



Brüssel, 21.12.2012
COM(2012) 791 final

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

tolliliidu olukorra kohta

SISUKORD

1.	EUROOPA LIIDU TOLLILIIT	3
1.1.	Sissejuhatus	3
1.2.	Tolliliidu õigustiku üle 40-aastane areng	4
1.2.1.	Õigusaktid	4
1.2.2.	Poliitilised ja strateegilised eesmärgid	4
1.3.	Tolliliit aastal 2012: ELi teenistuses	5
1.3.1.	Teenused ettevõtjatele ja ühiskonnale	5
1.3.2.	Tolliliit arvudes	6
1.3.3.	Euroopa edulugu	7
1.4.	Juhtimine ja toimimine	7
1.4.1.	Tegevused ja protsessid	7
1.4.2.	Sisendid	8
1.4.3.	Juhtimine	8
2.	TOLLILIIDU HINDAMINE	9
2.1.	Välissurve	9
2.2.	Sisesurve	9
3.	TOLLILIIT 2020 – KUIDAS EDASI?	10
3.1.	Ajakohastamise lõpuleviimine	11
3.2.	Puuduste hindamine ja prioriteetide seadmine	12
3.3.	Tõhususe suurendamine tolliliidu juhtimise reformimisega	13
4.	KOKKUVÕTE	15

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

tolliliidu olukorra kohta

1. EUROOPA LIIDU TOLLILIIT

1.1. Sissejuhatus

Euroopa Liidu (ELi) tolliliit¹ on üks Euroopa integratsiooni ja Euroopa poliitika suurimaid edulugusid. Üle neljakümne aasta on tolliliit olnud stabiilne alus Euroopa majandusintegratsioonile ja -kasvule. Tolliliidu õiguslik alus on osutunud tugevaks ja paindlikuks, võimaldades laiendada nii selle geograafilist ulatust kui ka ülesandeid. Tolliliit on olnud üks esimesi avaliku sektori osi, kus alustati täielikku ajakohastamist eesmärgiga võtta üleeuroopaliselt kasutusele e-valitsuse teenused. Teatavad ELi tolliasutused on rahvusvahelistes paremusjärjestustes pidevalt tipus².

Edetabelikohad näitavad siiski ka seda, et ahela kõik lülid ei toimi ühtviisi hästi. Tuleb märkida, et ehkki kohaldatavad õigusaktid on samad, ei ole nende rakendamine alati samavõrra õnnestunud. On ilmnenud märke sellest, et tolliliidu toimimisel esineb tõsiseid takistusi, mis võivad vähendada tolliliidu üldist tõhusust ELi huvide kaitsmisel ja teenimisel; suurendada ebatõhusust, pillavust ja lõhet vajaduste ja olemasolevate vahendite vahel ning vähendada teenuste ühtlust ja ELi piiride üldise kaitse optimaalsust.

Tolliliidu valdkonnas on ELil ainupädevus³, tolliliidualaste õigusaktide rakendamise eest vastutavad peamiselt liikmesriigid⁴. Mõned tolliliidu ees seisvatest probleemidest tulenevad aga selgelt kaubanduse, ärimudelite ja logistika globaliseerumisest ning samuti kuritegevuse ja muude ohtude globaliseerumisest. Ehkki tolliliidust saavad kasu kõik, ei jagune tolliliidu rakendamise kulud võrdselt: ajaloolistel, geograafilistel ja kaubateedega seotud põhjustel langeb koormusest ebaproportsionaalselt suur osa teatavatele liikmesriikidele.

Tegelikkus on näidanud, et praeguses maailmas, kus kõik on omavahel tihedalt läbi põimunud, ei suuda liikmesriigid üksi, muust EList eraldi, tulla toime globaliseerumise probleemidega. Üldised tähelepanekud ELi olukorra kohta⁵ kajastavad hästi ka tolliliidu probleeme ja vajadust meetmeid võtta: globaliseerumine nõuab Euroopalt suuremat ühtsust, ühtsuse suurendamiseks on vaja tihedamat integreerumist ja nõustumist sellega, et oleme kõik „ühes paadis“.

¹ „ELi tolliliidu” all mõistetakse käesolevas teatises ELi toimimise lepingu artiklites 30 jj määratletud tolliliitu ja territooriumi, v.a ELi tolliliidud Türgi, Andorra ja San Marinoga.

² Maailmapank, „Doing business”, 2012: *Doing business in a more transparent world* (<http://www.doingbusiness.org/rankings>); Maailma Majandusfoorum – ülemaailmne konkurentsivõime indeks (<http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>).

³ ELi toimimise lepingu artikkel 3.

⁴ ELi toimimise lepingu artikkel 291.

⁵ President Barroso kõne, SPEECH/12/596, 12.9.2012.

Teatise eesmärgid on järgmised:

- rõhutada tolliliidu teenuste lisaväärtust ja keskset rolli ühtse turu ja Euroopa Liidu majanduskasvu, konkurentsivõime ja julgeoleku toetamisel;
- teadvustada, et tolliliidul on probleeme, mille lahendamiseks on vaja Euroopa tasandi meetmeid;
- kirjeldada tegevuskava selliste probleemide lahendamiseks ja tõhusama, tugevama ja ühtsema tolliliidu saavutamiseks 2020. aastaks.

