



Brüssel, 18.1.2021
COM(2021) 9 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE,

**Kolmas eduaruanne tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja
tegevuskava rakendamise kohta**

{SWD(2021) 2 final}

1. SISSEJUHATUS

Tolliasutused käitlevad märkimisväärseid ja aina kasvavaid kaubakoguseid. Nad peavad soodustama seadusliku kaubanduse kasvu ning ühtlasi võitlema pidevalt pettuste ja ebaseadusliku või ohtliku kauba ebaseadusliku üle piiri toimetamise vastu. Samal ajal mõjutavad tolli tööd suured probleemid, nagu praegune rahvatervise kriis, Ühendkuningriigi ELi ühtselt turult ja tolliliidust lahkumise tagajärjed ning digiteerimise ja e-kaubanduse osakaalu suurenemine.

Riskijuhtimine võimaldab tolliasutustel paremini tuvastada saadetisi, mis kujutavad endast riski, ja võtta nende suhtes sihtotstarbelisi meetmeid. See võimaldab tegeleda nende riskidega tarneahela parimas etapis, et tagada ELi elanike julgeolek ja turvalisus ning kaitsta ELi ja tema liikmesriikide finantshuve. Samuti võimaldab see optimeerida tolliressursside kasutamist.

2014. aastal võttis komisjon vastu tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava¹. Strateegiat kohaldatakse ajavahemikul 2014–2020 ja selles on seatud seitse peamist eesmärki, mis lähtuvad üldeesmärgist saavutada kvaliteetne ja mitmetasandiline lähenemisviis riskijuhtimisele. Tegevuskavas määrati kindlaks konkreetsed meetmed iga eesmärgi saavutamiseks. Nõukogu taotlusel esitas komisjon strateegia ja tegevuskava rakendamise kohta 2016. aasta juulis esimese eduaruande² ja 2018. aasta juulis teise eduaruande³.

Nõukogu pidas oma 2019. aasta jaanuari järeldustes teise eduaruande kohta tervitatavaks strateegia rakendamisel tehtud edusamme, sealhulgas kõigi asjaomaste osaliste vahelise koostöö tugevdamist, uute algatuste käivitamist – eelkõige komisjoni otsust finantsriski kriteeriumide kohta – ja tolliasutuste osalemist julgeolekuga seotud meetmetes. Nõukogu toonitas ka, et riskijuhtimine on jätkuv protsess, mis ei ole piiratud konkreetse tegevusega, millel on selgelt kindlaks määratud algus- ja lõppkuupäev, ning et tolliasutused peavad jätkuvalt tegelema innovatsiooniga ja olema valmis reageerima uutele või tekkivatele ohtudele. Nõukogu kutsus oma 2019. aasta jaanuari järeldustes komisjoni üles esitama kahe aasta jooksul kolmanda ja ühtlasi viimase eduaruande kehtiva strateegia rakendamise kohta, hõlmates ajavahemikku 2019–2020.

Käesolev kolmas eduaruanne on komisjoni vastus sellele üleskutsele. Samamoodi kui eelmistes aruannetes, esitatakse ka siin üldine kvalitatiivne hinnang strateegia rakendamisele, kirjeldades pärast teist aruannet seitsme peamise eesmärgi täitmisel saavutatud edu. Aruandes tuuakse eesmärkide kaupa esile kõige olulisemad edusammud

¹ COM(2014) 527 final.

² Esimene eduaruanne tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamise kohta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0476&from=EN> (ajavahemiku 2015–2016 kohta).

³ Teine eduaruanne tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamise kohta, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0549&from=en> (ajavahemiku 2017–2018 kohta).

ja tekkinud probleemid, kusjuures põhjalikum analüüs esitatakse aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis.

2. EDUARUANNE

2.1. 1. eesmärk – parandada andmete kvaliteeti ja andmeedastusviisi

Eesmärk luua terviklik õigusraamistik, mis sisaldab nõudeid seoses turvariskide analüüsiks vajalike andmete mitmekordse esitamisega, kui sisenemise ülddeklaratsiooni andmed esitatakse kihtide kaupa, ja andmete kvaliteedi parandamisega, on saavutatud, kuigi selle täielik rakendamine on veel ees.

Õigusraamistik

Õigusraamistik koosneb liidu tolliseadustikust ning delegeeritud õigusaktides ja rakendusaktides sätestatud üksikasjalikest eeskirjadest. Tolliseadustik jõustus 1. mail 2016. Liidu tolliseadustiku rakendusakte ja delegeeritud õigusakte ajakohastati 2020. aastal, et lisada eelteavet ning julgeoleku- ja turvariskide analüüsi käsitlevad eeskirjad.

