

Suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u EU-u

Rascjepkane aktivnosti i trajni nedostatci



Sadržaj

Odlomak

01 – 16 | Glavne poruke

01 – 07 | Zašto je ovo područje važno

08 – 16 | Nalazi i preporuke Suda

17 – 108 | Detaljnije o opažanjima Suda

17 – 33 | Razmjer, struktura i gospodarski učinak nezakonite trgovine duhanskim proizvodima na razini EU-a nisu poznati

18 – 24 | Rascjepkane informacije i izvješćivanje daju nepotpunu sliku

25 – 33 | Komisiji nedostaje pouzdana procjena tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda na razini EU-a, njegove strukture i gospodarskog učinka

34 – 72 | Suradnja i razmjena informacija među državama članicama neujednačene su, a nacionalni pristupi za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima razlikuju se

35 – 39 | Regulatorni nedostatci u EU-u omogućuju različite nacionalne pristupe

40 – 50 | Nacionalni sustavi kontrole i pristupi u pogledu provedbe razlikuju se

51 – 54 | Kaznena djela i sankcije nisu dovoljno usklađeni

55 – 66 | I dalje postoje nedostatci u suradnji i razmjeni informacija među različitim subjektima

67 – 72 | Sporazumi o suradnji s proizvođačima duhanskih proizvoda nisu dovoljno transparentni, a postoji i rizik od ugrožavanja provedbenih aktivnosti

73 – 108 | Doprimos EU-a suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima rascjepkan je, nedostaju jasni prioriteti i procjena njegova učinka

75 – 83 | Odgovornost je podijeljena između nekoliko subjekata EU-a

84 – 93 | Komisiji nedostaju jasni prioriteti.

94 – 102 | Komisija pruža podršku državama članicama, ali ne nadzire provedbu niti procjenjuje učinak njihovih mjera

103 – 108 | Komisija nije provela sveobuhvatnu procjenu učinka sporazuma EU-a s proizvođačima duhana

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Prilog II. – Okvir politike EU-a i međunarodni okvir

Pokrate i skraćeni nazivi

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

01

Glavne poruke

Zašto je ovo područje važno

- 01** Nezakonita trgovina duhanskim proizvodima globalna je kriminalna pojava koja štetno utječe na financijske interese EU-a i njegovih država članica. [Komisija procjenjuje](#) da godišnji gubitci u proračunima EU-a i njegovih država članica iznose 13 milijardi eura.
- 02** Ponudom jeftinijih duhanskih proizvoda ta nezakonita aktivnost ugrožava i zdravstvene politike osmišljene za smanjenje broja pušača i izloženosti duhanskom dimu. Osim toga, organizirane kriminalne grupe ostvaruju znatne prihode tim kriminalnim aktivnostima niskog rizika, ugrožavajući tako sigurnost u EU-u.
- 03** Okruženje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima značajno se promijenilo posljednjih godina. Iako je krijumčarenje i dalje problem, proizvodnja nezakonitih duhanskih proizvoda porasla je diljem EU-a, pri čemu su lokacije nezakonite proizvodnje otkrivene u gotovo svim državama članicama. Nadalje, na tržištu se pojavljuje sve veći broj novih proizvoda, posebno onih koji su privlačni mlađim potrošačima.
- 04** Tijekom proteklog desetljeća EU i njegove države članice poduzeli su niz mjera za suzbijanje te nezakonite aktivnosti. To uključuje donošenje [strategije](#) EU-a za borbu protiv nezakonitog trgovanja duhanskim proizvodima (2013.) uz popratna dva akcijska plana (2013., 2018.), reviziju ključnih zakonodavnih odredbi i jačanje suradnje u području izvršavanja zakonodavstva. Na međunarodnoj razini, EU i njegove države članice ratificirale su i provele Okvirnu konvenciju Svjetske zdravstvene organizacije (SZO) o nadzoru nad duhanom ([FCTC](#)), a EU i 19 država članica ratificirali su Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima ([Protokol uz FCTC](#)).

- 05** Cilj je te revizije bio procijeniti djelotvornost mjera koje su Komisija i države članice poduzele za suzbijanje te nezakonite trgovine. Sud je ispitao obavještajni okvir koji se upotrebljava za prikupljanje podataka o toj pojavi, način na koji carinska tijela država članica osmišljavaju i provode kontrole te surađuju u otkrivanju i suzbijanju trgovine, Komisijin okvir za politiku i praćenje te način na koji Komisija podupire različite mjere za suzbijanje te pojave.
- 06** Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od 2023. do 2025. Revizijski subjekti bili su Komisija (Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju (GU TAXUD) i Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF)) te nadležna nacionalna tijela u četirima državama članicama (Belgija, Španjolska, Poljska i Rumunjska). Sud je odabrao te države članice na temelju dostupnih informacija o zapljenama, nezakonitim proizvodnim pogonima, krijumčarskim rutama i geografskoj raspodjeli. Provedena je i anketa u nadležnim tijelima u svim državama članicama koje Sud nije posjetio. U *Prilogu I.* iznosi se više osnovnih informacija i pojedinosti o opsegu revizije i revizijskom pristupu Suda.
- 07** Komisija je 2023. ponovno potvrdila da je borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima njezin prioritet i da će tako i ostati¹. Sud očekuje da će njegova opažanja pružiti dodatne uvide kako bi se bolje oblikovao odgovor EU-a na nezakonitu trgovinu duhanskim proizvodima za Komisiju i za države članice te kako bi se ojačala suradnja s ciljem povećanja djelotvornosti aktivnosti za suzbijanje te nezakonite trgovine.

¹ Radni dokument službi Komisije – Ishod provedbe drugog akcijskog plana za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. [SWD\(2023\) 409](#).

Nalazi i preporuke Suda

- 08** Sud općenito utvrđuje da mjere Komisije i država članica za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima nisu bile dovoljno snažne u pogledu jasnoće prioriteta i koordinacije na razini EU-a. Unatoč uložnim naporima, ta je pojava i dalje trajan i složen problem za EU.
- 09** Revizijom Suda utvrđeno je da su informacije o nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima rascjepkane na razini EU-a i država članica te da Komisiji nedostaju sveobuhvatni podatci za procjenu veličine tržišta, njegove strukture i učinka na gospodarstvo. Djelovanje država članica ograničeno je slabostima i nedostacima u važećem regulatornom okviru EU-a te rascjepkanom raspodjelom uloga među različitim uključenim subjektima. Osim toga, nacionalni pristupi za suzbijanje te nezakonite aktivnosti razlikuju se, a i dalje postoje nedostaci u pogledu suradnje. Doprinos EU-a borbi protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima rascjepkan je te u trenutačnom pristupu nedostaju jasni prioriteti. Konačno, Komisija do sada nije provela nikakvu sustavnu procjenu učinka mjera EU-a i država članica na suzbijanje tog problema.

Razmjer, struktura i gospodarski učinak nezakonite trgovine duhanskim proizvodima na razini EU-a nisu poznati

- 10** Revizijom Suda pokazalo se da unatoč naporima Komisije i dalje postoje manjkavosti u prikupljanju, kvaliteti i upotrebi podataka o nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima. Nekoliko subjekata EU-a (Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol), GU TAXUD i OLAF) prikupljaju od država članica informacije o različitim aspektima nezakonite trgovine, što rezultira rascjepkanošću obavještajno-analitičke slike na razini EU-a (odlomci [17.](#) – [24.](#)).
- 11** Nadalje, ne postoji pouzdana procjena ukupne veličine tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda ni njegova gospodarskog učinka unutar EU-a, ni na razini Komisije ni na razini država članica. Iako se postupak izvješćivanja Komisije poboljšao, dostupni podatci uglavnom se temelje na zapljenama i stoga ne pružaju potpunu sliku situacije (odlomci [25.](#) – [33.](#)).



Preporuka 1.

Potrebno je pružiti sveobuhvatan i pravodoban pregled tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda u EU-u

Komisija bi trebala:

- (a) poboljšati razmjenu obavještajnih saznanja među subjektima uključenim u suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima kako bi se OLAF-u omogućio pristup informacijama i podacima potrebnim za provedbu djelotvorne analize borbe protiv prijevara;
- (b) izdati dodatne smjernice za države članice radi poticanja pravodobnog dostavljanja dosljednih, potpunih i točnih podataka te podržati države članice u razvoju automatiziranih elektroničkih sustava za prijenos podataka o nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima; i
- (c) u suradnji s državama članicama uspostaviti pouzdan i usklađen pristup koji omogućuje redovitu procjenu i praćenje veličine i gospodarskog učinka tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda u EU-u na temelju metodologija predloženih u odgovarajućim studijama Komisije.

Ciljni rok provedbe: 2029.

Suradnja i razmjena informacija među državama članicama neujednačene su, a nacionalni pristupi za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima razlikuju se

- 12** Sud je utvrdio da su napori država članica usmjereni na suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima neujednačeni te da zakonodavstvo EU-a još nije u potpunosti usklađeno. Regulatornim okvirom EU-a državama članicama daje se diskrecijsko pravo da donesu mjere za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima, što ima za posljedicu nedostatke u provedbi na razini EU-a koje organizirane kriminalne grupe mogu iskoristiti (odlomci 35. – 39.). Nadalje, i dalje postoje neusklađenosti u nacionalnim sustavima kontrole koje odražavaju razlike u pravnom i administrativnom kontekstu. Organizacija nadležnosti, prioriteta i tehničkih sposobnosti značajno se razlikuje među državama članicama. To doprinosi složenosti borbe protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u EU-u i povećava rizik od neusklađenog odgovora (odlomci 40. – 50.). Osim toga, razlikuju se i definicije kaznenih djela povezanih s duhanskim proizvodima i težina primjenjivih sankcija (odlomci 51. – 54.).

- 13** Sud je isto tako utvrdio nedostatke u suradnji i razmjeni informacija među državama članicama. Države članice u različitoj se mjeri služe dvama komunikacijskim kanalima, a pravodobnost i kvaliteta razmijenjenih informacija neujednačene su (odlomci [55.](#) – [66.](#)). Nadalje, većina država članica ima dobrovoljne sporazume s proizvođačima duhanskih proizvoda, što izaziva zabrinutost u pogledu transparentnosti i usklađenosti sa zahtjevima iz članka 5 stavka 3. FCTC-a (odlomci [67.](#) – [72.](#)).



Preporuka 2.

Potrebno je pružiti dodatnu potporu naporima država članica u suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima

Komisija bi trebala pružiti dodatnu potporu naporima država članica na sljedeći način:

- (a) objašnjavanjem državama članicama specifičnog pravnog okvira i operativne svrhe postojećih komunikacijskih sustava EU-a koji su dostupni za razmjenu informacija;
- (b) jačanjem suradnje među nadležnim nacionalnim upravama poticanjem potpune, pravodobne i točne razmjene informacija;
- (c) podizanjem svijesti o zaštitnim mjerama koje su potrebne u interakciji s proizvođačima duhanskih proizvoda te promicanjem usklađenosti s odredbama Okvirne konvencije o nadzoru nad duhanom koje se odnose na transparentnost i integritet.

Ciljni rok provedbe: [2028.](#)

Doprinos EU-a suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima rascjepkan je, nedostaju jasni prioriteti i procjena njegova učinka

- 14** Odgovornosti za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u EU-u podijeljene su među nekoliko subjekata. Iako postoji mehanizam za koordinaciju zajedničkih operacija koje provodi Radna skupina Vijeća za izvršavanje zakonodavstva (carina) (LEWP-C), ne postoji jedan subjekt koji bi bio nadležan za izvršavanje cjelokupne koordinacijske uloge. To je dovelo do rascjepkanosti inicijativa EU-a te postoji rizik od njihova preklapanja, čime se povećava administrativno opterećenje (odlomci [75.](#) – [83.](#)).
- 15** Komisija podupire države članice u suzbijanju nezakonite trgovine uglavnom operativnim aktivnostima, ali ne prati provedbu niti procjenjuje učinak i djelotvornost mjera EU-a. U tom pristupu nedostaju jasni prioriteti. (odlomci [84.](#) – [102.](#)).

- 16** Naposljetku, OLAF upravlja obama sporazumima s proizvođačima duhanskih proizvoda. Komisija nije provela sveobuhvatnu procjenu učinka sporazuma EU-a s proizvođačima duhanskih proizvoda (odlomci [103.](#) – [108.](#)).



Preporuka 3.

Potrebno je ojačati pristup EU-a suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima

Komisija bi trebala preuzeti aktivniju ulogu u suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Posebno bi trebala:

- (a) definirati strateške ciljeve i jasne prioritete u koordinaciji s nadležnim tijelima EU-a koja su dio strukture za borbu protiv prijevara, na temelju dosljednog i anticipativnog pristupa, uz istodobno očuvanje fleksibilnosti kako bi se brzo moglo odgovoriti na nove rizike;
- (b) procijeniti je li potrebno obnoviti sporazume EU-a s proizvođačima duhanskih proizvoda po isteku njihova roka; i
- (c) redovito procjenjivati učinak mjera EU-a i država članica u tom području i prilagođavati svoja djelovanja na temelju rezultata procjena.

Ciljni rok provedbe: [2029.](#)

Detaljnije o opažanjima Suda

Razmjer, struktura i gospodarski učinak nezakonite trgovine duhanskim proizvodima na razini EU-a nisu poznati

- 17** Tijela EU-a i države članice dužni su suzbijati prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa EU-a.² Kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a i razradio djelotvoran pristup suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima, važno je jasno razumjeti veličinu tržišta i njegov gospodarski učinak. Sud je ispitao je li Komisija imala odgovarajući obavještajni okvir za prikupljanje pouzdanih podataka i je li taj okvir koristila za usmjeravanje operativnih aktivnosti i odluka o politici.

Rascjepkane informacije i izvješćivanje daju nepotpunu sliku

- 18** Ne postoje pravne odredbe EU-a kojima se državama članicama određuje obveza prikupljanja sveobuhvatnih podataka o nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima. To znači da se svi podatci prikupljeni od država članica dostavljaju dobrovoljno.