1.2. Tolliliidu õigustiku üle 40-aastane areng

1.2.1. Õigusaktid

1968. aastal kaotas tolliliit esmalt tollimaksud sisepiiridel ning kehtestas ühtse süsteemi Euroopa Majandusühendusse imporditavate kaupade maksustamiseks. Esialgset ühist tollitariifistikku, ühiseid päritolureegleid ja tolliväärtuse määramise korda täiendati direktiivide ja määrustega mitmes tolliõiguse valdkonnas, nagu tolliprotseduurid, -formaalsused ja -kontroll ning tollivõlg ja -tagatised. Kõige olulisem tolliliidu õigustikus toimunud muudatus, millega mindi kaugemale pelgast sisepiiride kaotamisest kaubavahetuses, oli eri õigusaktide kodifitseerimine üheks, vahetult kohaldatavaks õiguslikuks aluseks ühtse turu loomise käigus 1993. aastal. Ehkki avalikkuse silmis tähendas sisepiiride kaotamine Euroopas tolli kaotamist, rõhutati sellega tegelikult ühisel välispiiril toimuva tõhusa tollijärelevalve tähtsust.

Alates 1993. aastast on tolliliidu õigustiku nurgakivid olnud laia kohaldamisalaga ja vahetult kohaldatavad ühenduse tolliseadustik⁶ ja ühine tollitariifistik⁷ ning nende hilisemad muudatused. Peale selle on vastu võetud mitu väga olulist õigusakti, sh määrused intellektuaalomandi õiguste jõustamise⁸, narkootikumide lähteainete⁹, kultuuriväärtuste¹⁰, sularaha kontrollimise¹¹ ja turujärelevalve¹² kohta ning kodaniku- ja keskkonnakaitsealased õigusaktid¹³, mis moodustavad ulatusliku ja vahetult kohaldatava õigusliku aluse kõnealuste valdkondade eeskirjade jõustamisele ELi tolli poolt.

⁶ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik.

⁷ Nõukogu määrus (EMÜ) nr 2658/87 tariifi- ja statistikanomenklatuuri ning ühise tollitariifistiku kohta.

⁸ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1383/2003 teatavate intellektuaalomandi õiguste rikkumises kahtlustatavate kaupade suhtes võetava tollimeetme ja kõnealuseid õigusi rikkuvaks tunnistatud kaupade suhtes võetavate meetmete kohta.

⁹ <http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/documents/specific-chemicals/precursors/>

¹⁰ Nõukogu määrus (EÜ) nr 116/2009 kultuuriväärtuste ekspordi kohta.

¹¹ Määrus (EÜ) nr 1889/2005 ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha kontrollimise kohta.

¹² Määrus (EÜ) nr 765/2008, millega sätestatakse akrediteerimise ja turujärelevalve nõuded seoses toodete turustamisega ja tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 339/93.

¹³ Nt nõukogu määrus (EÜ) nr 338/97 looduslike looma- ja taimeliikide kaitse kohta nendega kauplemise reguleerimise teel.

1.2.2. Poliitilised ja strateegilised eesmärgid

2008. aastal kehtestati tolliliidu arengustrateegias¹⁴ tolliliidu strateegilised eesmärgid: 1) kaitsta ELi ja 2) toetada ELi konkurentsivõimet. Need eesmärgid kehtivad ka praegu ja tulevikus. Eesmärgid tuleks saavutada ühtselt ja mõjusalt, kohaldades tõhusat kontrolli ning tehes tihedat koostööd nii tolliasutuste vahel kui ka teiste asutuste, äriühingute¹⁵ ja rahvusvaheliste partneritega.

Rahvusvaheline koostöö on ELi tollipoliitika keskne strateegiline osa. Näiteks Maailma Tolliorganisatsiooni ja Maailma Kaubandusorganisatsiooni kaudu osaleb EL mitmepoolses koostöös rahvusvaheliste standardite arendamiseks ja rakendamiseks, eelkõige julgeoleku, kaubanduse hõlbustamise ja tolliprotseduuride lihtsustamise valdkonnas. Peamiste kaubanduspartneritega tehtavas aktiivses kahepoolses koostöös on ELi eesmärk aidata lahendada tolliküsimusi, näiteks seoses kaubavahetuse lihtsustamise, päritolureeglite, intellektuaalomandi õiguste jõustamise, tarneahela turvalisuse ja pettusevastase võitlusega.

1.3. Tolliliit aastal 2012: ELi teenistuses

1.3.1. Teenused ettevõtjatele ja ühiskonnale

Toll on ainus avalik institutsioon, kellel on olemas täielik ülevaade kõigist ELi välispiire ületavatest kaupadest, mis mõnes ELi tollis vabasse ringlusse lastuna võivad liikuda vabalt ELi tolliterritooriumi mis tahes osas, ning kes vastutab kontrolli eest selliste kaupade üle. Osalt selle erilise seisundi tõttu on tolliliidu roll 1968. aastast saadik oluliselt muutunud ning tema ülesanded mitmekordistunud. Tolliliit osutab märkimisväärsel hulgal teenuseid ettevõtjatele ja ühiskonnale ning praegu täidab ELi toll oma tegevusega väga mitmesuguseid eesmärke. Tolli üheks ülesandeks on küll endiselt tulu kogumine ELile ja liikmesriikidele, kuid üha sagedamini tuleb tollil toimida ka õiguskaitseasutusena, kaitstes ELi julgeolekut ja turvalisust. Aina tähtsamaks muutub tolli roll kaupade siseturu terviklikkuse valvurina ning liikmesriikide muude huvide kaitsjana välispiiril.