Liidu tolliseadustiku hindamine

Komisjon algatas hiljuti liidu tolliseadustiku hindamise, mis viiakse lõpule 2021. aasta lõpuks. Hindamise eesmärk on kindlaks teha, kas õigusaktid ja selleks ajaks toimivad elektroonilised süsteemid on endiselt asjakohased, et tagada nõudeid täitvate kauplejate ja tolliasutuste abistamiseks tänapäevased, ühtlustatud ja lihtsustatud protsessid.

Hindamisel saadud teabe põhjal saab edaspidi otsustada, kas tolliseadustik ning selle rakendusaktid ja delegeeritud õigusaktid tuleks läbi vaadata. Hindamise raames vaadeldakse eelkõige seda, kas liidu tolliseadustik on piisavalt paindlik tolliformaalsuste täitmiseks selliste kriiside ajal nagu praegune pandeemia ja selliste uute ärimudelite jaoks nagu e-kaubandus.

Asjakohaste IT-lahenduste väljatöötamine ja rakendamine

Liidu tolliseadustiku täielik rakendamine tugineb 17 elektroonilisele süsteemile.

Kuigi selles valdkonnas on tehtud käegakatsutavaid edusamme ning kaheksa süsteemi on juba kasutusele võetud ja toimivad, on üheksa alles väljatöötamisel. See on kooskõlas liidu tolliseadustiku tööprogrammis kavandatuga. Täpsem teave on esitatud järgmises peatükis.

2.2. 2. eesmärk – tagada tarneahelaga seotud andmete kättesaadavus ning riskiga seotud teabe ja kontrollitulemuste vahetamine

Komisjon koos liikmesriikide ja ettevõtjatega on jätkanud tolliseadustiku täielikku rakendamist toetavate IT-süsteemide arendamist. Pärast viimast eduaruannet on kavandatud IT-süsteemide arendamisel ja kasutuselevõtmisel ning seoses teabe andmise

ja vahetamise eeskirjadega saavutatud olulised vahe-eesmärgid. Kogu IT-süsteemide komplekt uuendab ja ühtlustab impordi-, ekspordi- ja transiidiprotsesse ning aitab kasutusele võtta selliseid uusi kontseptsioone nagu keskne tollivormistus.

Uus impordikontrollisüsteem (ICS2)

ELi lasti eelteabesüsteemi (ICS) reform kulgeb ELi siseneva kauba osas edukalt. Süsteemi eesmärk on teavitada tolliasutusi kauba saabumisest aegsasti enne selle tegelikku vedu. ICS2 väljatöötamine jätkub ja esimene etapp peaks valmima 2021. aasta kevadel. Kogu süsteem valmib kolmes etapis, nagu on üksikasjalikult kirjeldatud käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis. Süsteem peaks hakkama täielikult toimima 2024. aasta oktoobris ning see parandab oluliselt turva- ja julgeolekuriskide analüüsi.

Muud projektid ja süsteemid

Süsteem „Surveillance 3“ (SURV3) kogub tollideklaratsioonides esitatud teavet ja säilitab seda andmebaasis. SURV3 täiendab varasemat (SURV2) süsteemi ja viib selle kooskõlla liidu tolliseadustiku nõuetega. Andmebaasis salvestatakse ja sinna koondatakse ELi kaubandusandmed (import ja eksport), mille riikide tolliasutused oma süsteemidest välja võtavad ja iga päev komisjonile edastavad. Andmeanalüüsi platvormi kasutamine algas kaubavoo tulemustabeli kasutuselevõttuga 2020. aasta märtsis. Edaspidi lisatakse rohkem funktsioone, et komisjon saaks järelevalveandmeid paremini kasutada.

Tolliliidu tulemuslikkuse (CUP) projekti kasutatakse juhtimisvahendina tõenduspõhise poliitika kujundamiseks ja strateegiliste otsuste tegemiseks ning tulemuslikkuse hindamiseks ja suundumuste jälgimiseks. Tolliliidu tulemuslikkuse projekti raames töötatakse astmeliselt välja võtmetähtsusega tulemuslikkuse põhinäitajad, et hinnata tollikontrolli tegemist liikmesriikides, tõsta esile tolli mõju ELi eelarvesse laekuvate tulude kogumisel, tagada ELi kodanike turvalisus ja julgeolek, kaitsta siseturgu ning rõhutada tolliasutuste panuse olulisust majanduskasvu, konkurentsivõime ja innovatsiooni eesmärkide saavutamisel kooskõlas strateegiaga „Euroopa 2020“.

