

Brüssel, 22. mai 2023
(OR. en)

9622/23

UD 111
ENFOCUSTOM 58
ECOFIN 455
MI 433
COMER 59
TRANS 195
FISC 96

SAATEMÄRKUSED

Saatja: Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor

Kättesaamise
kuupäev: 22. mai 2023

Saaja: Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär

Komisjoni dok nr: COM(2023) 257 final

Teema: KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE
NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE
Tollireform: tolliliidu viimine järgmisele tasemele

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2023) 257 final.

Lisatud: COM(2023) 257 final



Brüssel, 17.5.2023
COM(2023) 257 final

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING
EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE**

Tollireform: tolliliidu viimine järgmisele tasemele

1. SISSEJUHATUS

On aeg viia tolliliit järgmisele arengutasemele ning tugevdada selle raamistikku, et paremini kaitsta liidu kodanikke ja ühtset turgu. Teen ettepaneku võtta vastu julgete poliitikameetmete pakett, millega kujundatakse välja ühtne Euroopa lähenemisviis tolliasutuste riskijuhtimise tugevdamiseks ja liikmesriikide tehtava töhusa kontrolli toetamiseks. Euroopa Komisjoni president Ursula von der Leyen¹.

Tolliliit on Euroopa lõimumise ja heaolu tõeline edulugu. Euroopa Liit saab suurt kasu sellest, et on rahvusvahelise kaubanduse kaudu ülejäänud maailmaga ühendatud. Samuti võivad kaubad vabalt liikuda ELi ühtsel turul, mis on suurim integreeritud ühtse turu ala maailmas². 2021. aastal ulatus ELi ja teiste riikide vahelise kaubanduse väärtus 4,3 triljoni euroni, mis moodustab 14 % maailmakaubandusest, ning kuni 56 miljonit töökohta ELis sõltub ELi-sisese kaubandusest³.

Toll valvab ELi välispiiri kaupade ja meie tarneahelate turvalisuse tagamiseks. Tolliasutused teevad järelevalvet kõigi tolliliitu sisenevate või sealt väljuvate kaupade üle 24 tundi ööpäevas ja 365 päeva aastas. 2021. aastal menetleti 691,5 miljonit impordideklaratsiooni, 17,5 miljonit transiitvedu ja 486,3 miljonit ekspordideklaratsiooni⁴. Toll teeb kaubandus- ja julgeolekuteabe põhjal kindlaks riskid ning teeb kontrollid, et tagada ELi eeskirjade täitmine. 2021. aastal kogus toll rohkem kui 50 miljardit eurot makse ja ligikaudu 25 miljardit eurot tollimakse. 75 % kogutud tollimaksudest läheb ELi eelarve rahastamiseks, mis moodustab 8 % ELi eelarve tuludest. Ajal, mil vajadus avaliku sektori investeeringute järele on suurenenud, on strateegiliselt oluline anda ELi tolliasutustele vahendid ELi ja liikmesriikide finantshuvide kaitsmiseks. Ühtlasi kaitsevad tollitariifid ja muud kaubandusmeetmed ELi ebaausate kaubandustavade eest. Tolli roll ELi kaitsmisel ulatub üha kaugemale tariifidest, sest koos teiste asutustega tagatakse näiteks tervishoiu-, keskkonna-, julgeoleku- ja ohutusnõuete järgimine, eelkõige keeldude ja piirangute kaudu,⁵ näiteks ebaseadusliku narko- ja tulirelvakaubanduse puhul.

2020. aastate algust on iseloomustanud geopoliitilisel maastikul toimunud tektoonilised muutused, mis on põhjustanud häireid üleilmsetes tarneahelates, rõhutades taas, et EL peab kindlaks tegema oma strateegilised sõltuvused ja neid vähendama. Seda tuleks teha erinevate meetmete abil, nagu on sätestatud ELi rohelise kokkuleppe tööstuskavas⁶. Selleks et ELi ettevõtjad saaksid uuel ajastul edu saavutada ning säilitada ja arendada tootmisvõimsust ühtsel turul, eelkõige kriitilise tähtsusega tööstusharudes, on väga oluline tagada võrdsed tingimused kolmandate riikide tootjatega. Rahvusvaheline konkurents kaubanduspartnerite vastastikuse kasu nimel saab toimida vaid siis, kui eeskirju kohaldatakse ja nende täitmine tagatakse. Võitlus ebaausa konkurentsi ja selliste tootmismeetodite vastu, mis kahjustavad ELi tervise-, ohutus- ja julgeolekustandardeid või kasutavad ära keskkonda või sunniviisilist tööjõudu, on kasulik nii ELile kui ka tema kaubanduspartneritele.

Hästi toimiv tolliliit on seega ELi konkurentsivõime, kestlikkuse ja vastupanuvõime seisukohast äärmiselt oluline. Reformitud ja tugevdatud tolliliit tagab ühtse turu terviklikkuse, aidates säilitada ELi konkurentsivõime rohe- ja digipöörde toimumisel.

¹ [Poliitilised suunised järgmisele Euroopa Komisjonile \(2019–2024\)](#), juuli 2019, lk 16.

² Hinnatuna ostujõu pariteedis, IMFi maailmamajanduse väljavaade.

³ [Rahvusvaheline kaubavahetus – Statistics Explained \(europa.eu\)](#).

⁴ [ELi tolliliit – ainulaadne maailmas \(europa.eu\)](#).

⁵ Euroopa Komisjon, maksunduse ja tolliliidu peadirektoraat, [ELi keeldude ja piirangute integreeritud loetelu](#): esialgne ajakava ja loetelu seisuga 1.1.2022, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2022.

⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Rohelise kokkuleppe tööstuskava kliimanetraalsuse ajastuks“ (COM(2023) 62 final).

Kaupade tarneahelate tõhus järelevalve ja kontroll ELi välispiiril on seetõttu rohkem kui kunagi varem ELi jaoks strateegilise tähtsusega.

2. TOLL ÜLEMINEKUPERIOODIL JA SURVE ALL

*Euroopa toll ei toimi praegu veel ühtsena. Seega on tolliliit üksnes nii tõhus kui selle nõrgim lüli. Aastate jooksul tehtud järkjärgulised muudatused olid vajalikud [...]. Sellest hoolimata ei ole need kiiresti muutuvast maailmas piisavad, et lahendada tolli ees seisvaid probleeme. Tolliliit ei täida oma eesmärki. **Tolli tulevikku käsitlev eksperdirühm**⁷*

Vaatamata praeguse raamistiku piirangutele on toll tegutsenud hiljutiste kriiside ajal edukalt ja kiiresti. Tollil on olnud oluline roll ELi koordineeritud ja jõulises reageerimises Venemaa provotseerimata sissetungile Ukrainasse: alates ekspordikeeldude (sealhulgas kahesuguse kasutusega kaupade ja sõjaliste kaupade suhtes) ja impordikontrolli jõustamisest kuni humanitaarabi toetamiseni tollimaksuvabastuste ja roheliste koridoride kaudu. See toimus vaid aasta pärast seda, kui tollil oli COVID-19 pandeemia ajal otsustav roll elupäästvate vaktsiinide ja meditsiiniseadmete transiidi jälgimisel, kohanedes samas häiritud ja muutuvate üleilmsete tarneahelatega. Samal ajal muutis Ühendkuningriigi EList väljaastumisele järgnenud üleminekuperioodi lõpp 2021. aastal tolliliidu piire, mis oli tohutu väljakutse, kuid toll sai sellega edukalt hakkama.

