

Boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami v EÚ

Roztrieštené úsilie a pretrvávajúce nedostatky



Obsah

Body

01 – 16 | **Hlavné body**

01 – 07 | Prečo je táto oblasť dôležitá

08 – 16 | Čo sme zistili a čo odporúčame

17 – 108 | **Bližší pohľad na naše pripomienky**

17 – 33 | Rozsah, štruktúra a hospodársky vplyv nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami na úrovni EÚ nie sú známe

18 – 24 | Roztrieštené informácie a podávanie správ vytvárajú neúplný obraz

25 – 33 | Komisia nemá k dispozícii spoľahlivý odhad trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami v celej EÚ, jeho štruktúry a hospodárskeho vplyvu

34 – 72 | Spolupráca a výmena informácií medzi členskými štátmi je nerovnomerná a vnútroštátne prístupy k boju proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami sa líšia

35 – 39 | Regulačné medzery v EÚ umožňujú rozdielne vnútroštátne prístupy

40 – 50 | Vnútroštátne systémy kontroly a prístupy k presadzovaniu práva sa líšia

51 – 54 | Trestné činy a sankcie nie sú dostatočne harmonizované

55 – 66 | Pretrvávajú medzery v spolupráci a vo výmene informácií medzi rôznymi aktérmi

67 – 72 | Dohody o spolupráci s výrobcami tabakových výrobkov nie sú dostatočne transparentné a hrozí, že oslabia činnosti v oblasti presadzovania práva

73 – 108 | Príspevok EÚ k boju proti nezákonnému obchodu s tabakom je roztrieštený, chýbajú mu jasné priority a jeho vplyv sa neposudzuje

75 – 83 | Zodpovednosť je rozdelená medzi niekoľko aktérov EÚ

84 – 93 | Komisia nemá jasné priority

94 – 102 | Komisia podporuje členské štáty, ale nemonitoruje vykonávanie ani neposudzuje vplyv ich opatrení

103 – 108 | Komisia nevykonala komplexné posúdenie vplyvu dohôd EÚ s výrobcami tabaku

Prílohy

Príloha I – O tomto audite

Príloha II – Politický rámec EÚ a medzinárodný rámec

Skratky

Odpovede Komisie

Harmonogram

Audítorský tím

01

Hlavné body

Prečo je táto oblasť dôležitá

- 01** Nezákonný obchod s tabakovými výrobkami je celosvetovým kriminálnym javom, ktorý ovplyvňuje finančné záujmy EÚ a jej členských štátov. [Komisia odhaduje](#) ročné straty pre rozpočet EÚ a štátne rozpočty členských štátov na 13 mld. EUR.
- 02** Keďže tabakové výrobky sú v dôsledku nezákonnej činnosti lacnejšie, táto činnosť má táto negatívny vplyv aj na zdravotné politiky zamerané na zníženie počtu fajčiarov a obmedzenie pasívneho fajčenia. Táto nízkoriziková trestná činnosť poskytuje aj významný zdroj príjmov pre organizované zločinecké skupiny, a preto je rizikom pre bezpečnosť EÚ.
- 03** V posledných rokoch sa situácia v oblasti nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami výrazne zmenila. Hoci pašovanie zostáva problémom, v celej EÚ sa rozšírila nezákonná výroba tabakových výrobkov a takmer vo všetkých členských štátoch boli odhalené nezákonné výrobné prevádzky. Okrem toho je na trhu čoraz viac nových výrobkov, najmä tých, ktoré sú atraktívne pre mladších spotrebiteľov.
- 04** V uplynulom desaťročí EÚ a jej členské štáty prijali na boj proti tejto nezákonnej činnosti celý rad opatrení. Patrí k nim prijatie [stratégie](#) EÚ v oblasti boja proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami (2013), ku ktorej sú pripojené dva akčné plány (2013, 2018), revízia kľúčových legislatívnych ustanovení a posilnenie spolupráce v oblasti presadzovania práva. Na medzinárodnej úrovni EÚ a jej členské štáty takisto ratifikovali a vykonali Rámcový dohovor Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO) o kontrole tabaku (ďalej len „[RDKT](#)“) a EÚ a 19 členských štátov ratifikovalo Protokol na odstránenie nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami (ďalej len „[protokol RDKT](#)“).

- 05** Cieľom tohto auditu bolo posúdiť účinnosť opatrení prijatých Komisiou a členskými štátmi na boj proti tomuto nezákonnému obchodu. Preskúmali sme spravodajský rámec používaný na zber údajov o tomto jave, spôsob, akým colné orgány členských štátov navrhujú a vykonávajú kontroly a spolupracujú pri odhaľovaní tohto obchodu a boji proti nemu, politický a monitorovací rámec Komisie a spôsob, akým Komisia podporuje rôzne opatrenia na boj proti nemu.
- 06** Tento audit sa týkal obdobia od roku 2023 do roku 2025. Našimi kontrolovanými subjektmi boli Komisia (Generálne riaditeľstvo pre dane a colnú úniu – GR TAXUD), Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF) a príslušné vnútroštátne orgány v štyroch členských štátoch (Belgicko, Španielsko, Poľsko a Rumunsko). Tieto členské štáty sme vybrali na základe dostupných informácií o zaistiach, nezákonných výrobných zariadeniach, obchodných trasách a na základe geografického rozloženia. Uskutočnili sme aj prieskum medzi príslušnými orgánmi vo všetkých členských štátoch, ktoré sme nekontrolovali. V [prílohe I](#) sú uvedené ďalšie podkladové informácie a podrobnosti o rozsahu nášho auditu a audítorskom prístupe.
- 07** V roku 2023 Komisia opätovne potvrdila, že boj proti nezákonnému obchodu s tabakom je a zostane jej prioritou¹. Očakávame, že naše pripomienky poskytnú Komisii aj členským štátom ďalšie poznatky na lepšie formovanie reakcie EÚ na nezákonný obchod s tabakovými výrobkami a posilnenie spolupráce s cieľom zvýšiť účinnosť úsilia v boji proti nemu.

¹ Pracovný dokument útvarov Komisie – *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*. [SWD\(2023\) 409](#).

Čo sme zistili a čo odporúčame

- 08** Celkovo sme zistili, že opatrenia Komisie a členských štátov na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami neboli dostatočne dôrazné, pokiaľ ide o jasnosť priorít a koordináciu na úrovni EÚ. Napriek vynaloženému úsiliu tento jav pre EÚ naďalej predstavuje zložitú výzvu.
- 09** Z nášho auditu vyplýva, že informácie o nezákonnom obchode s tabakovými výrobkami sú na úrovni EÚ a členských štátov roztrieštené a Komisia nemá k dispozícii komplexné údaje na odhadnutie veľkosti trhu, jeho štruktúry a hospodárskeho vplyvu. Opatrenia členských štátov sú obmedzené nedostatkami a medzerami v súčasnom regulačnom rámci EÚ a roztriešteným rozdelením úloh medzi rôznych zúčastnených aktérov. Okrem toho sa vnútroštátne prístupy k boju proti tejto nezákonnej činnosti líšia a v spolupráci pretrvávajú medzery. Podiel EÚ na boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami je roztrieštený a súčasnému prístupu chýbajú jasné priority. Napokon, Komisia doteraz nevykonala systematické posúdenie vplyvu opatrení EÚ a členských štátov na boj proti tomuto problému.

Rozsah, štruktúra a hospodársky vplyv nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami na úrovni EÚ nie sú známe

- 10** Z nášho auditu vyplýva, že napriek úsiliu Komisie stále existujú nedostatky v zbere, kvalite a vo využívaní údajov o nezákonnom obchode s tabakovými výrobkami. Informácie o rôznych aspektoch nezákonného obchodu z členských štátov zhromažďuje niekoľko subjektov EÚ [Agentúra Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva (Europol), GR TAXUD a OLAF], čo vedie k roztrieštenému spravodajskému obrazu na úrovni EÚ (body 17 – 24).
- 11** Okrem toho neexistuje spoľahlivý odhad veľkosti celkového trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami ani jeho hospodárskeho vplyvu v rámci EÚ, či už na úrovni Komisie alebo členských štátov. Hoci sa podávanie správ Komisiou zlepšilo, dostupné údaje sú zväčša založené na zaistiach, a preto neposkytujú úplný obraz o situácii (body 25 – 33).



Odporúčanie 1

Poskytnúť ucelený a včasný prehľad o trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami v EÚ

Komisia by mala:

- a) zlepšiť výmenu spravodajských informácií medzi aktérmi zapojenými do boja proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami a zabezpečiť, aby mal úrad OLAF prístup k informáciám a údajom potrebným na vykonávanie účinnej analýzy boja proti podvodom;
- b) vydať ďalšie usmernenia pre členské štáty s cieľom podporiť včasné poskytovanie konzistentných, úplných a presných údajov a podporovať členské štáty pri vývoji automatizovaného elektronického prenosu údajov o nezákonnom obchode s tabakovými výrobkami;
- c) na základe metodík navrhnutých v príslušných štúdiách Komisie zaviesť v spolupráci s členskými štátmi spoľahlivý a harmonizovaný prístup k pravidelnému odhadovaniu a monitorovaniu veľkosti a hospodárskeho vplyvu trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami v EÚ.

Cieľový dátum vykonania: 2029

Spolupráca a výmena informácií medzi členskými štátmi je nerovnomerná a vnútroštátne prístupy k boju proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami sa líšia

- 12** Zistili sme, že úsilie členských štátov v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami je nerovnomerné a právne predpisy EÚ ešte nie sú úplne harmonizované. V regulačnom rámci EÚ sa poskytuje členským štátom právo voľnej úvahy pri prijímaní opatrení na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami, čo vedie k medzerám v presadzovaní práva v celej EÚ, ktoré môžu využívať organizované zločinecké skupiny (body 35 – 39). Okrem toho pretrvávajú rozdiely vo vnútroštátnych kontrolných systémoch, v ktorých sa prejavujú rozdiely v právnom a administratívnom prostredí. Organizácia, pokiaľ ide o právomoci, priority a technické možnosti, sa v jednotlivých členských štátoch výrazne líši. To komplikuje boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami v EÚ a zvyšuje riziko nekoordinovanej reakcie (body 40 – 50). Okrem toho sa líšili vymedzenia trestných činov súvisiacich s tabakom a prísnosť uplatniteľných sankcií (body 51 – 54).

- 13** Zistili sme aj medzery v spolupráci a vo výmene informácií medzi členskými štátmi. V jednotlivých členských štátoch sa dva komunikačné kanály používajú rôzne a včasnosť a kvalita vymieňaných informácií nie je jednotná (body 55 – 66). Okrem toho má väčšina členských štátov dobrovoľné dohody s výrobcami tabakových výrobkov, čo vyvoláva obavy týkajúce sa transparentnosti a dodržiavania požiadaviek článku 5 ods. 3 RDKT (body 67 – 72).



Odporúčanie 2

Ďalej podporovať úsilie členských štátov v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami

Komisia by mala ďalej podporovať úsilie členských štátov tým, že:

- a) objasní členským štátom osobitný právny rámec a operačný účel existujúcich komunikačných systémov EÚ, ktoré sú k dispozícii na výmenu informácií;
- b) posilní spoluprácu medzi príslušnými vnútroštátnymi správnymi orgánmi podporou úplnej, včasnej a presnej výmeny informácií;
- c) zvýši povedomie o zárukách, ktoré sa vyžadujú pri interakciách s výrobcami tabaku, a podporí dodržiavanie ustanovení o transparentnosti a bezúhonnosti podľa Rámcového dohovoru o kontrole tabaku.

Cieľový dátum vykonania: 2028

Príspevok EÚ k boju proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami je roztrieštený, chýbajú mu jasné priority a jeho vplyv nepodlieha posúdeniu

- 14** V EÚ je zodpovednosť za boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami rozdelená medzi niekoľko zainteresovaných strán. Hoci existuje koordinačný mechanizmus spoločných operácií, ktoré vykonáva pracovná skupina Rady pre presadzovanie práva – Colné orgány (LEWP-C), neexistuje jediný subjekt, ktorý by mal právomoc vykonávať celkovú koordinačnú úlohu. To prispieva k roztrieštenosti iniciatív EÚ s rizikom vzájomného prekrývania, čím sa zvyšuje administratívna záťaž (body 75 – 83).
- 15** Komisia podporuje členské štáty v boji proti nezákonnému obchodu najmä prostredníctvom operačných činností, ale nemonitoruje vykonávanie ani neposudzuje vplyv a účinnosť opatrení EÚ. Takýto prístup nemá jasné priority (body 84 – 102).

- 16** Úrad OLAF spravuje obe dohody s výrobcami tabaku. Komplexné posúdenie vplyvu dohôd EÚ s výrobcami tabaku zatiaľ nevykonal (body 103 – 108).



Odporúčanie 3

Posilniť prístup EÚ k boju proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami

Komisia by mala v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami prevziať aktívnejšiu úlohu. Konkrétne by mala:

- a) vymedziť strategické ciele a jasné priority v koordinácii s príslušnými orgánmi EÚ, ktoré sú súčasťou štruktúry boja proti podvodom, a to na základe koherentného a výhľadového prístupu a zároveň zachovať flexibilitu, aby bolo možné rýchlo reagovať na nové riziká;
- b) posúdiť, či by sa dohody EÚ s výrobcami tabaku mali po uplynutí ich platnosti obnoviť;
- c) pravidelne posudzovať vplyv opatrení EÚ a členských štátov v tejto oblasti a využívať výsledky na prispôbenie opatrení.

Cieľový dátum vykonania: 2029

Bližší pohľad na naše pripomienky

Rozsah, štruktúra a hospodársky vplyv nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami na úrovni EÚ nie sú známe

- 17** Subjekty EÚ aj členské štáty majú povinnosť bojovať proti podvodom a iným nezákonným činnostiam poškodzujúcim finančné záujmy EÚ². Na ochranu finančných záujmov EÚ a vypracovanie účinných prístupov v oblasti boja proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami je dôležité mať jasnú predstavu o veľkosti trhu a jeho hospodárskom vplyve. Preskúmali sme, či má Komisia vhodný spravodajský rámec na zhromažďovanie spoľahlivých údajov a či tento rámec využíva na zacielenie operačných činností a politických rozhodnutí.

Roztrieštené informácie a podávanie správ vytvárajú neúplný obraz

- 18** Neexistujú žiadne právne ustanovenia EÚ, v ktorých by sa členským štátom ukladala povinnosť zbierať komplexné údaje o nezákonnom obchode s tabakovými výrobkami. To znamená, že všetky údaje zozbierané od členských štátov sa poskytujú na dobrovoľnom základe.