Ühine teabeajamiskeskond (CISE) edendab asjakohase merendusteabe vahetamist erinevate asjaomaste asutuste vahel. Selle keskkonna arendamisel on tehtud märkimisväärseid edusamme ja jõutud üleminekuetappi (2019–2021), mida haldab ja juhib Euroopa Meresõiduohutuse Amet (EMSA) tihedas koostöös liikmesriikidega.

Digitaalse transpordi ja logistika foorum (DTLF), mida juhib komisjon, toob kokku transpordi- ja logistikaekspertid ning sidusrühmad nii era- kui ka avalikust sektorist, et koostada digitaalse transpordi ja logistika ühine visioon ja tegevuskava. Nõukogu võttis 2020. aasta aprillis vastu uued eeskirjad, mis lihtsustavad kaubaveoettevõtjatel digitaalse teabe esitamist ametiasutustele. Kaubaveo ja logistika ulatuslikum digiteerimine aitab ettevõtjatel saavutada märkimisväärse kulude kokkuhoiu ning suurendab transpordisektori tõhusust ja kestlikkust.

Kaubanduse kontrolli- ja ekspertsüsteem (TRACES) on Euroopa Komisjoni mitmekeelne veebipõhine juhtimisvahend kõigi sanitaar- ja fütosanitaarnõuete jaoks, mis on seotud loomade, sperma ja loomaembrüote, toidu, sööda ja taimede ELi-sisese kaubanduse ja impordiga. Selle peamine eesmärk on digiteerida kogu sertifitseerimisprotsess kooskõlas Euroopa digitaalarengu tegevuskavaga⁴. Komisjon on algatanud uue projekti, mis seisneb püügisertifikaatide elektroonilise esitamise ja haldamise IT-süsteemi väljatöötamises vastavalt määrusele (EÜ) nr 1005/2008,⁵ millega luuakse ühenduse süsteem ebaseadusliku, teatamata ja reguleerimata kalapüügi vältimiseks, ärahoidmiseks ja lõpetamiseks. See uus süsteem aitab liikmesriikide ametiasutustel täita oma kontrolli- ja riskijuhtimisülesandeid seoses kalandustoodete impordiga ELi.

ELi tollivaldkonna ühtse teeninduskeskkonna algatuse eesmärk on hõlbustada tollivormistuse käigus koos tollideklaratsiooniga esitatavate tõendavate dokumentide automaatset kontrolli. Selle vahendi abil toetatakse tolli ja pädevate partnerasutuste vahelist kontrollide koordineerimist piiril ning antakse ettevõtjatele kontrollide kohta tagasisidet. Ühtne teeninduskeskkond seob omavahel riiklikud tollisüsteemid ja sellised ELi elektroonilised loamenetlused nagu TRACES või kahesuguse kasutusega kauba ekspordisüsteem.

2.3. 3. eesmärk – kehtestada kontrollimeetmed ja riski vähendamise meetmed, kui see on asjakohane (eelnev hindamine ja vajaduspõhine kontrollimine)

Kolmas eesmärk (eelnev hindamine ja vajaduspõhine kontrollimine) on strateegias kesksel kohal, kuna kõik muud eesmärgid peaksid lõppkokkuvõttes aitama tolliasutustel oma kontrolle nende toimumise aja ja koha osas paremini suunata. Kolmanda eesmärgi täitmisel on tehtud suuri edusamme, eelkõige esmatähtsa kontrollivaldkonna, finantsriskide ning toodete nõuetele vastavuse ja ohutuse alal. Samuti arendab komisjon edasi ja laiendab usaldatavuse kontrolli kasutamist.

Esmatähtis kontrollivaldkond

Esmatähtis kontrollivaldkond on tollivaldkonna riskijuhtimise raamistiku (CRMF) võtmetähtsusega mehhanism, mis võimaldab ELil määrata konkreetsed valdkonnad, mida tuleb tollikontrolli tegemisel käsitada esmatähtsana. Esmatähtsa kontrollivaldkonna vahendit on kasutatud ELi tollimeetmete koordineerimiseks enamikus peamistes riskivaldkondades juba alates 2007. aastast ning see on andnud tegevustulemusi ja strateegilisi kogemusi. Kriisi ajal peavad prioriteedid muutuma ning esmatähtsad kontrollivaldkonnad asendatakse seetõttu konkreetsele kriisile keskenduvate ühismeetmetega. Nii oli see 2020. aastal COVID-19 puhul.

⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/>

⁵ ELT L 286, 29.10.2008, lk 1.

Finantsriski kriteeriumid

Komisjoni tehtud traditsiooniliste omavahendite kontrollid ja varasem töö seoses ELi meetmetega, mille eesmärk on vähendada tollimaksu alalaekumist, on näidanud, et tollikontroll ei ole impordi väärtuse tegelikust väiksemana näitamise riski maandamiseks kogu tolliliidus piisavalt ühtlustatud.

Komisjon võttis 2018. aasta mais vastu olulise rakendusotsuse, milles on sätestatud meetmed tollikontrolli ühetaoliseks kohaldamiseks, kehtestades ühised finantsriski kriteeriumid ja standardid⁶.

Finantsriski kriteeriumid ja standardid on eeskirjad, mis võimaldavad liikmesriikide tollivormistussüsteemidel süstemaatiliselt kindlaks teha (või elektrooniliselt märgistada) tehinguid, millega võib kaasneda finantsrisk ning mis vajavad täiendavat uurimist ja/või kontrollimist. Need hõlmavad suuremat osa teadaolevaid finantsriske ja aitavad saavutada järjepidevama lähenemisviisi tollikontrollile.

Finantsriski kriteeriume ja standardeid käsitlev otsus, mis on kättesaadav üksnes liikmesriikide tollivaldkonna riskijuhtimise ekspertidele, võimaldab liikmesriikidel käsitleda finantsriske välispiiridel samaväärselt, ilma seaduslikku kaubandust põhjendamatult koormamata. Samuti määratakse selles kindlaks kontrollimiseks kõige parem aeg ja koht olenevalt riski ulatusest ja laadist ning andmete ja dokumentide kättesaadavusest.

Tooteohutus ja nõuetele vastavus

2019. aastal võtsid Euroopa Parlament ja nõukogu vastu määruse (EL) 2019/1020,⁷ mis käsitleb turujärelevalvet ja toiduks mittekasutatavate toodete vastavust ELi õigusaktidele. Uus õigusakt tugevdab ELi sisenevate kaupade kontrolli õigusraamistikku. See edendab märkimisväärselt tolli- ja turujärelevalveasutuste vahelist koostööd, et imporditud tooteid tõhusamalt kontrollida. Uut määrust kohaldatakse täies ulatuses alates 16. juulist 2021. Praegu tehakse ettevalmistusi määruse tõhusaks rakendamiseks.

Usaldatavuse kontroll

Usaldatavuse kontroll võeti liikmesriikide süsteemides TARICi kaudu kasutusele 2013. aastal ning seda arendatakse ja laiendatakse pidevalt. See on impordi tollivormistuse etapis kasutatav automaatne kontroll, millega hinnatakse deklareeritud väärtuste paikapidavust. Usaldatavuse kontrolli raames hinnatakse tollideklaratsiooni sissekannete nõuetele vastavust konkreetsete parameetrite alusel ning mittevastavuse korral need blokeeritakse või märgistatakse, luues hoiatuse, et tolliasutused saaksid deklaratsiooni kontrollida.

⁶ C(2018) 3293 final.

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1020 turujärelevalve ja toodete vastavuse kohta ning millega muudetakse direktiivi 2004/42/EÜ ja määruseid (EÜ) nr 765/2008 ja (EL) nr 305/2011 (ELT L 169, 25.6.2019, lk 1–44).

2.4. 4. eesmärk – suurendada võimekust, et tagada ühtse riskijuhtimise raamistiku tõhus rakendamine ja suurendada reageerimisvõimet hiljuti tuvastatud riskide suhtes

Tollivaldkonna riskijuhtimise raamistiku (CRMF) rakendamise parandamine

Liikmesriikide tolliasutused on pidanud tollivaldkonna riskijuhtimise raamistiku rakendamise parandamist esmatähtsaks ja võtnud selles valdkonnas mitu meetet. See on suurendanud koostööd ja riskiteabe jagamist liikmesriikide vahel, sealhulgas tolliasutuste riskijuhtimise süsteemi (CRMS) kaudu, ning parandanud finantsriskide juhtimist. Mitu liikmesriiki on teatanud ka riskianalüüsi paranemisest tänu uutele või täiustatud IT-süsteemidele ning töötajate värbamisele või koolitamisele.