Siiski tõid need kriisid esile ka vaieldamatu vajaduse struktuurilise moderniseerimise järele, et muuta ELi toll Euroopa Liidu strateegiliseks võimekuseks. Kehtiva liidu tolliseadustiku⁸ ja sellest tuleneva juhtimisraamistiku kohaselt kuuluvad tollialased õigusaktid ja ühtsed tariifid ELi ainupädevusse, samas kui liikmesriigid vastutavad rakendamise eest, eelkõige riskijuhtimise ja kohapealse kontrolli kaudu. Euroopa Kontrollikoja sõnul toob selline süsteem kaasa märkimisväärsed ja suures osas soovimatuid lahknevusi tollialaste õigusaktide kohaldamisel liikmesriikides, mis nõrgendab tolliliitu, kahjustab ELi finantshuve ja võimaldab nõudeid mittetäitvatel ettevõtjatel suunata oma impordi läbi ELi piiripunktide, kus tehakse vähem tollikontrolli⁹. Samu puudusi ja lünki kasutavad ära ka nõuetele mittevastav kaubandus ja organiseeritud kuritegelikud operatsioonid, mis õhustavad ELi julgeolekut ja ühtse turu terviklikkust. Sõltumatud uuringud näitavad järjepidevalt, et imporditud toodete nõuetele mittevastavus on suur eri tootmissektorites, nagu kemikaalid¹⁰ ja manguasjad¹¹. ELi sisenevad nõuetele mittevastavad tooted takistavad nõuetele vastavate ettevõtete konkurentsivõimet ning kujutavad endast tõsist ohtu ELi tarbijate tervisele ja elule ning toodetega seotud vigastused ja enneaegsed surmad põhjustavad kahjukannatajatele mõõtmatu valu. Hiljutises aruandes leiti, et 95 % internetipõhiste kauplemiskohtade kaudu müüdavatest toodetest ei vasta kemikaale käsitlevatele õigusaktidele erineval viisil¹². Sellega seoses on ühiskondlikud kulud hinnanguliselt 76,6 miljardit eurot aastas¹³.

⁷ „Putting more Union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe“ (Rohkem liitu Euroopa tollis – kümme ettepanekut, mille abil ELi tolliliit geopoliitilise Euroopa jaoks sobivaks muuta), [eksperdirühma aruanne ELi tolliliidu reformi kohta](#), Brüssel, märts 2022.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (ELT L 269, 10.10.2013, lk 1–101).

⁹ Kontrollikoja eriaruanne nr 04/2021: „[Tollikontroll: ebapiisav ühtlustamine kahjustab ELi finantshuve](#)“.

¹⁰ REACH- ja CLP-määruse täitmise tagamise aruande kohaselt ei vasta kuni 28 % impordist REACH- ja CLP- (klassifitseerimise, märgistamise ja pakendamise) määrusele. Euroopa Keemiatööstuse Nõukogu (CEFIC) hiljutise aruande kohaselt pärines 2020. aastal 80 % keelatud või piiratud kasutusega kemikaale sisaldavatest nõuetele mittevastavatest toodetest väljastpoolt ELi/EMPd.

¹¹ Aastatel 2016–2021 tingisid ELi turul leitud ohtlikud manguasjad rohkem kui veerandi kõigist RAPEXi / Safety Gate'i hoiatustest, kusjuures märkimisväärne osa ohtlikest manguasjadest on pärit kolmandatest riikidest (85 % Hiinast).

¹² [Euroopa Keskonnabüroo aruanne veebiplatvormide kohta](#): roll ja vastutus ökodisainipoliitikas.

¹³ Mõjuhinnang, mis on lisatud dokumendile „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse üldist tooteohutust“ (SWD (2021) 168 final).

Tollile langeb üha rohkem ülesandeid. Viimastel aastatel on EL kokku leppinud märkimisväärses arvus väga ambitsioonikates õigusaktides, millega kehtestatakse keskkonna-, ohutus-, tervise-, sotsiaal- ja digistandardid, mis kujundavad ettevõtjate tegevust ühtsel turul ja väljaspool seda. Hiljutised näited on üldise tooteohutuse määrus,¹⁴ määrus ELi põhjustatud raadamise ohjeldamiseks,¹⁵ sunniviisilise töö abil valmistatud toodete keelustamise määrus,¹⁶ ELi piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism¹⁷ ning Euroopa ligipäasetavuse akt¹⁸. Praeguseks peavad kaubad vastama rohkem kui 370 ELi õigusaktile, mille täitmise tagamise kohustus on tollil. Keelde ja piiranguid käsitlevate ELi õigusaktide täitmise tagamisega seotud ülesannete pidev suurenemine on põhjustanud tollile märkimisväärset survet. Lisaks ei ole ELil ilma tarneahela keskse järelevalveta täielikku ülevaadet ja kontrolli selle üle, millised kaubad sisenevad ühtsele turule ja millised sealt väljuvad. See mitte ainult ei nõrgenda ELi valdkondliku poliitika usaldusväärsust, vaid piirab ka ELi positsiooni geopolitiilise osalejana.

Seda probleemi süvendab kaubandusmahtude järsk suurenemine, mis on suuresti tingitud e-kaubanduse erakordsest kasvust, mis tekitab ekspotentsiaalselt palju väikese väärtusega kaupade väikepakke. 2017. aasta e-kaubanduse käibemaksureformiga, mille eesmärk oli reageerida e-kaubanduse järsule kasvule, tehti mitu lihtsustust maksu kogumiseks e-kaubanduse tehingutelt ja kaotati imporditud kaupade käibemaksuvabastus¹⁹. Kuigi reformiga ei kaotatud tollimaksuvabastust alla 150 euro väärtusega kaupadelt, kehtestati sellega kohustus esitada elektrooniline tollideklaratsioon, mis tõi 2022. aastal kaasa miljard täiendavat tollideklaratsiooni, mis lisandusid standardsetele tollideklaratsioonidele, mille arv on juba peaaegu kahekordistunud 376,8 miljonilt ühikult 2019. aastal 691,5 miljonile ühikule 2021. aastal. Lisaks on kuni 150 euro väärtusega kaupade tollimaksuvabastuse säilitamine jätnud ruumi selle künnise süstemaatiliseks kuritarvitamiseks kaubasaadetiste väärtuse tegelikust väiksemana näitamise ja osadeks jagamise kaudu. Tollimaksude vältimiseks on ligikaudu 65 % e-kaubanduse saatetise väärtust näidatud tegelikust väiksemana²⁰ ning ühtlasi näitavad uuringud, et 66 % internetist ostetud toodetest ei vasta ELi ohutusnõuetele²¹. E-kaubanduse kaupade käibemaksu- ja tolliprotseduuride erinevus muudab süsteemi asjaosaliste jaoks keeruliseks. Praegu ei ole tollil vahendeid rahvusvahelise kaubanduse eeskirjade nõuetekohase täitmise tagamiseks piiriülese e-kaubanduse puhul. E-kaubanduse jaoks on vaja kohandatud tollikorda.

2013. aasta tollireformiga, mis jõustus 2016. aasta mais, viidi ELi toll üle paberivabale, integreeritud ja täielikult elektroonilisele keskkonnale. Reformi IT-komponent on käimas ja see viiakse lõpule 2025. aasta lõpuks. Selles keskendutakse olemasolevate protsesside digiteerimisele ilma aluspõhimõtteid muutmata. Kuid nagu juba märgitud teatises

¹⁴ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse üldist tooteohutust ja millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1025/2012 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 87/357/EMÜ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/95/EÜ (COM(2021)346).

¹⁵ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse teatavate raadamise ja metsade degradeerumisega seotud kaupade ja toodete liidu turul kättesaadavaks tegemist ja liidust eksportimist ning millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 995/2010 (COM(2021) 706).

¹⁶ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega keelatakse sunniviisilise töö tulemusena valminud tooted liidu turul (COM(2022) 453).

¹⁷ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse piiril kohaldatav süsinikdioksiidi kohandusmehhanism (COM(2021) 564 final).

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/882 toodete ja teenuste ligipäasetavusnõuete kohta (ELT L 151, 7.6.2019, lk 70).

