgánů zaměřeným na zvláštnosti obchodu s tabákovými výrobky, který je velmi složitý, a to i v případě legálního obchodu. Na úrovni EU by také mohla být přijata zvláštní opatření a vyměňovány zkušenosti v oblasti **boje proti korupci**. Za tím účelem by Komise měla pomoci členským státům při organizování výměn pracovníků mezi příslušnými vnitrostátními orgány, které se podílejí na boji proti pašování.

Komise

- připraví spolu s členskými státy, CEPOlem a (v budoucnu) s EUROPolem specializované školení pro donucovací orgány,
- bude členským státům pomáhat při zajišťování výměny osvědčených postupů v boji proti trestné činnosti v oblasti cel a v boji proti korupci, včetně poskytování finanční pomoci z programu Hercules pro účely výměny pracovníků.

4.3.2. Zintenzivnění spolupráce s hlavními zeměmi původu a tranzitu

Je třeba, aby hlavní země původu a tranzitu sdílely informace týkající se jejich legální výroby a distribuce cigaret, posouzení hrozeb a informace týkající se organizované trestné činnosti, jakož i spolupráce a pomoci při konkrétních vyšetřováních.

Za tímto účelem musí EU řešit problémy lepším využíváním stávajících rámců spolupráce s Čínou, např. stávajícího rámce vytvořeného v rámci dohody o celní spolupráci a vzájemné správní pomoci (CCMAA)⁵⁰. EU by rovněž měla plně využívat potenciálu stávajících a budoucích dohod o přidružení s evropskými sousedními zeměmi a dohod o stabilizaci a přidružení se zeměmi západního Balkánu. Tato otázka by se tedy měla systematicky objevovat na příslušných zasedáních ministrů v rámci politiky sousedství, jakož i na seminářích pro celní spolupráci na vysoké úrovni. Mezi sousedními partnerskými zeměmi je třeba přijmout opatření na podporu harmonizovaného přístupu ke sblížování struktur a sazeb spotřebních daní, a to prostřednictvím stávajících nebo nově vytvořených multilaterálních fór, aby se na minimum snížily pobídky pro pašování vznikající kvůli rozdílům v jednotlivých zemích.

Mělo by pokračovat zavádění strategických rámců pro celní spolupráci s Ruskem, Ukrajinou a Moldavskem, zejména v oblasti zřizování mechanismů umožňujících projednání spolupráce v boji proti celním podvodům, včetně případných společných akcí, a podobný rámec by měl být schválen s Běloruskem. Jednání mezi úřadem OLAF a ukrajinskými a moldavskými

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

⁴⁸ KOM(2011) 750 v konečném znění.

⁴⁹ Projektová skupina k akci 5.1 „Zlepšit možnosti boje proti hrozbě, kterou představuje závažná a organizovaná trestná činnost v souvislosti s pašováním tabáku, novými formami spolupráce a vyšetřovacích metod“.

⁵⁰ Úř. věst. L 375, 23.12.2004, s. 20.

celními orgány o správní spolupráci by měla být dokončena do července 2013 a měla by být zahájena jednání s Ruskem a Běloruskem.

Ačkoliv neexistuje dvoustranný rámec pro spolupráci se Spojenými arabskými emiráty, EU s nimi musí řešit problém na politické úrovni, a navíc musí posílit své kontroly u zásilek pocházejících ze Spojených arabských emirátů a organizovat cílené operace.

V zájmu boje proti nedovolenému obchodu, včetně korupce celních a jiných donucovacích orgánů, **by EU také měla i nadále poskytovat technickou a finanční pomoc** zemím sousedícím s EU, zemím západního Balkánu a Turecku.

Jako základ pro posílenou spolupráci v boji proti organizované trestné činnosti by rovněž měly sloužit **dohody o partnerství a spolupráci s Vietnamem, Malajsií a Singapurem⁵¹**. Navrhovaná ustanovení proti podvodům v dohodách o volném obchodu s těmito zeměmi se musí použít pro posílenou spolupráci v celních otázkách. Tato ustanovení proti podvodům budou systematicky navrhována ve všech mezinárodních dohodách EU v oblasti obchodu a/nebo spolupráce.

Vstup protokolu k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku v platnost a jeho provádění bude znamenat nový rozměr boje proti nedovolenému obchodu také na celosvětové úrovni, prostřednictvím režimu sledování a dohledávání a celosvětového kontaktního místa pro sdílení informací na sekretariátu Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku a rovněž posilováním soudní spolupráce v trestních věcech a vzájemné právní pomoci v právních věcech. Kromě samotné WHO mohou při povzbuzování svých členů k ratifikaci a uplatňování protokolu k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku a přijetí účinných opatření na tomto základě sehrát důležitou úlohu také WCO a Interpol.