Paljud liikmesriigid teatasid siiski ka takistustest, mis on hoidnud neid rakendamast kõiki soovitud meetmeid või tegemast täiendavaid edusamme. Suurimad probleemid on ebapiisav IT-taristu, rahalised piirangud ning inimressursside nappus ja andmete puudulik kättesaadavus.

Tolliasutuste riskijuhtimise süsteem (CRMS)

CRMS on ühine andmebaas, kus saadetakse ja säilitatakse vorme ja sõnumeid. Liikmesriigid võivad sellega tutvuda, et kindlaks teha, millist teavet tuleb riiklikku riskianalüüsisüsteemi sisestada või omavahel edastada.

Alates 2005. aastast on CRMSi korrapäraselt ajakohastatud, et lisada uusi funktsioone ja suurendada kasutajasõbralikkust. 2016. aastal otsustati süsteem liikmesriikide ja süsteemi kasutajate saadud kogemustele tuginedes täielikult läbi vaadata (CRMS2). Esimene samm (CRMS2 nõuete analüüs) on nüüdseks lõpule viidud ja käimas on arendusetapp. Sellele järgneb testimisetapp, enne kui CRMS2 2021. aasta neljandas kvartalis kasutusele võetakse.

4. veebruaril 2020 avati CRMSis/kriisiohjes konkreetne COVID-19 kriisi hoiatus, et võimaldada liikmesriikidel jagada ja saada teavet ja juhiseid COVID-19-ga seotud riskide prioriseerimise kohta seoses tollikontrollidega. Sestsaadik on välja antud üle 400 riskiteabevormi ohtlike ja nõuetele mittevastavate meditsiinitorude, meditsiiniseadmete ja isikukaitsevahendite kohta.

Temaatilised töörühmad

Paljud ELi tasandi töörühmad, mis koosnevad Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide esindajatest, töötavad aktiivselt tollikontrolli ja riskijuhtimise võimekuse parandamise peamiste probleemide kallal.

Peaaegu kõik liikmesriigid osalevad ühes või mitmes tolliprogrammi raames loodud kontakt- või eksperdirühmas, et suurendada tolliasutustevahelist kohapealset koostööd ja koordineerimist ELi välispiiridel. Sellised rühmad on näiteks Euroopa maismaapiiri kontaktrühm (LFCG) ning mitu sadamate ja lennujaamade kontaktrühma (RALFH, ODYSSUD ja ICARUS). Mitu liikmesriiki osaleb ka ida- ja kaguosa maismaa tollipiiri

eksperdirühmas (CELBET), mille eesmärk on tugevdada ja parandada operatiivkoostööd sellel ELi piiril.

2.5. 5. eesmärk – edendada tolli- ja muude asutuste vahelist koostööd ja teabevahetust liikmesriikide ja ELi tasandil

Strateegias on toonitatud, et tolliasutuste ja muude pädevate asutuste vaheline koostöö ja teabevahetus liikmesriikide ja ELi tasandil on oluline vahend, et tagada tõhusam riskijuhtimine ning parandada ohutust ja tarneahela turvalisust.

Muude ametiasutustega koostöö tegemise ja teabe jagamise parandamine on enamiku liikmesriikide jaoks esmatähtis. Kuigi asutustevaheliste kokkulepete ja vastastikuse mõistmise memorandumite sõlmimisel on tehtud täiendavaid edusamme, teatas enamik liikmesriike, et riskiteabe või tõhustatud riskijuhtimise tava lõimimisel saavutatud edu on olnud piiratud õiguslike piirangute tõttu, mis on muu hulgas seotud andmekaitse ja põhiõiguste kaitse nõuete ebapiisava kooskõlla viimisega. Asutustevahelises koostöös mõju avaldavad eri õigusraamistikud takistavad koordineerimist ja ühiste prioriteetide seadmist.

Tolliküsimuste eest vastutav komisjoni talitus on aktiivselt kaasatud julgeolekuliidu tegevusse ning tollikoostöö tööühm on tegelenud mitme asjakohase esmatähtsa valdkonnaga.

Ohutus

2019. aasta detsembris jõustus ametliku kontrolli määrus (EL) 2017/625,⁸ millega kehtestatakse terviklik lähenemisviis toidu, sööda ja kariloomade impordikontrollile. Lisaks võimaldab komisjoni ettepanek ELi tollivaldkonna ühtse teeninduskeskkonna kohta teha valitsusasutustel teabe töötlemisel, jagamisel ja vahetamisel koostööd ning paremini riske hinnata.