² Članak 325. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

19 Tijekom revizije Suda utvrđeno je da različiti subjekti EU-a prikupljaju informacije i izvješćuju o nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima koristeći se različitim metodologijama i praksama izvješćivanja:

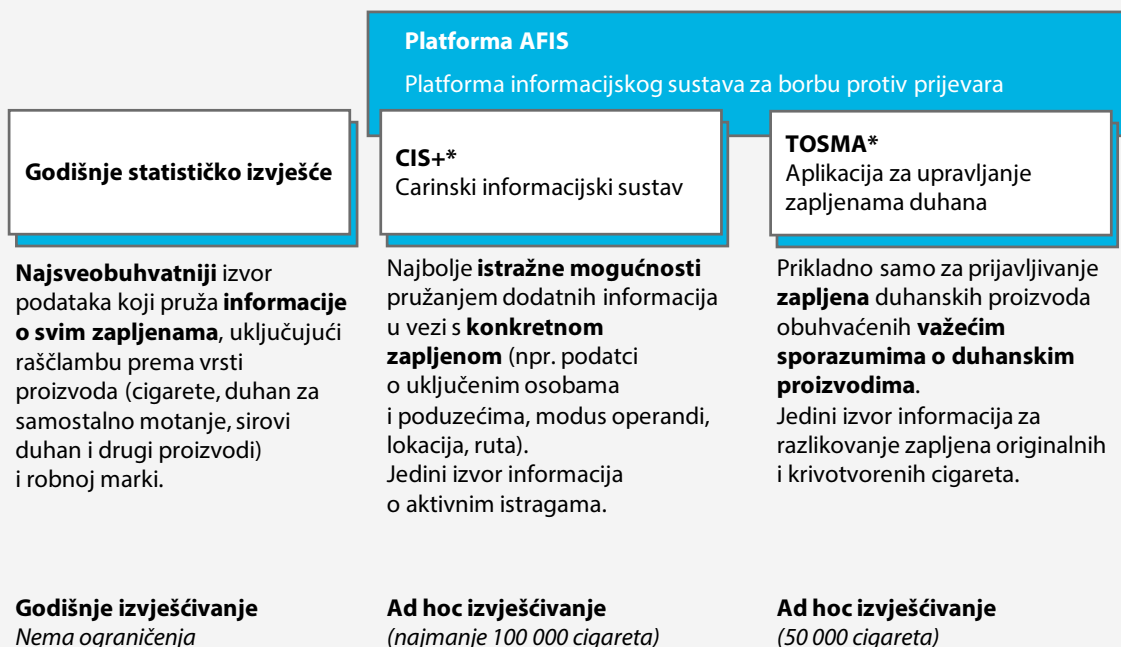
- Prvo, informacije o nezakonitim proizvodnim pogonima, u pogledu njihova kapaciteta i vrsta duhanskih proizvoda, prikuplja Europol³ kako bi pružio potporu državama članicama, uglavnom kroz aktivnosti Europske multidisciplinarne platforme za borbu protiv kaznenih djela (EMPACT).
- Drugo, GU TAXUD svake godine priprema izvješće o uspješnosti carinske unije, koje sadrži poseban odjeljak o nezakonitim cigaretama i duhanskim proizvodima. U izvješću o uspješnosti carinske unije detaljno se navode godišnje količine nezakonitih duhanskih proizvoda i cigareta koje su zaplijenila nacionalna carinska tijela, bez obzira na to djeluju li samostalno ili u suradnji s drugim tijelima. Prijavljene količine nezakonitih duhanskih proizvoda i cigareta raščlanjene su prema načinu prijevoza i mjestu otkrivanja (na vanjskoj granici EU-a ili unutar državnog područja). U izvješću o uspješnosti carinske unije detaljno se opisuje način na koji carinska tijela sudjeluju u suzbijanju trgovine nezakonitim duhanskim proizvodima, što je potkrijepljeno brojem zapljena. Također pruža uvid u povezane trendove.
- Treće, OLAF analizira podatke o zapljenama duhana i o njima redovito obavješćuje države članice, uglavnom u okviru stručne skupine za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Ta se stručna skupina sastoji od predstavnika tijela država članica EU-a, uglavnom carinskih tijela, a predvodi je OLAF, koji savjetuje Komisiju o nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima, konkretno o krijumčarenju cigareta.

20 OLAF prikuplja podatke o zapljenama duhana od država članica koristeći se trima različitim izvorima (*okvir 1.*). Međutim, što se tiče nezakonite proizvodnje duhanskih proizvoda, Sud je utvrdio da se podatci koje je prikupio OLAF odnose i na ukupan broj otkrivenih nezakonitih proizvodnih pogona.

³ Uredba (EU) 2016/794.

Okvir 1.

Podatci o zapljenama prijavljeni OLAF-u



* CIS+ i ToSMA moduli su integrirani u platformu AFIS kojom upravlja OLAF.

Izvor: Sud, na temelju dokumenta Komisije.

- 21** Sud općenito smatra da je Komisija poboljšala način na koji se posljednjih godina prikupljaju saznanja. Pružila je smjernice i predloške nacionalnim tijelima kako bi se pojasnile definicije i standardizirale prakse u njihovim postupcima prikupljanja podataka. Ipak, nedostaci u pogledu potpunosti, neujednačene razine detalja i kvalitete prikupljenih podataka u državama članicama i dalje negativno utječu na dosljednost analize na razini EU-a. Primjerice, ne može se isključiti činjenica da su se u godišnjim izvješćima Komisije neke zapljene prijavljene u određenoj godini zapravo odnosile na zapljene izvršene u prethodnoj godini.
- 22** Komisija je poduzela korake kako bi pomogla državama članicama u njihovim aktivnostima izvješćivanja te je razvila mogućnosti za automatizirani prijenos podataka iz država članica. Međutim, u vrijeme provođenja revizije (listopad 2025.) nije postojao automatiziran elektronički sustav za prijenos svih podataka o nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima iz nacionalnih sustava u sustave na razini EU-a.

- 23** OLAF je ojačao svoje kapacitete za analizu podataka kako bi poboljšao operativna saznanja. Konkretno, razvio je analitičku platformu (Fraud AP) za potporu analizi podataka i izradi operativnih saznanja. Tom se platformom za prijevare služe OLAF i tijela država članica za sprečavanje i otkrivanje carinskih prijevara, uključujući nezakonitu trgovinu duhanskim proizvodima. Osim toga, osnovan je poseban tim koji se bavi informacijskim sustavom za borbu protiv prijevara ([AFIS](#)) i pitanjima carinske analize. Međutim, nedostaci u pristupu podacima koji su potrebni za djelotvornu borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima još su prisutni. Konkretno, OLAF nema pristup podacima iz [sustava za kontrolu uvoza druge generacije](#) (ICS2), ali pristup ima GU TAXUD. S obzirom na mandat OLAF-a, ti bi se podatci mogli bolje iskoristiti za potporu njegovim istražnim aktivnostima omogućavanjem ciljanog usmjeravanja na sumnjive pošiljke i bržeg odgovora. Time bi se unaprijedilo sprečavanje i otkrivanje te nezakonite aktivnosti.
- 24** Sud je općenito uočio raspršenu i rascjepkanu obavještajno-analitičku sliku na razini EU-a koja može dovesti do nedostataka u dostupnim saznanjima i do dupliciranja izvješćivanja o zapljenama za tijela država članica.

Komisiji nedostaje pouzdana procjena tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda na razini EU-a, njegove strukture i gospodarskog učinka

- 25** U skladu s člankom 325. [UFEU-a](#) i s obzirom na njezinu odgovornost za zaštitu financijskih interesa EU-a, Komisija bi trebala imati djelotvoran odgovor za suzbijanje nezakonite trgovine duhanom. To uključuje procjenu veličine tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda, njegove strukture i gospodarskog učinka kao snažne osnove za razumijevanje razmjera problema. Sud je ocijenio informacije dostupne Komisiji i njezinu analizu u tom pogledu.
- 26** Procjena tog tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda izazov je s metodološkog stajališta jer je to po svojoj prirodi nezakonita i tajna aktivnost. Kako bi se to riješilo, Komisija je provela studiju s ciljem razvoja provjerene, pouzdane, ponovljive i neovisne metodologije koju bi mogle primjenjivati i Komisija i tijela država članica. U [studiji Komisije](#) iz 2020. navedeno je da bi trebalo razmotriti kombinaciju metodologija koje bi omogućile procjenu tržišta. Komisija je predložila nekoliko metodoloških opcija koje su prilagođene različitim razinama resursa.

- 27** Komisija od tada nije izradila neovisnu procjenu veličine tržišta, njegove strukture ili njegova gospodarskog učinka. Međutim, u studiji Komisije iz 2020. upućivalo se na druge studije, uključujući godišnje [izvješće KPMG-a](#) i rezultate navedene u njemu. U tom izvješću, koje je naručio proizvođač duhana, procjenjuje se opseg i razvoj tržišta na 38 europskih tržišta, uključujući sve države članice EU-a. Sud je primijetio da je nekoliko dionika⁴ preispitalo i kritiziralo izvješće, pa je stoga u njegovu tumačenju potreban oprez.
- 28** Od 2023. nadalje, OLAF je poboljšao podnošenje svojih godišnjih izvješća stručnoj skupini za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima (odlomak [19.](#)) na sljedeće načine:
- razvrstavanjem duhanskih proizvoda po kategorijama
 - uključivanjem novih proizvoda (npr. vodena lula, grijani duhanski proizvodi) i
 - ubrzavanjem postupka izvješćivanja.
- 29** U međuvremenu, podatci koje OLAF upotrebljava kako bi pružio uvid u trendove strukture tržišta uglavnom se temelje na zapljenama koje su provedene prethodnih godina. Međutim, ti podatci o zapljenama sami po sebi ne daju potpunu i pravodobnu sliku o ukupnoj veličini tržišta.
- 30** Rezultati ankete koju je proveo Sud pokazali su da su četiri države članice raspolagale službenim podacima za procjenu veličine tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda, dok su se druge oslanjale na studije financirane sredstvima iz industrije, kao što je izvješće KPMG-a. Nadalje, tijela država članica koje je Sud posjetio izjavila su da bi na razini EU-a trebala postojati procjena veličine tržišta, neovisno o bilo kakvu utjecaju duhanske industrije.

⁴ „White paper legacy Book on Tobacco”. Europski parlament, 2024.

- 31** Revizijom koju je proveo Sud utvrđeno je i da trenutačno ne postoji sveobuhvatna i pouzdana procjena financijskog učinka nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u smislu izgubljenih poreznih prihoda. U [godišnjim izvješćima OLAF-a](#) iznose se podatci o financijskom učinku nezakonite trgovine duhanom (u vezi s operacijama u kojima je OLAF sudjelovao), ali se ne procjenjuje ukupna šteta prouzročena gubitkom poreznih prihoda u EU-u. Prema [izvješću OLAF-a za 2025.](#) njegove su aktivnosti u tom području dovele do zapljena nešto više od 427 milijuna nezakonitih cigareta diljem svijeta, pri čemu je 219 milijuna cigareta zaplijenjeno na vanjskim granicama EU-a. Osim toga, OLAF je pomogao zaplijeniti 411 kg sirovog duhana i 53,6 kg duhana za vodenu lulu. Aktivnostima OLAF-a u tom području spriječeni su gubitci za proračun EU-a i nacionalne proračune u iznosu većem od 178 milijuna eura. U nedavno objavljenim [dokumentima](#)⁵ GU-a TAXUD iznose se procjene izgubljenih poreznih prihoda na temelju vanjskih studija (13 milijardi eura u 2023.), ali te se procjene moraju tumačiti s oprezom. Komisija je 2024. u svojem [odgovoru](#) na parlamentarno pitanje potvrdila da nije imala informacije o financijskim gubitcima koje su pojedine države članice pretrpjele zbog te nezakonite aktivnosti.
- 32** Sud prima na znanje da je Komisija pokrenula posebnu studiju za rješavanje ključnih metodoloških pitanja u pogledu procjene razlike između očekivanih i naplaćenih trošarina na duhanske proizvode. Cilj je izraditi pouzdane procjene kojima se može pojasniti što uzrokuje tu razliku, uključujući nezakonitu trgovinu.
- 33** Općenito, Sud smatra da bi procjena veličine tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda i njegova gospodarskog učinka pružila osnovu potrebnu za razumijevanje razmjera problema, osmišljavanje odgovarajućih mjera i mjerenje učinka poduzetih radnji u borbi protiv te trgovine. Međutim, Sud napominje da trenutačno ne postoji neovisna i pouzdana procjena veličine, strukture i gospodarskog učinka tržišta nezakonitih duhanskih proizvoda u EU-u, kao ni sveobuhvatna procjena njegova financijskog učinka u smislu izgubljenih poreznih prihoda.

⁵ Radni dokument službi Komisije – Izvješće o procjeni učinka. [SWD\(2025\) 560](#).

Suradnja i razmjena informacija među državama članicama neujednačene su, a nacionalni pristupi za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima razlikuju se

- 34** Carinska tijela država članica na prvoj su liniji u pogledu sprečavanja nezakonitog kretanja robe, otkrivanja prekograničnog kretanja nezakonitih duhanskih proizvoda i postojanja nezakonitih tvornica. Stoga imaju središnju ulogu u zaštiti financijskih interesa EU-a i jamčenju njegove sigurnosti. Sud je procijenio način na koji carinska tijela država članica uspostavljaju kontrole i surađuju s drugim nacionalnim tijelima i dionicima s ciljem otkrivanja i suzbijanja nezakonite trgovine duhanom.

Regulatorni nedostatci u EU-u omogućuju različite nacionalne pristupe

- 35** Različiti pristupi među državama članicama prvenstveno proizlaze iz samog okvira EU-a. Sud je utvrdio da zakonodavstvo EU-a nije usklađeno u pogledu ključnih elemenata potrebnih za proizvodnju duhanskih proizvoda, posebno sirovog duhana i proizvodnih strojeva. Utvrdio je i da ne postoji usklađenost s obzirom na nove vrste duhanskih proizvoda (kao što su novi grijani duhanski proizvodi i tekućine za e-cigarete) ni u pogledu internetske prodaje duhanskih proizvoda. Sirovi duhan i proizvodni strojevi nisu obuhvaćeni područjem primjene Direktive o duhanskim proizvodima⁶ i stoga ne ispunjavaju standarde i zahtjeve u pogledu sljedivosti na razini EU-a; novi duhanski proizvodi samo su djelomično regulirani, a države članice imaju diskrecijsko pravo u pogledu internetske prodaje. Ti regulatorni nedostatci mogli bi pogodovati nezakonitoj trgovini i stvaranju nejednakih tržišnih praksi.