¹⁹ Nõukogu 5. detsembri 2017. aasta direktiiv (EL) 2017/2455, millega muudetakse direktiivi 2006/112/EÜ ja direktiivi 2009/132/EÜ seoses teatavate käibemaksukohustustega teenuste osutamise ja kaupade kaugmüügi puhul (ELT L 348, 29.12.2017, lk 7).

²⁰ Konsultatsioonifirma Copenhagen Economics (2016), Euroopasse importimine e-kaubanduse teel: käibemaks ja tollikäitlus.

²¹ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf

„Tegevuskava, et viia tolliliit järgmisele tasemele“,²² mida nõukogu oma 2020. aasta detsembri järeldustes laialdaselt toetas, on vaja viia lõpule liidu tolliseadustiku rakendamine, mis ei ole aga tekkivate probleemide lahendamiseks piisav. Samuti rõhutas Euroopa Parlament tolli IT-süsteemide 2025. aastaks täieliku digiteerimise tähtsust, kuid nõudis täiendavaid reforme, et parandada liidu tolliseadustikku ja kohandada seda eelkõige e-kaubandusest tulenevate probleemide ja ohtude kõrvaldamiseks²³. Praegune lähenemisviis riiklike IT-süsteemide ühendamiseks ELi tasandil on jõudnud oma piirini. Lisaks sellele, et 27+1 IT-süsteemi arendamine ja hooldamine ning kaubanduse ühendamine erinevate riiklike süsteemidega on kulukas, on muutustega kohanemise kiirus aeglane ja tolliandmed endiselt killustatud.

3. JÄRGMINE TASAND – REFORMI ALUSPÕHIMÕTTED JA PÕHIJOONED

Tolliliidu muutmiseks nii, et see peaks vastu järgmistel aastakümnetel, on komisjon nüüd esitanud ettepaneku tolliliidu kõige ambitsioonikama ja ulatuslikuma reformi kohta alates selle sünnist 1968. aastal, mis põhineb kolmel aluspõhimõttel.

1. **Tõhus tolliliit** koos lihtsustatud ja ajakohastatud tolliprotseduuridega, nii et seaduskuulekad ettevõtjad saaksid kasu kaubandusvõimalustest, olles kindlad, et nende konkurendid järgivad samuti mitmesuguseid tollieeskirju, olenemata sellest, kus kaubad ELi sisenevad.
2. **Geopoliitiline tolliliit**, mis suudab paremini kaitsta ELi ja selle liikmesriikide finantshuve ning ELi julgeoleku-, ohutus-, tervise-, majandus- või keskkonnaalaseid huve ja väärtusi, koordineerida kaubanduspiiranguid ja kujundada rahvusvahelist tollikoostööd, koondades keskse tasandi pädevuse ja eksperditeadmised ELi Tolliametisse.
3. **Paindlik ja tulevikukindel tolliliit**, mis kohandub paindlikult muutustega tarneahelates, olgu siis tegemist rohe- ja digipöördega praegusel kümnendil või tarneahela juhtimise tulevaste arengutega. Seda toetab uus ELi tolliandmekeskus, mis on kavandatud selleks, et areneda aja jooksul koos uute tollitoimingute nõuetega, erinevalt traditsioonilistest IT-süsteemidest, mis on loodud ainult konkreetsete protsesside ja eesmärkide jaoks.

Tekstikast 1. Tollireformist lühidalt

Reformi eesmärk on luua kulutõhusam ja tulemuslikum tolliliidu koostööraamistik, mis põhineb **ELi tolliasutuste ning tolli ja ettevõtjate vahelisel uuel partnerlusel** ning millel on kaks üldeesmärki:

- (i) **vähendada** lihtsustatud ja ajakohastatud protseduuride abil **nõuete täitmisega seotud kulusid** tolliasutuste ja ettevõtjate jaoks (4. peatükk);
- (ii) võimaldada ELi tollil **paremini kaitsta ELi ja selle liikmesriikide ning ühtse turu finants- ja mittefinantshuve**, tuginedes ühisele, kogu ELi hõlmavale riskijuhtimisele ja ühtlustatavatele kontrollidele (5. peatükk).

Need kaks eesmärki on omavahel lahutamatult seotud. Mida rohkem kontrollisuuutlikkust tugevdatakse, seda rohkem saab protseduure lihtsustada. Mida rohkem protseduure lihtsustatakse, seda rohkem on võimalik eraldada vahendeid ebaseadusliku kaubanduse vastu

²² Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele „Tegevuskava, et viia tolliliit järgmisele tasemele“ (COM(2020) 581 final).

²³ Euroopa Parlamendi 18. jaanuari 2023. aasta resolutsioon ühtse turu 30. aastapäeva kohta: saavutatut tähistamine ja edasise arengu väljavaade ([2022/3015\(RSP\)](#)).

võitlemiseks. Selle eesmärgi saavutamiseks tehakse reformiga ettepanek luua kaks olulist asutust: ELi Tolliamet ja ELi tolliandmekeskus.

ELi Tolliameti (vt ka tekstikast 5) peamine ülesanne on koondada praegu üle ELi hajutatud **eksperditeadmised ja pädevused**, et juhtida, koordineerida ja toetada ELi liikmesriikide tolliasutusi. See võimaldab tugevdada tarneahela järelevalvet, kusjuures ELi ja liikmesriikide tasandi tolliasutused **tegutsevad** ELi välispiiril kaupade kontrollimisel **ühtsena**.

Uuest **ELi tolliandmekeskest** (vt ka tekstikast 3) saab tolliliidu esindus- ja juhtüksus ning keskuse loomine on järelevalve tugevdamise ja menetluste lihtsustamise eeltingimus. Aja jooksul integreeritakse ja asendatakse sellega olemasolev tolli IT-taristu ning suurendatakse samal ajal koostalitlusvõimet seotud poliitikavaldkondadega (vt ka 6. peatükk). Seega **säästavad** EL ja selle liikmesriigid praeguse olukorraga võrreldes **aastas miljardeid IT arendus- ja hoolduskulusid**²⁴.

Kauplejate jaoks vähenevad nõuete täitmisega seotud kulud tänu lihtsustatud protseduuridele ligikaudu 2,7 miljardi euro võrra aastas. Lisaks tagatakse reformiga ELis mitu miljardit lisatulu, sest vähendatakse maksu- ja tollipettusi ning võideldakse väärtuse tegelikust väiksemana näitamise vastu. Kohandatud e-kaubanduse kord toob samuti kaasa lisatulu, mis on hinnanguliselt üks miljard eurot aastas.

4. LIHTSAMAD TOLLIPROTSEDUURID – UUS TOLLI JA ETTEVÕTJATE PARTNERLUS

Reform hõlmab kolme lihtsustamistasandit. Esimesed meetmed vähendavad kõigi kauplejate jaoks tolliformaalsusi, vähendamata tollikontrolli suutlikkust. Teist lihtsustuste kogumit kohaldatakse ainult valitud „Trust and Check“ (usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutsevate) kauplejate suhtes, tuginedes olemasolevale volitatud ettevõtjate²⁵ kontseptsioonile ja seda täiustades. Reformiga kehtestatakse e-kaubanduse jaoks kohandatud tollikord, et vähendada e-kaubanduse nõuete täitmisega seotud kulusid ja tagada tarbijate jaoks täielik läbipaistvus. Tollireformi üldine juhtpõhimõte on läbipaistvus: mida läbipaistvamad on kauplejad oma tarneahelate osas, seda vähem on vaja tolli sekkumist kohapeal. See kujutab endast tolli ja ettevõtjate vahelistes suhetes olulist muutust, mis vähendab haldusformaalsusi ja tarbetut bürokraatiat, suurendades samal ajal riskijuhtimissuutlikkust.

Tekstikast 2. Olulised lihtsustused ettevõtjate ja tolliasutuste jaoks

Reformiga tehtavad peamised lihtsustused on järgmised.