Intellektuaalomandi õigused

2020. aasta novembris võttis komisjon vastu intellektuaalomandi tegevuskava,⁹ mille eesmärk on muu hulgas parandada intellektuaalomandi õiguste täitmisele pööramist, eelkõige suurendades õiguskaitseasutuste suutlikkust, toetades liikmesriikide tolliasutusi riskijuhtimise ja pettusevastaste meetmete parandamisel¹⁰ ning luues ELi võltsimisvastaste meetmete paketi. Paketi eesmärk on i) selgitada kõigi asjaomaste osalejate (õiguste omajad, tarnijad, mitmesugused vahendajad¹¹ ja riiklikud täitevasutused, sealhulgas tolliasutused) rolle ja kohustusi ning ii) määrata kindlaks

⁸ ELT L 95, 7.4.2017, lk 1.

⁹ COM(2020) 760.

¹⁰ COM(2020) 581 final.

¹¹ Nt veebiplatvormid, sotsiaalmeedia, reklaamitööstus, makseteenused, domeeninimede registripidajad/registrid ning transpordi- ja logistikaettevõtted.

nende koostöö tugevdamise viisid, eelkõige kaupu ja kauplejaid käsitlevate asjakohaste andmete jagamisel.

Koostöö parandamine õiguskaitseasutustega

Suur osa liikmesriike viib ellu või on lõpetanud tegevused koostöö parandamiseks õiguskaitseasutustega. See hõlmab osalemist projektides ja ühisoperatsioonides koos Europoli ja riiklike õiguskaitseasutustega, koostöökokkuleppeid ja teabe jagamist ning koostööd ICS2 rakendamise ettevalmistamiseks.

Mõned liikmesriigid on siiski teatanud raskustest – näiteks õiguslikud probleemid, ebapiisavad inimressursid ja rahalised vahendid ning IT-vahendite puudumine –, mis on takistanud neil rakendada soovitud meetmeid või teha suuremaid edusamme koostöös teiste asutustega liikmesriigi ja ELi tasandil.

Euroopa julgeoleku tegevuskava

ELi välispiiridel liikuvate kaubavoogude kontrollijana täidavad ELi tolliasutused tähtsat rolli nii ELi ja tema kodanike kaitsmisel kui ka rahvusvaheliste tarneahelate kaitsmisel kuritegevuse ja terrorirünnakute eest. Tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamisega annab komisjon oma panuse Euroopa julgeoleku tegevuskava rakendamisse. 27. juulil 2020 vastu võetud uues ELi julgeolekuliidu strateegias 2020–2025¹² on osutatud turvalise välispiiri tähtsusele ning tolli olulisele rollile võitluses piiriülese kuritegevuse ja terrorismi vastu. Selles on viidatud ka 28. septembril 2020 vastu võetud teatisele „Tegevuskava, et viia tolliliit järgmisele tasemele“,¹³ milles on välja kuulutatud meetmed, millega tugevdatakse riskijuhtimist ja suurendatakse sisejulgeolekut, muu hulgas hinnates võimalust luua julgeolekualase riskianalüüsi jaoks seos asjakohaste infosüsteemide vahel.

Tollikoostöö tööühma (CCWP) tegevuskava

Tollikoostöö tööühma üheksanda tegevuskava (2018–2019) raames keskenduti endiselt intellektuaalomandi õiguste rikkumistele ja tegevus selles valdkonnas jätkub eeldatavasti ka järgmise tegevuskava raames.

Tollikoostöö tööühm on ka välja töötanud keskkonnakuritegude vastased meetmed. Kümnes tegevuskava aastateks 2020–2021 sisaldab meetmeid, mis keskenduvad ohtlike ja muude jäätmete piiriülesele veole, osoonikihti kahandavate ainete ebaseaduslikule kaubandusele ja kaubanduspiirangutele, et edendada keskkonnasäästlikkust.

Tolliasutused on tollikoostöö tööühma sihtotstarbelise meetme „Tolli parem integreerimine ELi SOCTAga“ kaudu lõimitud ka raske ja organiseeritud kuritegevuse

¹² COM(2020) 605 final.

¹³ COM(2020) 581 final.

põhjustatud ohtude hinnangu (SOCTA) aruandlusmehhanismiga. Tollikoostöö tööühma kümnes tegevuskava sisaldab konkreetseid järeelmeetmeid selles valdkonnas.

Samal ajal suurendatakse veelgi ELi poliitikatsükli 2018–2021 / EMPACTi ja tollikoostöö tööühma kümnennda tegevuskava 2020–2021 sünergiat, et viia tollikoostöö tööühma meetmed ELi poliitikatsükli raames kooskõlla ja vajaduse korral lõimida.