² Článok 325 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

19 Počas nášho auditu sme zistili, že informácie o nezákonnom obchode s tabakovými výrobkami zbierajú a správy o ňom podávajú rôzni aktéri v EÚ, pričom používajú rôzne metodiky a postupy podávania správ:

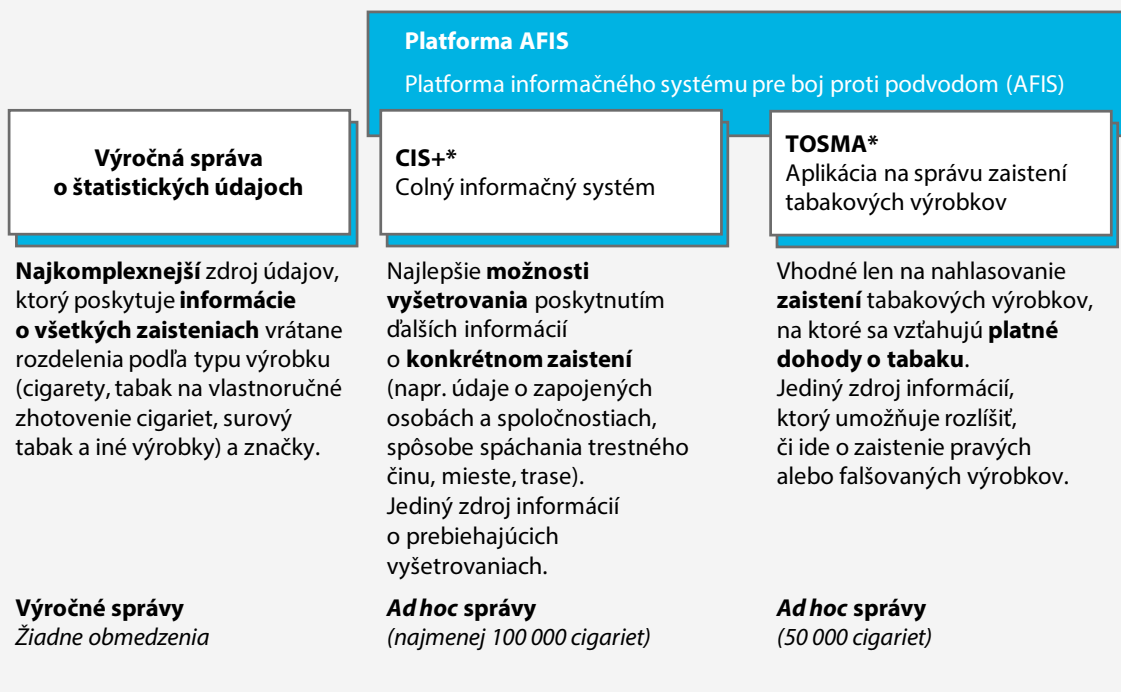
- Po prvé, informácie o nezákonných výrobných zariadeniach, pokiaľ ide o ich kapacitu a druhy tabakových výrobkov, zbiera Europol³ na podporu členských štátov, najmä prostredníctvom činností Európskej multidisciplinárnej platformy proti hrozbám trestnej činnosti (EMPACT).
- Po druhé, GR TAXUD každoročne pripravuje správu o výkonnosti colnej únie, ktorá obsahuje osobitnú časť o nezákonných cigaretách a tabaku. V správe o výkonnosti colnej únie sa uvádzajú podrobné údaje o ročnom množstve nezákonného tabaku a cigariet zaistených vnútroštátnymi colnými orgánmi, či už konali samostatne alebo v spolupráci s inými orgánmi. Vykázané množstvá nezákonného tabaku a cigariet sú rozdelené podľa spôsobu prepravy a miesta (či na vonkajšej hranici EÚ alebo vnútri nej). Správa o výkonnosti colnej únie obsahuje podrobné informácie o tom, ako colné orgány bojujú proti obchodu s nezákonnými tabakovými výrobkami, ktoré sú podložené počtom zaistení. Poskytuje sa v nej aj prehľad o súvisiacich trendoch.
- Po tretie, úrad OLAF analyzuje a pravidelne predkladá členským štátom údaje o zaistených tabakových výrobkoch, najmä v rámci expertnej skupiny pre boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. Túto expertnú skupinu tvoria zástupcovia orgánov členských štátov EÚ, väčšinou colných orgánov, a vedie ju úrad OLAF, ktorý poskytuje Komisii poradenstvo v oblasti nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami, najmä pašovania cigariet.

20 Úrad OLAF zhromažďuje údaje o zaistených tabakových výrobkoch od členských štátov z troch rôznych zdrojov ([rámcik 1](#)). V súvislosti s nezákonnou výrobou tabakových výrobkov sme však zistili, že údaje zozbierané úradom OLAF zahŕňajú aj celkový počet odhalených nezákonných výrobných zariadení.

³ Nariadenie (EÚ) 2016/794.

Rámček 1

Údaje o zaistiach vykázaných úradu OLAF



* CIS+ aj ToSMA sú moduly integrované do platformy AFIS, ktorú spravuje OLAF.

Zdroj: EDA na základe dokumentu Komisie.

- 21** Celkovo sa domnievame, že Komisia v posledných rokoch zlepšila spôsob zhromažďovania spravodajských informácií. Vnútroštátnym orgánom poskytla usmernenia a vzory na objasnenie vymedzení pojmov a štandardizáciu postupov zberu údajov. Napriek tomu majú na konzistentnosť analýzy na úrovni EÚ naďalej vplyv nedostatky, pokiaľ ide o úplnosť, nejednotnú úroveň podrobnosti a kvalitu údajov zozbieraných v jednotlivých členských štátoch. Nemožno napríklad vylúčiť, že niektoré zaistenia uvedené vo výročných správach Komisie a nahlásené v určitom roku, boli v skutočnosti zaistenia vykonané v predchádzajúcom roku.
- 22** Komisia prijala kroky, aby členským štátom pomohla v ich úsilí v oblasti podávania správ, a vyvinula možnosti automatizovaného prenosu údajov z členských štátov. V čase auditu (október 2025) však neexistoval automatizovaný elektronický systém na prenos všetkých údajov o nezákonnom obchode s tabakovými výrobkami z vnútroštátnych systémov do systémov na úrovni EÚ.

- 23** Úrad OLAF posilnil svoje kapacity na analýzu údajov s cieľom zlepšiť spravodajské informácie. Vyvinul najmä analytickú platformu (Fraud AP) na podporu analýzy údajov a spravodajských informácií. Túto platformu zameranú na podvody využíva úrad OLAF a orgány členských štátov na predchádzanie podvodom vrátane nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami a ich odhaľovanie. Okrem toho bol vytvorený osobitný tím, ktorý sa zaoberá informačným systémom pre boj proti podvodom (AFIS) a záležitosťami colnej analýzy. Stále však existujú medzery v prístupe k údajom potrebným na účinný boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. Konkrétne OLAF nemá prístup k údajom [systému kontroly dovozu 2](#) (ICS2), ale GR TAXUD ho má. Vzhľadom na mandát úradu OLAF by sa tieto údaje mohli využiť na lepšiu podporu jeho potrieb v oblasti vyšetrovania tým, že by mu umožnili zamerať sa na podozrivé zásielky a rýchlejšie reagovať. Tým by sa zlepšilo predchádzanie tejto nezákonnej činnosti a jej odhaľovanie.
- 24** Celkovo sme zaznamenali, že spravodajský obraz na úrovni EÚ je rozptýlený a roztrieštený, čo môže pre orgány členských štátov vytvárať medzery v spravodajských informáciách a viesť k duplicite pri vykázaných zaisteniach.

Komisia nemá k dispozícii spoľahlivý odhad trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami v celej EÚ, jeho štruktúry a hospodárskeho vplyvu

- 25** Podľa článku 325 [ZFEÚ](#) a vzhľadom na svoju zodpovednosť za ochranu finančných záujmov EÚ by Komisia mala disponovať účinnou reakciou zameranou na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. To zahŕňa odhad veľkosti trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami, jeho štruktúry a hospodárskeho vplyvu ako pevný základ pre pochopenie rozsahu problému. Posúdili sme informácie, ktoré má Komisia k dispozícii, a jej analýzu v tejto súvislosti.
- 26** Odhad tohto trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami je z hľadiska metodiky náročný, keďže táto činnosť je vo svojej podstate nezákonná a skrytá. Na vyriešenie tohto problému Komisia vypracovala štúdiu s cieľom vytvoriť spoľahlivú, robustnú, opakovateľnú a nezávislú metodiku, ktorú by mohla uplatňovať Komisia aj orgány členských štátov. V [štúdií Komisie](#) z roku 2020 sa uvádza, že na odhad trhu by sa mala zväžiť kombinácia metodík. Navrhlo sa niekoľko metodických možností zodpovedajúcich rôznym úrovňam zdrojov.

- 27** Odvtedy Komisia nevypracovala nezávislý odhad veľkosti trhu, jeho štruktúry alebo hospodárskeho vplyvu. V štúdii Komisie z roku 2020 sa však odkazovalo na iné štúdium, vrátane výročnej [správy KPMG](#) a výsledkov uvedených v nej. V tejto správe, ktorej vypracovanie si objednal výrobca tabaku, sa odhaduje rozsah a vývoj trhu na 38 európskych trhoch vrátane všetkých členských štátov EÚ. Zaznamenali sme, že niekoľko zainteresovaných strán⁴ správu preskúmalo a vyjadrilo sa k nej kriticky, a preto by sa mala vykladať s náležitou opatrnosťou.
- 28** Od roku 2023 úrad OLAF zlepšil vypracúvanie výročných správ expertnej skupine pre boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami (bod [19](#)), a to:
- rozdelením tabakových výrobkov do kategórií,
 - zahrnutím nových výrobkov (napr. tabak do vodnej fajky, zahrievané tabakové výrobky),
 - zrýchlením postupu vypracúvania správ.
- 29** Údaje, ktoré úrad OLAF používa na poskytovanie prehľadu trendov v štruktúre trhu, sú zatiaľ založené najmä na zaistiach vykonaných v predchádzajúcich rokoch. Samotné údaje o zaistiach však neposkytujú úplný a aktuálny obraz o celkovej veľkosti trhu.
- 30** Z výsledkov nášho prieskumu vyplynulo, že štyri členské štáty mali oficiálne údaje na odhad veľkosti trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami, zatiaľ čo ostatné sa spoliehali na štúdium financované priemyslom, ako je napríklad správa spoločnosti KPMG. Okrem toho orgány členských štátov, ktoré sme kontrolovali, uviedli, že by sa mal vypracovať odhad veľkosti trhu na úrovni EÚ, ktorý by bol nezávislý od akéhokoľvek vplyvu tabakového priemyslu.

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

- 31** Z nášho auditu takisto vyplynulo, že v súčasnosti neexistuje komplexné a spoľahlivé posúdenie finančného vplyvu nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami z hľadiska daňových únikov. Vo [výročných správach úradu OLAF](#) sa uvádzajú údaje o finančnom vplyve nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami (v súvislosti s operáciami, na ktorých sa OLAF podieľal), ale neodhadujú sa celkové škody spôsobené daňovými únikmi v EÚ. Podľa [správy úradu OLAF za rok 2025](#) viedli jeho aktivity v tejto oblasti k zaisteniu niečo vyše 427 miliónov nezákonných cigariet na celom svete a na vonkajších hraniciach EÚ bolo skonfiškovaných 219 miliónov cigariet. Úrad OLAF takisto pomohol zaistiť 411 kilogramov surového tabaku a 53,6 kilogramu tabaku do vodnej fajky. Vďaka práci úradu OLAF v tejto oblasti sa zabránilo strate pre rozpočet EÚ a štátne rozpočty vo výške viac ako 178 mil. EUR. V nedávnych [dokumentoch](#) GRTAXUD⁵ sa uvádzajú odhady daňových únikov na základe externých štúdií (13 mld. EUR v roku 2023), ale aj tieto odhady sa musia vykladať opatrne. V roku 2024 Komisia vo svojej [odpovedi](#) na parlamentnú otázku potvrdila, že nemá informácie o finančných stratách, ktoré utrpeli jednotlivé členské štáty v dôsledku tejto nezákonnej činnosti.
- 32** Berieme na vedomie, že Komisia iniciovala vypracovanie osobitnej štúdie s cieľom vyriešiť kľúčové metodické problémy pri odhadovaní výpadku spotrebnej dane z tabaku. Cieľom je vypracovať spoľahlivé odhady, ktoré môžu objasniť, čo spôsobuje výpadok vrátane nezákonného obchodu.
- 33** Celkovo sa domnievame, že odhad veľkosti nezákonného trhu s tabakom a jeho hospodárskeho vplyvu by poskytol základ potrebný na pochopenie rozsahu problému, navrhnutie vhodnej reakcie a meranie vplyvu opatrení prijatých na boj proti takémuto obchodu. Konštatujeme však, že v súčasnosti neexistuje nezávislý a spoľahlivý odhad rozsahu, štruktúry a hospodárskeho vplyvu trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami v EÚ ani komplexné posúdenie jeho finančného vplyvu z hľadiska daňových únikov.

⁵ Pracovný dokument útvarov Komisie – Posúdenie vplyvu. [SWD\(2025\) 560](#).

Spolupráca a výmena informácií medzi členskými štátmi je nerovnomerná a vnútroštátne prístupy k boju proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami sa líšia

- 34** Colné orgány členských štátov sú v prvej línii, pokiaľ ide o predchádzanie nezákonnému pohybu tovaru, odhaľovanie cezhraničného pohybu nezákonných tabakových výrobkov a prítomnosti nezákonných výrobní. Preto zohrávajú ústrednú úlohu pri ochrane finančných záujmov EÚ a zaisťovaní jej bezpečnosti. Posúdili sme, ako colné orgány členských štátov zavádzajú kontroly a spolupracujú s inými vnútroštátnymi orgánmi a so zainteresovanými stranami pri odhaľovaní nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami a boji proti nemu.

Regulačné medzery v EÚ umožňujú rozdielne vnútroštátne prístupy

- 35** Rozdielne prístupy medzi členskými štátmi vyplývajú hlavne zo samotného rámca EÚ. Zistili sme, že právne predpisy EÚ neboli harmonizované, pokiaľ ide o kľúčové vstupy používané pri výrobe tabakových výrobkov, najmä surový tabak a výrobné stroje. Zistili sme aj to, že neexistuje harmonizácia nových druhov tabakových výrobkov (ako sú nové zahrievané tabakové výrobky a tekutiny do elektronických cigariet) ani online predaja tabakových výrobkov. Surový tabak a výrobné stroje nepatria do rozsahu pôsobnosti smernice o tabakových výrobkoch⁶, a preto neexistujú celoeurópske normy a požiadavky na ich vysledovateľnosť; nové tabakové výrobky sú regulované len čiastočne a členské štáty disponujú právom voľnej úvahy v prípade online predaja. Tieto regulačné medzery môžu uľahčovať nezákonný obchod a vytvárať nerovnaké trhové postupy.

⁶ [Smernica 2014/40/EÚ](#) z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES.