Tolliliit on ELi kaubanduspoliitika operatiivharu ja rakendab arvukaid ELi kaubavoogudega seotud rahvusvahelisi kokkuleppeid. Peale selle ootab suur ja üha kasvav arv valitsusasutusi, et toll jõustaks nende poliitikat juba piiril, kuna tõhusam on peatada kolmandatest riikidest pärit soovimatud või ohtlikud kaubad *enne* seda, kui need ELi turule lastakse. Nad eeldavad, et tollialaste õigusaktidega ettenähtud formaalsuste ja välispiiril läbiviidava kontrolli abil saab kontrollida ka muudes õigusaktides sätestatud nõudeid¹⁶. Seetõttu toimib toll aina suuremal määral siseturu igakülge valvurina ning tema ülesanded hõlmavad näiteks rahvatervise-, tarbijakaitse-, keskkonna- ja põllumajandusala õigusaktide jõustamist. Toll aitab otseselt

¹⁴ KOM(2008) 169 (lõplik).

¹⁵ Koostöö edendamiseks äriühingutega on enamikus liikmesriikides loodud tolliasutuste ja ettevõtjate koostööle keskenduvad riiklikud komiteed ning ELi tasandil on loodud konsulteerimismehhanism, nn kaubanduskontaktide tööühm, mis toetab aktiivselt uute algatuste ettevalmistustööd.

¹⁶ Näiteks mitmeaastane turujärelevalve kava. Üksikasjalikumalt teavet vt komisjoni talituste töödokumendi „Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014–2020 (FISCUS)” („Euroopa Liidu 2014.–2020. aasta tolli- ja maksustamisalase tegevuskava mõjuhindang”) 2. lisa, SEC(2011) 1317 (lõplik).

kaasa ka sisejulgeoleku eesmärkide saavutamisele¹⁷. Tabelis 1 on näidatud, milliseid teenuseid tolliliit 2012. aastal ELile osutab.

¹⁷ Vt nt komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule, 22. november 2010: „ELi sisejulgeoleku strateegia toimimine: viis sammu turvalisema Euroopa suunas” [KOM(2010) 673 (lõplik), ELTs avaldamata].

Tabel 1. ELi tolliliidu teenused 2012. aastal.

Teenused valitsustele (ELi ja liikmesriikide tasandil)	Teenused ühiskonnale	Teenused ettevõtjatele
Tulu kogumine ELile ja liikmesriikidele	Kaitse terrorismi ja kuritegelike organisatsioonide vastu (rahapesu vähendamine, tarneahela turvalisus)	Äriühingutele ja kaupadele samaväärsetes olukordades kogu ELis võrdsete tingimuste loomine
Tolli- ja kaubanduspoliitika ja nende valdkondade õigusaktide rakendamine (maal, merel ja õhus)	Inimeste ja loomade tervise kaitse (nt narkootikumidevastane võitlus, tooteohutus)	Vajaliku füüsilise ja menetlusliku kaubavoogudesse sekkumise minimeerimine (lihtsustatud menetlused, ühtne liides, ühtne kontaktpunkt)
Muude valdkondade kui tolli (nt tervishoid, ohutus) poliitika ja õigusaktide (osaline) rakendamine	Õigusriigi põhimõtete vastu austuse süvendamine	ELi äriühingute konkurentsivõime toetamine nt tariifide peatamisega
Poliitikakujundamiseks vajaliku teabe andmine kaubavoogude ja nendes osalevate ettevõtjate kohta (eelkõige kaubavahetuse statistika)	ELi maksumaksjate huvide kaitse	Intellektuaalomandi kaitse
	Majandusliku jõukuse suurendamine	Läbipaistva, kiire ja ühtse teabe ja suuniste andmine menetluste, kaubandusmeetmete, standardite ja normide, õigusaktide ja kohtupraktika kohta
	ELi välispoliitika rakendamine nt embargode ja leviku tõkestamise meetmete jõustamisega	
	Kultuuripärandi kaitse	
	Keskkonnakaitse	

1.3.2. Tolliliit arvudes

Loetletud teenuseid osutades käib ELi tollist läbi 17 % maailmakaubandusest – aastas üle kahe miljardi tonni kaupu¹⁸ väärtusega 3 300 miljardit eurot. Aastatel 2004–2010 on ELi väliskaubanduse käive finantskriisi mõjule vaatamata suurenenud ligi 50 %¹⁹. EL mängib maailmakaubanduses ja tarneahela logistikas kesket rolli ning on USA, Hiina ja Venemaa peamine kaubanduspartner. Üle 90 % kaubavahetusest (8,4 miljardit tonni kaupa) toimub meritsi ning üle 20 % sellest laaditakse maha Euroopas. ELis on üle 250 rahvusvahelise

¹⁸ [ELi veebisait – tolli poliitikavaldkond](#)

¹⁹ ELi välis- ja sisekaubandus, statistika aastaraamat, andmed 1958–2010, lk 16

lennujaama. Ligi 10 000 km pikkusel idapoolsel maismaapiiril on maanteedel ja raudteedel 133 piiriületuspunkti. ELi välispiiril tervikuna (maa-, õhu- ja merepiir) on kaupade sisseveoks avatud kokku üle 1000 tollipunkti.

2011. aastal menetleti ELi tollis 36 miljonit saabumiseelset deklaratsiooni, 140 miljonit impordideklaratsiooni, 96 miljonit ekspordideklaratsiooni ja 9 miljonit transiidideklaratsiooni. Need arvud näitavad, et keskmiselt menetlevad liikmesriikide tolliasutused 8,9 deklaratsiooni sekundis. Tollimakse koguti ELi eelarvesse hinnanguliselt 16,6 miljardit eurot, st ligikaudu 13 % ELi eelarvest²⁰.

1.3.3. Euroopa edulugu

ELi edu maailma suurima ja ülemaailmselt konkurentsivõimelise kaubandusblokina ning kaubavahetuse üha suuremat mahtu ja kiirust saab pidada ELi tolliliidu jätkuva edukäigu tõenditeks. Tolliliit on toetanud kaubandust ja majanduskasvu ning kaitsnud 500 miljoni Euroopa kodaniku turvalisust, julgeolekut, tervist ja keskkonda. Juba nelikümmend aastat on tolliliit suutnud õnnestunult täita oma rolli ja pidevalt kohanenud uute ülesannetega, geograafiliste muutustega ja maailmaturu arenguga.