⁶ [Direktiva 2014/40/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ.

- 36** Ključni je pokretač nezakonite proizvodnje loša kontrola lanca opskrbe sirovim duhanom. Postojećim okvirom EU-a državama članicama zapravo se omogućuje diskrecijsko pravo donošenja mjera za suzbijanje nezakonite trgovine duhanom. Sva carinska tijela koja je Sud posjetio izrazila su zabrinutost zbog neusklađenosti na razini EU-a te su naglasila da se time stvaraju značajni nedostaci u provedbi i ograničava djelotvornost aktivnosti EU-a u suzbijanju te nezakonite aktivnosti. Posebno su istaknuli nedostatak usklađenih pravila o sirovom duhanu i drugim ključnim resursima (kao što su proizvodni strojevi, cigaretni papir, filtri za cigarete, arome i ambalažni materijali) kao ranjivost koja se može iskoristiti za nezakonitu proizvodnju.
- 37** Iako je većina država članica uvela mjere za reguliranje ključnih elemenata potrebnih za proizvodnju duhana, rezultati ankete koju je proveo Sud pokazali su da se njihova usmjerenost i pristupi uvelike razlikuju. Prema ispitanicima u anketi koju je proveo Sud, mjere za regulaciju sirovog duhana češće su prisutne i uglavnom se provode u okviru carinskih i trošarinskih sustava. Međutim, ta su pravila i dalje neujednačena na razini EU-a te nekoliko država članica primjenjuje samo ograničena ili opća pravila uvoza, a ne konkretne zahtjeve u pogledu praćenja ili registracije. U mnogim državama članicama i dalje ne postoje propisi o nabavi i licenciranju proizvodnih strojeva. Što se tiče država članica koje je Sud posjetio, Španjolska, Poljska i Rumunjska do sada su uvele nacionalne propise koji u različitoj mjeri reguliraju ta područja. Međutim, nadležna nacionalna tijela koja je Sud posjetio, utvrdila su da su aktivnosti EU-a u suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima bile ograničene pravnim okvirom koji nije u potpunosti usklađen na razini EU-a.
- 38** Prema mišljenju Komisije, izostankom intervencije EU-a ti će se problemi vjerojatno nastaviti⁷. U srpnju 2025. Komisija je iznijela [prijedlog](#) za reviziju Direktive o oporezivanju duhana⁸ s ciljem modernizacije trošarinskog okvira EU-a. Prijedlog uključuje mjere za jačanje praćenja sirovog duhana kojima se nastoji ukloniti dugogodišnji nedostatak koji su države članice u više navrata isticale. Prijedlogom se proširuje i područje primjene Direktive o oporezivanju duhana kako bi se obuhvatili relevantni novi proizvodi. U vrijeme sastavljanja ovog dokumenta (svibanj 2026.) prijedlog još nije bio donesen.
- 39** Međutim, prijedlog Komisije odnosi se samo na sirovi duhan. Ostali ključni elementi ostaju izvan opsega usklađenih regulatornih odredbi EU-a te će se stoga razlike u nacionalnim pristupima vjerojatno nastaviti.

⁷ Radni dokument službi Komisije – Izvješće o procjeni učinka. [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ [Direktiva Vijeća 2011/64/EU](#) od 21. lipnja 2011. o strukturi i stopama trošarine koje se primjenjuju na prerađeni duhan.

Nacionalni sustavi kontrole i pristupi u pogledu provedbe razlikuju se

- 40** Budući da ne postoje usklađena pravila EU-a, države članice djeluju u bitno različitim regulatornim okruženjima. U tom rascjepkanom okruženju organizirane kriminalne grupe mogu iskoristiti slabosti, kao što su nedosljedna provedba i nepostojanje usklađenog pristupa na razini EU-a u pogledu odgovora potrebnog za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Sud je stoga ispitao način na koji carinska tijela u državama članicama organiziraju svoje provedbene aktivnosti kako bi suzbila nezakonitu trgovinu duhanom.
- 41** U državama članicama koje je Sud posjetio utvrđene su znatne razlike u institucionalnim strukturama, pravnim okvirima i operativnim pristupima za suzbijanje te nezakonite aktivnosti. Te su neujednačenosti povezane s razlikama u uključenim tijelima i njihovim nadležnostima. Zbog toga se sustavi, postupci i kontrole koje primjenjuju nacionalna tijela znatno razlikuju diljem EU-a.
- 42** Ključna razlika odnosi se na pravne ovlasti i mandate odgovornih tijela. U tri države članice koje je Sud posjetio (Belgija, Španjolska, Poljska) carinska su tijela imala opsežne zakonske ovlasti i specifične istražne strukture. To im je omogućavalo provedbu kaznenih istraga, koordinaciju operacija i obuhvaćanje administrativnih i operativnih aspekata. S druge strane, u Rumunjskoj je ovlast carinskog tijela bila ograničena na provedbu administrativnih istraga, a za kaznene stvari bila su isključivo odgovorna tijela za izvršavanje zakonodavstva. U takvim se slučajevima borba protiv nezakonite trgovine duhanom u većoj mjeri oslanja na mješovite timove i sporazume o suradnji. U anketi koju je proveo Sud istaknuti su i izazovi u pogledu provedbe povezani s rascjepkanim nacionalnim pravnim okvirima i institucijskim mehanizmima.
- 43** Sud je primijetio i razlike u načinu na koji su raspodijeljene odgovornosti povezane s Protokolom uz FCTC. U dvjema državama članicama koje je Sud posjetio (Belgija i Rumunjska) Protokol je bio u nadležnosti Ministarstva zdravstva; u Poljskoj je to bila odgovornost Ministarstva financija; a u Španjolskoj je odgovornost bila podijeljena između Ministarstva financija i Ministarstva zdravstva. Postoji rizik da će ti mehanizmi utjecati na provedbu jer tijela odgovorna za Protokol ne moraju biti upoznata s njegovim aspektima koji se odnose na carinu, uključujući zapljene i povezane statističke podatke. Osim toga, stajališta carinskih tijela ne moraju nužno biti zastupljena na sastancima FCTC-a na kojima sudjeluju različita nacionalna tijela.

- 44** Još jedna ključna razlika odnosi se na nacionalne strateške okvire za rješavanje problema nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Sud je utvrdio značajne razlike među državama članicama koje je posjetio, što se odrazilo i u rezultatima ankete. Tri posjećene države članice (Belgija, Španjolska, Rumunjska) oslanjale su se na šire nacionalne okvire, a ne na posebne strategije, dok je samo jedna (Poljska) nezakonitu trgovinu duhanskim proizvodima smatrala visokoprioritetnim područjem za koje je imala posebnu strategiju. Te razlike imaju za posljedicu različite razine strateške usmjerenosti i operativne prioritete u državama članicama.
- 45** Sud je također utvrdio razlike u operativnim kapacitetima između carinskih tijela koja je posjetio i koja raspolažu naprednim tehnološkim mogućnostima i onih koja takve mogućnosti tek razvijaju. Općenito, tri države članice (Belgija, Španjolska, Poljska) koriste širok raspon napredne tehnološke opreme, dok se jedna (Rumunjska) oslanja na tehnologiju za svakodnevne kontrole, ali se suočava s rastućom potrebom za visokotehnološkom opremom ili većim kapacitetom za upravljanje podacima. Razlikuju se i operativne prakse ovisno o zemljopisnom položaju svake države članice (na primjer, duge vanjske kopnene ili morske granice), rizičnom okruženju i institucijskom kapacitetu. Operativna odgovornost na nacionalnim je tijelima, što pridonosi neujednačenom intenzitetu provedbe u cijelom EU-u, osobito između država s vanjskim granicama i onih bez njih, država s visokom potrošnjom i tranzitnih zemalja te administracija koje raspolažu različitim razinama resursa.
- 46** Prijedlog Komisije iz 2023. o [paketu carinskih reformi](#) uključivao je uspostavu novog carinskog tijela EU-a i centra EU-a za carinske podatke s ciljem centralizacije carinskih podataka, modernizacije upravljanja rizicima i podrške dosljednijoj provedbi u EU-u. U ožujku 2026. Vijeće i Europski parlament postigli su politički dogovor o reformi⁹, kojim se potvrđuje uspostava predloženih elemenata, iako paket još nije donesen.
- 47** Nedavni slučajevi pokazuju razmjere i sofisticiranost nezakonitih proizvodnih lokacija te operativnu složenost aktivnosti potrebnih za njihovo razotkrivanje i stavljanje izvan funkcije ([slika 1.](#)).

⁹ [Carinska reforma EU-a](#): Vijeće i Parlament postigli dogovor o značajnoj reformi – Vijeće.

Slika 1. | Primjer postrojenja za nezakonitu proizvodnju cigareta velikih razmjera, razotkrivenog i stavljenog izvan funkcije u Belgiji 2025.



Izvor: Sud.

- 48** Tijekom revizije koju je proveo Sud, u državama članicama uočeni su vrlo slični pristupi zapljene i uništenju nezakonitih duhanskih proizvoda i proizvodnih strojeva. Međutim, aranžmani skladištenja i zaštitne mjere razlikovali su se. Standardna praksa postupanja sa zaplijenjenim duhanskim proizvodima i proizvodnim strojevima u sve četiri države članice koje je Sud posjetio bila je njihovo oduzimanje, sigurno skladištenje i na kraju uništenje nakon što to odobri nadležno tijelo. U jednoj posjećenoj državi članici (Poljska) bilo je moguće hitno uništenje nekih zaplijenjenih duhanskih proizvoda, dok su se druge države članice suočile s pravnim ili postupovnim ograničenjima zbog kojih je bilo potrebno dugoročno skladištenje, što je pak dovelo do visokih troškova i sigurnosnih rizika. U drugoj državi članici koju je Sud posjetio (Rumunjska) zakonodavstvo je dopuštalo prodaju ili prodaju na dražbi zaplijenjenih strojeva ili neprerađenog duhana, bez djelotvornih mehanizama za praćenje njihove naknadne uporabe, čime se stvarao rizik od ponovnog ulaska na nezakonito tržište.
- 49** Konačno, tijekom revizije koju je proveo Sud utvrđene su i dobre prakse kojima se podupire borba protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima ([okvir 2.](#)).

Okvir 2.

Primjeri dobre prakse u posjećenim državama članicama

- Veće operativne ovlasti koje omogućuju brzu intervenciju

Nacionalna carinska tijela u Belgiji i Poljskoj imaju velike istražne ovlasti koje uključuju mogućnost ulaska u određene prostore bez prethodnog sudskeg odobrenja. U Poljskoj se te ovlasti odnose i na upotrebu alata kao što je sustav za automatsko prepoznavanje registarskih pločica, dok u Belgiji specijalizirani službenici s ovlastima pravosudne policije mogu provoditi napredne istražne mjere (na primjer, međunarodna promatranja koja uključuju operacije prekograničnog nadzora).

- Stalne strukture za komunikaciju i suradnju koje djeluju 24 sata dnevno, 7 dana u tjednu

Belgija se koristi sustavom koji djeluje neprekidno 24 sata dnevno za prijenos detaljnih informacija o zapljenama istražnim jedinicama i specijaliziranim carinskim i trošarinskim timovima, dok španjolski centar „Centro de Cooperación Operativa Permanente” djeluje 24 sata dnevno, 7 dana u tjednu kao središte za međuregionalnu, nacionalnu i međunarodnu suradnju.

- Specijalizirane strukture za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima

Rumunjska je uspostavila specijalizirane organizacijske jedinice radi jačanja svojeg odgovora na tu nezakonitu aktivnost, među ostalim službu za suzbijanje trgovine nezakonitim duhanskim proizvodima, dok je Poljska uspostavila centar stručnosti za rješavanje tog problema.

Izvor: Sud.

- 50** Revizijom Suda općenito se pokazalo da se nacionalni sustavi za suzbijanje ove pojave i administrativne strukture znatno razlikuju, što utječe na način organiziranja kontrola i dodjele odgovornosti, način određivanja strateških i operativnih prioriteta te raspodjele resursa. Kao rezultat toga, u EU-u postoji heterogen skup metoda, što povećava rizik od nekoordiniranog i neusklađenog pristupa na razini EU-a.

Kaznena djela i sankcije nisu dovoljno usklađeni

- 51** U reviziji koju je proveo Sud isto se tako pokazalo se da se definicije kaznenih djela povezanih s duhanom kao i težina primjenjivih kazni razlikuju. Taj izostanak usklađenosti načina na koji se krijumčarenje i nezakonita proizvodnja klasificiraju i sankcioniraju diljem EU-a potvrđen je i rezultatima ankete koju je proveo Sud.
- 52** Devet država članica smatra krijumčarenje i nezakonitu proizvodnju isključivo kaznenim djelima. Druge države primjenjuju mješovite sustave, prema kojima se svi prekršaji ispod definiranih pragova smatraju upravnim prekršajima, dok se u ozbiljnijim slučajevima pokreće kazneni postupak. U tim se sustavima nezakonita proizvodnja najčešće smatra kaznenim djelom, dok se krijumčarenje može kvalificirati kao prekršaj ili kao kazneno djelo, ovisno o propisanim pragovima. No Sud je zabilježio i slučajeve u kojima su zatvorske kazne za nezakonitu proizvodnju bile manje od onih za krijumčarenje. Takva vrsta pristupa nije odvratajuća i njime se ne rješava pitanje sve većeg broja nezakonitih proizvodnih lokacija (odlomak [08.](#)).
- 53** Sud također smatra da su različiti pristupi povezani s rizikom od neujednačenih razina odvratanja i nedosljednih ishoda provedbe. Tri carinska tijela država članica koje je Sud posjetio (Belgija, Španjolska, Rumunjska) pozvala su na usklađivanje definicija kaznenih djela i sankcija u EU-u. Rumunjska je istaknula da nepostojanje usklađenih kazni za nezakonitu trgovinu duhanskim proizvodima stvara rizik od nedostataka u provedbi i potiče na premještanje kriminalnih aktivnosti u jurisdikcije s blažim sankcijama.
- 54** Carinska tijela imaju ključnu ulogu u borbi protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Stoga je tijekom svoje revizije Sud od njih zatražio da identificiraju ključne aspekte za koje smatraju da bi trebali biti regulirani kao prioritet na razini EU-a kako bi suzbijanje te pojave bilo učinkovitije. Njihovi odgovori dosljedno su upućivali na ista područja u kojima su carinska tijela vidjela prostor za bolju regulaciju na razini EU-a. Time je prenesena jasna i dosljedna poruka da neujednačenost postojećih nacionalnih pravila i nepostojanje propisa u ključnim područjima stvaraju ranjivosti koje države članice ne mogu same otkloniti. Naglasili su da bi akcija na razini EU-a pomogla u otklanjanju regulatornih nedostataka povezanih sa sirovim duhanom i ostalim ključnim elementima, omogućila dosljedan tretman novih proizvoda i internetske prodaje te pružila ujednačeniji okvir za sankcije. Ti su prioriteti potvrđeni i u odgovorima koje je Sud primio u okviru ankete, u kojima je na sličan način istaknuta potreba za usklađenijim okvirom EU-a.