- 36** Kľúčovým faktorom nezákonnej výroby je slabá kontrola dodávateľského reťazca surového tabaku. V súčasnom rámci EÚ sa totiž poskytuje členským štátom pri prijímaní opatrení na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami právo voľnej úvahy. Všetky colné orgány, ktoré sme kontrolovali, vyjadrili obavy z nedostatočnej harmonizácie na úrovni EÚ a zdôraznili, že to spôsobuje závažné medzery v presadzovaní práva a obmedzuje účinnosť úsilia EÚ v boji proti tejto nezákonnej činnosti. Zdôraznili najmä to, že zraniteľným miestom, ktoré možno využiť na nezákonnú výrobu, sú chýbajúce harmonizované pravidlá týkajúce sa surového tabaku a iných kľúčových vstupov (ako sú výrobné stroje, cigaretový papier, cigaretové filtre, arómy a obalové materiály).
- 37** Z výsledkov nášho prieskumu vyplynulo, že hoci väčšina členských štátov zaviedla opatrenia na reguláciu kľúčových vstupov pre výrobu tabaku, ich zameranie a prístupy sa značne líšia. Podľa respondentov prieskumu sú opatrenia na reguláciu surového tabaku bežnejšie a často sa uskutočňujú prostredníctvom colného rámca a rámca spotrebnej dane. Tie sú však v rámci EÚ stále nejednotné, pričom niekoľko členských štátov uplatňuje len obmedzené alebo všeobecné dovozné pravidlá, a nie osobitné požiadavky na monitorovanie alebo registráciu. V mnohých členských štátoch stále chýba právna úprava týkajúca sa nákupu výrobných strojov a udeľovania licencií na ne. Pokiaľ ide o kontrolované členské štáty, Španielsko, Poľsko a Rumunsko zatiaľ zaviedli vnútroštátne predpisy, v ktorých sa tieto oblasti upravujú v rôznej miere. Kontrolované príslušné vnútroštátne orgány však konštatovali, že úsilie EÚ v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami je obmedzené právnym rámcom, ktorý na úrovni EÚ nie je plne harmonizovaný.
- 38** Podľa Komisie je pravdepodobné, že bez zásahu EÚ budú tieto problémy pretrvávať⁷. V júli 2025 Komisia predložila [návrh](#) na revíziu smernice o zdaňovaní tabaku⁸, ktorej cieľom je modernizovať rámec EÚ pre spotrebné dane. Návrh obsahuje opatrenia na posilnenie monitorovania surového tabaku, čím sa rieši dlhodobá medzera, na ktorú členské štáty opakovane upozorňovali. Návrhom sa tiež rozširuje rozsah pôsobnosti smernice o zdaňovaní tabaku tak, aby sa vzťahovala aj na relevantné nové výrobky. V čase písania tejto správy (máj 2026) návrh ešte nebol prijatý.
- 39** Návrh Komisie sa však zameriava len na surový tabak. Ostatné kľúčové vstupy zostávajú mimo rozsahu pôsobnosti harmonizovaných regulačných ustanovení EÚ, a preto je pravdepodobné, že rozdiely vo vnútroštátnych prístupoch pretrvávajú.

⁷ Pracovný dokument útvarov Komisie – Posúdenie vplyvu. [SWD\(2025\) 560](#).

⁸ [Smernica 2011/64/EÚ](#) z 21. júna 2011 o štruktúre a sadzbách spotrebnej dane z tabakových výrobkov.

Vnútroštátne systémy kontroly a prístupy k presadzovaniu práva sa líšia

- 40** Keďže neexistujú koordinované pravidlá EÚ, členské štáty pôsobia v zásadne odlišných regulačných prostrediach. V tomto roztrieštenom prostredí môžu organizované zločinecké skupiny využívať slabé miesta, ako je nedôsledné presadzovanie práva a chýbajúci koordinovaný prístup v rámci celej EÚ, pokiaľ ide o reakciu zameranú na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. Preto sme skúmali, ako colné orgány v členských štátoch organizujú svoje činnosti v oblasti presadzovania práva s cieľom bojovať proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami.
- 41** V kontrolovaných členských štátoch sme zistili výrazné rozdiely v inštitucionálnych štruktúrach, právnych rámcoch a operačných prístupoch k boju proti tejto nezákonnej činnosti. Tieto rozdiely súvisia s rozdielmi v zapojených orgánoch a ich právomociach. V dôsledku toho sa systémy, postupy a kontroly uplatňované vnútroštátnymi orgánmi v EÚ značne líšia.
- 42** Kľúčový rozdiel sa týka zákonných právomocí a mandátov zodpovedných orgánov. V troch z kontrolovaných členských štátov (Belgicko, Španielsko, Poľsko) mali colné orgány rozsiahle zákonné právomoci a osobitné vyšetrovacie štruktúry. To im umožnilo viesť vyšetrovanie trestných činov, koordinovať operácie a zaoberať sa administratívnymi aj operačnými aspektmi. Naopak, v Rumunsku bola právomoc colného orgánu obmedzená na vykonávanie administratívnych vyšetrovaní a trestné veci boli vo výlučnej právomoci orgánov presadzovania práva. V takýchto prípadoch sa boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami vo väčšej miere opiera o zmiešané tímy a dohody o spolupráci. Naš prieskum poukázal aj na výzvy v oblasti presadzovania práva, ktoré súvisia s roztrieštenými vnútroštátnymi právnymi rámcami a inštitucionálnymi opatreniami.
- 43** Zaznamenali sme aj rozdiely v spôsobe rozdelenia zodpovedností súvisiacich s protokolom RDKT. V dvoch členských štátoch, ktoré sme kontrolovali (Belgicko a Rumunsko), patrila protokol do právomoci ministerstva zdravotníctva, v Poľsku zaň zodpovedalo ministerstvo financií a v Španielsku sa o zodpovednosť delilo ministerstvo financií a ministerstvo zdravotníctva. Toto usporiadanie môže mať vplyv na vykonávanie, keďže orgány zodpovedné za protokol nemusia poznať jeho colné aspekty vrátane zaistení a súvisiacich štatistík. Okrem toho sa na zasadnutiach zmluvných strán RDKT, na ktorých sa zúčastňujú rôzne vnútroštátne orgány, nemusia nevyhnutne zohľadňovať názory colných orgánov.

- 44** Ďalší kľúčový rozdiel sa týka národných strategických rámcov na riešenie nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami. Zistili sme značné rozdiely medzi kontrolovanými členskými štátmi, čo sa odrazilo aj vo výsledkoch prieskumu. Tri z kontrolovaných členských štátov (Belgicko, Španielsko, Rumunsko) sa opierali skôr o širšie vnútroštátne rámce než o konkrétne stratégie, zatiaľ čo len jeden (Poľsko) považoval nezákonný obchod s tabakovými výrobkami za oblasť s vysokou prioritou, pre ktorú mal osobitnú stratégiu. Tieto rozdiely vedú k rôznym úrovniam strategického zamerania a operačných priorít v jednotlivých členských štátoch.
- 45** Zistili sme aj rozdiely v operačných spôsobilostiach medzi colnými orgánmi s pokročilými technologickými spôsobilosťami, ktoré sme kontrolovali, a tými, ktoré ich ešte len vyvíjajú. Vo všeobecnosti tri členské štáty (Belgicko, Španielsko, Poľsko) využívajú širokú škálu moderných technologických zariadení, zatiaľ čo jeden (Rumunsko) sa opiera o technológie pri každodenných kontrolách, ale čelí rastúcej potrebe špičkových technologických zariadení alebo vyššej kapacity správy údajov. Operačné postupy sa takisto líšia a odrážajú geografickú polohu každého členského štátu (napríklad veľká dĺžka vonkajších pozemných alebo námorných hraníc), rizikové prostredie a inštitucionálne kapacity. Operačná zodpovednosť spočíva na vnútroštátnych orgánoch, čo prispieva k nerovnomernej intenzite presadzovania práva v celej EÚ, najmä medzi štátmi na vonkajšej hranici a štátmi mimo nej, krajinami s vysokou spotrebou a tranzitnými krajinami a správnymi orgánmi s rôznou úrovňou zdrojov.
- 46** Návrh [balíka colnej reformy](#) z roku 2023, ktorý predložila Komisia, zahŕňal zriadenie nového Colného orgánu EÚ a Colného dátového centra EÚ, ktoré majú centralizovať colné údaje, modernizovať riadenie rizík a podporovať jednotnejšie presadzovanie práva v celej EÚ. V marci 2026 Rada a Európsky parlament dosiahli politickú dohodu o reforme⁹, čím potvrdili vytvorenie navrhovaných prvkov, hoci balík ešte nebol prijatý.
- 47** Nedávne prípady názorne ukazujú rozsah a sofistikovanosť nezákonných výrobných prevádzok a zložitnosť operácií spojených s ich likvidáciou ([ilustrácia 1](#)).

⁹ Colná správa EÚ: Rada a Parlament sa dohodli na prelomovej reforme.

Ilustrácia 1 | Príklad rozsiahleho nezákonného zariadenia na výrobu cigariet, ktoré bolo v roku 2025 zlikvidované v Belgicku



Zdroj: EDA.

- 48** Počas nášho auditu sme zistili, že prístupy členských štátov k zaisteniu a zničeniu nezákonných tabakových výrobkov a výrobných strojov sú vo všeobecnosti podobné; opatrenia na skladovanie a bezpečnostné opatrenia sa však líšia. Vo všetkých štyroch členských štátoch, ktoré sme kontrolovali, bolo štandardnou praxou, že zaistené tabakové výrobky a výrobné stroje sa skonfiškovali, uskladnili v zabezpečených skladovacích zariadeniach a nakoniec zničili po schválení príslušným orgánom. V jednom kontrolovanom členskom štáte (Poľsko) bolo možné niektoré zaistené tabakové výrobky zničiť okamžite, zatiaľ čo iné členské štáty čelili právnym alebo procesným obmedzeniam, ktoré si vyžadovali dlhodobé skladovanie, čo zase spôsobovalo vysoké náklady a bezpečnostné riziká. V ďalšom členskom štáte, ktorý sme kontrolovali (Rumunsko), sa v právnych predpisoch umožňoval predaj alebo dražba zaistených strojov alebo nespracovaného tabaku bez účinných mechanizmov na monitorovanie ich následného použitia, čo vytváralo riziko ich opätovného vstupu na nezákonný trh.
- 49** Napokon sme počas nášho auditu identifikovali aj osvedčené postupy na podporu boja proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami ([rámček 2](#)).

Rámček 2

Príklady osvedčených postupov v kontrolovaných členských štátoch

- Posilnené operačné právomoci umožňujúce rýchly zásah

Vnútroštátne colné orgány v Belgicku aj v Poľsku majú silné vyšetrovacie právomoci, ktoré zahŕňajú možnosť vstúpiť do určitých priestorov bez predchádzajúceho súdneho povolenia. V Poľsku sa tieto právomoci vzťahujú aj na používanie nástrojov, ako je napríklad systém automatického rozpoznávania evidenčných čísel, zatiaľ čo v Belgicku môžu špecializovaní príslušníci s právomocami justičnej polície vykonávať pokročilé vyšetrovacie opatrenia (napríklad medzinárodné sledovania, ktoré zahŕňajú operácie cezhraničného dohľadu).

- Nepretržitá komunikácia a štruktúry spolupráce

V Belgicku funguje nepretržitý systém na prenos podrobných informácií o zaistení tovaru vyšetrovacím jednotkám, špecializovaným colným tímom a špecializovaným tímom pre spotrebné dane, zatiaľ čo v Španielsku funguje nepretržite Centro de Cooperación Operativa Permanente ako ústredné centrum pre medziregionálnu, vnútroštátnu a medzinárodnú spoluprácu.

- Špecializované štruktúry na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami

Rumunsko zriadilo špecializované organizačné jednotky na posilnenie reakcie na túto nezákonnú činnosť vrátane útvaru pre nezákonný obchod s tabakovými výrobkami, zatiaľ čo Poľsko zriadilo kompetenčné centrum na riešenie tejto problematiky.

Zdroj: EDA.

- 50** Z nášho auditu celkovo vyplynulo, že vnútroštátne systémy boja proti tomuto javu a administratívne štruktúry sa značne líšia, čo ovplyvňuje spôsob organizácie kontrol a rozdelenia zodpovedností, spôsob stanovovania strategických a operačných priorít a rozmiestnenia zdrojov. V dôsledku toho existuje v EÚ rôznorodý súbor metód, čo zvyšuje riziko nekoordinovaného a neharmonizovaného prístupu EÚ.

Trestné činy a sankcie nie sú dostatočne harmonizované

- 51** Z nášho auditu takisto vyplynulo, že vymedzenia trestných činov súvisiacich s tabakovými výrobkami a prísnosť uplatniteľných sankcií sa líšia. Toto nedostatočné zosúladenie spôsobu, akým sa v EÚ klasifikuje a trestá pašovanie a nezákonná výroba, sa potvrdilo aj vo výsledkoch nášho prieskumu.
- 52** Deväť členských štátov považuje pašovanie a nezákonnú výrobu výlučne za trestné činy. V iných krajinách sa uplatňujú zmiešané systémy, v rámci ktorých sa všetky trestné činy pod stanovenou hranicou považujú za správne delikty, zatiaľ čo závažnejšie prípady vedú k trestnému konaniu. V rámci týchto systémov sa nezákonná výroba najčastejšie považuje za trestný čin, zatiaľ čo pašovanie môže byť v závislosti od prahových hodnôt klasifikované ako správny delikt alebo trestný čin. Napriek tomu sme zaznamenali prípady, keď boli tresty odňatia osobnej slobody za nezákonnú výrobu nižšie ako tresty za pašovanie. Takýto prístup nie je odstrašujúci a nerieši sa ním rastúci počet nezákonných výrobných prevádzok (bod 08).
- 53** Takisto sa domnievame, že rozdielne prístupy so sebou nesú riziko nerovnakej úrovne odstrašenia a nejednotných výsledkov presadzovania práva. Tri colné orgány členských štátov, ktoré sme kontrolovali (Belgicko, Španielsko, Rumunsko), vyzvali na harmonizáciu vymedzení trestných činov aj sankcií v celej EÚ. Rumunsko poznamenalo, že neexistencia harmonizovaných sankcií za nezákonný obchod s tabakovými výrobkami predstavuje riziko vzniku medzier v presadzovaní práva a podporuje presun trestnej činnosti do jurisdikcií s menej prísnymi sankciami.
- 54** Colné orgány zohrávajú v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami kľúčovú úlohu. Počas nášho auditu sme ich preto požiadali, aby určili kľúčové aspekty, ktoré by sa podľa nich mali prioritne upraviť na úrovni EÚ, aby bol boj proti tomuto javu účinnejší. V ich odpovediach sa zhodne poukazovalo na tie isté oblasti, v ktorých colné orgány videli priestor na posilnenie regulácie na úrovni EÚ. Týmto vyjadrili jasný a jednotný odkaz, že mozaika existujúcich vnútroštátnych pravidiel, ako aj chýbajúca regulácia v kľúčových oblastiach vytvárajú zraniteľné miesta, ktoré členské štáty nemôžu riešiť samotné. Zdôraznili, že opatrenia na úrovni EÚ by pomohli riešiť regulačné medzery súvisiace so surovým tabakom a s inými kľúčovými vstupmi, zabezpečiť jednotné zaobchádzanie s novými výrobkami a online predajom a poskytnúť jednotnejší rámec pre sankcie. Tieto priority sa objavili aj vo všetkej spätnej väzbe, ktorú sme získali z prieskumu, v ktorom sa podobne zdôrazňovala potreba harmonizovanejšieho rámca EÚ.