- **ELi ühtne liides.** Tolliandmed tuleb esitada ainult ELi tolliandmekeskusele, selmet esitada neid erinevatele liidestele, mis tulenevad praegu kogu ELis kasutusel olevast **111 eraldi süsteemist**. Kuna teave pärineb stabiilsetest tarneahela andmetest, tuleb mitme saadetise puhul esitada tõendavad dokumendid ainult üks kord. Standarddeklaratsioonide esitamise kohustus kaotatakse ja asendatakse asjaomaste osaliste kohustusega teha asjaomane teave õigel ajal kättesaadavaks. Sellisel viisil võib nõuetele vastav kaup liikuda ilma tolli sekkumiseta²⁶.
- **Tolli ühtne kontaktpunkt.** „Trust and Check“ (usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutsevatel) kauplejatel on kogu ELis tegutsemise ajal **partneriks üksainus tolliasutus**. Selle asemel, et ajada asju kuni 27 riigi tolliasutustega, kellel on erinevad

²⁴ Kasutegurid ja kulude kokkuhoid on veelgi märgatavamad võrreldes vastupidise stsenaariumiga, mille kohaselt andmekeskused võetakse koordineerimata kasutusele riikide tasandil, mis killustaks tolliliitu veelgi.

²⁵ Volitatud ettevõtja staatus on tolliasutuste väljastatud standardluba. See tõendab, et ettevõtja on täitnud teatavaid standardeid, näiteks seoses ohutuse ja turvalisuse, tollieeskirjade järgimise ja maksevõimega.

²⁶ See ei hõlma kaupu, mille suhtes kohaldatakse piiranguid.

tavad, vahetavad kauplejad oma asukohas teavet ühe tolliasutusega, mida võimaldab ELi tolliandmekeskus. Seda lähenemisviisi võib pärast põhjalikku läbivaatamist 2035. aastal laiendada kõigile kauplejatele.

- **Lihtsamad ja läbipaistvamad e-kaubanduse impordiprotsessid.** Platvorme käsitatakse müüdavate kaupade importijatena ja nad peavad sellest müügist tollile teatama. See tagab täieliku läbipaistvuse ELi kodanike jaoks, kes ei seisa enam silmitsi posti- või kullerfirmade ootamatute tasudega nõuete täitmise eest.
- **Lihtsustatud neljaastmeline meetod väikese väärtusega kaupade tollimaksude arvutamiseks.** Reformiga võetakse kasutusele uus süsteem väikese väärtusega saadetiste jaoks, mis lihtsustab oluliselt väikese väärtusega kaupade klassifitseerimist ja hindamist, tekitamata seejuures võimalusi pettusteks. See võimaldab kaotada tollimaksuvabastuse kuni 150 euro väärtusega kaupade puhul, mis on praegu tolli- ja käibemaksupettuste allikas.

Tolliprotsessid kajastavad rahvusvahelise kaubanduse keerulist reaalsust, hõlmates paljusid osalejaid, nagu tarnijad, kauplejad, vedajad ja teenuseosutajad. Tänapäeval kogutakse teavet mitme deklaratsiooniga iga kaubasaadetise kohta selle suurusest olenemata ning erinevates etappides: enne sisenemist või väljumist, saabumisel, ajutisel ladustamisel ja kauba tolliprotseduurile suunamisel. Deklarant peab olema tuttav kuni 27 erineva riikliku IT-keskkonnaga. Samuti võidakse temalt nõuda tõendavaid dokumente, mis on seotud kaupade päritolu või tootmisega, olenevalt nende laadist, näiteks kui nende tootmisel võib tekkida oht, et rikutakse ELi keeldude ja piirangutega seotud õigusakte (nt metsa geolokaliseerimine, et vältida raadamise vastu, või teave tootjate kohta, kes on süüdi mõistetud sunniviisilise töö kasutamise eest). Formaalsused ja mitmesugused protsessid on seotud halduskuludega ja lähevad kaubandusele kalliks maksma.

Samas saab toll eeskirjade täitmise tagada vaid siis, kui ta teab eelnevalt, milline kaup väljub või saabub, ning saab otsustada, kas ja kus on vaja sekkumist ja kontrolli. Ideaalses maailmas oleksid nõuetele vastavate kaubavoogude tolliprotseduurid seega lihtsad, kättesaadavad ja täielikult automatiseeritud. Sellisel juhul saaks toll suunata oma ressursid paremini riskidele ja teha kontrollide kõige vähem häirival viisil. Selleks peab tolli tähelepanu kese nihkuma üksikute saadetiste nõuetele vastavuse protsessilt kogu tarneahela probleemidele ja riskidele, tuginedes talle kättesaadavale teabele. Tollireform tugevdab seega tolli suutlikkust jälgida tarneahelaid ja sekkuda, kui see on vajalik (vt ka 5. peatükk). Koostalitlusvõime muude asjakohaste andmebaasidega, mis võimaldavad luua ühendusi näiteks ELi tollivaldkonna ühtse teeninduskeskkonna sertifikaate käsitleva teabe vahetamise süsteemi ja digitaalse tootepassi²⁷ registri vahel, aitab lihtsustada tollikontrolle ja nõuete täitmise tagamist, pakkudes standardteavet elektroonilisel kujul.

Tekstikast 3. ELi tolliandmekeskus – tööstusandmete revolutsiooni omaksvõtmine

ELi tolliandmekeskusest saab tolliliidu esindus- ja juhtüksus. Andmekeskus kogub, töötleb, ühendab ja säilitab kõiki asjakohaseid andmeid, määratledes seeläbi uuesti teabe esitamise, tollijärelevalve eesmärgil kasutamise ja partnerasutustega jagamise viisi. Samuti viib see läbi ELi tasandi riskianalüüsi. ELi tolliandmekeskus on oluline vahend ja eeltingimus järgmise puhul.

- **Lihtsustatud protseduurid ja nõuete täitmisega seotud kulude vähenemine** nii ettevõtjate kui ka ametiasutuste jaoks. Tollile teabe edastamisel saab võtta otse ühendust ELi tolliandmekeskusega, mitte mitme riikliku süsteemiga. See võimaldab dokumentide

²⁷ Nagu on sätestatud ettepanekus võtta vastu määrus, millega kehtestatakse kestlike toodete ökodisaininõuete sätestamise raamistik ja tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2009/125/EÜ (COM(2022) 142 final).

mitmekordset esitamist ning stabiilse teabe saab esitada üks kord ja taaskasutada seda järgneva impordi või ekspordi puhul.

- Tsentraliseeritud andmetel põhinev **ühine, kogu ELi hõlmav riskianalüüs, mis toetab kontrollisoovitusi** ning kaitseb tõhusamalt ja tulemuslikumalt ELi välispiiri kaupade osas (5. peatükk). ELi tolliandmekeskusele esitatud teavet kasutatakse ELi ja liikmesriikide riskianalüüsides. Lisaks ELi Tolliametile on juurdepääs ELi tolliandmekeskusele ka riiklikel asutustel, komisjonil, OLAFil, Euroopa Prokuratuuril ning teatavatel tingimustel Europolil ja Frontexil, mis suurendab oluliselt nende analüüsisuutlikkust. See võimaldab saada kogu ELi hõlmava ülevaate riskidest ja tähendab, et riskidega saab tegeleda kogu ELis, olenemata sellest, kus kaubad sisenevad, toetades seeläbi ELi ja liikmesriikide riskijuhtimist.

4.1 Lihtsustamine kõigi kauplejate jaoks

Praeguses süsteemis vastutab tolliformaalsuste eest tavaliselt deklarant, kes ei pea tingimata olema importija ega eksportija. Uues süsteemis seotakse iga saadetis **ühe ettevõtjaga, kes vastutab tollimaksu- ja toote-eeskirjade täitmise eest**. Importijad ja eksportijad vastutavad kohaldatavate tolli- ja muude maksude tasumise eest ning tagavad erinevate protseduuriliste ja õiguslike nõuete täitmise.