Komise

- zintenzívní v oblasti celní spolupráce a boje proti pašování cigaret spolupráci s Čínou, zeměmi v rámci evropské politiky sousedství, Ruskem, západním Balkánem a Tureckem,
- posoudí užitečnost vysílání dalších styčných úředníků EU do významných zemí původu a tranzitu,
- navrhne příslušná ustanovení proti podvodům, která se systematicky budou stávat součástí mandátů k jednání o příslušných mezinárodních dohodách,
- podpoří podepsání, ratifikaci a provádění protokolu k Rámcové úmluvě o kontrole tabáku, zejména v hlavních zemích původu, mimo jiné těsnou spoluprací s WCO a posílením spolupráce s Interpolem a finanční podporou a technickou pomocí sekretariátu Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku i třetím zemím.

Komise a Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) budou systematicky řešit problém nedovoleného obchodu s tabákem na úrovni EU s hlavními zeměmi původu a tranzitu, zejména se Spojenými arabskými emiráty. Komise navrhne společné akční plány mezi EU a hlavními zeměmi původu.

Komise bude a členské státy by měly zajišťovat spolupráci s celosvětovým kontaktním místem pro sdílení informací na sekretariátu Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku.

⁵¹ Prioritní oblast kontroly s Vietnamem byla podepsána v červnu 2012, jednání se Singapurem a Malajsií pokračovalo. Jednání o dohodě o volném obchodu se Singapurem byla uzavřena v prosinci 2012. Jednání o dohodě o volném obchodu s jinými zeměmi probíhají.

4.4. Posílení sankcí

Pokud jde o odrazující faktory, je třeba, aby v zájmu úspěšného omezení nedovoleného obchodu s tabákem existovaly v celé EU účinné a odrazující sankce, včetně sankcí trestních. Komise nechá vypracovat externí studii o stávajících sankcích v členských státech, které se konkrétně týkají nedovoleného obchodu s tabákovými výrobky, a zejména pašování, a také o způsobu, jakým je uplatňují soudy.

Několik stávajících, obecnějších iniciativ již dnes nabízí možnost, jak posílit odrazující opatření k nedovolenému obchodu s tabákovými výrobky. Kupříkladu ustanovení nedávno přijatého protokolu k úmluvě WHO o kontrole tabáku vyžadují, aby smluvní strany přijaly legislativní a jiná opatření pro vypracování seznamu protiprávního jednání podle jejich vnitrostátního práva a zajistily, aby se na osoby odpovědné za toto protiprávní jednání vztahovaly účinné, přiměřené a odrazující sankce trestní nebo jiné povahy. Plánovaná studie bude rovněž sledovat dodržování protokolu k úmluvě WHO o kontrole tabáku a na základě výsledků Komise zváží návrh legislativního opatření.

Kromě toho Komise již v červenci 2012 navrhla přijetí směrnice o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie⁵², která harmonizuje definice trestných činů, výše minimálních a maximálních sankcí a délku promlčecí doby, které se v členských státech EU stále značně liší. Pokud členské státy budou tento návrh realizovat, mohlo by to posílit snahy o vyřešení problémů s rozdílnými sankcemi v členských státech. Komise kromě toho navrhne v roce 2013 sbližování definic porušování celních předpisů a jiných než trestněprávních sankcí.

Komise

- vypracuje externí studii o stávajících sankcích v členských státech, jejímž cílem bude rovněž analyzovat provádění protokolu k úmluvě WHO o kontrole tabáku,
- předloží návrh na sbližování definic porušování celních předpisů a jiných než trestněprávních sankcí.

5. ZÁVĚR

Boj proti nedovolenému obchodu s tabákovými výrobky vyžaduje politický závazek i konkrétní akce v zájmu ochrany finančních zájmů EU a členských států, boje proti přeshraniční trestné činnosti a ochrany občanů před zbožím, které nesplňuje právní předpisy v oblasti kontroly tabáku.

Některá opatření a iniciativy již byly přijaty a jsou prováděny. Další se připravují a další je třeba ještě posílit. Především jde o to, že problém pašování tabáku je složitým a celosvětovým problémem. Pro efektivní výsledky je třeba jej řešit uceleně, a to jak ze zeměpisného hlediska, tak z hlediska pravidel, zdrojů a postupů týkajících se poptávky, nabídky, kontroly i prosazování práva.

Provádění strategie uvedené v tomto sdělení a opatření i akcí s ní souvisejících, které obsahuje připojený akční plán, by mělo řešit zjištěné problémy a faktory, a výrazně tak posílit boj proti nedovolenému obchodu v EU i podpořit provádění stávajících opatření a politik.

⁵² COM(2012) 363 final, 2012/0193 (COD), návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o boji vedeném trestněprávní cestou proti podvodům poškozujícím finanční zájmy Unie.

Komise vyzývá Evropský parlament a Radu, aby projednaly opatření navržená v tomto sdělení a v jeho akčním plánu a podpořily Komisi a členské státy při jejich provádění. Komise bude sledovat provádění akčního plánu, který by měl být ukončen do konce roku 2015, zejména pak jeho účinků na různé faktory problému, a po třech letech od uveřejnění tohoto sdělení vypracuje zprávu.