2.6. 6. eesmärk – parandada koostööd kaubandussektoriga

Koostöö tolli ja kaubandussektori vahel on paranenud peamiselt tänu volitatud ettevõtja kontseptsiooni tugevnemisele. Liikmesriigid on üldiselt avaldanud arvamust, et selle ELi programmi tulemused – sealhulgas parem juurdepääs andmetele ja andmete parem kvaliteet, suurenenud teadlikkus volitatud ettevõtjate programmist ning tihedam koostöö ja teabevahetus kaubandussektoriga – on viinud sihipärasema kontrollitegevuseni ja soodustanud seaduslikku kaubandust. Väike osa tolliasutustest on kogenud märkimisväärseid probleeme, mis on takistanud neil soovitud meetmeid rakendada või teha ettevõtjatega koostöö valdkonnas suuremaid edusamme. Üksikud tekkinud probleemid olid üldiselt seotud IT-süsteemidega, inimressursside ja eksperditeadmiste nappusega ning õigusaktidega, sealhulgas isikuandmete kaitse üldmäärusega.

ELi volitatud ettevõtjate programmi tugevdamine

Komisjon ja liikmesriigid on kokku leppinud terviklikus strateegias ja metoodikas, et tõhustada programmi rakendamist, muu hulgas tugevdades seoseid tollivaldkonna riskijuhtimisega. Samuti on kavas programmist arusaamist veelgi parandada ja töötada sel eesmärgil koostöös kauplejatega välja teadlikkuse suurendamise strateegiad.

Need meetmed hõlmavad eelkõige komisjoni teabekogumiskülastusi kõikidesse liikmesriikidesse, et hinnata volitatud ettevõtjate programmi rakendamist ja teha kindlaks parimad tavad. Külastused algasid 2019. aasta juulis, kuid peatati 2020. aastal COVID-19-st tingitud olukorra tõttu. Esimesed tulemused hõlmavad mitmesuguseid parimaid tavasid, mis tehakse kättesaadavaks kõikidele liikmesriikidele.

Lisaks esineb mõningaid puudusi, mille on tuvastanud ka Euroopa Kontrollikoda ning mis on eelkõige seotud sisekontrolli, järelevalve, volitatud ettevõtjate ja riskijuhtimistalituste vahelise koostöö ning kiir- ja kullerpostiteenuste erilise olukorraga. Nende teemadega tuleb tegeleda muu hulgas volitatud ettevõtjaid käsitlevate suuniste ja vajaduse korral õigusnormide muutmise kaudu.

Kauplejate otsene juurdepääs (e-AEO)

ELi tollialase kauplejate portaali volitatud ettevõtjate moodul (e-AEO), mille komisjon töötas välja koostöös liikmesriikidega, hakkas toimima 1. oktoobril 2019 (esimene etapp) ja 16. detsembril 2019 (teine etapp). See on ühtne juurdepääsupunkt volitatud ettevõtjate ja siduva tariifiinformatsiooni süsteemidele. Moodul hõlbustab ja kiirendab volitatud ettevõtja staatuse taotluste, lubade ja nende haldamisega seotud teabe, teadete ja teatiste vahetamist, nagu on ette nähtud liidu tolliseadustikus ning sellega seotud delegeeritud õigusaktides ja rakendusaktides. Mooduli eesmärk on ühtlustada ettevõtjate juurdepääsu

erinevatele ELi tollisüsteemidele. Eeldatavasti ühendatakse selle portaaliga lähitulevikus kõik muud ELi tollisüsteemid.

2.7. 7. eesmärk – kasutada ära rahvusvahelise tollikoostöö potentsiaali

Koostöö ja tollialase teabe vahetamine kolmandate riikidega täidab tolliliidu ja ühise kaubanduspoliitika valdkonnas olulist rolli.

Komisjon esindab ELi Maailma Tolliorganisatsioonis (WCO) ning tagab, et ELi põhimõtted ja normid kajastuvad rahvusvahelistes standardites, eelkõige tollivaldkonna riskijuhtimise seisukohast olulistes valdkondades, nagu kaupade nomenklatuur ja klassifitseerimine, e-kaubandus ning julgeolek ja turvalisus. Samuti hakkas komisjon alles hiljuti aktiivselt osalema Kyoto konventsiooni ja riskijuhtimise kogumiku läbivaatamises.