I dalje postoje nedostatci u suradnji i razmjeni informacija među različitim subjektima

- 55** Suradnja ima ključnu ulogu u rješavanju problema nezakonite trgovine duhanom i odvija se na nacionalnoj, prekograničnoj razini i na razini EU-a. Takvi se mehanizmi temelje na zakonodavstvu EU-a¹⁰ kojim se utvrđuju obveze država članica u pogledu suradnje, uzajamne pomoći, razmjene informacija i aktivnosti za sprečavanje prijevara. Sud je istražio kako su tijela država članica koje je posjetio surađivala kroz operativnu koordinaciju i razmjenu saznanja, kako su koristila komunikacijske sustave EU-a i kako su surađivala s drugim dionicima.
- 56** Revizijom koju je proveo Sud općenito se pokazalo da nacionalna suradnja u državama članicama koje je posjetio funkcionira adekvatno, ali uz znatna strukturna ograničenja u određenim kontekstima. Carinska tijela, policija, granična tijela i tužiteljstva najčešće razmjenjuju informacije i provode zajedničke operacije, no razina suradnje se razlikuje. U nekim se slučajevima temelji na neslužbenim aranžmanima ili sporazumima o općoj suradnji, ali informacijski sustavi nisu uvijek interoperabilni te je nacionalna suradnja i dalje nedovoljno integrirana, što dovodi do kašnjenja u razmjeni informacija.
- 57** Razlike u ovlastima, pravima pristupa i operativnim prioritetima isto tako mogu ometati istrage i utjecati na djelotvornost zajedničkih operacija među nacionalnim tijelima. Iako integriraniji mehanizmi koordinacije, zajednički analitički alati i infrastruktura za razmjenu informacija u stvarnom vremenu postoje u različitim stupnjevima u trima državama članicama koje je Sud posjetio (Belgija, Španjolska, Poljska), takve prakse nisu ujednačene, što doprinosi nedosljednim nacionalnim odgovorima na nezakonitu trgovinu duhanskim proizvodima. S obzirom na to da je nezakonita trgovina duhanskim proizvodima globalna pojava i da nezakonite mreže djeluju transnacionalno, ta nacionalna ograničenja utječu i na prekograničnu koordinaciju.
- 58** Kako bi prekogranično djelovanje nacionalnih tijela bilo djelotvorno, ona moraju surađivati u stvarnom vremenu sa svim uključenim državama članicama u cijelom nezakonitom lancu opskrbe s ciljem identificiranja nezakonitih pošiljaka duhana ili proizvodnih postrojenja te pravodobnog praćenja kretanja povezanih proizvoda radi poduzimanja djelotvornih provedbenih mjera. Sve to ovisi o brzom razmjenjivanju informacija i njihovu tumačenju na način koji točno odražava operativnu stvarnost. Stoga su visokokvalitetni prijenosi podataka ključni za informirano donošenje odluka i koordinirane odgovore.

¹⁰ Uključujući [Carinski zakonik Unije](#) i pravne okvire kojima se uređuju Europol, OLAF i sustavi EU-a za razmjenu informacija.

59 Međutim, prekogranična razmjena saznanja i dalje je neujednačena. Nadležna tijela država članica razmjenjuju informacije s odgovarajućim tijelima, osobito u susjednim državama, no opseg i dosljednost tih razmjena razlikuju se čak i kada postoje naznake da su predmetne informacije od prekogranične važnosti. Tijekom revizije koju je proveo Sud odabran je uzorak od 10 zapljena u svakoj od posjećenih država članica kako bi se provjerilo jesu li informacije o njima podijeljene s nadležnim tijelima u drugoj državi članici. Na temelju uzorka od 10 slučajeva po državi članici, Sud je utvrdio da je suradnja ostvarena u samo u 2, 3, 4 odnosno 5 od 10 promatranih slučajeva.

60 Carinska tijela koja je Sud posjetio izvijestila su i da ponekad primaju nepotpune ili zakašnjele informacije te su istaknula nedosljednosti u vrsti i razini razmijenjenih informacija. Zbog toga se kvaliteta, potpunost i pravodobnost razmijenjenih informacija znatno razlikuju. Te razlike ograničavaju sposobnost država članica da provode analizu rizika, ometaju operativno praćenje i smanjuju njihovu djelotvornost u odgovoru na nove prijetnje. Sve četiri države članice koje je Sud posjetio prepoznale su potrebu za bržom i bolje strukturiranom prekograničnom razmjenom informacija u stvarnom vremenu kao glavni prioritet u poboljšanju aktivnosti usmjerenih na nezakonitu trgovinu duhanom. Rezultati ankete koju je proveo Sud upućivali su i na snažniju prekograničnu suradnju kao jedno od glavnih područja u kojima su moguća poboljšanja diljem EU-a radi uspješnijeg suzbijanja te pojave.

61 Postoji nekoliko sustava s pomoću kojih tijela država članica mogu priopćavati i razmjenjivati podatke, od kojih je svaki povezan s konkretnim pravnim okvirom i operativnom svrhom.

- Mrežna aplikacija za sigurnu razmjenu informacija (SIENA), kojom upravlja Europol, osmišljena za razmjenu informacija u području izvršavanja zakonodavstva, potporu operativnoj i istražnoj komunikaciji te razmjenu kriminalističko-obavještajnih saznanja.
- Informacijski sustav za borbu protiv prijevara (AFIS), kojim upravlja OLAF i koji se upotrebljava za administrativnu suradnju u skladu s [Uredbom Vijeća \(EZ\) br. 515/97](#), uključujući razmjenu poruka o uzajamnoj pomoći.
- Iako ne predviđa poseban sustav komunikacije, [Napuljska konvencija II](#)¹¹ pruža pravnu osnovu za razmjenu informacija među carinskim upravama u kaznenim stvarima, uključujući istrage povezane s duhanom.

¹¹ Konvencija sastavljena na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o uzajamnoj pomoći i suradnji među carinskim upravama. [SL C 24, 23.1.1998.](#), str. 2–22.

- 62** U praksi je, međutim, Sud utvrdio da se upotreba tih sustava razlikuje među posjećenim državama članicama. Većina tih carinskih tijela uglavnom se oslanja na sustav SIENA, dok ostala češće upotrebljavaju AFIS ili surađuju u okviru Napuljske konvencije II. Nadalje, tijekom revizije Suda ispostavilo se da svijest o odgovarajućoj pravnoj osnovi za svaki kanal nije uvijek bila dosljedna, a informacije su se ponekad prenosile sustavima koji nisu bili predviđeni za tu svrhu – na primjer, upotreba sustava SIENA za razmjene informacija na koje se primjenjuje Uredba (EZ) br. 515/97. Osim toga, prema [Bijeloj knjizi Komisije o preispitivanju strukture za borbu protiv prijevara](#)¹² odredbe o razmjeni informacija iz Uredbe (EZ) 515/97 ne iskorištavaju u potpunosti te bi se njihovom djelotvornijom upotrebom ojačala uzajamna pomoć među nacionalnim administrativnim tijelima u području sprečavanja prijevara.
- 63** Na problem istodobnog postojanja više komunikacijskih kanala i neujednačene informiranosti o uključenim pravnim okvirima dodatno utječe činjenica da carinska tijela u EU-u djeluju u okviru različitih ovlasti i nadležnosti (odlomak [42.](#)). To utječe i na to kako i s kim razmjenjuju informacije. Zbog takve situacija ponekad može nastati zbrka na operativnoj razini. Ta se situacija općenito smatra operativnim izazovom i povećava rizik od razmjene informacija kanalima koji nisu pravno ili tehnički primjereni. U svojim odgovorima na anketu koju je proveo Sud države članice istaknule su i višestruke komunikacijske kanale kao prepreku razmjeni saznanja.
- 64** Na razini EU-a OLAF ima glavnu ulogu u pružanju potpore složenim istragama u kojima sudjeluje nekoliko država članica. Na primjer, OLAF je 2023. pružio potporu nacionalnim tijelima u razotkrivanju i stavljanju izvan funkcije jedne od najvećih ilegalnih tvornica cigareta u Španjolskoj, koja je bila povezana s kriminalnom mrežom koja je djelovala u šest drugih država EU-a i susjednih zemalja. Prema španjolskim tijelima, OLAF je olakšao razmjenu informacija, pružio analitičke podatke i tehničku podršku te pomogao u koordinaciji istražne strategije ([slika 2.](#)).

¹² Bijela knjiga o preispitivanju strukture za borbu protiv prijevara. [COM\(2025\) 546](#), str. 7.

Slika 2. | Primjer dosad najveće ilegalne tvornice cigareta, razotkrivene i stavljene izvan funkcije u Španjolskoj



Izvor: Sud.

- 65** Nadležna tijela država članica koje je Sud posjetio smatrala su korisnom i svoju suradnju s Europolom, istaknuvši njegovu dragocjenu analitičku potporu i ulogu u olakšavanju razmjene i analize istražnih informacija. Kad je riječ o Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO), u četirima državama članicama koje je Sud posjetio primijećeno je da je suradnja u istragama povezanim s duhanom bila rjeđa, što odražava podjelu nadležnosti među različitim subjektima, pri čemu EPPO tijekom istraga ima samo ograničenu ulogu i uglavnom postaje aktivan u fazi progona.
- 66** Sud je utvrdio da je općenito suradnja među tijelima država članica ostala neujednačena, uz značajne razlike u kvaliteti, potpunosti i pravodobnosti razmijenjenih informacija. I OLAF i Europol olakšavaju razmjenu informacija, ali istodobno postojanje dvaju glavnih kanala te različiti pravni okviri i nadležnosti doprinose složenom okruženju s različitim pristupima diljem EU-a. Osim toga, informacije se ne prenose uvijek odgovarajućim komunikacijskim sustavima.

Sporazumi o suradnji s proizvođačima duhanskih proizvoda nisu dovoljno transparentni, a postoji i rizik od ugrožavanja provedbenih aktivnosti

- 67** Što se tiče suradnje s duhanskom industrijom, sve četiri posjećene države članice sklopile su memorandume o razumijevanju s proizvođačima duhanskih proizvoda ([okvir 3.](#)).

Okvir 3.

Memorandum o razumijevanju dobrovoljni su i neobvezujući dogovori o suradnji između pojedinačnih država članica i proizvođača duhanskih proizvoda

- Memorandum o razumijevanju između poduzeća Philip Morris International i Italije, sklopljen 1999., bio je jedan od prvih i poslužio je kao temelj za naknadne memorandume.
- Točan broj memoranduma o razumijevanju potpisanih između međunarodnih proizvođača duhanskih proizvoda i vlada nije poznat.
- Proklamirani je cilj memoranduma o razumijevanju suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima, uglavnom s pomoću razmjene informacija, među ostalim o općim trendovima i tržišnim saznanjima.

Izvor: Sud.

- 68** Rezultati ankete koju je proveo Sud pokazali su da takvi memorandumi o razumijevanju postoje u otprilike polovici država članica. U pravilu ti memorandumi o razumijevanju nisu javno dostupni. To je bio slučaj i u četirima posjećenim državama članicama, a sadržaj njihovih memoranduma o razumijevanju nije bio poznat carinskim tijelima.
- 69** Tijela država članica koje je Sud posjetio izjavila su da ti sporazumi pružaju okvir za operativnu suradnju, ali su istaknula da je angažman uglavnom bio *ad hoc* prirode i da nije bio popraćen redovitim sastancima. Međutim, tijela su navela da bi suradnja s proizvođačima duhanskih proizvoda mogla donijeti praktične koristi u konkretnim operativnim kontekstima. Napomenula su da bi ti sporazumi mogli olakšati osposobljavanje, tehničku podršku i ciljanu razmjenu informacija prema potrebi. Tijela su istaknula i vrijednost stručnog znanja proizvođača tijekom operacija otkrivanja, posebno u pogledu provjere strojeva i procjene autentičnosti zaplijenjenih cigareta.
- 70** U skladu s Okvirnom konvencijom Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (FCTC)¹³ od stranaka se traži da štite politike javnog zdravlja izbjegavanjem i strogim ograničavanjem interakcija s duhanskom industrijom. Nadalje, smjernicama za provedbu članka 5. stavka 3. Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom, koje su usvojene na Konferenciji stranaka, određeno je da se svaka takva interakcija treba provoditi transparentno, da treba biti ograničena na ono što je strogo nužno za regulaciju te da se njome ne smiju stvarati sukobi interesa. S obzirom na nedovoljnu transparentnost u pogledu sadržaja i praćenja tih memoranduma o razumijevanju, nije bilo moguće procijeniti jesu li te zaštitne mjere poštovane.
- 71** Nedovoljna transparentnost isto tako ograničava odgovornost za aktivnosti koje se provode u okviru tih sporazuma i otežava procjenu utjecaja koji bi te aktivnosti mogle imati na provedbene aktivnosti. Takvi mehanizmi proizvođačima duhanskih proizvoda omogućuju formaliziran kanal suradnje s provedbenim tijelima, iako bez dokumentiranih zaštitnih mjera kojima bi se osiguralo da prioriteta provedbe ostanu neovisni o komercijalnim interesima proizvođača. Time se stvara rizik da se napori u provedbi usmjere na pitanja koja proizvođači posebno ističu te da pritom postanu pristrani.
- 72** Sveukupno, praksa država članica u pogledu dobrovoljnih sporazuma s proizvođačima duhanskih proizvoda izaziva zabrinutost kad je riječ o transparentnosti i usklađenosti sa zahtjevima Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom.