Pretrvávajú medzery v spolupráci a vo výmene informácií medzi rôznymi aktérmi

- 55** Spolupráca zohráva kľúčovú úlohu v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami a prebieha na vnútroštátnej, cezhraničnej úrovni a na úrovni EÚ. Takéto opatrenia sú zakotvené v právnych predpisoch EÚ¹⁰, v ktorých sa stanovujú povinnosti členských štátov v oblasti spolupráce, vzájomnej pomoci, výmeny informácií a činností zameraných na predchádzanie podvodom. Skúmali sme, ako orgány členských štátov, ktoré sme kontrolovali, spolupracovali prostredníctvom operačnej koordinácie a výmeny spravodajských informácií, ako využívali komunikačné systémy EÚ a ako spolupracovali s ostatnými zainteresovanými stranami.
- 56** Z nášho auditu celkovo vyplynulo, že vnútroštátna spolupráca v kontrolovaných členských štátoch funguje primerane, ale v osobitných kontextoch má výrazné štrukturálne obmedzenia. Colné orgány, polícia, pohraničné orgány a prokuratúra si zvyčajne vymieňajú informácie a vykonávajú spoločné operácie, ale miera spolupráce sa líši. V niektorých prípadoch sa táto spolupráca opiera o neformálne dohody alebo dohody o všeobecnej spolupráci, ale informačné systémy nie sú vždy interoperabilné a vnútroštátna spolupráca naďalej nie je dostatočne integrovaná, čo vedie k oneskoreniam pri výmene informácií.
- 57** Rozdiely v mandátoch, prístupových právach a operačných prioritách môžu takisto brániť vyšetrovaniu a ovplyvňovať účinnosť spoločných operácií medzi vnútroštátnymi orgánmi. Hoci v troch z kontrolovaných členských štátov (Belgicko, Španielsko, Poľsko) existujú v rôznej miere integrovanejšie koordinačné mechanizmy, spoločné analytické nástroje a infraštruktúra na výmenu informácií v reálnom čase, tieto postupy nie sú jednotné, čo prispieva k nejednotným vnútroštátnym reakciám na nezákonný obchod s tabakovými výrobkami. Keďže nezákonný obchod s tabakovými výrobkami je celosvetový jav a nezákonné siete pôsobia nadnárodne, tieto vnútroštátne obmedzenia majú vplyv aj na cezhraničnú koordináciu.
- 58** Účinné cezhraničné opatrenia si vyžadujú, aby vnútroštátne orgány spolupracovali v reálnom čase so všetkými dotknutými členskými štátmi vo všetkých častiach nezákonného dodávateľského reťazca, aby mohli včas identifikovať nezákonné zásielky tabaku alebo výrobné zariadenia a sledovať pohyb súvisiacich výrobkov, aby mohli prijať účinné opatrenia na presadzovanie práva. To všetko závisí od rýchlej výmeny a takého výkladu informácií, ktorý presne odráža operačnú realitu. Kvalitné toky údajov sú preto nevyhnutné pre informované rozhodovanie a koordinované reakcie.

¹⁰ Vrátane [Colného kódexu Únie](#) a právnych rámcov upravujúcich Europol, úrad OLAF a systémy EÚ na výmenu informácií.

- 59** Cezhraničná výmena spravodajských informácií je však naďalej nerovnomerná. Orgány členských štátov si vymieňajú informácie so svojimi partnermi, najmä so susednými krajinami, ale rozsah a konzistentnosť informácií sa líši dokonca aj v prípadoch, keď existujú náznaky cezhraničného významu. Počas nášho auditu sme v každom z kontrolovaných členských štátov vybrali vzorku 10 prípadov zaistenia s cieľom overiť, či boli informácie poskytnuté príslušným orgánom v inom členskom štáte. Na základe vzorky 10 prípadov z každého členského štátu sme zaznamenali spoluprácu len v 2, 3, 4 a 5 z 10 prípadov.
- 60** Colné orgány, ktoré sme kontrolovali, takisto uviedli, že niekedy dostávali čiastočné alebo oneskorené vstupy, a poukázali na nezrovnalosti v druhu a úrovni vymieňaných informácií. V dôsledku toho sa kvalita, úplnosť a včasnosť vymieňaných informácií výrazne líšia. Tieto rozdiely obmedzujú schopnosť členských štátov vykonávať analýzu rizík, bránia následným operačným opatreniam a znižujú ich účinnosť pri reakcii na vznikajúce hrozby. Všetky štyri členské štáty, ktoré sme kontrolovali, označili potrebu rýchlejšej a štruktúrovanejšej cezhraničnej výmeny informácií v reálnom čase za najvyššiu prioritu na zlepšenie úsilia v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. Výsledky nášho prieskumu takisto poukázali na posilnenie cezhraničnej spolupráce ako na jednu z hlavných oblastí, ktoré treba v celej EÚ zlepšiť, aby sa lepšie bojovalo proti tomuto javu.
- 61** Na komunikáciu a výmenu údajov medzi orgánmi členských štátov existuje niekoľko systémov, pričom každý z nich je spojený s konkrétnym právnym rámcom a operačným účelom.
- Sieťová aplikácia na zabezpečenie výmeny informácií (SIENA), ktorú spravuje Europol – je určená na výmenu informácií medzi orgánmi presadzovania práva, podporuje operačnú komunikáciu a komunikáciu v rámci vyšetrovania a výmenu spravodajských informácií o trestnej činnosti.
 - Informačný systém pre boj proti podvodom (AFIS), ktorý spravuje úrad OLAF – používa sa na administratívnu spoluprácu podľa [nariadenia Rady \(ES\) č. 515/97](#) vrátane výmeny správ vzájomnej pomoci.
 - Hoci v ňom nie je uvedený osobitný komunikačný systém, v [Dohovore Neapol II¹¹](#) sa poskytuje právny základ pre výmenu informácií medzi colnými orgánmi v trestných veciach vrátane vyšetrovaní súvisiacich s tabakom.

¹¹ Dohovor vypracovaný na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o vzájomnej pomoci a spolupráci medzi colnými správami. Ú. v. ES C 24, 23.1.1998, s. 2 – 22.

- 62** V praxi sme však zistili, že používanie týchto systémov sa v jednotlivých kontrolovaných členských štátoch líši. Väčšina týchto colných orgánov sa spolieha predovšetkým na systém SIENA, zatiaľ čo ostatné colné orgány viac využívajú systém AFIS alebo spolupracujú v rámci Dohovoru Neapol II. Okrem toho sa v priebehu našej práce ukázalo, že informovanosť o vhodnom právnom základe pre jednotlivé kanály nebola vždy jednotná a informácie sa niekedy prenášali systémami, ktoré neboli určené na daný účel – napríklad využívanie systému SIENA na výmeny, na ktoré sa vzťahuje nariadenie (ES) č. 515/97. Okrem toho podľa [bielej knihy Komisie o preskúmaní architektúry boja proti podvodom](#)¹² sa ustanovenia nariadenia (ES) č. 515/97 o výmene informácií nevyužívajú v plnej miere a ich účinnejšie využívanie by posilnilo vzájomnú pomoc medzi vnútroštátnymi správnymi orgánmi v oblasti predchádzania podvodom.
- 63** Súbežnú existenciu niekoľkých komunikačných kanálov a nerovnomernú informovanosť o príslušných právnych rámcoch zhoršuje to, že colné orgány v EÚ pôsobia na základe rôznych mandátov a právomocí (bod [42](#)). To ovplyvňuje aj spôsob, ako si vymieňajú informácie a s kým. Táto situácia môže niekedy spôsobiť zmätok na operačnej úrovni. Celkovo sú s touto situáciou spojené operačné výzvy a zvyšuje riziko výmeny informácií kanálmi, ktoré nie sú právne alebo technicky vhodné. Členské štáty vo svojich odpovediach na náš prieskum existenciu viacerých komunikačných kanálov takisto označili za prekážku výmeny spravodajských informácií.
- 64** Na úrovni EÚ zohráva úrad OLAF hlavnú úlohu pri podpore komplexných vyšetrovaní, do ktorých je zapojených niekoľko členských štátov. Napríklad v roku 2023 úrad OLAF podporil vnútroštátne orgány pri likvidácii jednej z najväčších nezákonných výrobní cigariet v Španielsku, ktorá bola prepojená so zločineckou sieťou pôsobiacou v šiestich ďalších krajinách EÚ a susedných krajinách. Podľa španielskych orgánov úrad OLAF uľahčil výmenu informácií, poskytol analytické vstupy a technickú podporu a pomohol koordinovať vyšetrovaciu stratégiu ([ilustrácia 2](#)).

¹² Biela kniha o preskúmaní architektúry boja proti podvodom. [COM\(2025\) 546](#), s. 7.

Ilustrácia 2 | Príklad najväčšej nezákonnej výroby cigariet, ktorá bola zlikvidovaná v Španielsku



Zdroj: EDA.

- 65** Orgány kontrolovaných členských štátov takisto ocenili svoju spoluprácu s Europolom a poukázali na jeho cennú analytickú podporu a úlohu pri uľahčovaní výmeny a analýzy informácií z vyšetrovania. Pokiaľ ide o Európsku prokuratúru (EPPO), vo všetkých štyroch kontrolovaných členských štátoch sme zaznamenali, že spolupráca pri vyšetrovaniach týkajúcich sa tabaku bola menej častá, čo odráža rozdelenie zodpovedností medzi rôznymi aktérmi, pričom EPPO zohráva počas vyšetrovania len obmedzenú úlohu a aktivizuje sa najmä vo fáze trestného stíhania.
- 66** Celkovo sme zistili, že spolupráca medzi orgánmi členských štátov je naďalej nerovnomerná, pričom existujú značné rozdiely v kvalite, úplnosti a vo včasnosti výmeny informácií. Úrad OLAF aj Europol uľahčujú výmenu informácií, ale súbežná existencia dvoch hlavných kanálov a rôznych právnych rámcov a právomocí prispieva k zložitému prostrediu s rozdielnymi prístupmi v celej EÚ. Okrem toho sa informácie vždy neprenášajú vhodnými komunikačnými systémami.

Dohody o spolupráci s výrobcami tabakových výrobkov nie sú dostatočne transparentné a hrozí, že oslabia činnosti v oblasti presadzovania práva

- 67** Pokiaľ ide o spoluprácu s tabakovým priemyslom, všetky štyri kontrolované členské štáty uzavreli memorandá o porozumení s výrobcami tabaku ([rámček 3](#)).

Rámček 3

Memorandá o porozumení sú dobrovoľné, nezáväznú dohody o spolupráci medzi jednotlivými členskými štátmi a výrobcami tabaku

- Memorandum o porozumení medzi spoločnosťou Philip Morris International a Talianskom uzavreté v roku 1999 bolo jedným z prvých a slúžilo ako základ pre ďalšie memorandá o porozumení.
- Presný počet memoránd o porozumení podpísaných medzi medzinárodnými výrobcami tabaku a vládami nie je známy.
- Deklarovaným cieľom memoránd o porozumení je boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami, a to najmä výmenou informácií vrátane všeobecných trendov a informácií o trhu.

Zdroj: EDA.

- 68** Z výsledkov nášho prieskumu vyplynulo, že takéto memorandá o porozumení existujú približne v polovici členských štátov. Tieto memorandá o porozumení spravidla nie sú verejne dostupné. To bol aj prípad štyroch kontrolovaných členských štátov; obsah ich memoránd o porozumení nebol colným orgánom známy.
- 69** Orgány členských štátov, ktoré sme kontrolovali, uviedli, že v týchto dohodách sa poskytuje rámec pre operačnú spoluprácu, ale poznamenali, že spolupráca sa uskutočňuje najmä na *ad hoc* základe a nie je podporovaná pravidelnými stretnutiami. Uviedli však, že spolupráca s výrobcami tabakových výrobkov by mohla priniesť praktické výhody v konkrétnych operačných kontextoch. Poznamenali, že týmito dohodami by sa v prípade potreby mohla uľahčiť odborná príprava, technická podpora a cielená výmena informácií. Zdôraznili aj význam odborných znalostí výrobcov počas operácií zameraných na detekciu, najmä pri kontrole strojov a posudzovaní pravosti zaistených cigariet.
- 70** V dohovore RDKT organizácie WHO¹³ sa vyžaduje, aby zmluvné strany chránili politiky verejného zdravia tým, že sa vyhnú interakciám s tabakovým priemyslom a prísne ich obmedzia. Okrem toho sa v usmerneniach na vykonávanie článku 5 ods. 3 dohovoru RDKT organizácie WHO, ktoré prijala konferencia zmluvných strán, vyžaduje, aby sa všetky takéto interakcie uskutočňovali transparentne, obmedzovali sa na to, čo je nevyhnutne potrebné na reguláciu, a nevytvárali konflikty záujmov. Vzhľadom na nedostatočnú transparentnosť obsahu a monitorovania týchto memoránd o porozumení nebolo možné posúdiť, či sú v súlade s týmito zárukami.
- 71** Nedostatočná transparentnosť takisto obmedzuje zodpovednosť za činnosti vykonávané na základe týchto dohôd a sťažuje posúdenie možného účinku, ktorý môžu mať na činnosti v oblasti presadzovania práva. Takýmito dohodami sa poskytuje výrobcovi tabakových výrobkov formalizovaný kanál spolupráce s orgánmi presadzovania práva, hoci bez zdokumentovaných záruk, ktorými by sa zabezpečilo, že priority presadzovania práva zostanú nezávislé od obchodných záujmov výrobcov. To vytvára riziko, že úsilie v oblasti presadzovania práva sa môže zameriavať viac na tie problémy, na ktoré kladú dôraz výrobcovia.
- 72** Celkovo prax členských štátov mať uzatvorené dobrovoľné dohody s výrobcami tabakových výrobkov vyvoláva obavy, pokiaľ ide o transparentnosť a dodržiavanie požiadaviek dohovoru RDKT organizácie WHO.

¹³ Článok 5 ods. 3.

Príspevok EÚ k boju proti nezákonnému obchodu s tabakom je roztrieštený, chýbajú mu jasné priority a jeho vplyv sa neposudzuje

- 73** Účinné opatrenia na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami si vyžadujú komplexnú koordinovanú reakciu EÚ s cieľom posilniť spoluprácu a stanoviť priority a zdroje. Komisia a Rada zohrávajú kľúčovú úlohu pri stanovovaní priorít a koordinácii opatrení na úrovni EÚ s cieľom primerane riešiť tento cezhraničný jav.
- 74** Jasne vymedzený mechanizmus plánovania môže pomôcť pri stanovovaní cieľov a priorít a pri podpore celouňijného prístupu tým, že sa stanoví jasné rozdelenie zodpovednosti a časovo ohraničené ciele. Preskúmali sme rámec Komisie pre boj proti tejto nezákonnej činnosti, preskúmali sme, ako Komisia podporovala vykonávanie súvisiacich opatrení vrátane opatrení vykonávaných na vnútroštátnej úrovni a ako ich monitorovala. Skúmali sme aj, či Komisia posúdila vplyv spolupráce EÚ a členských štátov s výrobcami tabakových výrobkov.