Viimasel aastakümnel on tolliliit edukalt juurutanud omavahel seotud IT-süsteeme ja -protsesse, mis nõuavad ELi-ülest koostööd ja koordineerimist. Tänapäeval ootavad sidusrühmad 27 riiklikult tolliasutuselt, kes seda koormat jagavad, et nad korraldaksid tolliliidu tegevust ja rakendaksid selle eeskirju nii, nagu oleksid nad tõepoolest üksainus üksus.

1.4. Juhtimine ja toimimine

Tolliliidu toimimismudel on keerukas, kuna see põhineb ühistel õigusaktidel ja poliitikal, kuid seda rakendavad 27 ELi liikmesriigi tolliametid. Tolliliit toimib mitmesuguste tegevuste ja protsesside kaudu, millesse nii EL kui ka liikmesriigid annavad oma panuse inim-, tehniliste ja rahaliste ressurssidena.

1.4.1. Tegevused ja protsessid

Kokkuvõtlikult saab öelda, et tolliliidu õigusaktides sätestatud ülesannete täitmine hõlmab järgmisi **põhiprotsesse** ja tegevusi:

- (1) kaupade **tollivormistuse** korraldamine, sealhulgas
 - saabumis- ja väljumiseelsete deklaratsioonide menetlemisel põhinev kontroll kaupade sissetoomise ja väljaviimise üle,
 - tollideklaratsioonide menetlemine ja tolliprotseduuride korraldamine,
 - kaubandusmeetmete ja -piirangute kohaldamine,
 - tolli- ja muude maksude arvutamine ja kogumine, tolligarantiide haldamine,
 - muude asjaomaste eeskirjade kohaldamine;

²⁰

[2011. aasta eelarve arvudes](#)

(2) **kontroll, sealhulgas**

- riskiprofiilide koostamine ja suunatud kontroll,
- dokumentidel põhinev ja füüsiline kontroll,
- tollivormistusjärgne kontroll,
- ametlike uurimiste korraldamine,
- kaubandusettevõtjate eel- ja järelkontroll seoses eri liiki lubadega;

(3) **jõustamine, sealhulgas**

- kriminaal- ja haldusuurimine ning süüdistuse esitamine,
- karistuste määramine.

Kõnealuseid tegevusi toetavad peamiselt järgmised **horisontaalsed protsessid**:

(1) **andmehaldus**, sh kaubavahetuse ja kaubandusettevõtjatega seotud tohutute andmekoguste haldamine ja töötlemine;

(2) **kaubandusettevõtjate haldamine** – üle kolme miljoni kaubandusettevõtjast „kliendi” haldamine,²¹ sh

- (1) identifitseerimine ja registreerimine,
- (2) teabe andmine,
- (3) mitmesuguste lubade andmine;

(3) **riskijuhtimine**, sh rahvusvahelise kaubavahetusega seotud arvukate eri liiki ja tasemega riskide kindlakstegemine, hindamine, analüüsimine ja maandamine.

1.4.2. *Sisendid*

Peamised sisendid, mis võimaldavad tolliliidul täita oma ülesandeid ning rakendada kõiki neid omavahel seotud protsesse, hõlmavad **eeskirju** (nt õigusaktid), **suuniseid ja menetlusi** selle kohta, kuidas eeskirju praktikas kohaldada ning ülesannete täitmiseks vajalikke **ressursse** (inimressursid, rahalised vahendid, IT, seadmed).

Isegi nende sisendite väga pealiskaudsest liigitusest²² nähtub, et tegelikult kujutavad need endast keerukat segu rahvusvahelistest lepingutest²³, nagu GATTi eeskirjad, ELi õigusaktid, suunised ja ressursid (nt toetav IT-infrastruktuur ja -rakendused), ja siseriiklikest

²¹ EORI andmebaas

²² Lõpparuande kavand, raamleping DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II – ELi tolliliidu olukorra hindamise teostatavusuuring

²³ Paljud rahvusvahelised lepingud ja konventsioonid, nagu näiteks (Maailma Tolliorganisatsiooni) muudetud Kyoto konventsioon, on kodifitseeritud ELi õigusesse.

eeskirjadest²⁴, suunistest, protsessidest ja ressurssidest. Kui ELi tolliõigus ja ELi suunised on kõigile liikmesriikidele ühised ning jagatakse ka näiteks teatavaid tugiandmebaase, erinevad liikmesriigid suuresti siseriiklike sisendite ja eelkõige tolliasutustele kättesaadavate inim- ja rahaliste ressursside poolest ning samuti siseriiklike protsesside, IT-infrastruktuuri ja -rakenduste poolest.

1.4.3. Juhtimine

Tolliliidu juhtimine on kujunenud välja aja jooksul. Ametlik **seadusandlik struktuur** koosneb nõukogust, Euroopa Parlamendist ja rakendusaktide puhul komiteemenetluse komiteedest. Tolliliidu **rakendamist** toetab ka vähem ametlik poliitika koordineerimise struktuur, mille keskmes tegutseb komisjoni eesistumisel tollipoliitika töörühm, mis koosneb 27 liikmesriigi tolliametite peadirektoritest. Töörühm vaatab läbi talle esitatud küsimusi ning määrab tolliliidu poliitika edasisi arengusuundi. Tollipoliitika töörühm on olnud tolliametite ühiseks foorumiks alates Rooma lepingu allakirjutamisest (1958). Praegu koordineerib töörühm arvukate juhtrühmade ja projektirühmade tööd ja meetmeid, millest paljude toimimist juhib komisjon ning mida rahastatakse programmi „Toll 2013” raames²⁵.