Hiina arukate ja turvaliste kaubateede (SSTL) katseprogramm

Ettevõtjate, SSTLi sadamate ja kaubateede arv on viimasel ajal veelgi kasvanud ning katseprogrammi on praegustel andmevahetustingimustel laiendatud teistele transpordiliikidele. Eelkõige on suurenenud ELi ja Hiina vaheliste raudteekoridoride arv ning mitu liikmesriiki on lisaks avanud lennukoridorid. SSTLiga on ühinenud ka kaks e-kaubanduse platvormi, hõlbustades seeläbi suuremahuliste kaupadega tegelemist.

Volitatud ettevõtjate vastastikune tunnustamine

Komisjon on jätkanud Hiina, Jaapani, Ameerika Ühendriikide, Norra ja Šveitsiga sõlmitud kehtivate vastastikuse tunnustamise lepingute rakendamist. Lisaks on komisjon alustanud vastastikuse tunnustamise lepingu üle läbirääkimisi Kanadaga ning teinud selleks ettevalmistusi koos Singapuri.

Tolli turvameetmeid käsitlevad kahepoolsed kokkulepped

Komisjon on teinud edusamme läbirääkimistel muudatuste tegemiseks Šveitsi ja Norraga sõlmitud kahepoolsetes kokkulepetes, mis käsitlevad tolli turvameetmeid, et viia need kooskõlla liidu õiguse viimaste muudatustega. Komisjon on teinud Šveitsi ja Norraga tihedat koostööd ka seoses nende osalemisega ICS2 süsteemis ning seoses ettevõtjate ja lepinguosaliste kõigi seonduvate õiguslike ja tegevusprotsessidega.

3. SEIRESÜSTEEM

Nõukogu kutsus oma 2019. aasta jaanuari järel dustes komisjoni üles töötama tihedas koostöös liikmesriikidega välja tulemuslikkuse ja seire raamistiku, et jälgida strateegia rakendamist tulevikus süstemaatilisemalt ja mõjusamalt.

Kui praegune strateegia hõlmab ajavahemikku 2014–2020, siis kõnealune seireraamistik peab hõlmama sellele järgnevat strateegiat. Kuigi kõik selle tulevase strateegia üksikasjad on praegu ettevalmistamisel, on tõenäoline, et selles käsitletakse paljusid praeguses strateegias tuvastatud probleeme ja võetakse nende suhtes järelmeetmeid.

Komisjon on koostanud seireraamistiku kavandi (vt käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokument), kuid mõned tegevusaspektid saab kindlaks määrata alles uue strateegia vastuvõtmisel.

KOKKUVÕTE

Käesolev aruanne ja sellele lisatud talituste töödokument annavad ülevaate tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva kehtiva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamise olukorrast 2020. aasta lõpu seisuga. Nendest on näha, et nii liikmesriigid kui ka komisjon on pärast eelmise aruande avaldamist teinud strateegia ja tegevuskava rakendamisel suuri edusamme. Liikmesriigid on kasutanud strateegiat tollivaldkonna riskijuhtimise parandamiseks ja panevad selle arvele palju positiivseid saavutusi. Need hõlmavad riiklike haldusasutuste suuremat teadlikkust riskijuhtimisest ja tugevat toetust riskijuhtimise suuremale tähtsustamisele.

Hoolimata neist edusammudest on vaja praeguse raamistiku kohaseid menetlusi ja kohustusi veelgi tugevdada. See hõlmab järgmist: i) olemasolevate andmete parem kasutamine, et võimaldada ulatuslikumat ja paremat riskianalüüsi; ii) tõhusamad menetlused e-kaubanduse kaudu saabuvate kaupade suureneva hulgaga tegelemiseks; iii) selgemad eeskirjad; iv) liikmesriikide rangemad kontrollimeetmed, kui riskid on ELi tasandil kindlaks tehtud ja liikmesriike on neist teavitatud; v) süstemaatilisem koostöö muude ametiasutustega ning vi) paremad seiresüsteemid seoses volitatud ettevõtjatega. Samal ajal peavad tolliasutused pakkuma ennetavaid ja innovaatilisi lahendusi, et tulla toime uute probleemidega, mis ohustavad tollivaldkonna traditsioonilisi riskijuhtimis- ja kontrollimeetodeid.

Tollikontrolli tõhususe oluline element on endiselt riskianalüüs, mis võimaldab tolliasutustel teha sihtotstarbelisi kontrole olukorras, kus kaubavahetuse mahu ja kiiruse kasvu tõttu on senisest enam vaja valikulist ja sihipärast lähenemisviisi.