¹³ Članak 5. stavak 3.

Doprinos EU-a suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima rascjepkan je, nedostaju jasni prioriteti i procjena njegova učinka

- 73** Kako bi djelovanje usmjereno na suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima bilo djelotvorno, potreban je sveobuhvatan i koordiniran odgovor EU-a s ciljem poboljšanja suradnje te utvrđivanja prioriteta i resursa. Komisija i Vijeće imaju ključnu ulogu u utvrđivanju prioriteta i koordinaciji djelovanja na razini EU-a kako bi se adekvatno odgovorilo na tu prekograničnu pojavu.
- 74** Jasno definiran mehanizam planiranja može pomoći u određivanju ciljeva i prioriteta te u primjeni jedinstvenog pristupa na razini EU-a utvrđivanjem jasnih odgovornosti i vremenski ograničenih ciljeva. Sud je preispitao okvir Komisije za suzbijanje te nezakonite aktivnosti, ispitao kako je Komisija podržala provedbu povezanih mjera, uključujući onih provedenih na nacionalnoj razini, te kako ih je nadzirala. Sud je isto tako ispitao je li Komisija procijenila učinak suradnje EU-a i država članica s proizvođačima duhanskih proizvoda.

Odgovornost je podijeljena između nekoliko subjekata EU-a

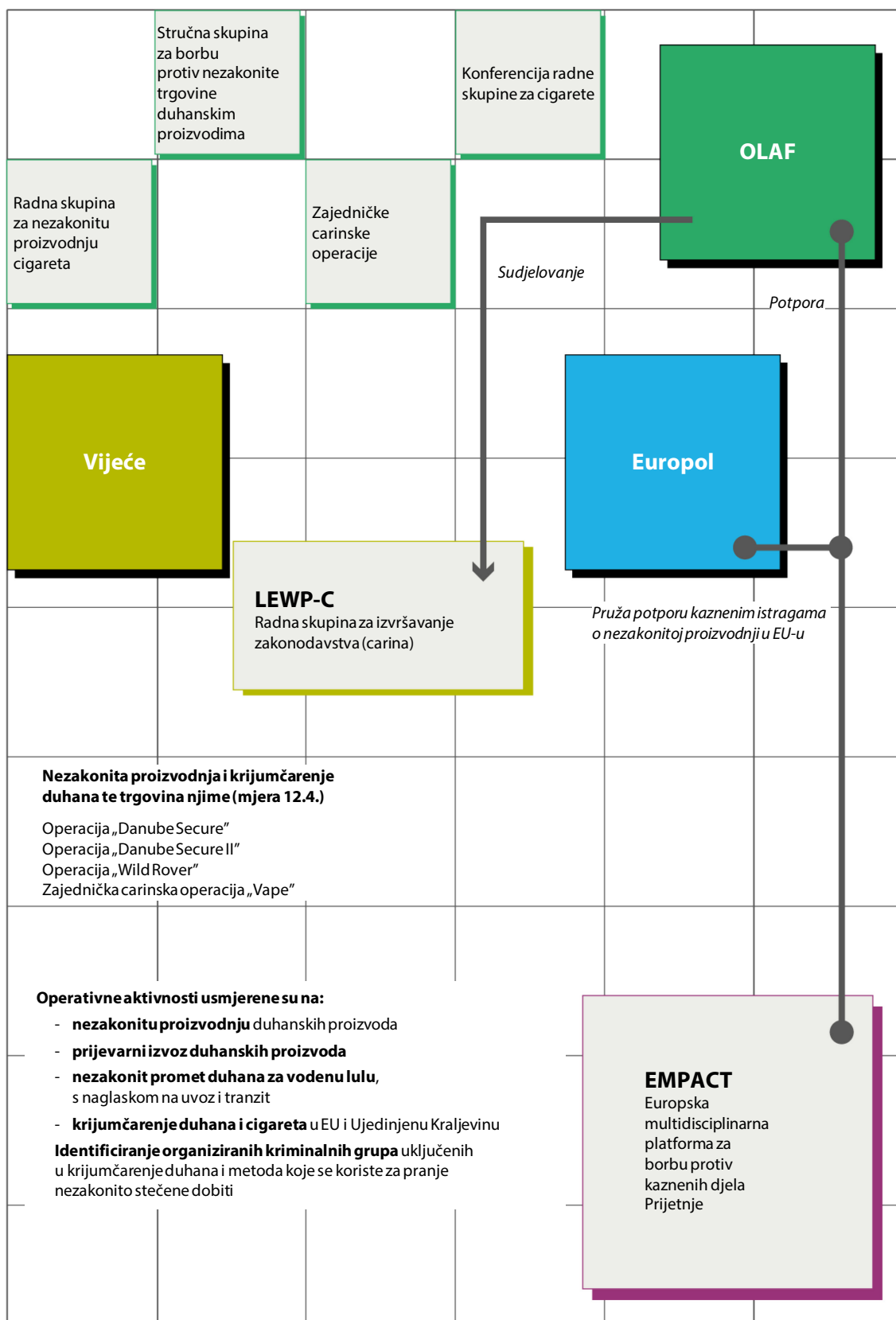
- 75** U okviru Komisije tri glavne službe bave se pitanjima povezanim s duhanom, ali iz različitih perspektiva: zdravlja (Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane, GU SANTE), oporezivanja (GU TAXUD) i borbe protiv prijevara (OLAF). OLAF ima središnju ulogu u suzbijanju te nezakonite aktivnosti. U okviru svojih ovlasti pruža potporu zaštiti financijskih interesa EU-a provođenjem administrativnih istraga te provedbom i koordinacijom povezanih operativnih i analitičkih aktivnosti.
- 76** OLAF je 2020. proveo organizacijsko restrukturiranje, pri čemu je poseban odjel za strategiju, koji je djelovao od 2012., integriran u Upravu za istrage radi pružanja potpore operativnim aktivnostima. Uloga OLAF-a u pružanju potpore institucijama EU-a i državama članicama pri oblikovanju njihovih politika u vezi s nezakonitom trgovinom duhanskim proizvodima ostvaruje se u okviru njegovih operativnih aktivnosti.

77 Ostali relevantni subjekti koji poduzimaju posebne mjere u pogledu nezakonite trgovine duhanskim proizvodima navedeni su u nastavku.

- Europol pruža potporu tijelima za izvršavanje zakonodavstva država članica u borbi protiv teških kaznenih djela. U suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima Europol se uglavnom usredotočuje na nezakonitu proizvodnju.
- Radna skupina Vijeća za izvršavanje zakonodavstva (carina) bavi se aktivnostima u vezi sa sprečavanjem, otkrivanjem i istraživanjem kaznenih djela i drugih nezakonitih aktivnosti. Za razdoblje 2024. – 2025. imala je jednu specifičnu mjeru u vezi s duhanom.
- EMPACT se bavi najvažnijim prijetnjama povezanim s teškim i organiziranim međunarodnim kriminalom. U okviru svojeg ciklusa EMPACT-a za razdoblje 2022. – 2025. imao je operativni akcijski plan o prijevarama u vezi s trošarinama, koji je uključivao nekoliko operativnih mjera specifičnih za duhan.

78 Sva četiri tijela država članica koja je Sud posjetio sudjeluju u mjerama EU-a kao što su zajedničke carinske operacije, akcijski planovi [EMPACT-a](#) i mjere radne skupine za izvršavanje zakonodavstva (carina). [Slika 3.](#) prikazuje da su različiti subjekti uključeni u više mjera te da istodobno pružaju potporu drugim mjerama ili sudjeluju u njima.

Slika 3. | Subjekti koji sudjeluju u mjerama za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima



Izvor: Sud.

- 79** Sud je utvrdio da su ciljevi mjera EU-a usmjerenih na suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima jasni, precizni i usmjereni na konkretne operativne prijetnje, a u njihovom ostvarenju povezuju se stručnjaci iz država članica sudionici radi prikupljanja i analize podataka, razmjene stajališta o najboljim praksama i usmjeravanja operativnih aktivnosti. Prema podatcima država članica koje je Sud posjetio jasnim razgraničavanjem uloga mogla bi se povećati ukupna djelotvornost. Primjerice, države članice koje je Sud posjetio prepoznale su pozitivne aspekte aktivnosti u okviru EMPACT-a (stalna struktura, djelotvornije ciljanje i razotkrivanje kriminalnih mreža te širi fokus) i aktivnosti u okviru zajedničkih carinskih operacija (dobra pripremna faza, dobra organizacija i koordinacija). Nadležna tijela triju posjećenih država članica (Belgije, Španjolske i Rumunjske) smatrala su da aktivnosti radne skupine za izvršavanje zakonodavstva (carina) imaju slabiji učinak i da imaju manju vrijednost zbog svojeg regionalnog fokusa.
- 80** Nekoliko država članica, među kojima su i tri koje je posjetio Sud, isto je tako izrazilo zabrinutost zbog preklapanja inicijativa EU-a. One su često uključivale iste sudionike i duplicirale rad na pripremi sastanaka, odgovaranju na upitnike o povezanim pitanjima i raspodjeli resursa. Navele su da je zbog više radnih skupina došlo do povećanja radnog opterećenja za tijela s ograničenim resursima i osobljem te istodobnog smanjenja učinkovitosti koordinacije na razini EU-a. Na primjer, Sud je primijetio da nijedna država članica nije dobrovoljno preuzela ulogu voditelja predloženog djelovanja za suzbijanje krijumčarenja duhanskih proizvoda, zbog čega ta mjera nije uključena u sljedeći akcijski plan radne skupine za izvršavanje zakonodavstva (carina).
- 81** Tijekom revizije koju je proveo Sud uočeno je da državama članicama nije bilo jasno koje će tijelo EU-a imati ulogu voditelja na razini EU-a u suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. To rezultira nesustavnim pristupom suradnji na razini EU-a, ovisno o prioritetima svake pojedine države članice. Dok su neka tijela država članica izjavila da je Europol postao njihov glavni partner za suradnju na razini EU-a, s obzirom na njegovu dodanu vrijednost pružanja istražnih alata (npr. dronova, telefona), druge su smatrale da je lakše surađivati s OLAF-om. Te različite perspektive odražavaju različite pristupe koje su države članice usvojile u rješavanju problema nezakonite trgovine duhanskim proizvodima: neke daju prednost identificiranju i razbijanju kriminalnih mreža, dok druge stavljaju veći naglasak na zapljene i povrat izgubljenih javnih prihoda.
- 82** Kako bi djelovanje usmjereno na suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima bilo djelotvorno, potreban je sveobuhvatan i koordiniran odgovor EU-a u kojem sudjeluju svi relevantni subjekti. U tom je kontekstu Komisija potvrdila da nijedno tijelo nije bilo zaduženo za usklađivanje i koordinaciju prioriteta različitih inicijativa i uključenih subjekata.

- 83** Sud općenito smatra da tako širok raspon inicijativa sadržava rizik od nepotrebnog preklapanja aktivnosti uključenih subjekata te prekomjernog administrativnog opterećenja za subjekte EU-a i države članice.

Komisiji nedostaju jasni prioriteti.

- 84** U 2023. Komisija je usvojila [ishod provedbe drugog akcijskog plana](#)¹⁴ u kojem je zaključeno da je većina mjera u okviru tog plana dovršena. OLAF je nastavio pružati podršku djelotvornoj provedbi svih mjera (odlomci [94.](#) – [102.](#)). S obzirom na nove izazove, OLAF je na temelju tih ishoda istražio i nove prioritete i smjernice za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Sud je ispitao te nove prioritete i smjernice koje je predložio OLAF.
- 85** Na 12. sastanku skupine za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u listopadu 2023. OLAF je predložio prelazak na novi, fleksibilniji i usmjereniji pristup pružanju potpore ključnim strategijama koje su utvrdile države članice, i to osnivanjem radnih skupina u okviru stručne skupine za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Prema navodima OLAF-a taj je novi pristup usvojen kako bi se brzo odgovorilo na nove trendove i izazove u nezakonitoj trgovini duhanskim proizvodima. Tim se pristupom ujedno dopunjuju postojeće mjere OLAF-a iz drugog akcijskog plana koje su se nastavile provoditi, a posebno operativne aktivnosti (odlomak [95](#)).

¹⁴ Radni dokument osoblja Komisije – Rezultati provedbe drugog akcijskog plana za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. [SWD\(2023\) 409](#).

86 Jedno od ključnih područja koje su države članice označile kao prioritet za radne skupine bila je nezakonita proizvodnja cigareta. Osnivanje radne skupine za nezakonitu proizvodnju cigareta prihvaćeno je na 13. sastanku stručne skupine za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u travnju 2024., pri čemu su utvrđena tri konkretna projekta za provedbu. Radna skupina za nezakonitu proizvodnju cigareta započela je s provođenjem ankete među državama članicama kako bi se prikupile informacije o nacionalnom zakonodavstvu donesenom u području licenciranja strojeva za proizvodnju duhanskih proizvoda i protokola koji se primjenjuju za uništavanje strojeva korištenih za nezakonitu proizvodnju cigareta. U travnju 2025. radna skupina za nezakonitu proizvodnju cigareta predstavila je izvješće o svojim aktivnostima. Proveden je samo jedan od triju utvrđenih projekata, i to istraživanje, a od šireg skupa potencijalnih ostvarenja realizirana su samo dva. To je uključivalo izradu smjernica koje će se provoditi na razini EU-a i pružanje informacija za moguće zakonodavne inicijative. Stručna skupina razmatrala je mogućnost osnivanja drugih radnih skupina radi rješavanja ostalih prioritetnih pitanja, no zbog ograničenih resursa u državama članicama to još nije bilo ostvareno u trenutku provedbe revizije Suda.