2. TOLLILIIDU HINDAMINE

Vaatamata 40-aastasele edukäigule on viimased aastad olnud tolliliidu jaoks järjest raskemad. Pärast 2003. aasta teatist²⁶ paberivaba tolli kohta esitas komisjon 2005. aastal ettepaneku seadusandliku paketi vastuvõtmiseks eesmärgiga ajakohastada ELi tolli eelkõige elektroonilise andmetöötluse laiema kasutuselevõttuga. Pakett võeti vastu 2008. aastal²⁷ ning sellega käivitati ELi tollialaste õigusaktide ja tolliprotseduuride täielik ajakohastamine.

Alates 2010. aastast on komisjon ja liikmesriigid hinnanud tolliliidu toimimist. On selge, et muutumisvajadus on tingitud osaliselt välisest survest, kuid üks peamisi avastusi on olnud see, et läbivaatamist võivad vajada ka mõned vana tegevusmudeli põhialused ning tolliliidu osaliste koostöö, mida ei ole seni reformitud.

2.1. Välissurve

Väliskeskkond on viimastel kümnenditel avaldanud tolliliidu toimimisele üha suuremat survet. Pidevalt kasvavad kaubavood, uued ja aina keerukamad tarneahelad ja ärimudelid (nt e-kaubandus), samuti logistika areng ja konkurentsivõime on toonud kaasa suurema töömahu, vajaduse kiiremaks tegutsemiseks ja üha keerulisemaks muutuva keskkonna. Kuritegevuse ja terrorismi globaliseerumise tõttu on suurenenud ka rahvusvahelistes tarneahelates peituvad riskid. Peale selle on kiiresti kasvav ülesannete arv ja sidusrühmade ootused laiendanud tolli tegevusvaldkonda ja suurendanud vajadust täiendavate oskuste, töövahendite ja ressursside

²⁴ ELi tolliõigus on küll kõigile ühine, kuid ruumi on jätud ka siseriiklikele eeskirjadele.

²⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 624/2007/EÜ, 23. mai 2007, millega kehtestatakse ühenduse tollialane tegevusprogramm.

²⁶ KOM(2003)452 (lõplik), 24.7.2003.

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 450/2008, 23. aprill 2008, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik (ajakohastatud tolliseadustik), ELT L 145, 4.6.2008, lk 1, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 70/2008/EÜ, 15. jaanuar 2008, tolli ja kaubanduse paberivaba keskkonna kohta, ELT L 23, 26.1.2008, lk 21.

järele. Praegu on tollile delegeeritud kontrollikohustused enam kui 60 õigusaktis²⁸. Majanduskriisi mõju on samas suurendanud survet ressurssidele – on vaja teha aina rohkem aina vähemate vahenditega. Kriis langes tolliasutuste jaoks väga halvale ajale – oluliste õigusreformide rakendamine tingis vajaduse investeerida suurtesse IT-projektidesse ajal, kui viidi läbi äärmuslikke eelarve- ja ressursikärpeid.

2.2. Sisesurve

Komisjon ja liikmesriigid on aru saanud ka sellest, et tolliliidu toimimismudelil endal on sisulisi puudusi. Mudeli ajakohastamine üleeuroopalise elektroonilise tollikeskkonna loomiseks ja 27 liikmesriigi vahel reaajas teabevahetuse võimaldamiseks eeldab uute üleeuroopaliste protsesside kohaldamist ja suuremaid investeeringuid IT valdkonda ning nõuab töötajatelt uusi oskusi. See toob veelgi selgemalt esile paljud praegused nõrkused, nagu töö dubleerimisest tuleneva ebatõhususe kulud.

2010. aastal algatati introspektiivne hindamine, et teha kindlaks tolliliidusisesed valupunktid. Enesehinnangu²⁹ käigus selgus mitu probleemset valdkonda, millele tuleks tähelepanu pöörata. Samuti esitati arvukalt ideid probleemide lahendamiseks.

Sellele uuringule tuginedes nimetas komisjon oma 2011. aasta aruandes nõukogule³⁰ valdkonnad, kus tolliliidul tuleb oma tegevust parandada.

Komisjoni aruandes tehti kindlaks, et

- **vaja on üldisemat strateegilist lähenemisviisi koostööle muude ametiasutuste ja rahvusvaheliste partneritega julgeoleku, tervise, ohutuse ja keskkonnakaitse valdkonnas;**
- **tolliliidu rakendamise juhtimisstruktuure ja töömeetodeid tuleb ajakohastada ja tõhustada, et muu hulgas algatusi paremini prioriseerida ja sihipärasemalt kasutada väheseid ressursse;**
- **tõhususe, tulemuslikkuse ja ühtsuse suurendamiseks ning mastaabisäästu saavutamiseks on vaja mahtu ja võimekust paremini jaotada nii liikmesriikide vahel kui ka liikmesriikide ja komisjoni vahel;**
- **tolliliidu edasise arengu esmatähtsaks eelduseks on välja töötada mehhanism tolliliidu tegevustulemuste mõõtmiseks ja hindamiseks.**

Sellistes kriitilise tähtsusega valdkondades nagu riskijuhtimine³¹, intellektuaalomandi õiguste kehtestamine (³² ja sularahakontroll on hiljuti korraldatud täiendavad üksikasjalikud

²⁸ Üksikasjalikumad teavet vt komisjoni talituste töödokumendi „Impact Assessment of an action programme for customs and taxation in the European Union for the period 2014–2020 (FISCUS)” („Euroopa Liidu 2014.–2020. aasta tolli- ja maksustamisalase tegevuskava mõjuhindang”) 2. lisa, SEC(2011) 1317 (lõplik).