Selle **innovaatilise uue partnerluse** raames saavad ettevõtjad esitada teavet, mida nad tavaliselt peavad tollile oma impordi ja ekspordi kohta esitama, otse ühe IT-liidese – ELi tolliandmekeskuse – kaudu. Kaupade liikumisega seotud eri osalejad, näiteks vedajad või laoettevõtjad, sisestavad samuti oma asjakohased andmeelemendid uue vahendi abil. Rõhku pannakse esmaste andmete kogumisele kaubandus- ja ärisüsteemidest, veebiplatvormidest ja muudest allikatest, vähendades täiendavalt tuginemist kolmandate isikute andmetele ja tolliprotsessidele üldiselt. Tarneahelaid puudutava stabiilse teabe, mis lähiajal eeldatavasti ei muutu, võib esitada üks kord ja taaskasutada seda järgneva impordi või ekspordi puhul. Aja jooksul kujuneb sellest täielik ülevaade ettevõtjate tarneahelatest ja tegevusest.

Selle partnerlusega ei tekitata uusi lünki, mida kuritegevus saaks ära kasutada: tollil on reaalajas kogu vajalik teave selle kohta, millised kaubad saabuvad ja millal (vt ka 5. peatükk). Tolli riskianalüüsi tugevdamiseks kogutakse paremaid andmeid tarneahela kohta ja võetakse kasutusele ELi tasandi riskianalüüs, et võidelda piiriüleste pettuste vastu, ning seda võib teatavatel tingimustel kasutada ohu hindamise analüüsides, mille koostavad teised liidu ametid, sealhulgas Europol ja Frontex, oma pädevuse piires. Tollil on ülevaade käimasolevast kaubandusest ja tarneahelatest. Koos partnerasutustega võib ta vastavalt iga saadetise riskianalüüsile sekkuda enne laadimist, sisenemisel, veo ajal või sihtkohas.

4.2 Lihtsustused „Trust and Check“ (usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutsevatele) kauplejatele

Väike rühm valitud „Trust and Check“ (usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutsevaid) kauplejaid saab kasu veelgi suurematest lihtsustustest, mis vähendavad paberitööd ja tolliformaalsusi miinimumini²⁸. Läbipaistvad kaubavood saavad liikuda nn rohelistes koridorides kaudu ilma formaalse tollialase suhtluseta ja halduskoormuseta ning toll nõuab kontrolli ainult vajaduse korral. „Trust and Check“ kauplejate põhimõtte tugineb praegusele volitatud ettevõtja staatusele, seda ajakohastades ja tugevdades. Nagu volitatud ettevõtjad, peavad ka „Trust and Check“ kauplejad vastama mitmele kriteeriumile, mille eesmärk on tagada, et nad on *usaldusväärsed* ettevõtjad, näiteks neil on puhas juriidiline taust,

²⁸

Seevastu peab jääma kehtima kohustus esitada teatavat minimaalset laadimis- ja saabumiseelset teavet.

kõrgetasemeline kontroll oma tegevuse ja tarneahela üle ning maksevõime. Lisaks peavad nad kasutama elektroonilist süsteemi, mis teeb ELi tolliandmekeskuse kaudu kättesaadavaks reaajas andmed nende saadetiste liikumise ja kõigi asjaomaste nõuete täitmise kohta.

Kuna ELi tollil on **täielik tarneahela ülevaade „Trust and Check“ kauplejate kohta**, võib toll anda neile loa teha teatavatel tingimustel enesekontrolli oma kauba nõuetele vastavuse üle, vabastada kaup tolliasutuste nimel ja maksta korrapäraselt tollimakse, esitamata iga saadetise kohta tehingupõhiseid tollideklaratsioone. Toll saab pidevalt teha riskianalüüsi ja kontrollida teavet ning taotleda tollikontrolli, kui ta seda vajalikuks peab. Saadud teabe kvaliteet, sidusus ja täpsus võimaldavad jälgida ettevõtja usaldusväärsust. Vajaduse korral võib toll „Trust and Check“ loa tühistada või peatada, kui „Trust and Check“ kaupleja ei vasta enam loa saamise kriteeriumidele või kui tegemist on väärkäitumisega.

4.3 Kohandatud tollikord e-kaubanduse jaoks

Tuginedes käibemaksukorra edukale ajakohastamisele,²⁹ kehtestatakse selle reformiga e-kaubanduse jaoks kohandatud tollikord³⁰. 2017. aastal leppisid ELi liikmesriigid kokku, et alates 2021. aastast kaotatakse kuni 22 euro väärtusega imporditud kaupade käibemaksuvabastus, et kohandada käibemaksueeskirju kaupade kaugmüügi tegeliku olukorraga, mis oli tingitud e-kaubanduse erakorralisest kasvust. Enne reformi oli e-kaubandus suur pimeala. Väikese väärtusega kaupu ei deklareeritud tollile, mistõttu puudus täielikult tarneahela järelevalve. Alates 2021. aasta juulist kuuluvad kõik imporditud kaubad käibemaksuga maksustamisele ja nende kohta tuleb esitada digitaalne tollideklaratsioon. See hõlmab kaupu, mille väärtus on kuni 150 eurot ja millelt praegu tollimaksu tasuda ei tule.

Kehtestatakse uued protseduurid, et veelgi lihtsustada praegust korda ja viia see kooskõlla e-kaubanduse käibemaksueeskirjadega. Kuna tollil ei ole vahendeid rahvusvahelise kaubanduse eeskirjade täitmise nõuetekohaseks tagamiseks piiriülese e-kaubanduse valdkonnas, **muudetakse digiplatvormid importijateks** (tarbijate asemel) ning neid peetakse vastutavaks kõigi tolliformaalsuste ja -maksete eest. Nad nõuavad tollimaksud müügi hetkel sisse ja maksavad need vastavatele liikmesriikidele, nagu nad juba teevad käibemaksu puhul³¹.

Lisaks võetakse läbivaadatud ühises tollitariifistikus kasutusele **lihtsustatud meetod** tarbijatele kaugmüügi teel müüdavate **väikese väärtusega kaupade** suhtes kohaldatavate imporditollimaksude arvutamiseks. Koos ELi tolliandmekeskuse kasutamisega peaks see lihtsustatud meetod kompenseerima e-kaubanduse korra halduskulude võimaliku suurenemise. Meetod põhineb **neljaastmelisel süsteemil**, mille vastavad väärtuselised tollimaksumäärad³² on 5 % (nt mänguasjad, majapidamistarbed), 8 % (nt siiditooted, klaasnõud), 12 % (nt söögiriistad, elektrimasinad) ja 17 % (nt jalatsid). See lihtsustab eeskirju sarnaselt sellega, mida rahvusvahelised partnerid, näiteks Kanada,³³ juba praktiseerivad, kõrvaldades samas lünga, mille tõttu jääb ELi eelarvesse saamata vähemalt üks miljard eurot tulu.

²⁹ Joonealune märkus 9. Vt ka käibemaksu käsitlevad [ELi õigusaktid \(europa.eu\)](https://europa.eu).

³⁰ Uute eeskirjade puhul võetakse nõuetekohaselt arvesse mitmepoolseid läbirääkimisi WTOs või digipartnerlusi, mis on sõlmitud Jaapani, Korea ja Singapuriga.

³¹ Platvormid vastutavad ka selle tagamise eest, et kaugmüüjad registreerivad tootjavastutusorganisatsioonides kaubad, mille suhtes kohaldatakse laiendatud tootjavastutust, et tagada teiste müüjatega võrdsed tingimused.

³² „Maks, mida kohaldatakse protsendina imporditavate teenuste või kaupade väärtusest, mitte nende kaalust või ühikute arvust“.

³³ Vt https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/canada_sept21_e.pdf.