87 Sud je uočio neke nedostatke tog novog pristupa, prema kojem se ključni strateški prioriteti rješavaju osnivanjem radnih skupina. Opaženo je da nije postojao okvir strateškog planiranja za definiranje mjera, osnivanje novih radnih skupina ili procjenu prikladnosti novog pristupa. Osim toga, na razini država članica bili su dostupni ograničeni resursi za sudjelovanje u dodatnim radnim skupinama. Sud je utvrdio da je u početku samo pet država članica odlučilo sudjelovati u toj radnoj skupini, a još tri pridružile su se kasnije. Iako je uspostavljena radna skupina za nezakonitu proizvodnju cigareta, slični ishodi mogli su se ostvariti i u okviru drugih postojećih radnih skupina (*slika 3.*).

88 U izvješću radne skupine za nezakonitu proizvodnju cigareta istaknuto je da među državama članicama ne postoji zajednički pristup u pogledu triju ključnih pitanja:

- zahtjeva za odobrenje/licenciranje za ugradnju strojeva za proizvodnju cigareta
- postupka za sigurno skladištenje i uništenje strojeva i njihovih komponenata nakon zapljena
- registracije identifikacijskih oznaka za strojeve za proizvodnju duhanskih proizvoda.

89 Novi pristup, koji podrazumijeva osnivanje radnih skupina, trebao je poslužiti za utvrđivanje onih prioriteta država članica koji se najbolje mogu riješiti na razini EU-a. Međutim, u izvješću radne skupine u konačnici je zaključeno da bi države članice trebale riješiti utvrđene probleme na temelju najboljih praksi, čime se odstupa od izvornog cilja.

- 90** Osim toga, OLAF nastoji imati ulogu pomagača u radnoj skupini za nezakonitu proizvodnju cigareta, i to uglavnom pružanjem organizacijske potpore državama članicama. Na primjer, područje djelovanja radne skupine za nezakonitu proizvodnju cigareta bilo je prikupljanje informacija i razmjena najboljih praksi među državama članicama, ali bez utvrđivanja konkretnih provedbenih mjera.
- 91** Naposljetku, u fokusu radne skupine za nezakonitu proizvodnju cigareta nalaze se mjere koje se odnose na područje koje je utvrđeno kao nov i trajan izazov, a to je nezakonita proizvodnja. Utvrđeno je još jedno ključno prioritetno područje, a to su novi proizvodi za pušenje, kao što su e-cigarete, koji su 2023. identificirani kao problem. Tijekom 2025. provedeno je istraživanje o nacionalnim zakonodavstvima u vezi s tim novim proizvodima, njihovima zabranama i oporezivanjem. Jedna država članica koju je Sud posjetio smatrala je da su propuštene prilike za proaktivniji odgovor i predviđanje novih trendova, osobito u pogledu novih proizvoda (na primjer e-tekućina i parilica). Međutim, Sud je primijetio da je OLAF 2023. pokrenuo operativne aktivnosti u vezi s novim nikotinskim proizvodima.
- 92** Općenito gledajući, Sud je utvrdio da novim pristupom pružanju potpore u ključnim područjima, koji podrazumijeva osnivanje radnih skupina poput radne skupine za nezakonitu proizvodnju cigareta, nisu ostvarene dostatne mjere.
- 93** Prema mišljenju svih tijela država članica koje je Sud posjetio, EU-u nedostaje jasna strategija ili akcijski plan, a Komisija bi mogla izraditi takvu strategiju s dugoročnom perspektivom za suzbijanje te nezakonite aktivnosti. Ističu da to ne bi bilo u suprotnosti s potrebom za fleksibilnim pristupom zbog stalnih promjena na tržištu nezakonitih duhanskih proizvoda.

Komisija pruža podršku državama članicama, ali ne nadzire provedbu niti procjenjuje učinak njihovih mjera

- 94** Komisija je odgovorna za zaštitu financijskih interesa EU-a. U svojoj ulozi OLAF pruža podršku učinkovitoj provedbi mjera država članica protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima, kako je navedeno u [ishodu provedbe drugog akcijskog plana](#).
- 95** OLAF provodi operativne aktivnosti za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima, uključujući:
- administrativne istrage
 - koordinaciju djelovanja država članica
 - organizaciju zajedničkih carinskih operacija i
 - organizaciju godišnje konferencije o duhanu.
- 96** U okviru aktivnosti OLAF-a povezuju se tijela iz država članica EU-a i zemalja koje nisu članice EU-a radi razmjene tehničkog stručnog znanja, utvrđivanja operativnih strategija te predstavljanja novih trendova i prijetnji. OLAF pruža operativna saznanja i omogućuje tijelima upotrebu različitih [sastavnica sustava AFIS](#) koje se koriste za praćenje sumnjivih pošiljki, identifikaciju novih sumnjivih pošiljki i otkrivanje obrazaca prijevara.
- 97** Sud je utvrdio da su tijela država članica smatrala korisnom operativnu potporu koju je OLAF pružio u suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Konkretno, tijela koja je Sud posjetio ocijenila su ulogu OLAF-a u prikupljanju operativnih saznanja, koordinaciji transnacionalnih istraga tijekom zajedničkih carinskih operacija kao i njegovu mrežu tijela za izvršavanje zakonodavstva kao iznimno korisne.
- 98** OLAF promiče upotrebu specifičnih alata i sustava EU-a kojima se pruža podrška nadležnim tijelima država članica u suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Konkretno, izvješćuje o upotrebi Programa Unije za borbu protiv prijevara ([UAFP](#)) i središnjeg laboratorija za testiranje duhanskih proizvoda (TOBLAB) na sastancima stručne skupine za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima.
- 99** Sud je utvrdio da se programom UAFP i TOBLAB-om i dalje ne koriste sve države članice unatoč nedavnom povećanju njihove upotrebe. Konkretno, samo 14 država članica koristilo se programom UAFP, a samo 16 njih upotrebljavalo je TOBLAB tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom. Sva posjećena tijela država članica istaknula su da su razlog za to i tehnička ograničenja sustava, uglavnom u pogledu analitičkog kapaciteta TOBLAB-a, tj. broja uzoraka i vremena potrebnog za isporuku rezultata.

- 100** Protokol uz FCTC ključni je alat za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima na globalnoj razini, pa je stoga njegova ispravna provedba od presudne važnosti. Sud je utvrdio da je OLAF osnovao projektnu skupinu s državama članicama za provedbu Protokola uz FCTC radi razmjene mišljenja. Međutim, posljednji sastanak projektne skupine održan je u siječnju 2019. Sud je također utvrdio da OLAF održava prezentacije o Protokolu uz FCTC, no te se aktivnosti uglavnom odnose na djelovanje Protokola uz FCTC (na primjer, proračun ili plan rada) i pripremu sastanka stranaka, a ne na provedbu samog Protokola uz FCTC.
- 101** U okviru postojećeg okvira Komisija nema formalnu ulogu ni u praćenju provedbe Protokola uz FCTC ni u nacionalnim strategijama za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Slijedom toga, tijekom razdoblja obuhvaćenog ovom revizijom Komisija nije procijenila ni stvarni učinak ni djelotvornost mjera EU-a ili država članica u suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. Zbog toga ne postoji čvrsta dokazna osnova koja bi usmjeravala koordinaciju mjera država članica u tom pogledu. Iako Komisija redovito ocjenjuje djelotvornost mjera u svojem djelokrugu, Sud nije pronašao nijednu sveobuhvatnu procjenu ukupne djelotvornosti mjera poduzetih na razini EU-a za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima.
- 102** Nedostatak zajedničkog pristupa u provedbi određenih odredbi Protokola uz FCTC naveden je u izvješću radne skupine za nezakonitu proizvodnju cigareta (odlomak 88). Nadležna tijela u sve četiri posjećene države članice izrazila su zabrinutost zbog tog pitanja, navodeći da nedostaju povratne informacije i smjernice Komisije za provedbu Protokola uz FCTC, te su naglasila da bi željela da OLAF preuzme snažniju ulogu koordinacije u tom pogledu u područjima u okviru svoje nadležnosti.

Komisija nije provela sveobuhvatnu procjenu učinka sporazuma EU-a s proizvođačima duhana

103 Komisija i sve države članice¹⁵ (osim Švedske) potpisale su 2010. sporazum s poduzećima British American Tobacco (BAT)¹⁶ i Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷, čiji je cilj borba protiv krijumčarenja i krivotvorenja cigareta. Ti će sporazumi isteći 2030.

Okvir 4.

Postojeći sporazumi o suradnji s proizvođačima duhana

Pravno obvezujući sporazumi na snazi su do 15. srpnja 2030. (BAT) i 27. rujna 2030. (ITL).

Obuhvaćaju sljedeće ključne elemente:

- razmjenu informacija – razmjenu podataka i operativnih saznanja o zapljenama i sumnjivim pošiljkama
- praćenje i sljedivost – mjere za poboljšanje kontrole lanca opskrbe
- obveze usklađenosti – provedbu unutarnjih kontrola i sustava dubinske analize (tzv. „poznavanja klijenta”)
- financijske odredbe – plaćanja EU-u i državama članicama, uključujući plaćanja na temelju zapljena u slučajevima koji uključuju originalne proizvode
- obvezu izvješćivanja – godišnje izvješće o usklađenosti koje se podnosi i o kojem se raspravlja na godišnjem sastanku s OLAF-om i državama članicama.

Izvor: Sud, na temelju sporazuma o suradnji.

¹⁵ Hrvatska je također obuhvaćena sporazumima od pristupanja Europskoj uniji 2013.

¹⁶ „Cooperation Agreement with British-American Tobacco (Holdings) Limited” od 15. srpnja 2010.

¹⁷ „Co-operation Agreement with Imperial Tobacco Limited” od 27. rujna 2010.

- 104** OLAF je odgovoran za upravljanje raspodjelom plaćanja i za mehanizam obavješćivanja o zapljenama. U skladu s tim sporazumima, OLAF može izdati službenu obavijest kada razumno smatra da BAT i ITL ne ispunjavaju svoje obveze. OLAF dosad nikad nije izdao obavijest ili izjavu o neusklađenosti u okviru sporazuma.
- 105** Sud je utvrdio da ti sporazumi nikada nisu bili revidirani ni ažurirani od potpisivanja, iako su se tržište nezakonitih duhanskih proizvoda i zakonodavni okvir značajno promijenili (*Prilog II.*). Primjerice, zbog porasta broja nezakonitih proizvodnih pogona u Europi došlo je do povećanja ponude krivotvorenih proizvoda u usporedbi sa situacijom u vrijeme sklapanja sporazuma.
- 106** Usto, Sud je utvrdio da ne postoji sveobuhvatan mehanizam za procjenu djelotvornosti tih sporazuma te dosad ni Komisija ni proizvođači duhanskih proizvoda (BAT i ITL) nisu procijenili njihov učinak. Međutim, došlo je do postupnog smanjenja zapljena originalnih proizvoda u odnosu na krivotvorene proizvode.
- 107** Ti su sporazumi bili predmetom kritika različitih subjekata¹⁸. Komisija je dovela u pitanje njihovu relevantnost s obzirom na promjene na tržištu, uzimajući u obzir administrativne i reputacijske troškove koji proizlaze iz suradnje s proizvođačima duhanskih proizvoda¹⁹. Sud primjećuje da se 2018. Komisija konzultirala s predmetnim državama članicama o dvjema opcijama: mogućnosti nastavka postojećih sporazuma koji su tada bili na snazi ili prijevremenom raskidu tih sporazuma. Budući da se države članice nisu jednoglasno odlučile za prijevremeni raskid ugovora, Komisija je smatrala primjerenim nastaviti s primjenom tih sporazuma. Proizvođači duhanskih proizvoda isto su tako izjavili da je sporazum s EU-om zastario te da više nije relevantan ni primjeren svojoj izvornoj svrsi. Nadalje, proizvođači duhanskih proizvoda istaknuli su da bi sredstva osigurana u okviru sporazuma s EU-om države članice mogle puno bolje iskoristiti kada bi se dodijelila izravno relevantnim tijelima država članica, gdje bi se mogla usmjeriti na operativne aktivnosti i podršku osoblju na prvoj liniji.

¹⁸ „White paper legacy Book on Tobacco”. Europski parlament, 2024. *EU and Member States Agreements with the Tobacco Industry*. poglavlje u: *Brexit and the Control of Tobacco Illicit Trade*, Springer, 2020. Foltea, M.

¹⁹ Radni dokument osoblja Komisije – Tehnička procjena Sporazuma s poduzećem PMI SWD(2016) 44.

108 Sveukupno, na temelju dostupnih informacija, Sud smatra da korisnost tih sporazuma nije jasno dokazana.

Izvešće je usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Petri Sarvamaa, na sastanku održanom u Luxembourg 8. srpnja 2026.

Za Revizorski sud

Tony Murphy
Predsjednik

Prilozi

Prilog I. – O reviziji

Nezakonita trgovina duhanskim proizvodima

- 01** Nezakonita trgovina duhanskim proizvodima globalna je pojava koja ima značajan učinak na EU. Iako se ukupna konzumacija duhana i dalje smanjuje, smatra se da se količina nezakonitih duhanskih proizvoda u EU-u posljednjih nekoliko godina povećala. U 2023. procijenjeno je da količina nezakonitih duhanskih proizvoda čini 8,8 % ukupne konzumacije cigareta¹.
- 02** Komisija procjenjuje da zbog nezakonite trgovine duhanskim proizvodima proračuni EU-a i njegovih država članica godišnje trpe financijske gubitke u iznosu od 13 milijardi eura. Ti gubici proizlaze iz nenaplaćenih carinskih pristojbi, poreza na dodanu vrijednost i nacionalnih trošarina.
- 03** Nezakonita trgovina duhanskim proizvodima kriminalna je aktivnost koja predstavlja veliku prijetnju javnom zdravlju jer se njome ugrožavaju politike nadzora nad duhanom i povećava pristup jeftinijim duhanskim proizvodima. Nezakoniti duhanski proizvodi iznimno su privlačni organiziranim kriminalnim grupama jer su vrlo profitabilni i jer je rizik povezan s njima relativno mali; sankcije su tradicionalno blage, a vjerojatnost otkrivanja mala².