Zodpovednosť je rozdelená medzi niekoľko aktérov EÚ

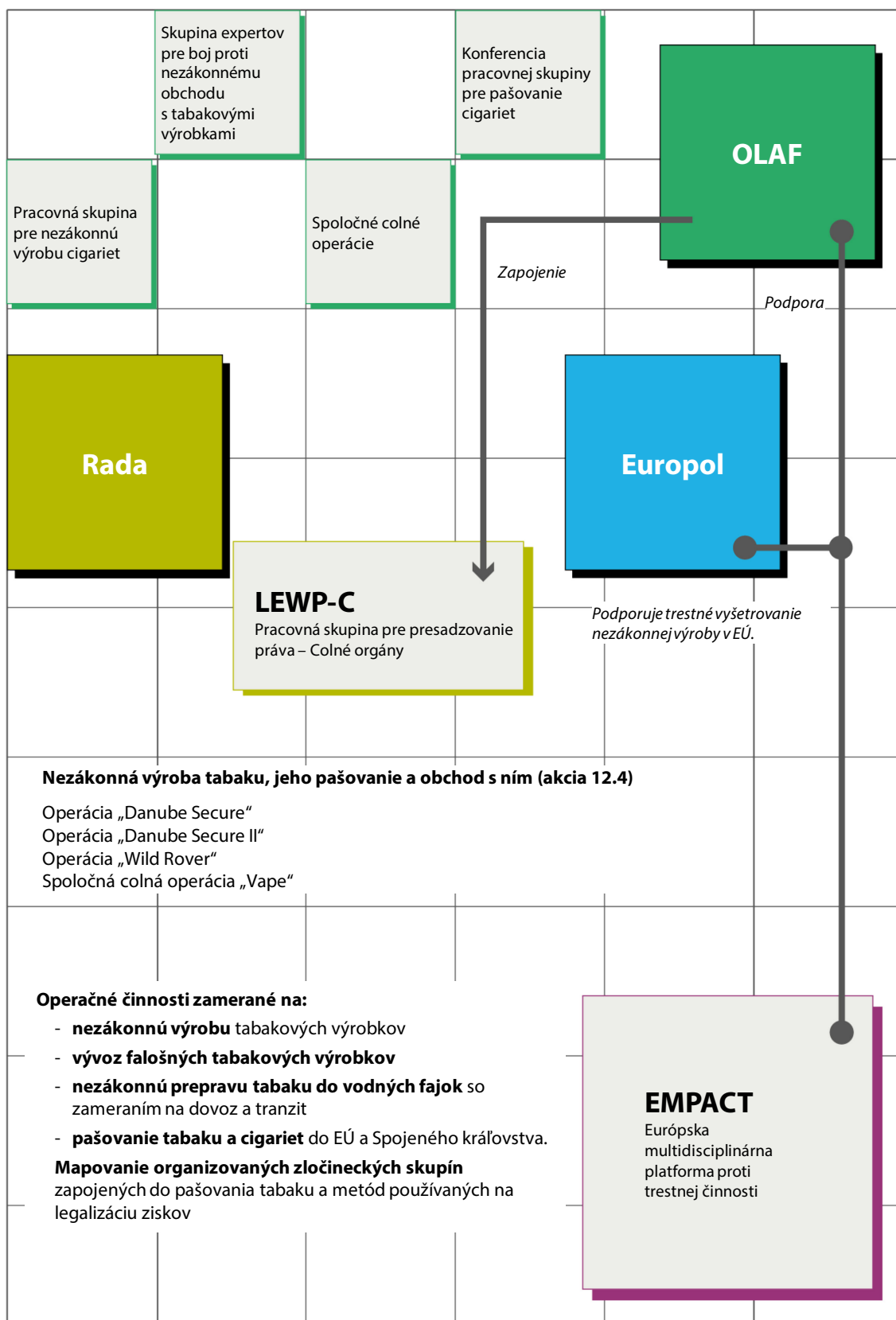
- 75** Otázkami súvisiacimi s tabakom sa v rámci Komisie zaoberajú tri hlavné útvary, avšak z rôznych hľadísk: zdravie (Generálne riaditeľstvo pre zdravie a bezpečnosť potravín – GR SANTE), dane (GR TAXUD) a boj proti podvodom (OLAF). Úrad OLAF zohráva ústrednú úlohu v boji proti tejto nezákonnej činnosti. V rámci svojho mandátu podporuje ochranu finančných záujmov EÚ vykonávaním administratívnych vyšetrovaní a vykonávaním a koordináciou súvisiacich operačných a analytických činností.
- 76** Úrad OLAF uskutočnil v roku 2020 organizačnú reštrukturalizáciu, v rámci ktorej bolo oddelenie pre osobitnú stratégiu, ktoré fungovalo od roku 2012, začlenené do riaditeľstva pre vyšetrovanie s cieľom podporiť operačné činnosti. Svoju úlohu poskytovať podporu inštitúciám a členským štátom EÚ pri formovaní politik týkajúcich sa nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami si úrad OLAF plní prostredníctvom operačných činností.

77 Medzi ďalších aktérov s konkrétnymi opatreniami týkajúcimi sa nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami patria nasledujúce inštitúcie.

- Europol podporuje orgány presadzovania práva členských štátov v boji proti závažnej trestnej činnosti. V boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami sa Europol zameriava najmä na nezákonnú výrobu.
- Pracovná skupina LEWP-C zahŕňa činnosti týkajúce sa predchádzania trestným činom a iným nezákonným činnostiam, ich odhaľovania a vyšetrovania. V období 2024 – 2025 mala jedno konkrétne opatrenie týkajúce sa tabaku.
- Platforma EMPACT sa zaoberá najvýznamnejšími hrozbami, ktoré predstavuje závažná a organizovaná medzinárodná trestná činnosť. V cykle EMPACT na roky 2022 – 2025 mala operačný akčný plán pre podvody v oblasti spotrebnej dane, ktorý zahŕňal niekoľko osobitných operačných činností pre tabak.

78 Orgány všetkých štyroch členských štátov, ktoré sme kontrolovali, sa zúčastňujú na opatreniach EÚ, ako sú spoločné colné operácie, akčné plány **EMPACT** a akcie skupiny LEWP-C. Na **ilustrácii 3** je zobrazené, že rôzni aktéri sú zapojení do viacerých opatrení a súčasne podporujú iné opatrenia alebo sa zúčastňujú na iných opatreniach.

Ilustrácia 3 | Aktéri, ktorí sa zúčastňujú na opatreniach na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami



Zdroj: EDA.

- 79** Zistili sme, že ciele opatrení EÚ v oblasti boja proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami sú jasné, zreteľne odlíšené a zamerané na konkrétne operačné hrozby. Spájajú odborníkov zo zúčastnených členských štátov s cieľom zhromaždiť a analyzovať údaje, vymieňať si názory na osvedčené postupy a zacieliť operačné činnosti. Podľa kontrolovaných členských štátov by jasné vymedzenie úloh mohlo zlepšiť celkovú účinnosť. Kontrolované členské štáty napríklad našli pozitívne aspekty v činnostiach platformy EMPACT (stála štruktúra, účinnejšie zameranie na zločinecké siete a ich rozloženie a širšie zameranie) a v spoločných colných operáciách (dobrá prípravná fáza, dobre organizované a koordinované). Orgány v troch kontrolovaných členských štátoch (Belgicko, Španielsko a Rumunsko) boli toho názoru, že činnosti pracovnej skupiny LEWP-C mali menší vplyv a menšiu hodnotu z dôvodu ich regionálneho zamerania.
- 80** Niekoľko členských štátov vrátane troch z tých, ktoré sme kontrolovali, takisto vyjadrilo obavy z prekrývania iniciatív EÚ. Často sa na nich zúčastňovali tí istí účastníci a zdvojovala sa práca na príprave zasadnutí, odpovediach na dotazníky o súvisiacich otázkach a prideľovaní zdrojov. Uviedli, že väčší počet pracovných skupín zvyšuje pracovné zaťaženie orgánov s obmedzenými zdrojmi a počtom zamestnancov a zároveň znižuje efektívnosť koordinácie na úrovni EÚ. Napríklad sme si všimli, že ani jeden členský štát sa dobrovoľne neprihlásil, aby viedol navrhované opatrenie na boj proti pašovaniu tabakových výrobkov, a preto toto opatrenie nebolo zahrnuté do ďalšieho akčného plánu skupiny LEWP-C.
- 81** Počas nášho auditu sme takisto zistili, že členským štátom nebolo jasné, ktorý orgán EÚ prevezme vedúcu úlohu na úrovni EÚ v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. Výsledkom je fragmentovaný prístup k spolupráci na úrovni EÚ v závislosti od priorít jednotlivých dotknutých členských štátov. Zatiaľ čo orgány niektorých členských štátov uviedli, že Europol sa stal ich hlavným partnerom pre spoluprácu s EÚ, pričom pridanou hodnotou je poskytovanie vyšetrovacích nástrojov (t. j. dronov, telefónov), iné členské štáty považovali za jednoduchšie spolupracovať s úradom OLAF. V týchto rozdielnych pohľadoch sa prejavujú rozdielne prístupy členských štátov k boju proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami: niektoré uprednostňujú identifikáciu a rozkladanie zločineckých sietí, iné kladú väčší dôraz na zaisťovanie a vymáhanie ušlých verejných príjmov.
- 82** Účinné opatrenia na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami si vyžadujú komplexnú koordinovanú reakciu EÚ so zapojením všetkých príslušných aktérov. V tejto súvislosti Komisia potvrdila, že za zosúladenie a koordináciu priorít rôznych iniciatív a zúčastnených aktérov nie je zodpovedný jediný orgán.
- 83** Celkovo sa domnievame, že táto široká škála iniciatív môže viesť k zbytočnému prekrývaniu činností aktérov a nadmernej administratívnej záťaži pre subjekty EÚ aj členské štáty.

Komisia nemá jasné priority

- 84** V roku 2023 Komisia prijala dokument *Outcome on the implementation of the second action plan*¹⁴, v ktorom dospela k záveru, že väčšina opatrení v tomto pláne bola dokončená. Úrad OLAF naďalej podporoval účinné vykonávanie všetkých opatrení (body 94 – 102). Vzhľadom na nové výzvy preskúmal úrad OLAF na základe tohto výsledku aj nové priority a smerovania boja proti nezákonnému obchodovaniu s tabakovými výrobkami. Tieto nové priority a smerovania navrhnuté úradom OLAF sme preskúmali.
- 85** Počas 12. zasadnutia skupiny expertov pre boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami v októbri 2023 úrad OLAF navrhol prejsť na nový, flexibilný a cielenejší prístup s cieľom poskytovať podporu kľúčovým stratégiám, ktoré určili členské štáty, a to vytvorením pracovných skupín pod záštitou skupiny expertov pre boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. Podľa úradu OLAF bol tento nový prístup prijatý s cieľom rýchlo reagovať na nové trendy a výzvy v oblasti nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami. Tento prístup dopĺňa aj existujúce opatrenia úradu OLAF, ktoré pokračujú z druhého akčného plánu, najmä operačné činnosti (bod 95).
- 86** Jednou z kľúčových oblastí, ktorú členské štáty označili za prioritu pre pracovné skupiny, bola nezákonná výroba cigariet. Na 13. zasadnutí skupiny expertov pre boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami v apríli 2024 bola preto schválená pracovná skupina pre nezákonnú výrobu cigariet (WGICP) s tromi konkrétnymi projektmi, ktoré sa mali realizovať. Skupina WGICP začala prieskumom v členských štátoch s cieľom zhromaždiť informácie o vnútroštátnych právnych predpisoch prijatých na udeľovanie licencií na stroje na spracovanie tabaku a o protokoloch používaných na likvidáciu strojov používaných na nezákonnú výrobu cigariet. V apríli 2025 skupina WGICP predložila správu o svojej činnosti. Zrealizoval sa len jeden z troch stanovených projektov, a to prieskum, a zo širšieho súboru potenciálnych výstupov boli vytvorené dva. Patril k nim návrh usmernení, ktoré sa majú implementovať na úrovni EÚ, a podklady pre možné legislatívne iniciatívy. Expertná skupina zvažuje vytvorenie ďalších pracovných skupín na riešenie ostatných priorít, ale z dôvodu obmedzených zdrojov v členských štátoch v čase nášho auditu k tomu ešte nepristúpila.

¹⁴ Pracovný dokument útvarov Komisie – *Outcome on the implementation of the 2nd Action Plan to fight the illicit tobacco trade*. SWD(2023) 409.

- 87** Zistili sme, že tento nový prístup k podpore kľúčových strategických priorít vytváraním pracovných skupín má určité nedostatky. Zaznamenali sme, že neexistuje žiadny rámec strategického plánovania na vymedzenie opatrení, vytváranie nových pracovných skupín alebo posúdenie vhodnosti nového prístupu. Členské štáty mali okrem toho obmedzené zdroje na to, aby sa mohli zapojiť do ďalších pracovných skupín. Zistili sme, že pôvodne sa do tejto pracovnej skupiny zapojilo len päť členských štátov a ďalšie tri sa pripojili neskôr. Hoci bola vytvorená pracovná skupina WGICP, podobné výsledky mohli dosiahnuť aj iné existujú pracovné skupiny (*ilustrácia 3*).
- 88** V správe skupiny WGICP sa zdôraznilo, že členské štáty nemajú spoločný prístup k trom kľúčovým otázkam:
- požiadavky na povolenie/licenciu na inštaláciu strojov na výrobu cigariet,
 - postup bezpečného uskladnenia a zničenia strojových zariadení a ich súčastí po ich zaistení a
 - registrácia identifikačných kódov strojov na spracovanie tabaku.
- 89** Cieľom nového prístupu, ktorý spočíval vo vytvorení pracovných skupín, bolo určiť tie priority členských štátov, ktoré by sa dali najlepšie riešiť na úrovni EÚ. Pracovná skupina vo svojej správe však nakoniec dospela k záveru, že zistené problémy by mali riešiť členské štáty na základe osvedčených postupov, čo znamená odklon od pôvodného cieľa.
- 90** Okrem toho sa úrad OLAF snaží zohrávať v rámci skupiny WGICP úlohu sprostredkovateľa, pričom členským štátom poskytuje najmä organizačnú podporu. Rozsah pôsobnosti skupiny WGICP spočíval napríklad v zozbieraní informácií a vo výmene osvedčených postupov medzi členskými štátmi, ale bez stanovenia konkrétnych opatrení na presadzovanie práva.
- 91** Pracovná skupina WGICP sa zameriava na opatrenia týkajúce sa nezákonnej výroby, teda oblasti identifikovanej ako nová a pretrvávajúca výzva. Ďalšou kľúčovou prioritnou oblasťou boli nové výrobky pre fajčiarov, ako sú elektronické cigarety, ktoré boli označené za problém v roku 2023. V roku 2025 sa uskutočnil prieskum mapujúci vnútroštátne právne predpisy, zákazy a zdaňovanie týchto nových výrobkov. Jeden členský štát, ktorý sme kontrolovali, vyjadril názor, že sa nevyužili šance na aktívnejšiu reakciu a predvídanie nových trendov, najmä pokiaľ ide o nové výrobky (napríklad tekutiny do elektronických cigariet a vaporizéry). Zaznamenali sme však, že úrad OLAF začal v roku 2023 operačné činnosti zamerané na nové výrobky obsahujúce nikotín.
- 92** Celkovo sme zistili, že nový prístup k podpore kľúčových oblastí, ktorý spočíval vo vytvorení pracovných skupín, ako je WGICP, nevedol k dostatočným opatreniam.