Kuna toll saab platvormidelt asjakohast teavet kogu müügi kohta, **võimaldavad uued eeskirjad tollil paremini tagada tootenõuete täitmise**. Kui tollil tekib seoses pakiga probleem, saab ta täiendavalt uurida, kas tegemist on üksikjuhtumi või süsteemse probleemiga. Lisaks võiks toll aidata tagada **digiteenuste määruses**³⁴ sisalduvate uute vastutuseeskirjade täitmise.

Uutes eeskirjades täpsustatakse ka vastutust impordiprotsessis, suurendades seeläbi e-kaubanduse läbipaistvust. See kaitseb ELi kodanikke ebameeldivate üllatuste eest, nagu ootamatud kulud ja koormavad tolliformaalsused. Tarbijad saavad läbipaistvalt teada oma internetiostu kogumaksumuse ja maksavad selle eest korraga, nagu nad juba teevad käibemaksu puhul. Lisaks on tarbijatel suurem kindlus, et ostetavad tooted ei kahjusta neid ega keskkonda, mis motiveerib ettevõtjaid säästvalt tootma.

5. TARNEAHELA JÄRELEVALVE GEOSTRATEEGILISE SUUTLIKKUSENA – UUS LÄHENEMISVIIS RISKIDE JUHTIMISEKS ELI PIIRIL KAUPADE PUHUL.

Tekstikast 4. ELi uue riskijuhtimisraamistiku põhivõimekused

Reformiga kehtestatakse ELi uus juhtimisraamistik, mis hõlmab liikmesriike, komisjoni, uut ELi Tolliametit (vt ka tekstikast 5), turujärelevalvet ja muid asjaomaseid asutusi. Oluline on, et uus partnerlus ettevõtjatega toetab uut juhtimisraamistikku.

Reformiga luuakse neli võimekust, mis on olulised riskijuhtimiseks, et kaitsta ELi ühist piiri kaupade puhul.

1. **Uue ELi Tolliameti keskne riskianalüüsivõimekus**, kasutades ära **ELi tolliandmekeskuse** uut andmehulka.
2. Mehhanism, millega tagatakse **riskijuhtimise ja kontrolli ühtlasem rakendamine** kogu ELi ühisel piiril kaupade puhul.
3. Ühtset turgu ja tolliliitu haldavate **eri asutuste koostööraamistik**.
4. **Ühise seisukoha** kujundamise protsess **riskide prioriseerimiseks**.

Vajaduste ja ressursside tasakaalustamiseks põhineb tollikontroll suures osas automatiseeritud ja sihipärasel riskijuhtimisel. Praegu kasutavad liikmesriigid selleks riiklike süsteeme koos riiklike andmetega, ilma kogu ELi hõlmava tarneahela järelevalveta. Hetkel ei ole liikmesriikidel ega komisjonil riskijuhtimise ja kontrolli jaoks täielikku kogu ELi hõlmavat ülevaadet saadetistest, ettevõtjatest või tarneahelatest.

Kontrollikoda on tuvastanud struktuurseid probleeme ja puudusi **finantsriskide** juhtimises, mis kahjustavad ELi finantshuve. Riskijuhtimisel ELis puuduvad olulised omadused, nagu: *kogu ELi impordi andmetel põhinev kogu ELi hõlmav analüüs, asjakohased andmekaevetehnikad ning asjakohased meetodid, mille abil käsitleda importi mõjutavaid finantsriske, mis tulenevad e-kaubandusest. Tollikontrolli ühetaoline kohaldamine liikmesriikides on vajalik selleks, et takistada petturitest importijatel kasutada nõrgema kontrolliga piiripunkte.*

Tollil on veelgi vähem vahendeid **mittefinantsriskide** juhtimiseks: praegune riskijuhtimisraamistik ei kajasta piisavalt selliste ELi õigusaktide kasvavat arvu ja keerukust, mille kohaselt toll peab kontrollima imporditud toodete nõuetele vastavust. Sünergia seotud poliitikavaldkondadega jääb kasutamata. Puudub ühine lähenemisviis mittefinantsriskide

³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 19. oktoobri 2022. aasta määrus (EL) 2022/2065, mis käsitleb digiteenuste ühtset turgu ja millega muudetakse direktiivi 2000/31/EÜ (digiteenuste määrus) (EMP-s kohaldatav tekst) (ELT L 277, 27.10.2022, lk 1–102).

prioriseerimiseks. Selle asemel prioriseeritakse riskid praegu ebastruktuurselt ja juhuslikult, mis toob kaasa 27 erinevat riiklikku lähenemisviisi kaupade kontrollile ELi piiril ning avab ukse ümbersuunamisele, kõrvalehoidmisele ja pettustele.

Lihtsamalt öeldes **puudub ELi tolliliidus tõhus ELi riskijuhtimisraamistik**, et kaitsta ELi piiri kaupade puhul. ELi tervikliku riskijuhtimise raamistiku kontseptuaalseks aluseks on viis juhtpõhimõtet, millega püütakse kehtestada ühised standardid, võttes samal ajal arvesse konkreetseid riiklikke/piirkondlikke/valdkondlikke iseärasusi:

1. **kohandatud riskijuhtimine**, kesksete põhimõtete ja riiklike/piirkondlike/valdkondlike eripärade tasakaalustamine ning mittefinants- ja finantsriskide juhtimine;
2. **dünaamiline riskijuhtimine**, kohanemine pidevalt muutuva riskimaastiku ja avastamisvahenditega;
3. **kaasav riskijuhtimine**, mis põhineb koostööl teiste asutustega ning „Trust and Check“ kauplejatega;
4. **andmepõhine riskijuhtimine**, kasutades tõhusalt ja põhjalikult kõiki kättesaadavaid andmeid;
5. **tulemuslik riskijuhtimine**, mis tagab tollikontrolli ühtlasema kohaldamise kogu välispiiril.

Liikmesriikide vahel ei ole tollipiire ja ühe tolliametniku tehtav kontroll kehtib kõikides liikmesriikides. Otsus kontrolli intensiivsuse kohta teatavate riskide puhul – näiteks Venemaa-vastaste sanktsioonide täitmise tagamine – mõjutab kogu ELi. Seetõttu peab ELi riskijuhtimine põhinema **EL 27 ühisel riskide prioriseerimisel**. Finantsriskide puhul on komisjon juba kehtestanud teatavad prioriteetsed kontrollivaldkonnad ja ühised riskikriteeriumid, mida liikmesriigid peavad rakendama. Kuna tolli poolt hallatavate mittefinantsriskide arv suureneb, kehtestatakse käesoleva reformiga sarnane protsess kõnealuste mittefinantsriskide jaoks. Selline riskide prioriseerimine suunab ELi Tolliametit (vt ka tekstikast 5) operatsioonilise riskijuhtimise teostamisel ELi tasandil ja liikmesriikide tolliasutusi nende kontrolliotsuste tegemisel. Kuna tegemist on ka poliitilise küsimusega, võidakse tulevikus nõukogus vahetada poliitilisel tasandil arvamusi riskide kaalumise ja prioriteetide seadmise kohta.