²⁹ „The future business architecture for the Customs Union and Cooperative Model in the Taxation Area in Europe” („Tolliliidu tulevane toimimisraamistik ja Euroopa maksustamise valdkonna koostöömudel”), TAXUD/R3/VDL D(2010) 433216, raamleping DIGIT/R2/PO/2009/027 ABC II

³⁰ KOM (2011) 922.

³¹ „Study on the on possible ways to enhance EU-level capabilities for risk analysis and targeting” („Uuring ELi suutlikkuse suurendamise võimaluste kohta riskianalüüsi ja suunatud riskimaandamise valdkondades”), PricewaterhouseCoopers, 31. mai 2012.

hindamised. Peale selle käivitas komisjon 2012. aastal laiaulatusliku välishindamise, et võtta hinnangus arvesse ka sidusrühmade arvamusi.

Kõnealuste uuringute tulemused on aluseks 2013. aastal toimuvale laiemale arutelule tolliliidu arengu konkreetsete prioriteetide üle.

3. TOLLILIIT 2020 – KUIDAS EDASI?

Teatise eesmärk on kirjeldada tegevuskava, mis võimaldaks praeguseid probleeme lahendada ja saavutada 2020. aastaks tõhusam, tugevam ja ühtsem tolliliit, mis osutaks kogu ELis võrdselt kvaliteetseid teenuseid. Vastates komisjoni 2011. aasta aruandele rõhutas nõukogu oma 10. detsembri 2012. aasta järeldustes, et „tolliliit peaks jätkuvalt arenema, et täita oma eesmärgi ELi konkurentsivõime toetamisel majanduskeskkonna kaitsmise, kaubanduse lihtsustamise ja sidusrühmadele kvaliteetsete teenuste pakkumisega.”³³

Sellise arengu tagamiseks on äärmiselt oluline viia lõpule õigusraamistiku ja menetluste ajakohastamine. Lisaks on käivitatud keskse tähtsusega protsessid probleemide kindlakstegemiseks, puuduste analüüs edeneb jõudsalt ning mõningaid probleeme on juba asutud lahendama. Selge sõnaga tuleb käsitleda ka struktuurseid probleeme.

Tolliliidu arenguks on seega vaja järjekindlat ja ulatuslikku tegevust kolmes põhisuunas:

- (1) tuleb viia lõpule 2003. aastal alguse saanud ajakohastamine;
- (2) tuleb lõpule viia puuduste analüüs ning teha kindlaks esmajärjekorras lahendamist vajavad probleemid ja
- (3) tuleb läbi vaadata tolliliidu juhtimisstruktuurid ja neid reformida.

Loomulikult tuleb kõnealuseid ülesandeid täita järjekindlalt ja kavakohaselt, et need ei häiriks tolli igapäevast tööd ELi rahvusvaheliste kaubavoogude haldamisel.

3.1. Ajakohastamise lõpuleviimine

2003. aastal käivitati tollialaste õigusaktide ja tolliprotseduuride ulatuslik ajakohastamisprotsess eesmärgiga suurendada tolli rolli välispiiride turvamisel, ratsionaliseerida õigusraamistikku, standardida tollieeskirju ja nende rakendamist, lihtsustada tolliprotseduure ning muuta kõik deklaratsioonid ja kogu teabevahetus arvutipõhiseks.

Esimene tähtis samm ajakohastamise käigus oli ohutust ja turvalisust käsitlevate tolliseadustiku muudatuste³⁴ vastuvõtmine 2005. aastal, millega sillutati teed süstemaatilise

³² Komisjoni talituste töödokument „Impact assessment of regulation of the European Parliament and of the Council concerning customs enforcement of intellectual property rights” („Intellektuaalomandi õiguste tollipoolset jõustamist käsitlevate Euroopa Parlamendi ja nõukogu õigusaktide mõjuhindang”), SEC(2011)597 ja SEC(2011)598, ning komisjoni talituste töödokument „Report on the Implementation of the EU Customs Action Plan to Combat Intellectual Property Right Infringements for the Years 2009 to 2012” („Aruanne, mis käsitleb Euroopa Liidu intellektuaalomandi õiguste rikkumisega võitlemise tollialase tegevuskava (2009–2012) rakendamist”), SWD(2012)356.

³³ Viitenr

³⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 648/2005, 13. aprill 2005, millega muudetakse nõukogu määrust (EMÜ) nr 2913/92, millega kehtestatakse ühenduse tolliseadustik

automaatse riskianalüüsi kasutuselevõtule 2011. aastal; kõnealune süsteem põhines kaubandusandmete elektroonsel esitamisel enne kaupade sissetoomist ja väljaviimist.

Tänu infotehnoloogia arengule saavad nüüd kõik siseriiklikud tolliasutused pakkuda võimalust esitada tollideklaratsioonid elektroonselt. Praegu täidetakse üle 90 % kõigist ELi tollideklaratsioonidest elektroonselt. Ajakohastamine on jõudsalt edenenud. Infotehnoloogia on märkimisväärselt suurendanud tolliliidu jõudlust.

Oluliste mõjuritena, mis võimaldavad ajakohastamisprotsessi käigus teha edasisi, põhjalikumaid muudatusi, on 2008. aastal vastu võetud ajakohastatud tolliseadustik ja otsus tolli ja kaubanduse paberivaba keskkonna kohta. Ajakohastatud tolliseadustikku aga veel ei kohaldata ja on esitatud ettepanek selle ümbersõnastamiseks³⁵. Läbivaatamist vajab ka otsus paberivaba keskkonna kohta.