- 93** Podľa orgánov všetkých členských štátov, ktoré sme kontrolovali, EÚ chýba jasná stratégia alebo akčný plán a Komisia by mohla vypracovať takúto stratégiu v oblasti boja proti tejto nezákonnej činnosti s dlhodobým výhľadom. Podľa nich by to nebolo v rozpore s potrebou flexibilného prístupu vzhľadom na neustále sa meniaci trh s nezákonnými tabakovými výrobkami.

Komisia podporuje členské štáty, ale nemonitoruje vykonávanie ani neposudzuje vplyv ich opatrení

- 94** Komisia je zodpovedná za ochranu finančných záujmov EÚ. Úrad OLAF v rámci svojej úlohy podporuje účinné vykonávanie opatrení členských štátov na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami, ako sa uvádza v dokumente *Outcome on the implementation of the second action plan*.
- 95** OLAF vykonáva operačné činnosti zamerané na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami vrátane:
- administratívnych vyšetrovaní,
 - koordinovania opatrení členských štátov,
 - organizovania spoločných colných operácií a
 - organizovania výročnej konferencie o tabaku.
- 96** Aktivity úradu OLAF spájajú orgány z krajín EÚ a krajín mimo EÚ, aby si vymieňali technické odborné znalosti, stanovovali operačné stratégie a prezentovali nové trendy a hrozby. Úrad OLAF poskytuje spravodajské informácie a umožňuje orgánom využívať rôzne *zložky systému AFIS*, ktoré sa používajú na monitorovanie podozrivých zásielok, identifikáciu nových podozrivých zásielok a odhaľovanie podvodov.
- 97** Zistili sme, že orgány členských štátov ocenili operačnú podporu, ktorú im OLAF poskytol v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. Tie členské štáty, ktoré sme kontrolovali, označili za veľmi prínosnú najmä úlohu úradu OLAF pri zbieraní spravodajských informácií, koordinácii nadnárodných vyšetrovaní počas spoločných colných operácií, ako aj jeho sieť orgánov presadzovania práva.

- 98** Úrad OLAF podporuje využívanie osobitných nástrojov a systémov EÚ na podporu orgánov členských štátov v boji proti tomuto nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. Konkrétne na zasadnutiach expertnej skupiny pre boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami informuje o využívaní Programu EÚ pre boj proti podvodom (ďalej len „UAFP“) a centrálneho zariadenia na testovanie tabakových výrobkov (ďalej len „TOBLAB“).
- 99** Zistili sme, že napriek nedávnemu nárastu využívania UAFP a TOBLAB ich stále nevyužívajú všetky členské štáty. Konkrétne len 14 členských štátov využilo UAFP a len 16 členských štátov využilo TOBLAB počas obdobia, na ktoré sa vzťahuje tento audit. Všetky kontrolované orgány členských štátov uviedli, že je to spôsobené aj technickými obmedzeniami systémov, najmä pokiaľ ide o analytickú kapacitu laboratória TOBLAB z hľadiska počtu vzoriek a času potrebného na poskytnutie výsledkov.
- 100** Protokol RDKT je kľúčovým nástrojom na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami na celom svete, preto má jeho správne vykonávanie zásadný význam. Zistili sme, že úrad OLAF vytvoril s členskými štátmi projektovú skupinu pre vykonávanie protokolu RDKT, ktorá umožňuje výmenu názorov. Posledné zasadnutie projektovej skupiny sa však konalo v januári 2019. Takisto sme si všimli, že úrad OLAF poskytuje prezentácie o protokole RDKT, ale tieto činnosti sa týkajú najmä fungovania protokolu (napríklad rozpočtu alebo pracovného plánu) a prípravy zasadnutia zmluvných strán, a nie jeho vykonávania.
- 101** V súčasnom rámci Komisia nemá oficiálnu úlohu ani pri monitorovaní vykonávania protokolu RDKT, ani národných stratégií v oblasti boja proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. V dôsledku toho Komisia v období, na ktoré sa vzťahuje tento audit, neposúdila skutočný vplyv ani účinnosť opatrení EÚ alebo členských štátov v boji proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. V dôsledku toho jej chýba spoľahlivá dôkazová základňa, ktorou by sa mohla riadiť pri koordinácii opatrení členských štátov v tejto oblasti. Hoci Komisia pravidelne vyhodnocuje účinnosť opatrení v rámci svojej pôsobnosti, nenašli sme žiadne komplexné posúdenie celkovej účinnosti opatrení prijatých na úrovni EÚ na boj proti nezákonnému obchodu s tabakom.
- 102** Pracovná skupina WGICP vo svojej správe uviedla, že chýba spoločný prístup k vykonávaniu niektorých ustanovení protokolu RDKT (bod 88). Orgány vo všetkých štyroch kontrolovaných členských štátoch vyjadrili v tejto súvislosti obavy a uviedli, že Komisia neposkytla spätnú väzbu a usmernenia k vykonávaniu protokolu RDKT. Vyjadrili sa tiež, že by uvítali, keby úrad OLAF prevzal koordinovanejšiu úlohu v tejto veci v oblastiach, ktoré patria do jeho právomoci.

Komisia nevykonala komplexné posúdenie vplyvu dohôd EÚ s výrobcami tabaku

103 V roku 2010 Komisia a všetky členské štáty¹⁵ (okrem Švédska) podpísali dohodu so spoločnosťami British American Tobacco (BAT)¹⁶ a Imperial Tobacco Limited (ITL)¹⁷ s cieľom bojovať proti pašovaniu a falšovaniu cigariet. Platnosť týchto dohôd sa skončí v roku 2030.

Rámček 4

Platné dohody o spolupráci s výrobcami tabaku

Právne záväzné dohody platné do 15. júla (BAT) a 27. septembra 2030 (ITL).

Kľúčové prvky, na ktoré sa vzťahujú:

- výmena informácií – výmena údajov a spravodajských informácií o zaistených a podozrivých zásielkach,
- vyhľadávanie a sledovanie – opatrenia na zlepšenie kontroly dodávateľského reťazca,
- záväzky týkajúce sa dodržiavania predpisov – zavedenie vnútorných kontrol a systémov náležitej starostlivosti („poznaj svojho klienta“),
- finančné ustanovenia – platby EÚ a členským štátom vrátane platieb na základe zaistenia v prípadoch týkajúcich sa pravých výrobkov,
- povinnosť podávať správy – výročná správa o dodržiavaní predpisov, ktorá sa predkladá a prerokúva na výročnom zasadnutí s úradom OLAF a členskými štátmi.

Zdroj: EDA na základe dohôd o spolupráci.

¹⁵ Od vstupu Chorvátska do EÚ v roku 2013 sa tieto dohody vzťahujú aj naň.

¹⁶ *Cooperation Agreement with British-American Tobacco (Holdings) Limited* z 15. júla 2010.

¹⁷ *Cooperation Agreement with Imperial Tobacco Limited* z 27. septembra 2010.

- 104** Úrad OLAF je zodpovedný za riadenie rozdeľovania platieb a mechanizmus oznamovania zaistení. V súlade s týmito dohodami môže úrad OLAF vydať oficiálne oznámenie, ak sa dôvodne domnieva, že spoločnosti BAT a ITL si neplnia svoje povinnosti. Úrad OLAF doteraz nikdy nevydal oznámenie ani vyhlásenie o nesúlade v rámci dohody.
- 105** Zistili sme, že tieto dohody neboli od ich podpísania nikdy revidované ani aktualizované, hoci trh s nezákonnými tabakovými výrobkami a legislatívny rámec sa výrazne zmenili (*príloha II*). Napríklad nárast nezákonných výrobných zariadení v Európe zvýšil ponuku falšovaných výrobkov v porovnaní so situáciou v čase, keď boli tieto dohody uzavreté.
- 106** Takisto sme zistili, že neexistuje komplexný mechanizmus na posúdenie účinnosti týchto dohôd a Komisia ani výrobcovia tabakových výrobkov (BAT a ITL) doteraz neposúdili ich vplyv. Postupne však dochádza k znižovaniu počtu zaistených pravých výrobkov v porovnaní s falšovanými výrobkami.
- 107** Tieto dohody vyvolali kritiku rôznych aktérov¹⁸. Komisia spochybnila ich relevantnosť vzhľadom na zmeny na trhu s ohľadom administratívne a reputačné náklady vyplývajúce zo spolupráce s výrobcami tabakových výrobkov¹⁹. Poznamenávame, že v roku 2018 Komisia viedla konzultácie s dotknutými členskými štátmi o dvoch možnostiach: možnosti pokračovať v platných dohodách alebo ich predčasne ukončiť. Keďže členské štáty nemali jednomyselný postoj k otázke predčasného ukončenia, Komisia považovala za vhodné pokračovať v dohodách. Výrobcovia tabakových výrobkov takisto uviedli, že dohoda s EÚ je zastaraná a už nie je relevantná ani vhodná na svoj pôvodný účel. Okrem toho výrobcovia tabakových výrobkov uviedli, že finančné prostriedky poskytnuté na základe dohody s EÚ by členské štáty mohli využiť oveľa lepšie, ak by boli poskytnuté priamo príslušným orgánom členských štátov, kde by sa mohli zamerať na operačné činnosti a podporiť zamestnancov v prvej línii.

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

¹⁹ Pracovný dokument útvarov Komisie – *Technical assessment of the PMI agreement SWD(2016) 44*.

108 Na základe dostupných informácií sa celkovo domnievame, že užitočnosť týchto dohôd nebola jasne preukázaná.

Túto správu prijala komora IV, ktorej predsedá Petri Sarvamaa, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 8. júla 2026.

Za Dvor audítorov

Tony Murphy
predseda

Prílohy

Príloha I – O tomto audite

Nezákonný obchod s tabakovými výrobkami

- 01** Nezákonný obchod s tabakovými výrobkami je celosvetový jav, ktorý má závažný vplyv na EÚ. Zatiaľ čo celková spotreba tabaku naďalej klesá, množstvo nezákonných tabakových výrobkov v EÚ sa v posledných rokoch považuje za zvýšené. Odhaduje sa, že v roku 2023 bude množstvo nezákonných tabakových výrobkov predstavovať 8,8 % celkovej spotreby cigariet¹.
- 02** Komisia odhaduje, že nezákonný obchod s tabakovými výrobkami spôsobuje rozpočtu EÚ a štátnym rozpočtom jej členských štátov ročné finančné straty vo výške 13 mld. EUR. Tieto straty vyplývajú z neuhradených ciel, dane z pridanej hodnoty a vnútroštátnych spotrebných daní.
- 03** Nezákonný obchod s tabakovými výrobkami je trestná činnosť, ktorá predstavuje vážnu hrozbu pre verejné zdravie, pretože oslabuje politiky kontroly tabaku a zvyšuje prístup k lacnejším tabakovým výrobkom. Nezákonné tabakové výrobky sú pre organizované zločinecké skupiny veľmi atraktívne vzhľadom na ich vysokú ziskovosť a pomerne nízke riziko súvisiace s touto činnosťou; sankcie sú tradične mierne a miera odhalenia nízka².

¹ Pracovný dokument útvarov Komisie – Posúdenie vplyvu. SWD(2025) 560.

² *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*.
Skupina Svetovej banky

- 04** Cena tabakových výrobkov sa v jednotlivých členských štátoch EÚ líši. Tieto cenové rozdiely vytvárajú príležitosti pre túto nezákonnú činnosť. Po prvé ceny sa medzi jednotlivými členskými štátmi sa výrazne líšia v dôsledku rozdielných sadzieb spotrebnej dane a tieto rozdielne ceny sú aj naďalej hlavným faktorom cezhraničných tokov. Po druhé vysoká výška daní vytvára motiváciu vyhýbať sa im³.
- 05** Situácia v oblasti nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami sa v posledných rokoch výrazne zmenila. Väčšinu nezákonných tabakových výrobkov tvoria cigarety, hoci nové výrobky, napríklad zahrievaný tabak a elektronické cigarety, sú na vzostupe. Celkovo predstavuje trh s nezákonnými tabakovými výrobkami (okrem cigariet) v EÚ takmer 21 000 ton. Komisia odhaduje, že tieto nové výrobky v súčasnosti predstavujú 13 % trhovej hodnoty tabakových výrobkov predávaných v EÚ a lákajú mladších spotrebiteľov.
- 06** Nezákonné tabakové výrobky možno rozdeliť do týchto kategórií (*ilustrácia 1*).

³ *Combatting Illicit Trade in Tobacco Products. In search of optimal enforcement.* Springer, 2022. Stanisław Tosza. John A. E. Vervaele.