Arvestades erinevaid mittefinantsriske (ohutus, turvalisus, keskkond jne), sõltub kõige tõhusam täitmise tagamise strateegia valdkondlike õigusaktide laadist. Kõikide mittefinantsriskide puhul on vaja **tihedamat strateegilist ja operatiivkoostööd tolliasutuste ja muude asutuste** (nt turujärelevalveasutused, õiguskaitseasutused, piirihaldusasutused ja maksuhaldurid) vahel. Koordineerimine peaks algama kaasavamast ja terviklikumast poliitikakujundamisest, võttes arvesse asjaomaste asutuste rolle ja võimalikku koostoiimet. See peaks sillutama teed strateegilisemale lähenemisviisile tootestandardite täitmise tagamiseks ühtsel turul. Sellist strateegilist lähenemisviisi tuleb operatiivselt täiendada andmete jagamise ja ühise riskianalüüsiga³⁵. ELi tolliandmekeskus, mis tugineb ELi tollivaldkonna ühtsele teeninduskeskkonnale (EU CSW) ja uuele impordikontrollisüsteemile (ICS 2), võimaldab andmete ühist kasutamist, minnes kaugemale lubade automaatsest ristkontrollist või dokumentide vahetamisest, eesmärgiga töötada välja ühised riskijuhtimisstrateegiad. Seda täiendab digitaalse tootepassi kasutuselevõtt, mis võimaldab toodete digitaalset identifitseerimist üksikult, partii- või mudelipõhiselt ning tagab juurdepääsu andmetele toote päritolu, ohtlike ainete või kriitilise tähtsusega toorainete sisalduse kohta ning muule teabele

³⁵ Selle valdkondadevahelise koostöö hõlbustamiseks luuakse ELi tolliandmekeskus tihedas kooskõlas Euroopa koostalitlusvõime raamistikuga (COM(2017) 134 final) ja sellega seotud koostööraamistikuga, mille kohta tegi komisjon ettepaneku koostalitleva Euroopa määrusega (COM(2022) 720 final).

toote koostise ja kestlikkuse kohta. Lisaks saab teistelt pädevatelt asutustelt saadud teavet piiratud kasutusega keemiliste ainete või mis tahes liikmesriigis avastatud nõuetele mittevastavate tarneahelate kohta kasutada otse ühises riskianalüüsis, mis parandab kõikide liikmesriikide kontrolliotsuste tegemiseks vajalikke andmeid³⁶.

Tekstikast 5. ELi Tolliameti ülesanded

Esiteks koondab ELi Tolliamet tollialased eksperditeadmised kesksel tasandil, et teostada ELi riskijuhtimist, kasutades riskianalüüsi eesmärgil ELi tolliandmekeskuses pidevalt ajakohastatavaid andmeid. Selle analüüsi põhjal annab ELi Tolliamet riiklikele tolliasutustele kontrollisoovitusi, mida viimased peavad kohaldama või mille kohaldamata jätmist põhjendama. **Ühine riskijuhtimine**, mis väljendub tollikontrollide ühtlustatumas kohaldamises, aitab luua kaupade jaoks tõeliselt ühise välispiiri. See on väga oluline, et võidelda nn piiripunktide valimise vastu, mis on levinud tava, mis kahjustab ühtse turu terviklikkust ja mille puhul kauplejad võtavad sihikule ELi välispiiri nõrgima lüli, et võimaldada ebaseaduslikel toodetel siseneda ühtsele turule. **ELi ja liikmesriikide riskijuhtimine teavitab ja tugevdab teineteist**. Riiklikud tolliasutused jätkavad riiklikku riskianalüüsi ja -juhtimist vastavalt konkreetse liikmesriigi riskiprofilile, tuginedes ELi tolliandmekeskuse ja selle poolt toetatavate koostöövõrgustike pakutavatele oluliselt parematele andmetele.

Teiseks koordineerib ELi Tolliamet operatiivset kriisiohjet. Kohaldatavate ELi õigusaktide kohaselt töötab ELi Tolliamet välja eri kriisistsenaariumide protokollid ja protseduurid ning tagab nende kohaldamise. ELi Tolliamet on **keskne tollipartner ka muudele asutustele** (nt turujärelevalveasutused, õiguskaitseasutused, sealhulgas EUROPOL), kelle ülesanne on säilitada ühtse turu terviklikkus³⁷. Kui ELi tolliandmekeskus pakub IT-teenuseid ja alusandmeid, tagades uuenduslike andmeallikate, näiteks digitaalse tootepassi integreerimise, siis ELi Tolliamet tagab operatiivkoostöö ja koordineerimise asjaomaste üksustega, sealhulgas selliste ELi ametitega nagu Europol ja Frontex. Nende kahe ülesande vahel on tugev sünergia, sest ELi Tolliameti pakutav uus ELi riskijuhtimissuutlikkus võimaldab samuti praegusest palju kiiremat, tõhusamat ja ulatuslikumat kriisiga seotud riskidele keskendumist ning tugevamat asutustevahelist koostööd.

Kolmandaks võib komisjon teha ELi Tolliametile ülesandeks arendada ja hooldada ELi tolliandmekeskust ning jälgida aja jooksul olemasolevate tolli IT-süsteemide migratsiooni ja integreerimist. Lisaks võib komisjon vajaduse korral delegeerida ELi eelarvest rahastatavate tulevaste tolliprogrammide elluviimise.

6. REFORMI AJAKAVA

Reform viiakse astmeliselt ellu järgmise 10–15 aasta jooksul. See tagab 2016. aasta reformi konsolideerimise, enne kui uuest mudelist saadav kasu järk-järgult realiseerub, ilma et see häiriks tollitoiminguid. Kuigi mõnda uue liidu tolliseadustiku põhisätet hakatakse kohaldama varsti pärast vastuvõtmist, on ette nähtud üleminekuperiood, mille jooksul mõned praegused tavad jätkuvad.

³⁶ Näiteks otsene juurdepääs Euroopa Kemikaali ameti (ECHA) andmebaasile võimaldaks kontrollida kehtiva registreerimisnumbri olemasolu iga aine puhul, mida üks juriidiline isik toodab või impordib vähemalt ühe tonni. Ilma sellise registreerimiseta ei ole turulelaskmine lubatud. Samuti võimaldaks juurdepääs ECHA andmebaasile tolliasutustel kontrollida autoriseerimisotsuseid, kui komisjon on teinud erandi ainetele, mis on REACH-määruse alusel keelatud. Praegu on tolliasutustel sageli probleeme selle teabe kontrollimisega, sest autoriseerimisotsused on adresseeritud kasutajale, mitte aine importijale.

³⁷ Samuti tugevdab see koostööd kuritegusid uurivate ja/või kriminaaluurimisi toetavate asutustega ning Frontexiga, kellele on antud volitused piiriülese kuritegevuse avastamiseks, ennetamiseks ja selle vastu võitlemiseks ELi välispiiridel.

ELi tolliandmekeskus töötatakse välja ja võetakse kasutusele aja jooksul, tuginedes mõnele olemasolevale tolli IT-süsteemile ning integreerides digitaalse tootepassi ja mõned muud süsteemid, sealhulgas need, mida rakendatakse liidu tolliseadustiku käimasoleva IT-reformi raames. ELi tolliandmekeskus luuakse kõigepealt põhikujul, et aidata lahendada kõige pakilisemaid ehk e-kaubanduse probleeme. E-kaubanduse jaoks kohandatud tollikorda hakatakse kohaldama alates 2028. aastast, kui ELi tolliandmekeskus jõuab esimesse piiratud tegevusetappi. Teise sammuna hakatakse juba tsentraliseeritud tolliinfosüsteemi³⁸ migreerima ELi tolliandmekeskusesse, pärast mida saab toimuda muude riiklike IT-süsteemide migratsioon. Kauplejad võivad hakata kasutama ELi tolliandmekeskust alates 1. jaanuarist 2032 ja on kohustatud seda tegema alates 1. jaanuarist 2038.

ELi Tolliamet asub oma ülesandeid täitma 1. jaanuaril 2028 ning hakkab kohe täitma oma kohustusi riskijuhtimise ja kriisiohje valdkonnas. ELi Tolliameti tegevus laieneb järk-järgult kooskõlas ELi tolliandmekeskuse kasutuselevõttuga ning tulevikus võidakse talle anda ülesandeid, mis lähevad käesolevas reformiettepanekus sätestatust kaugemale. Kuni 2028. aastani jätkavad komisjoni talitused riskijuhtimistegevust, mis on kooskõlas käesoleva reformiga ja aitab seda ette valmistada. Sellise olulise taristu nagu ICS2 ja tolliasutuste riskijuhtimissüsteemi (CRMS2) kasutuselevõtt ning komisjoni tugevdatud andmeanalüüsivõimekus mitte ainult ei aita lühiajalises perspektiivis paremini hallata ELi tolliliitu, vaid tagab ka selle, et ELi Tolliamet on valmis oma ülesandeid kohe algusest peale täitma.