¹ Radni dokument službi Komisije – Izvješće o procjeni učinka. SWD(2025) 560.

² „Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences”. Grupa Svjetske banke.

- 04** Cijena duhanskih proizvoda razlikuje se među državama članicama EU-a. Ta razlika u cijenama stvara prilike za tu nezakonitu aktivnost. Prvo, cijene se značajno razlikuju među državama članicama zbog različitih stopa trošarina, a te razlike u cijenama i dalje su glavni pokretač prekograničnih tokova. Drugo, visoke razine oporezivanja poticaj su za izbjegavanje plaćanja poreza³.
- 05** Okruženje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima značajno se promijenilo posljednjih godina. Većinu nezakonitih duhanskih proizvoda i dalje čine cigarete, no povećava se udio novih proizvoda, kao što su grijani duhanski proizvodi i e-cigarete. Ukupno gledajući, u EU-u tržište nezakonitih duhanskih proizvoda (isključujući cigarete) iznosi gotovo 21 000 tona. Komisija procjenjuje da ti novi proizvodi trenutačno čine 13 % tržišne vrijednosti duhanskih proizvoda prodanih u EU i privlače mlađe potrošače.
- 06** Nezakoniti duhanski proizvodi mogu se podijeliti u sljedeće kategorije ([slika 1.](#)).

³ „*Combatting Illicit Trade in tobacco products. In search of optimal enforcement.*” Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

Slika 1. | Oblici nezakonitih aktivnosti povezanih s duhanskim proizvodima i vrste nezakonitih duhanskih proizvoda

Duhanski proizvodi



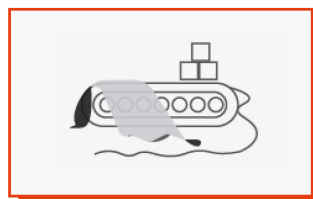
Proizvodi u cijelosti ili djelomično izrađeni od lista duhana kao sirovinskog materijala koji su proizvedeni za pušenje, sisanje, žvakanje ili ušmrkavanje

Oblici nezakonite trgovine duhanom



Krijumčarenje

Nezakonita trgovina duhanskim proizvodima preko granica, najčešće iz jedne zemlje u drugu uz više cijene duhanskih proizvoda



Nezakonita proizvodnja

Proizvodnja duhanskih proizvoda koja nije u skladu sa zakonodavstvom

Vrste duhanskih proizvoda



Originalne cigarete

Cigarete koje legalno proizvode proizvođači duhana



Krivotvorene cigarete

Registriran i javno prepoznatljiv proizvod određene robne marke nezakonito proizveden bez odobrenja nositelja žiga

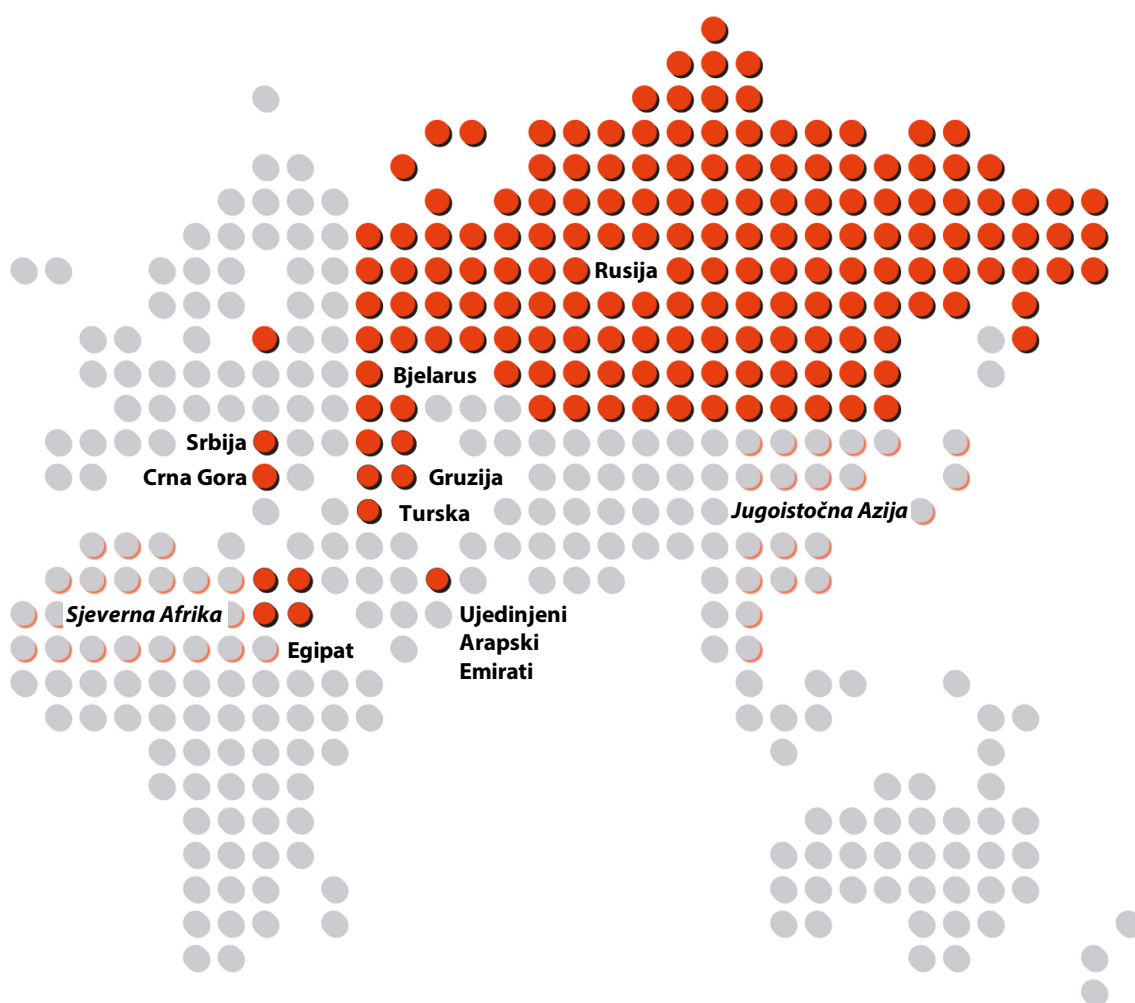


„Jeftine bijele” cigarete

Cigareta legalno proizvedena u jednoj zemlji, pri čemu se dio proizvodnje prodaje, obično u drugoj zemlji, bez plaćanja propisanih pristojbi

- 07** Organizirane kriminalne grupe uključene u krijumčarenje i proizvodnju nezakonitih duhanskih proizvoda djeluju s dovoljno resursa i prilagodljivim načinima rada. Nezakoniti duhanski proizvodi najčešće se krijumčare u EU cestovnim prijevozom (razne rute) i morskim putem u kontejnerima (*slika 2.*). Metode krijumčarenja postale su prilagodljivije i sofisticiranije. Duhanski proizvodi često se krijumčare u poštanskim paketima i pošiljkama koje dostavljaju ekspresne kurirske službe, pri čemu se zlorabe pogodnosti koje nudi velik obujam e-trgovine.

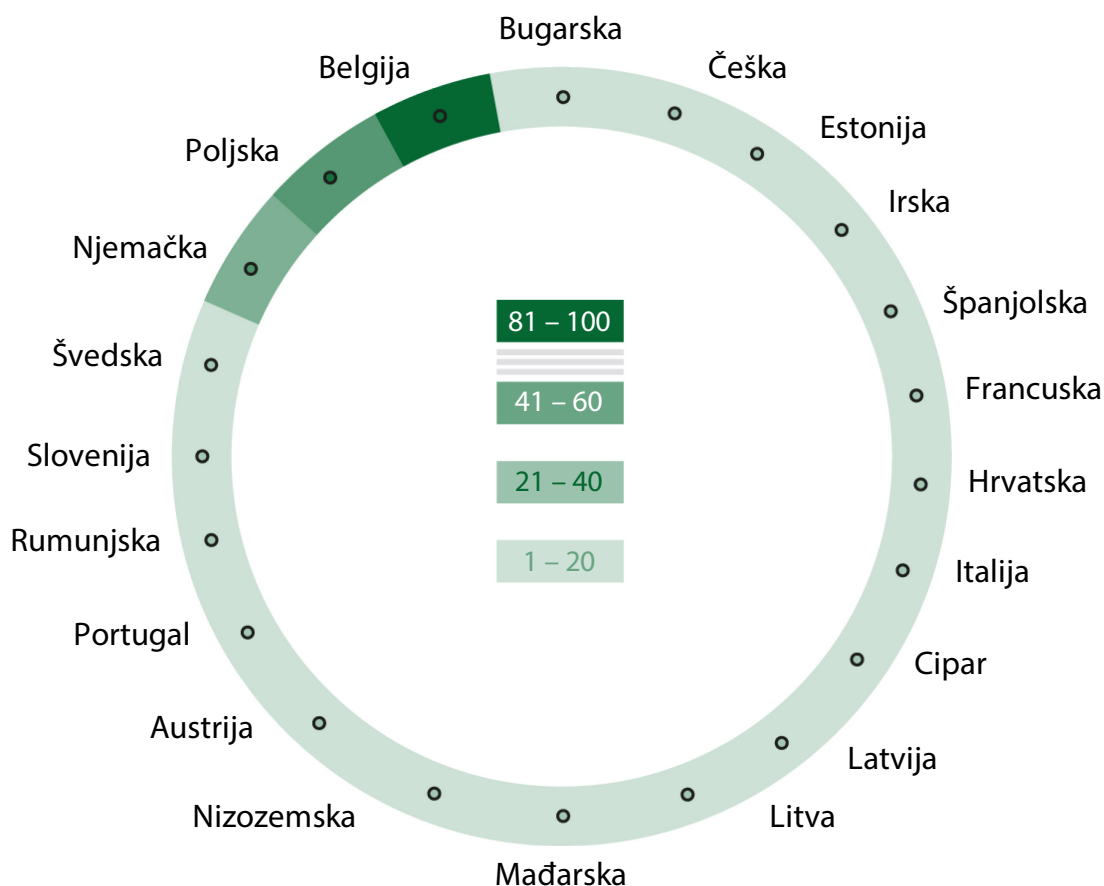
Slika 2. | Glavne rute krijumčarenja nezakonitih duhanskih proizvoda u EU-u



Izvor: Sud.

- 08** Posljednjih godina nezakonita proizvodnja duhanskih proizvoda porasla je diljem EU-a te su lokacije nezakonite proizvodnje otkrivene u gotovo svim državama članicama ([slika 3.](#)). Preseljenje proizvodnje iz Ukrajine u EU odražava strateški izbor organiziranih kriminalnih grupa koje žele skratiti lance opskrbe i imati izravniji pristup potrošačima⁴.

Slika 3. | Nezakonite proizvodne lokacije razotkrivene i stavljene izvan funkcije u razdoblju 2023. – 2024.



Napomena: Nema prijavljenih slučajeva za: Dansku, Grčku, Luksemburg, Maltu, Slovačku i Finsku.

Izvor: Sud, na temelju podataka država članica.

- 09** Nezakoniti proizvodni pogoni koriste se sofisticiranom opremom i iskusnim tehničarima za postavljanje i održavanje strojeva. Takvi pogoni imaju očekivani vijek trajanja od dva do četiri mjeseca, a troškovi uspostave mogu se povratiti u roku od nekoliko tjedana. Organizirane kriminalne grupe razdvajaju proizvodni proces na više pogona i smještaju ih u pograničnim područjima kako bi smanjile operativne rizike. Osim toga, organizirane kriminalne grupe prilagođavaju svoje operacije tako što proizvode specifične robne marke za ciljna krajnja tržišta i nude nove duhanske proizvode.

⁴ Vijeće EU-a – „[Customs threat assessment](#)” izvješće za 2025.

Odgovornosti

10 Tijela EU-a i države članice dužni su suzbijati prijevare i sve druge nezakonite aktivnosti koje su usmjerene protiv financijskih interesa EU-a.⁵

11 U okviru Komisije tri su glavne službe koje se bave pitanjima povezanim s duhanom:

- OLAF: odgovoran za administrativne istrage u svrhu otkrivanja prijevara, korupcije i svih drugih nezakonitih aktivnosti, kao što je nezakonita trgovina duhanskim proizvodima, koje su usmjerene protiv financijskih interesa EU-a.
- GU TAXUD: odgovoran za predlaganje zakonodavstva o oporezivanju zakonitog duhana. To uključuje Direktivu o oporezivanju duhana⁶, kojom se utvrđuju minimalne stope trošarina.
- GU SANTE: odgovoran za predlaganje zakonodavstva o politikama nadzora nad duhanom radi zaštite javnog zdravlja. To uključuje Direktivu o duhanskim proizvodima⁷.

12 Europol⁸ je odgovoran za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima pružanjem potpore istragama tijela za izvršavanja zakonodavstva država članica te njihovim obavještajnim operacijama. Ujedno pruža analitičku potporu i koordinaciju za djelotvornu prekograničnu suradnju kako bi se pomoglo u razotkrivanju i stavljanju izvan funkcije nezakonitih tvornica u EU-u.

13 U državama članicama carinska tijela imaju središnju ulogu u olakšavanju zakonite trgovine, sprečavanju nezakonitog kretanja robe te borbi protiv trgovine ljudima i organiziranog kriminala. U Carinskom zakoniku Unije⁹ naglašava se uloga carinskih tijela, ne samo u naplati carina, nego i u zaštiti EU-a od nezakonitih i opasnih proizvoda.

⁵ Članak 325. stavak 1. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije \(UFEU\)](#).

⁶ [Direktiva Vijeća 2011/64/EU](#) od 21. lipnja 2011. o strukturi i stopama trošarine koje se primjenjuju na prerađeni duhan.

⁷ [Direktiva 2014/40/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ.

⁸ [Uredba \(EU\) 2016/794](#).

⁹ [Uredba \(EU\) 952/2013](#).