Ajakohastamisprotsessi prioriteetidena tuleb lõpule viia ja vastu võtta Euroopa Parlamendi ja nõukogu õigusaktid ja vastu võtta asjakohased komisjoni õigusaktid ning neid liikmesriikide poolt kiirelt rakendada.

3.2. Puuduste hindamine ja prioriteetide seadmine

Hiljuti on korraldatud või on käimas mitu puuduste analüüsi, eelkõige riskijuhtimise ja tarneahela turvalisuse, intellektuaalomandi õiguste, turujärelevalve, tervishoiu, ohutuse ja keskkonnakaitse ning kriisiohjamise valdkondades.

Intellektuaalomandi õiguste jõustamise valdkonnas tegi komisjon kindlaks probleemid ja võttis meetmeid, esitades 2011. aastal ettepaneku muuta määrust intellektuaalomandi õigusi käsitlevate tollialaste õigusaktide rakendamise kohta³⁶. 10. detsembril 2012 võttis nõukogu vastu uue tegevuskava aastateks 2013–2017. Tugevdatakse koostööd rahvusvaheliste partneritega, et suurendada intellektuaalomandi õiguste kaitset kogu tarneahela ulatuses.

Tervishoiu, ohutuse ja keskkonnakaitse valdkonnas on ilmselt vaja lihtsustada import- ja eksportkaupade suhtes keelde ja piiranguid kehtestavate õigusaktide tollipoolset jõustamist. Kõnealustes õigusaktides sisalduvate nõuete kooskõlla viimiseks tolliprotseduuride ja -protsessidega töötab komisjon välja standardmenetluste kogumi, mida tuleb edasistes õigusaktides arvesse võtta. Piirangud ja keelud integreeritakse TARICisse ja ettevalmistamisel on tollivormistuse ühtse liidese projekt. Töötatakse välja täiendavaid suuniseid, koolitusvõimalusi ja suutlikkuse suurendamise vahendeid, mis aitaksid tollil jõustada muid kui maksustamisalaseid õigusakte, samuti on väljaarendamisel riskianalüüsil põhinevad ühised kontrollimehhanismid. Tuleb koguda rohkem teadmisi õigusaktide tollipoolse jõustamise tulemuste kohta, et parandada poliitikakujundamist ja asjaomaste õigusaktide hindamist. Väga oluline on tollikontrolli tulemuste mõõtmisvahendite ja statistika väljatöötamine tooteohutuse ja toodete eeskirjadele vastavuse valdkondades. Kõik eespool mainitud meetmed tuleks koondada strateegiaks, mis võimaldaks komisjonil koostöös liikmesriikidega lihtsustada tolli tööd muude kui maksundusalaste õigusaktide jõustamisel.

³⁵ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (COM(2012)64, 20.2.2012).

³⁶ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus intellektuaalomandiõigusi käsitlevate tollialaste õigusaktide rakendamise kohta (KOM(2011)285).

Komisjon on juba loonud kõnealuste meetmete väljatöötamisega tegeleva eksperdirühma, kus osalevad tolli ja muude kui maksundusalaste õigusaktide eest vastutavate asutuste esindajad.

Pärast lõhkeainete avastamist lennulas (nn Jeemeni juhtum) ja seoses kõrgetasemelise töörühma aruandega lennukauba julgestuse tugevdamise kohta on komisjon tihedas koostöös eri sidusrühmade, ettevõtjate ja rahvusvaheliste partneritega uurinud **tarneahela turvalisuse** suurendamise võimalusi ja osalenud rahvusvaheliste standardite väljaarendamises. **Riskijuhtimise ja tarneahela turvalisuse** valdkonna puuduste ja vajaduste täielik hinnang esitatakse komisjoni teatistes riskijuhtimise ja tarneahela turvalisuse kohta³⁷. Ka **ELi raamprogramm (FP7)** hõlmab selle valdkonna uuringuid ja rahvusvahelisi projekte.

Samuti tuleb kavandada meetmeid tolli riskijuhtimis- ja kontrollitegevuse parandamiseks ELi tasandil, et tõhusamalt kaitsta ELi ja liikmesriikide finantshuve³⁸.

Komisjon on teinud kindlaks, et erinevad lähenemisviisid **ELi tolliõiguse rikkumisele ja sanktsioonide kohaldamisele** on põhjustanud tõsiseid probleeme, mida tuleb käsitleda 2013. aastal esitatavas ettepanekus. Pärast Fukushima tuumaavariid on kehtestatud tegevuskava³⁹ tollipoolse **kriisiohjamise** tõhustamiseks. Ka **tariifide peatamise ja kvootide kohaldamise eeskirjade** kohta algatatakse 2013. aastal uuring, mille käigus võib ilmned nende eeskirjade muutmise vajadus.

Tolliliidu **rahvusvahelises tegevuses** tuleb jätkuvalt esikohale seada kahepoolne koostöö kaubanduspartneritega ja mitmepoolsetes foorumites tehtav töö tarneahela turvalisust ja kaubanduse lihtsustamist toetavate vahendite ja tingimuste väljaarendamisel, milles keskendutakse tolliprotseduuride lihtsustamise edendamisele, volitatud ettevõtjate vastastikusele tunnustamisele ja kogu tarneahela haldamist käsitlevale teabevahetusele kolmandate riikidega. Rahvusvahelistes lepingutes, näiteks kahepoolsetes kaubanduslepingutes, on jätkuvalt olulisel kohal võitlus salakaubaveo, intellektuaalomandi õiguste rikkumise ja pettustega ning rõhutada tuleb ka sellistes lepingutes sisalduvate päritolureeglite ajakohastamise vajadust.