Ilustrácia 1 | Formy nezákonných činností v oblasti tabaku a druhy nezákonných tabakových výrobkov

Tabakové výrobky



Výrobky úplne alebo čiastočne vyrobené z tabakových listov ako suroviny, ktoré sú určené na fajčenie, rozpustenie v ústach, žuvanie alebo ako šnupací tabak

Formy nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami



Pašovanie

Nezákonný cezhraničný obchod s tabakovými výrobkami, zvyčajne z jednej krajiny do druhej s vyššími cenami tabakových výrobkov



Nezákonná výroba

Výroba tabakových výrobkov bez dodržiavania právnych predpisov

Druhy tabakových výrobkov



Pravé cigarety

Cigareta zákonne vyrobená výrobcami tabaku



Falšované cigarety

Registrovaný a verejne uznávaný značkový výrobok nezákonne vyrobený bez súhlasu majiteľa ochrannej známky

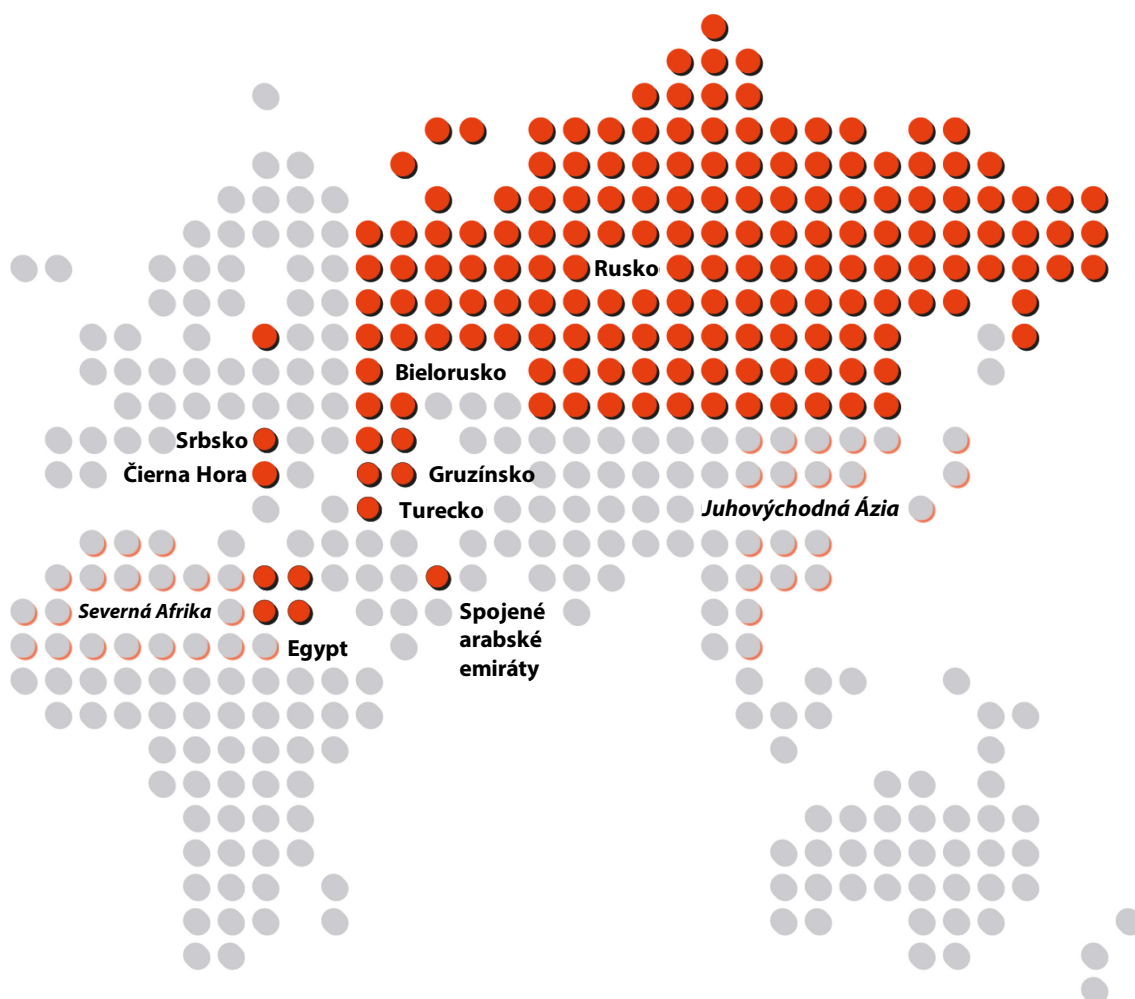


Neznačkové cigarety („lacné biele“ cigarety)

Cigareta zákonne vyrobená v jednej krajine, ale s podielom výroby predaným zvyčajne v inej krajine bez zaplataenia príslušného cla.

- 07** Organizované zločinecké skupiny zapojené do pašovania a výroby nezákonných tabakových výrobkov disponujú rozsiahlymi zdrojmi a prispôsobivými spôsobmi páchania trestnej činnosti. Nezákonné tabakové výrobky sa do EÚ pašujú najmä po ceste (rôznymi trasami) a po mori v kontajneroch (*ilustrácia 2*). Metódy pašovania sa stali flexibilnejšími a sofistikovanejšími. Tabak sa často pašuje v poštových balíkoch a expresných zásielkach doručovaných kuriérom, pričom sa využíva vysoký objem elektronického obchodu.

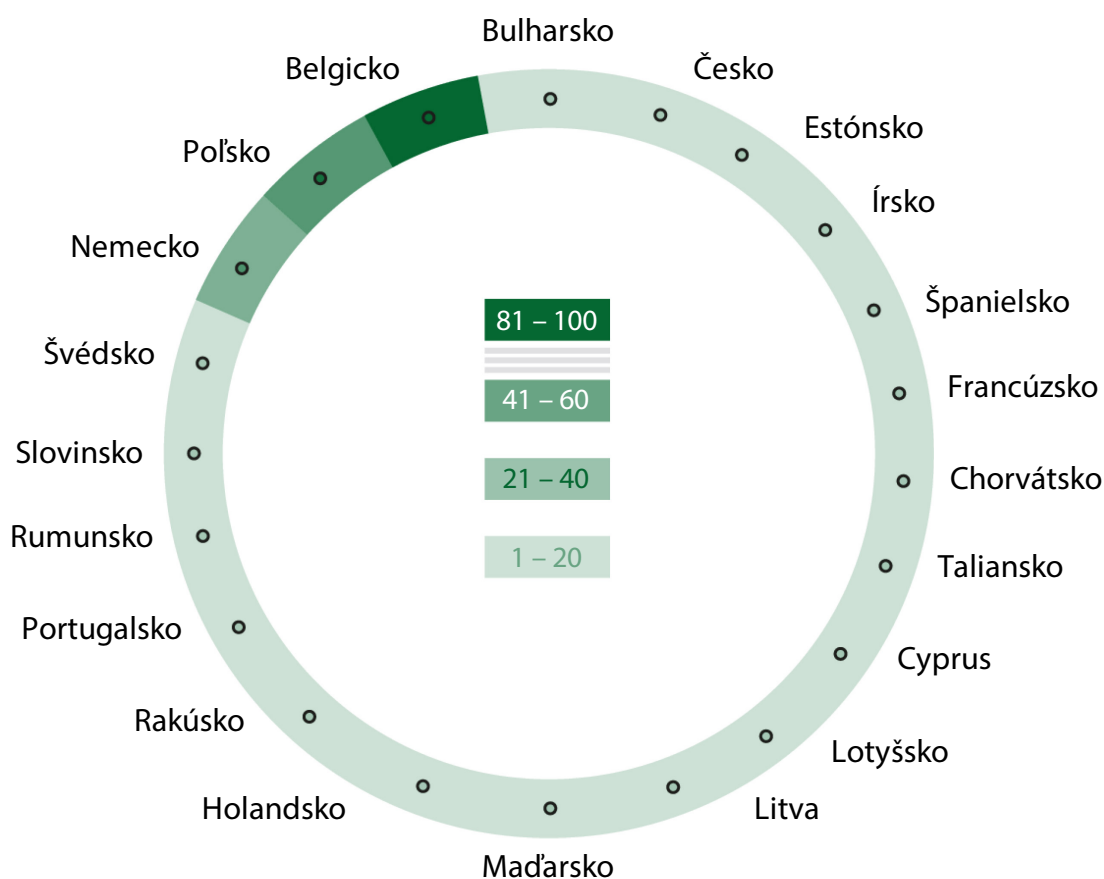
Ilustrácia 2 | Hlavné trasy pašovania nezákonných tabakových výrobkov do EÚ



Zdroj: EDA.

- 08** V posledných rokoch sa nezákonná výroba tabaku rozšírila po celej EÚ, pričom nezákonné výrobné prevádzky boli zistené takmer vo všetkých členských štátoch (*ilustrácia 3*). Presun výroby z Ukrajiny do EÚ odráža strategické rozhodnutie organizovaných zločineckých skupín skrátiť dodávateľské reťazce a získať priamejší prístup k spotrebiteľom⁴.

Ilustrácia 3 | Zlikvidované nezákonné výrobné miesta v rokoch 2023 – 2024



Poznámka: Neboli hlásené žiadne prípady v: Dánsku, Grécku, Luxembursku, na Malte, Slovensku a vo Fínsku.

Zdroj: EDA na základe údajov členských štátov.

- 09** Nezákonné výrobné zariadenia používajú sofistikované vybavenie a skúsených technikov na nastavenie a údržbu strojov. Takéto zariadenia majú predpokladanú životnosť dva až štyri mesiace a náklady na vytvorenie sa môžu vrátiť v priebehu niekoľkých týždňov. Organizované zločinecké skupiny rozdeľujú výrobný proces do viacerých zariadení a umiestňujú ich v pohraničných regiónoch, aby zmiernili prevádzkové riziká. Organizované zločinecké skupiny navyše prispôbujú svoje operácie, vyrábajú konkrétne značky pre cieľové trhy a ponúkajú nové tabakové výrobky.

⁴ Rada EÚ – Správa o [hodnotení colných hrozieb](#) v roku 2025.

Zodpovednosti

- 10** Subjekty EÚ aj členské štáty majú povinnosť bojovať proti podvodom a iným nezákonným činnostiam poškodzujúcim finančné záujmy EÚ⁵.
- 11** V rámci Komisie sa problematikou tabaku zaoberajú tieto tri hlavné útvary:
- OLAF: zodpovedá za administratívne vyšetrovania s cieľom odhaliť podvody, korupciu a všetky ostatné nezákonné činnosti, ktoré majú vplyv na finančné záujmy EÚ, napríklad nezákonný obchod s tabakovými výrobkami.
 - GR TAXUD: zodpovedá za navrhovanie právnych predpisov týkajúcich sa zdaňovania legálnych tabakových výrobkov. Patrí sem aj smernica o zdaňovaní tabaku⁶, v ktorej sa stanovujú minimálne sadzby spotrebnej dane.
 - GR SANTE: zodpovedá za navrhovanie právnych predpisov v oblasti politiky kontroly tabaku na ochranu verejného zdravia. Patrí sem smernica o tabakových výrobkoch⁷.
- 12** Europol⁸ je zodpovedný za boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami podporou vyšetrovania a spravodajských operácií orgánov presadzovania práva členských štátov. Poskytuje aj analytickú podporu a koordináciu účinnej cezhraničnej spolupráce s cieľom pomôcť identifikovať a likvidovať nezákonné výrobné v EÚ.
- 13** V členských štátoch zohrávajú colné orgány ústrednú úlohu pri uľahčovaní zákonného obchodu, predchádzaní nezákonnému pohybu tovaru a boji proti nezákonnému obchodu a organizovanej trestnej činnosti. V Colnom kódexe Únie⁹ sa zdôrazňuje úloha colných orgánov nielen pri výbere cla, ale aj pri ochrane EÚ pred nezákonnými a nebezpečnými výrobkami.

⁵ Článok 325 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

⁶ Smernica 2011/64/EÚ z 21. júna 2011 o štruktúre a sadzbách spotrebnej dane z tabakových výrobkov.

⁷ Smernica 2014/40/EÚ z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES.

⁸ Nariadenie (EÚ) 2016/794.

⁹ Nariadenie (EÚ) 952/2013.

- 14** Štruktúru EÚ pre boj proti podvodom tvorí sieť orgánov EÚ vrátane úradu OLAF, Európskej prokuratúry, Agentúry Európskej únie pre justičnú spoluprácu v trestných veciach, Úradu pre boj proti praniu špinavých peňazí a vnútroštátnych orgánov¹⁰. Štruktúra EÚ pre boj proti podvodom sa skladá zo zložiek s osobitnými úlohami v oblasti predchádzania podvodom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ, ich odhaľovania a boja proti nim. Vytvárala sa v priebehu určitého času s cieľom riešiť nové hrozby pre finančné záujmy EÚ.

Rozsah auditu a audítorský prístup

- 15** V záujme ochrany finančných záujmov EÚ by Komisia mala vypracovať účinné opatrenia na boj proti podvodom a iným nezákonným činnostiam, ktoré majú vplyv na rozpočet EÚ, podľa článku 325 ZFEÚ. Cieľom nášho auditu bolo posúdiť účinnosť opatrení prijatých Komisiou a členskými štátmi v oblasti boja proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami.
- 16** V rámci tohto auditu boli našimi kontrolovanými subjektmi Komisia (GR TAXUD a OLAF) a príslušné vnútroštátne colné orgány v štyroch členských štátoch: Belgicko, Španielsko, Poľsko a Rumunsko. Tieto členské štáty sme vybrali na základe dostupných informácií o zaistiach, nezákonných výrobných zariadeniach, obchodných trasách a na základe geografického rozloženia.
- 17** Na úrovni Komisie sme preskúmali:
- spôsob, akým Komisia zbierala a využívala spravodajské údaje na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami,
 - politický rámec a vykonávanie strategických opatrení na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami, spôsob, akým Komisia podporovala vykonávanie opatrení na boj proti tejto nezákonnej činnosti a ako ich monitorovala, a
 - platné dohody o spolupráci vrátane právne záväzných dohôd s výrobcami tabaku.

¹⁰ Biela kniha o preskúmaní architektúry boja proti podvodom. COM(2025) 546. Osobitná správa 26/2025 o orgánoch EÚ v oblasti boja proti podvodom (príloha I, ilustrácia 1).

18 V členských štátoch sme preskúmali:

- stratégie, postupy a činnosti colnej kontroly na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami a
- využívanie dohôd o administratívnej spolupráci medzi členskými štátmi a s príslušnými orgánmi EÚ (ako sú OLAF, Europol a EPPO) a ďalšími príslušnými zainteresovanými stranami.

19 Audit sa týkal obdobia od roku 2023 do roku 2025, pričom rok 2023 zodpovedal roku ukončenia druhého akčného plánu stratégie EÚ v oblasti boja proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami. Naša [metodika auditu](#) je v súlade s medzinárodnými audítorskými štandardmi vydanými [Medzinárodnou organizáciou najvyšších kontrolných inštitúcií \(INTOSAI\)](#).

20 Analyzovali sme prácu Komisie a colných orgánov členských štátov, ich dokumentáciu a uskutočnili sme rozhovory s ich zástupcami. V každom členskom štáte sme vybrali vzorku 10 prípadov zaistení, aby sme posúdili, ako boli vykonané. Finančné prostriedky EÚ poskytnuté členským štátom prostredníctvom UAFP neboli zahrnuté do rozsahu auditu.

21 Uskutočnili sme aj rozhovory s príslušnými zainteresovanými stranami, ako je Europol, EPPO, Svetová colná organizácia a výrobcovia tabakových výrobkov, ktorí podpísali právne záväzné dohody. Tým sa poskytol dôležitý prehľad celkového kontextu nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami. V našej nedávno uverejnenej správe sme posudzovali, či v rámci architektúry EÚ v oblasti boja proti podvodom boli mandáty Európskej prokuratúry, úradu OLAF, Europolu, EPPO a Eurojustu jasné, pokiaľ ide o ich zodpovednosť za boj proti podvodom a podporu, ktorú si navzájom poskytujú¹¹.