7. REFORMIST KAUGEMALE – TOLLI AJAKOHAHASTAMINE KOGU MAAILMAS

Komisjoni 2021. aasta teatisega „Kaubanduspoliitika läbivaatamine – avatud, kestlik ja jõuline kaubanduspoliitika“³⁹ muudeti rohe- ja digipööre ELi kaubanduspoliitika oluliseks sambaks. Samamoodi ei tohi tolli ajakohastamine lõppeda ELi tolliliidu piiridel. Kliimakriisist ja e-kaubandusest tulenevad probleemid on olemuslikult üleilmsed ning nõuavad tollikoostöö põhjalikku läbivaatamist kogu maailmas.

Mitmepoolsus ja reeglitel põhinev kaubandus on jätkuvalt ELi üleilmse kaubandusstrateegia põhikomponent. Seepärast jääb Maailma Kaubandusorganisatsiooni reformimine ELi peamiseks prioriteediks. Lisaks töötas EL 2021. aastal välja ambitsioonika

³⁸ Need on CRMS2, ICS 2, EU CSW-CERTEX, CCI.

³⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Kaubanduspoliitika läbivaatamine – avatud, kestlik ja jõuline kaubanduspoliitika“ (COM(2021) 66 final).

visiooni Maailma Tolliorganisatsiooni (WCO)⁴⁰ ajakohastamiseks. Tööstusandmete revolutsiooni omaksvõtmine ja kestlike väärtusahelate edendamine on leidnud kajastamist Maailma Kaubandusorganisatsiooni strateegilises kavas aastateks 2022–2025, kujundades seeläbi üleilmseid arutelusid tollireformi üle. Edaspidi on vaja rohkem ära teha: maailma tollikogukond peab osalema struktuurses arutelus WCO reformimise üle, et muuta toll üleilmses kaksiküleminekus strateegiliseks võimekuseks, võttes eeskuju ELi tollireformist.

Selleks et muuta maailma toll digiajastule vastavaks, kiitsid EL ja tema rahvusvahelised partnerid 2022. aastal heaks uue **WCO andmestrategia**, mille eesmärk on luua globaalne andmeökosüsteem. See nõuab struktureeritud ja ulatuslikku tolliteabe vahetamist üleilmsel tasandil, pöörates erilist tähelepanu ärisaladuste ja isikuandmete kaitsele. ELi tolliandmekeskus on WCO andmestrategia üleilmses kasutuselevõtus eeskujuks. Rahvusvaheliste partnerite innustamine sarnaste koostalitlusvõimeliste andmehaldussüsteemide loomiseks tugevdab oluliselt tolli suutlikkust tõhusalt jälgida ja kontrollida üleilmseid tarneahelaid.

Lisaks peaks EL võtma juhtrolli globaalse keskkonnahoidliku tollipoliitika väljatöötamisel. On mitmeid valdkondi, kus maailma tolliasutused saavad toetada **keskkonnaeesmärke**. Lisaks tolliasutuste endi keskkonnahoidlikumaks muutmisele⁴¹ peaks kaupade klassifikatsiooni ajakohastamine kooskõlas kaksikülemineku eesmärkidega olema osa käimasolevast **harmoneeritud süsteemi konventsiooni** strateegilisest läbivaatamisest^{42 43}. Võimalused harmoneeritud süsteemi (HS) klassifikatsiooni keskkonnahoidlikumaks muutmiseks ulatuvad keskkonnakaupade loetelude koostamisest kuni HSi struktuuri muutmiseni või isegi klassifikatsiooni enda muutmiseni uute keskkonnakriteeriumide alusel. Selline läbivaatamine võiks aidata tugevdada ka vastupanuvõimet ja lahendada võimalikke tarneprobleeme sektorites, mis on taastuvenergiale üleminekuks hädavajalikud. Keskkonnatoodete standardklassifikatsioon annaks riikidele olulise aluse nende toodete suhtes kohaldatavate tariifide ja reguleerivate meetmete hoolikaks kalibreerimiseks ning oleks tõhus vahend ELi kaubanduspoliitika kestlikkuse tugevdamiseks WTOs, vabakaubanduslepingutes ja uutes koostöövormides, sealhulgas nullnetotööstuse partnerlustes.

Lisaks mitmepoolsele koostööle teeb EL kahepoolsete kaubanduslepingute alusel koostööd ka kolmandate riikidega. ELi suur selliste lepingute võrgustik on lihtsustanud kaubandust ja sisaldab ka tollikoostööga seotud kohustusi, mis annavad vastastikust kasu, hõlbustades seaduslikku kaubandust ning tuvastades ühiselt pettusi, salakaubavedu või kuritegevust.

Paljud neist lepingutest on siiski aegunud, kui pidada silmas tollile rahvusvaheliste tarneahelate jälgimiseks ja kontrollimiseks vajalikke vahendeid ja teavet. Täna vahetatakse partnerriikidega teavet taotluse korral. ELi tollireform hõlbustab (eelkõige ELi tolliandmekeskuse kaudu) süsteemsemat tolliteabe ja isegi riskisignaalide vahetamist. Tulevane lähenemisviis rahvusvahelisele tollikoostööle peab kajastama ka muutuvat geopoliitilist maastikku ja vajadust tagada kriitilise tähtsusega tarneahelad ning kontrollida olulistest ELi meetmetest, näiteks sanktsioonidest kõrvalehoidmist.

⁴⁰ Maailma Tolliorganisatsioon (WCO) on valitsustevaheline organisatsioon, mis tegeleb tolliküsimustega, nagu kaupade klassifitseerimine, väärtuse määramine, päritolureeglid, tarneahela turvalisus ja kaubanduse lihtsustamine.

⁴¹ Näiteks töötades WCO egiidi all välja ELi EMASi sarnased standardid ka mujal maailmas.

⁴² WCO ettevalmistava uuringu aruanne HSi võimaliku strateegilise läbivaatamise kohta peaks valmima 2024. aastal.

⁴³ Harmoneeritud süsteem on mitmeotstarbeline rahvusvaheline tootenomenklatuur, mille töötas välja WCO. Enamik maailma riikidest kasutab seda oma tolliklassifikatsiooni alusena.

8. KOKKUVÕTE

Rohkem kui pool sajandit pärast loomist on tolliliit endiselt ELi lõimumise peamine tugisammas. See on ühtse turu ja selle õigusraamistiku alus, mis on suunatud rohe- ja digipöördele. Hiljutised järsud muutused geopoliitikas ja maailmamajanduses on muutnud maailmakaubandust ning süvendanud vajadust ajakohastada tolliliitu ning selle õigus- ja juhtimisraamistikku.

Kavandatav reform on kõige ambitsioonikam ja terviklikum katse muuta tolliliit tulevasteks aastakümneteks sobivaks. Eesmärk on võimestada ELi tolli, et see teeniks kõige paremini ELi, selle kodanike ja ettevõtjate huve, ning luua tõeline ELi tolliliit, mis toimiks ühtsena.

ELi ettevõtjad vajavad võrdseid võimalusi ning kodanikud ja tarbijad soovivad ohutuid tooteid ning keskkonnaalaseid ja sotsiaalseid standardeid. Seepärast kutsub komisjon liikmesriike ja Euroopa Parlamenti üles leppima kiiresti kokku täna esitatud ettepanekutes, et kodanikud, ettevõtjad ja ametiasutused saaksid täiel määral kasu tegutsemisest tolliliidus, millel on tõhusalt hallatav ühine piir kaupade jaoks.