- 14** Struktura EU-a za borbu protiv prijevara sastoji se od mreže tijela EU-a koju čine: OLAF, EPPO, Europol, Agencija Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu, Tijelo za borbu protiv pranja novca i nacionalna tijela¹⁰. Struktura EU-a za borbu protiv prijevara sastoji se od elemenata s posebnim zadaćama u pogledu sprečavanja, otkrivanja i suzbijanja prijevara usmjerenih protiv financijskih interesa EU-a. Struktura EU-a za borbu protiv prijevara razvijala se tijekom vremena radi suzbijanja sve većih prijetnji financijskim interesima EU-a.

Opseg revizije i revizijski pristup

- 15** Kako bi zaštitila financijske interese EU-a, Komisija bi trebala razviti djelotvorne mjere protiv prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti koje štetno utječu na proračun EU-a u skladu s člankom 325. UFEU-a. Cilj revizije koju je proveo Sud bio je procijeniti djelotvornost mjera koje su poduzele Komisija i države članice u suzbijanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima.
- 16** Revizijski subjekti obuhvaćeni ovom revizijom bili su Komisija (GU TAXUD i OLAF) te nadležna nacionalna carinska tijela u četirima državama članicama: Belgiji, Španjolskoj, Poljskoj i Rumunjskoj. Sud je odabrao te države članice na temelju dostupnih informacija o zapljenama, nezakonitim proizvodnim pogonima, krijumčarskim rutama i geografskoj raspodjeli.
- 17** Na razini Komisije Sud je ispitao:
- način na koji je Komisija prikupljala i koristila operativna saznanja za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima
 - okvir politike i provedbu strateških mjera za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima, način na koji je Komisija pružila potporu provedbi mjera protiv te nezakonite aktivnosti te način na koji ih je nadzirala
 - postojeće dogovore o suradnji, uključujući pravno obvezujuće sporazume s proizvođačima duhanskih proizvoda.

¹⁰ Bijela knjiga o preispitivanju strukture za borbu protiv prijevara. COM(2025) 546. Tematsko izvješće 26/2025 o tijelima EU-a za borbu protiv prijevara (Prilog I., slika 1.).

18 U državama članicama Sud je ispitao:

- strategije, postupke i aktivnosti carinske kontrole za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima
- upotrebu dogovora o administrativnoj suradnji među državama članicama i s relevantnim tijelima EU-a (kao što su OLAF, Europol i EPPO) te drugim relevantnim dionicima.

19 Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 2023. – 2025., pri čemu je 2023. godina ishoda drugog akcijskog plana strategije EU-a za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. [Revizijska metodologija](#) Suda u skladu je s međunarodnim revizijskim standardima koje je objavila [Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija \(INTOSAI\)](#).

20 Sud je analizirao rad i dokumentaciju Komisije i carinskih tijela država članica te je obavio razgovore s njihovim predstavnicima. U svakoj državi članici Sud je odabrao uzorak od 10 zapljena kako bi ocijenio način na koji su one bile obavljene. Sredstva EU-a dodijeljena državama članicama u okviru programa UAFP nisu bila u opsegu revizije.

21 Sud je razgovarao i s relevantnim dionicima, kao što su Europol, EPPO, Svjetska carinska organizacija i proizvođači duhanskih proizvoda koji su potpisali pravno obvezujuće sporazume. To je pružilo važan uvid u cjelokupan kontekst nezakonite trgovine duhanskim proizvodima. U nedavno objavljenom izvješću Sud je procijenio jesu li u sklopu mehanizama EU-a za borbu protiv prijevара zadaće OLAF-a, Eurola, EPPO-a, Eurojusta jasne kad je riječ o njihovoj odgovornosti za borbu protiv prijevара i potpori koju si ta tijela međusobno pružaju¹¹.

22 Kako bi dopunio navedene izvore informacija, Sud je nadležnim tijelima u svim državama članicama koje nije posjetio poslao zahtjev za informacije u obliku ankete koja se provodi e-poštom, u skladu s člankom 287. [UFEU-a](#). Cilj je te ankete bio prikupiti podatke o prirodi, opsegu, odgovorima politike, strategijama provedbe i dogovorima o suradnji. Od 23 anketirana tijela Sud je primio odgovore od njih 22.

¹¹ [Tematsko izvješće 26/2025](#) o tijelima EU-a za borbu protiv prijevара.

Prilog II. – Okvir politike EU-a i međunarodni okvir

- 01** Komisija je 2013. donijela strategiju EU-a za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima¹, uz koju je donesen prvi akcijski plan² koji se provodio u bliskoj suradnji s državama članicama. U strategiji su predložene izmjene zakonodavnog okvira i okvira politike, kao što su donošenje Protokola uz FCTC i revizija Direktive o duhanskim proizvodima. Direktiva o duhanskim proizvodima uključivala je sustav praćenja i sljedivosti, koji omogućuje nadzor nad kretanjem nezakonitih duhanskih proizvoda. Strategija je obuhvaćala i druge ključne mjere za jačanje provedbenih tijela i poboljšanje suradnje.
- 02** Komisija je 2018. odlučila predložiti drugi akcijski plan³, koji se temelji na doprinosima različitih institucija EU-a i kojim se jamči kontinuitet s prvim akcijskim planom. Drugim akcijskim planom istodobno se nastojalo sustavnije pristupiti toj nezakonitoj aktivnosti s tržišnog stajališta, među ostalim u okviru niza inicijativa osmišljenih kako bi se prekinula ponuda ili potražnja na tržištu nezakonitih duhanskih proizvoda. Dva akcijska plana, donesena uz strategiju, provedena su na temelju plana provedbe s 50 mjera, pri čemu su u planu provedbe opisane aktivnosti poduzete za provedbu tih mjera, uključeni subjekti i vremenski okvir.
- 03** Međunarodni okvir sastoji se od dvaju instrumenta:
- Okvirna konvencija Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (FCTC)⁴. FCTC je prvi doneseni globalni sporazum o javnom zdravlju koji pruža sveobuhvatan okvir za nadzor nad duhanom, čiji je cilj smanjiti potražnju za svim duhanskim proizvodima, kao i njihovu ponudu, kako bi se zaštitilo javno zdravlje.
 - Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima (Protokol uz FCTC), temeljen na članku 15. Okvirne konvencije Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom. Protokol uz FCTC posebno je usmjeren na uklanjanje svih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima kroz skup detaljnih operativnih mjera, uključujući odredbe koje se odnose na: i. nadzor ponude, ii. utvrđivanje, istragu i progon kaznenih djela te iii. međunarodnu suradnju.

¹ Sveobuhvatna strategija EU-a. [COM\(2013\) 324](#).

² Radni dokument službi Komisije – Akcijski plan protiv krijumčarenja. [SWD\(2013\) 193](#).

³ Drugi akcijski plan. [COM\(2018\) 846](#).

⁴ „Who Framework Convention on Tobacco Control”, doneseno 21. svibnja 2003.

- 04** EU je stranka u oba instrumenta. GU SANTE predstavlja EU u Okvirnoj konvenciji Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom, dok OLAF predstavlja i koordinira EU i države članice u Protokolu uz FCTC. Dok je Okvirna konvencija Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom široki okvirni sporazum o nadzoru nad duhanom, Protokol uz FCTC je specifičniji i operativniji instrument kojim se uspostavljaju konkretne mjere za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima.
- 05** Protokol uz FCTC značajno doprinosi međunarodnim nastojanjima usmjerenim na uklanjanje svih oblika nezakonite trgovine duhanskim proizvodima i time na borbu protiv izbjegavanja poreznih i carinskih obveza te smanjenje ponude nezakonitih duhanskih proizvoda⁵. Njegova provedba zahtijeva blisku suradnju između stranaka i međunarodnih organizacija sa stručnim znanjem u relevantnim područjima (uključujući carinu i međunarodni kriminal) te, na nacionalnoj razini, između različitih dijelova vlasti⁶.
- 06** EU i njegovih 19 država članica stranke su Protokola uz FCTC. OLAF predstavlja EU i države članice na službenom sastanku stranaka Protokola uz FCTC. OLAF koordinira zajedničko stajalište EU-a i država članica u vezi s dokumentima za sastanke stranaka i postupkom izvješćivanja koji se provodi svake dvije godine. U tim izvješćima OLAF odlučuje na koja pitanja trebaju odgovoriti države članice, na koja EU, a na koja je potreban zajednički odgovor. Države članice izravno izvješćuju na posebnoj platformi za Protokol uz FCTC. OLAF održava prezentacije o Protokolu uz FCTC na sastancima različitih radnih skupina (na primjer, stručna skupina za borbu protiv nezakonite trgovine duhanskim proizvodima i skupina za carinsku uniju).

⁵ Odluka Vijeća (EU) [2016/1749](#) od 17. lipnja o sklapanju Protokola uz FCTC.

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

Slika 1. | Pregled razvoja relevantnog okvira EU-a i međunarodnog okvira

**Donošenje Protokola
o uklanjanju nezakonite
trgovine duhanskim
proizvodima**
(Protokol uz FCTC)

**Direktiva EU-a
o duhanskim proizvodima**
Članci 15. i 16. –
Sustav praćenja i sljedivosti

**Drugi akcijski plan za
borbu protiv nezakonite
trgovine duhanskim
proizvodima**
(2018. – 2022.)

- Uključivanje ključnih zemalja podrijetla i tranzitnih zemalja
- Ograničavanje ponude
- Ograničavanje potražnje
- Analiza i operativna saznanja

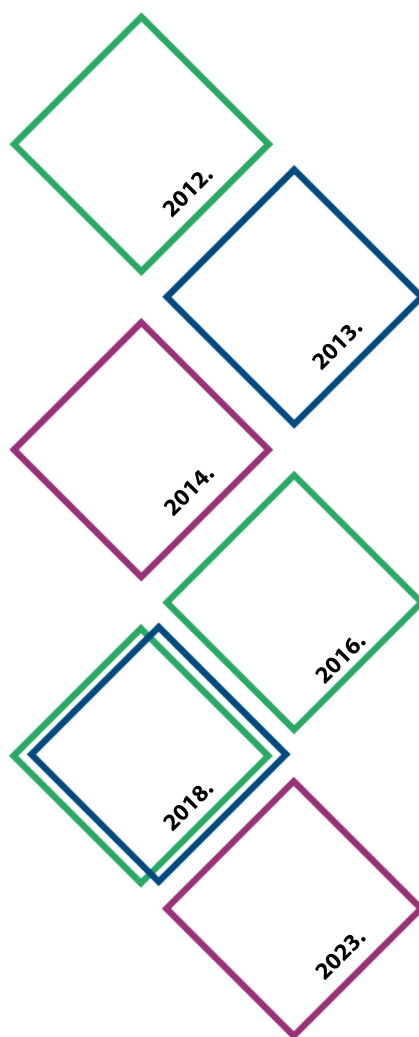
**Stupanje na snagu Protokola
o uklanjanju nezakonite
trgovine duhanskim
proizvodima**

**Strategija EU-a za jačanje
borbe protiv nezakonite
trgovine duhanskim
proizvodima i akcijski plan**

- Smanjenje poticaja
- Siguran lanac opskrbe (Protokol uz FCTC i Direktiva o duhanskim proizvodima)
- Jačanje provedbe
- Postroživanje sankcija

**EU ratificirao Protokol
o uklanjanju nezakonite
trgovine duhanskim
proizvodima**

**Ishod provedbe drugog
akcijskog plana**



Izvor: Sud.

Pokrate i skraćeni nazivi

Pokrate i skraćeni nazivi	Definicija/objašnjenje
AFIS	Informacijski sustav za borbu protiv prijevara
EMPACT	Europska multidisciplinarna platforma za borbu protiv kaznenih djela
Europol	Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva
FCTC	Okvirna konvencija o nadzoru nad duhanom
GU TAXUD	Glavna uprava za oporezivanje i carinsku uniju
GU SANTE	Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane
OLAF	Europski ured za borbu protiv prijevara
Protokol uz FCTC	Protokol o uklanjanju nezakonite trgovine duhanskim proizvodima
UAFP	Program Unije za borbu protiv prijevara

Odgovori Komisije

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

Kronologija

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

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Revizorskog suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak, uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Petri Sarvamaa i koje je specijalizirano za rashodovna područja reguliranja tržišta i konkurentnog gospodarstva. Reviziju je predvodio član Suda Petri Sarvamaa, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Benjamin Jakob i ataše u njegovu uredu Elmo Torppa, rukovoditelj John Sweeney, voditeljica radnog zadatka Esther Torrente Heras, te revizori Marion Schiefele, Giuliano Laterza i Anca Monica Staicu. Grafičku podršku pružala je Alexandra-Elena Mazilu.



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

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2026.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Fotografija na naslovnoj stranici: © Europska unija, izvor: Sud. Slika generirana umjetnom inteligencijom.

Prilog 1., slika 1.

– Ilustracija lista duhana izrađena je s pomoću resursa s platforme [shutterstock.com](#),

© [Bodor Tivadar](#).

– Ilustracija kutije cigareta izrađena je s pomoću resursa s platforme [Flaticon.com](#),

© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-8067-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/4036184	QJ-01-26-038-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8068-0	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/1059674	QJ-01-26-038-HR-N

KAKO UPUĆIVATI

Europski revizorski sud, [tematsko izvješće 23/2026](#) „Suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima u EU-u – rascjepkane aktivnosti i trajni nedostaci”,
Ured za publikacije Europske unije, 2026.

Nezakonita trgovina duhanskim proizvodima i dalje je velik izazov za EU. Ona uzrokuje gubitke prihoda za EU i njegove države članice, koji se procjenjuju na 13 milijardi eura godišnje, ugrožava javno zdravlje i pomaže financirati organizirani kriminal.

Revizijom koju je proveo Sud procjenjivalo se jesu li mjere Komisije i država članica za suzbijanje nezakonite trgovine duhanskim proizvodima djelotvorne. Sud je utvrdio da su izostale pouzdane procjene veličine tržišta i gospodarskog učinka, da je suradnja među državama članicama neujednačena, a u pristupu EU-a ne postoje jasni prioriteti i procjena njegova učinka. Sud je preporučio Komisiji da poboljša informacije o tržištu, ojača potporu državama članicama, promiče dosljedniju suradnju i izvršavanje zakonodavstva te da utvrdi strateški i koordiniran odgovor EU-a s jasnim prioritetima i mjerljivim ciljevima.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Društvene mreže: @EUauditors