2013. aasta prioriteedid on

- **komisjoni teatis riskijuhtimise ja tarneahela turvalisuse kohta;**
- **strateegia, mis võimaldaks komisjonil koostöös liikmesriikidega lihtsustada tolli tööd muude kui maksundusalaste õigusaktide jõustamisel;**
- **ettepanek, milles käsitletakse probleeme, mis on seotud erinevate lähenemisviisidega ELi tolliõiguse rikkumisele ja sanktsioonide kohaldamisele;**
- **tollipoolse kriisiohjamise parandamise tegevuskava rakendamine**
- **tariifide peatamise ja kvootide kohaldamise eeskirjade uurimine ja (sellest tulenev) võimalik läbivaatamine;**
- **kaubanduse lihtsustamist, tarneahela turvalisust ja intellektuaalomandi õiguste**

³⁷ Avaldatakse 2013. aasta algul.

³⁸ Euroopa Kontrollikoda, eriaruanne nr 1/2010 „Kas impordi lihtsustatud tolliprotseduure kontrollitakse mõjusalt?”

³⁹ TAXUD/B2/061/2011

jõustamist toetavate vahendite ja tingimuste väljaarendamise esikohale seadmine kahe- ja mitmepoolsetes rahvusvahelistes lepingutes;

- **puuduste analüüsi lõpuleviimine ja prioriteetide seadmine, eelkõige tolliliidu hindamisel tehtud töö jätkamine 2013. aastal.**

3.3. Tõhususe suurendamine tolliliidu juhtimise reformimisega

Praegune detsentraliseeritud süsteem, mis hõlmab ühiste ülesannete ja järjest enam ka ühiste protsesside ja IT-süsteemide rakendamist ja haldamist riikide tasandil, on mitmel põhjusel jõudnud punkti, kus seda ei ole enam võimalik tõhusamaks ja tulemuslikumaks muuta. Need põhjused on dubleerimine, järjekindlusetus, koostalitlusvõime probleemid ja ebakõla ressursside ja vajaduste vahel. Kõnealuste probleemide olemasolu kinnitavad ka hiljutised kogemused üleeuroopaliste protsesside ja infotehnoloogia kasutuselevõtul seoses turvalisust käsitlevate tolliseadustiku muudatuste rakendamise ja teatavate üleeuroopaliste lubade kohaldamisega. Peale selle on ettevõtjad teatanud erinevast kohtlemisest ELi eri osades ning kaevanud erinevatest teenindustasemetest ja praktilistest nõuetest tuleneva ebakindluse ja kulude üle.

Kuna õiguslik alus on sama, on siin põhjuseks ilmselt ebapiisav rakendamine. Riikide tasandil toimuva rakendamise ja juhtimise pikka aega muutumatuna püsinud süsteem peab asenduma tolliliitu rakendavate asutuste tihedama koostöö ja ühisvastutusega. Selle saavutamisele aitab kaasa õigusaktide ja töömeetodite reformimine ja konkreetsete probleemide lahendamine. Üks kõiki valdkondi mõjutav probleem on aga tolliliidu rakendamise äärmiselt detsentraliseeritud ja aina keerukamaks muutuv juhtimine.

Tolliliidu juhtimist on vaja reformida. See aitaks suurendada ka tõhusust (näiteks võimaldades ressursside jagamisest tulenevat mastaabisäästu) ja tulemuslikkust (näiteks riskide paremat juhtimist riskiteabe jagamisega). Ennekõike peaks juhtimisreformi eesmärk olema tagada teenuse ühtlaselt kõrge kvaliteet kogu ELis.

Kvaliteetse teenuse tõhusaks pakkumiseks kogu ELis peaks juhtimisreform võimaldama

- **määrata kindlaks ELi tegevuseesmärgid / teenuse kvaliteedi ja ühise süsteemi selle järelevalveks;**
- **suurendada tegevuse koordineerimist ja vajaduse korral ühismeetmete võtmist;**
- **töötada välja mehhanismi vajaduste ja prioriteetide kindlakstegemiseks, ressursside ülekandmiseks vajalikesse kohtadesse ning suutlikkuse toetamiseks.**

4. KOKKUVÕTE

Tolliliit annab ELi ühiskonnale ja äriühingutele selget ja vaieldamatut lisaväärtust. Toll kogub küll endiselt ELile ja liikmesriikidele märkimisväärset tulu, kuid üha sagedamini tuleb tollil valvata ka siseturgu ja toetada ELi kaubanduse sujuvat toimimist, pakkudes samas ELi äriühingutele, ühiskonnale ja keskkonnale väärtuslikku kaitset mitmesuguste rahvusvahelise kaubavahetusega kaasnevate ohtude eest.

Viimastel aastatel on tolliliidus asutud läbi viima märkimisväärseid reforme ja ajakohastama õigusakte, menetlusi ja töömeetodeid. Reformid on vaja siiski täielikult ellu viia. Need peavad hõlmama ka tolliliidu sisestruktuure ja selle tegevuse juhtimist.

Komisjon kutsub nõukogu ja Euroopa Parlamenti üles

- **viima ajakohastamine viivitamata lõpule;**
- **pidama prioriteetide seadmiseks dialoogi asjaomaste sidusrühmadega, võttes arvesse viimaste hindamiste (sealhulgas tolliliidu 2012. aastal läbi viidud hindamise) ja puuduste analüüside tulemusi;**
- **reformima tolliliidu juhtimist ning liikmesriikide ja komisjoni rolli ja ülesandeid tolliliidu tegevuse üldisel korraldamisel. Järgmise sammuna tuleb 2014. aastaks koostada reformiprojekt.**