22 Na doplnenie uvedených zdrojov informácií sme príslušným orgánom vo všetkých členských štátoch, ktoré sme nekontrolovali, zaslali žiadosť o informácie vo forme e-mailového prieskumu podľa článku 287 ZFEÚ. Jeho cieľom bolo zozbierať údaje o povahe, rozsahu, politických reakciách, stratégiách presadzovania práva a dohodách o spolupráci. Odpovede sme dostali od 22 z 23 oslovených orgánov.

¹¹ [Osobitná správa 26/2025 o orgánoch EÚ v oblasti boja proti podvodom.](#)

Príloha II – Politický rámec EÚ a medzinárodný rámec

- 01** V roku 2013 Komisia prijala stratégiu EÚ v oblasti boja proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami¹, ktorú sprevádzal prvý akčný plán², realizovaný v úzkej spolupráci s členskými štátmi. V stratégii sa navrhovali zmeny legislatívneho a politického rámca, napríklad prijatie protokolu RDKT a revízia smernice o tabakových výrobkoch. Súčasťou smernice o tabakových výrobkoch je systém vyhľadávania a sledovania, ktorý umožňuje monitorovať pohyb legálnych tabakových výrobkov. Stratégia zahŕňala aj ďalšie kľúčové opatrenia na posilnenie orgánov presadzovania práva a posilnenú spoluprácu.
- 02** V roku 2018 sa Komisia rozhodla predložiť druhý akčný plán³, ktorý vychádzal z príspevkov rôznych inštitúcií EÚ a zabezpečoval kontinuitu s prvým akčným plánom. Cieľom druhého akčného plánu bolo zároveň systematickejšie riešiť túto nezákonnú činnosť z trhového hľadiska vrátane viacerých iniciatív zameraných na prerušenie ponuky alebo dopytu na trhu s nezákonnými tabakovými výrobkami. Dva akčné plány, ktoré sú pripojené k stratégii, sa realizovali na základe plánu s 50 akciami, v ktorom boli opísané opatrenia prijaté na realizáciu akcií, zapojení aktéri a časový rámec.
- 03** Medzinárodný rámec pozostáva z dvoch nástrojov:
- Rámcový dohovor o kontrole tabaku (RDKT)⁴. Dohovor RDKT je prvou globálnou zmluvou v oblasti verejného zdravia, v ktorej sa poskytuje komplexný rámec pre kontrolu tabaku a ktorej cieľom je znížiť dopyt po všetkých tabakových výrobkoch a ich ponuku v záujme ochrany verejného zdravia.
 - Protokol na odstránenie nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami (protokol RDKT), založený na článku 15 Rámcovej dohovoru organizácie WHO o kontrole tabaku. Protokol RDKT sa zameriava osobitne na odstránenie všetkých foriem nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami prostredníctvom súboru podrobných operačných opatrení vrátane ustanovení týkajúcich sa: i) kontroly na strane ponuky; ii) vymedzenia, vyšetrovania a stíhania trestných činov a iii) medzinárodnej spolupráce.

¹ Komplexná stratégia EÚ. [COM\(2013\) 324](#).

² Pracovný dokument útvarov Komisie – *Anti-smuggling Action Plan*. [SWD\(2013\) 193](#).

³ 2. akčný plán. [COM\(2018\) 846](#).

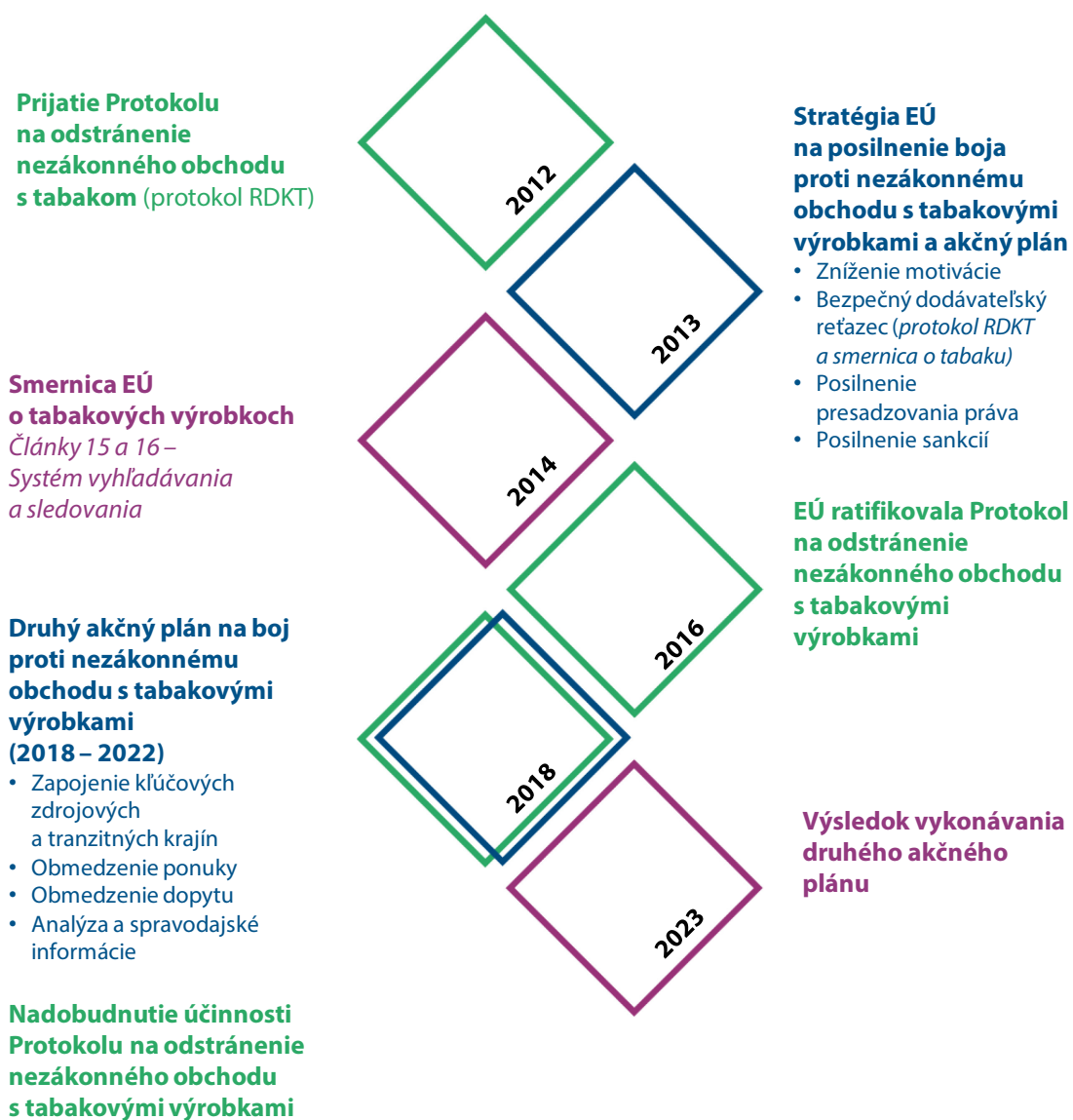
⁴ [Dohovor RDKT organizácie WHO](#), prijatý 21. mája 2003.

- 04** EÚ je zmluvnou stranou obidvoch nástrojov. GR SANTE zastupuje EÚ v rámci dohovoru RDKT organizácie WHO, zatiaľ čo OLAF zastupuje a koordinuje EÚ a členské štáty v rámci protokolu RDKT. Zatiaľ čo dohovor RDKT organizácie WHO je širokou rámcovou zmluvou o kontrole tabaku, protokol RDKT je špecifickejším a operatívnejším nástrojom, v ktorom sa stanovujú konkrétne opatrenia na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami.
- 05** Protokol RDKT predstavuje významný príspevok k medzinárodnému úsiliu zameranému na odstránenie všetkých foriem nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami, a tým aj k boju proti obchádzaniu daňových a colných povinností, ako aj k zníženiu ponuky nezákonných tabakových výrobkov⁵. Jeho vykonávanie si vyžaduje úzku spoluprácu medzi zmluvnými stranami a medzinárodnými organizáciami s odbornými znalosťami v príslušných oblastiach (vrátane colníctva a medzinárodnej trestnej činnosti) a na vnútroštátnej úrovni medzi rôznymi zložkami štátnej správy⁶.
- 06** Európska únia a 19 členských štátov sú zmluvnými stranami protokolu RDKT. OLAF zastupuje EÚ a členské štáty na formálnom zasadnutí zmluvných strán protokolu RDKT. OLAF koordinuje spoločnú pozíciu EÚ a členských štátov k dokumentom na zasadnutia zmluvných strán a k podávaniu správ každé dva roky. V týchto správach OLAF rozhoduje, na ktoré otázky musia odpovedať členské štáty, na ktoré EÚ alebo na ktoré musia odpovedať spoločne. Členské štáty podávajú správy priamo prostredníctvom osobitnej platformy protokolu RDKT. OLAF poskytuje prezentácie o protokole RDKT na zasadnutiach rôznych pracovných skupín (napríklad skupiny expertov pre boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami a skupiny pre colnú úniu).

⁵ Rozhodnutie Rady (EÚ) [2016/1749](#) zo 17. júna 2016 o uzavretí protokolu RDKT.

⁶ Protokol na odstránenie nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami: [prehľad](#).

Ilustrácia 1 | Prehľad vývoja príslušného rámca EÚ a medzinárodného rámca



Zdroj: EDA.

Skratky

Skratka	Význam/vysvetlenie
AFIS	Informačný systém pre boj proti podvodom (<i>Anti-Fraud Information System</i>)
EMPACT	Európska multidisciplinárna platforma proti hrozbám trestnej činnosti (<i>European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats</i>)
Europol	Agentúra Európskej únie pre spoluprácu v oblasti presadzovania práva
GR TAXUD	Generálne riaditeľstvo pre dane a colnú úniu
GR SANTE	Generálne riaditeľstvo pre zdravie a bezpečnosť potravín
LEWP-C	Pracovná skupina pre presadzovanie práva – Colné orgány (<i>Law Enforcement Working Party – Customs</i>)
OLAF	Európsky úrad pre boj proti podvodom (<i>European Anti-Fraud Office</i>)
Protokol RDKT	Protokol na odstránenie nezákonného obchodu s tabakovými výrobkami
RDKT	Rámcový dohovor o kontrole tabaku
UAFP	Program Únie pre boj proti podvodom (<i>Union Anti-Fraud Programme</i>)
WGICP	Pracovná skupina pre nezákonnú výrobu cigariet (<i>Working Group on Illicit Cigarette Production</i>)

Odpovede Komisie

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

Harmonogram

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

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politík a programov EÚ alebo tém súvisiacich s riadením z konkrétnych rozpočtových oblastí. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny vplyv, pričom sa zohľadňujú riziká z hľadiska výkonnosti či zhody, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti vykonala audítorská komora IV – Regulácia trhov a konkurencieschopné hospodárstvo, ktorej predsedá člen EDA Petri Sarvamaa. Audit viedol člen EDA Petri Sarvamaa, podporu mu poskytol vedúci kabinetu Benjamin Jakob, ataše kabinetu Elmo Torppa, hlavný manažér John Sweeney, vedúca úlohy Esther Torrente Heras a audítori a audítorky Marion Schiefele, Giuliano Laterza a Anca Monica Staicu. Grafickú podporu poskytla Alexandra-Elena Mazilu.



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

AUTORSKÉ PRÁVA

© Európska únia, 2026

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v [rozhodnutí EDA č. 6/2019](#) o politike otvoreného prístupu a opakovanom použití dokumentov.

Pokiaľ sa nestanovuje inak (napr. v osobitnom upozornení o autorských právach), obsah materiálov EDA vo vlastníctve EÚ podlieha licencií [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Vo všeobecnosti je preto opakované použitie povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Tí, ktorí používajú obsah EDA, nesmú skresliť pôvodný význam alebo odkaz. EDA nenesie zodpovednosť za žiadne dôsledky použitia takéhoto obsahu.

V prípade, že konkrétny materiál zobrazuje alebo opisuje identifikovateľné súkromné osoby, napr. fotografie zamestnancov EDA, alebo ak obsahuje prácu tretej strany, je potrebné získať dodatočné povolenie.

Ak je tento súhlas udelený, ruší a nahrádza sa ním uvedené všeobecné povolenie a jasne sa vymedzí každé prípadné obmedzenie týkajúce sa použitia.

V prípade použitia či šírenia obsahu materiálov, ktoré EÚ nevlastní, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Fotografia na titulnej strane: © Európska únia, zdroj: EDA. Fotografia vytvorená umelou inteligenciou.

Príloha 1, ilustrácia 1

– Ilustrácia tabakových listov bola vytvorená pomocou zdrojov z databázy [shutterstock.com](#), © Bodor Tivadar.

– Ilustrácia balíka cigariet bola vytvorená pomocou zdrojov z databázy [Flaticon.com](#), © Freepik Company S.L. Všetky práva vyhradené.

Politika EDA týkajúca sa použitia materiálov sa nevzťahuje na softvér ani dokumenty, ktoré podliehajú právam priemyselného vlastníctva, ako sú patenty, ochranné známky, zapísané dizajny, logá a názvy.

Na súbore webových sídiel inštitúcií Európskej únie v rámci domény europa.eu sa poskytujú odkazy na sídla tretích strán. Keďže sú mimo kontroly EDA, odporúčame vám oboznámiť sa s ich politikami ochrany osobných údajov a autorských práv.

Použitie loga EDA

Logo EDA sa nesmie použiť bez predchádzajúceho súhlasu Európskeho dvora audítorov.

HTML	ISBN 978-92-849-8087-1	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/0659186	QJ-01-26-038-SK-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8088-8	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/9122685	QJ-01-26-038-SK-N

AKO CITOVAŤ

Európsky dvor audítorov, [osobitná správa 23/2026](#): *Boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami v EÚ – Roztrieštené úsilie a pretrvávajúce nedostatky*, Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2026.

Nezákonný obchod s tabakovými výrobkami je pre EÚ stále veľkou výzvou. EÚ a jej členským štátom spôsobuje odhadované ročné straty príjmov vo výške 13 mld. EUR, ohrozuje verejné zdravie a pomáha financovať organizovanú trestnú činnosť.

V rámci tohto auditu sme posudzovali, či boli opatrenia Komisie a členských štátov na boj proti nezákonnému obchodu s tabakovými výrobkami účinné. Zistili sme, že chýbali spoľahlivé odhady veľkosti trhu a jeho hospodárskeho vplyvu, spolupráca medzi členskými štátmi bola nerovnomerná a v prístupe EÚ chýbali jasné priority a posúdenie jeho vplyvu. Odporučili sme, aby Komisia zlepšila informácie o trhu, posilnila podporu pre členské štáty, podporila konzistentnejšiu spoluprácu a presadzovanie práva a stanovila strategickú a koordinovanú reakciu EÚ s jasnými prioritami a merateľnými cieľmi.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre vydávanie publikácií
Európskej únie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/contact
Webová stránka: eca.europa.eu
Sociálne siete: @EUauditors