



Brüssel, 20.7.2018
COM(2018) 549 final

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE JA EUROOPA PARLAMENDILE

Teine eduaruanne tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamise kohta

{SWD(2018) 380 final}

1. SISSEJUHATUS

1.1 Uued ohud, uued vastumeetmed

Maailm on esimese 50 aasta jooksul pärast tolliliidu loomist tundmatuseni muutunud ja muutunud on ka ELi tolliasutuste ülesanded. Toll on välispiire ületavate kaupade järelevalve juhtiv asutus ning nüüdsel ajal ka esimene kaitseliin kaubandusega seotud ohtliku ja kriminaalse tegevuse vastu. Näiteks nõuetele mittevastavate või ohtlike kaupadega kauplemine, ebaseaduslik kauplemine kultuuriväärtuste, tulirelvade ja uimastitega, kaubitsemine looduslike liikidega ja muu ebaseaduslik kaubandus, pettused, terrorism ja organiseeritud kuritegevus. Kõik ELi sisenevad, sealt lahkuvad või sealt läbi liikuvad kaubad (sh reisijatel kaasas olevad kaubad) kuuluvad tollijärelevalve alla ja neile võib teha tollikontrolli.

Tollil on ülitähtis roll meie ühiskonna turvalisuse ja julgeoleku tagamisel ning samuti ELi ja liikmesriikide finantshuvide kaitsmisel. Ühises riskijuhtimise raamistikus kontrollide väljatöötamisel peavad tolliasutused pidevalt tegelema suurte probleemide lahendamise ja lahendamise. Eesmärgi saavutamiseks tuleb tollil oma rolli seadusliku kaubanduse hõlbustaja ja majandusele vajalike tarneahelate tõrgeteta toimimise säilitajana tasakaalustada osalemise turvalisuse ja julgeoleku tagamises.

1.2 Vastus nõukogu üleskutsele

2014. aastal võttis komisjon vastu teatise „Tollivaldkonna riskijuhtimist käsitlev ELi strateegia ja tegevuskava“¹. Strateegias määrati kindlaks mitu olulist eesmärki, mis lähtuvad üldeesmärgist saavutada kvaliteetne ja mitmetasandiline lähenemisviis riskijuhtimisele, et see oleks tõhus ja tulemuslik. Iga eesmärgi saavutamiseks on tegevuskavas üksikasjalikult kirjeldatud mitut meetet. Detsembris 2014 kinnitas nõukogu tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava ning kutsus komisjoni üles nõukogule pooleteise aasta pärast nende rakendamise ja saavutatud tulemuste kohta aru andma².

Nõukogu üleskutset järgides esitas komisjon 2016. aasta juulis esimese eduaruande tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamise kohta³. Aruanne näitas, et poolteist aastat pärast rakendamisprotsessi algust oli enamik tegevuskavas sätestatud meetmeid juba käivitatud. Siiski leiti aruandes, et tollivaldkonna riskijuhtimise reform on ressursimahukas ettevõtmine, kus tulemuste saavutamine võtab aega. Aruandes tehti kindlaks, et IT-ga seotud küsimused on rakendamise selles etapis esmane lahendamist vajav probleem, kuna vajalike IT-süsteemide arendamiseks napib raha ja tekivad andmete kättesaadavuse ja teabe vahetamise mehhanismidega seotud raskused.

¹ COM(2014) 527 (final).

² 15403/14

³ COM(2016) 476 (final).

Detsembris 2016 võttis nõukogu vastu järeldused komisjoni eduaruande kohta⁴. Nõukogu järeldustes rõhutati, et riskijuhtimisprotsessid on väga olulised ELi ja liikmesriikide julgeoleku ja finantshuvide kaitsmisel ning samaaegsel seadusliku kaubanduse hõlbustamisel. Samuti rõhutas nõukogu vajadust jätkata tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamist ja soovis esile tuua nende olulise panuse sisejulgeoleku uuendatud strateegiasse ja selle rakendamisse, eriti võitluses terrorismi ja piiriülese organiseeritud kuritegevuse vastu.

Nõukogu kutsus komisjoni üles esitama tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamise teise eduaruande pooleteise aasta pärast ja töötama välja tõhusa aruandlusmehhanismi, et mõõta väljundi mõju ja konkreetsete tegevuste tulemusi.

Käesolev teine eduaruanne on komisjoni vastus sellele üleskutsele. Samamoodi kui eelmises aruandes, esitatakse ka siin üldine kvalitatiivne hinnang strateegia rakendamisele, selgitades pärast esimese aruande avaldamist seitsme peamise eesmärgi täitmisel saavutatud edu. Tuleb märkida, et käesolev aruanne ei ole mõeldud hindamisena ning siin ei ole ka käsitletud strateegia tulevikku pärast käesoleva aruande esitamist. Peale selle ei sisalda aruanne ühtegi ettepanekut praeguse strateegia muutmiseks.

Käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis on täpsem teave üksikute meetmete ja allmeetmete rakendamisel tehtud edusammude kohta.

2. EDUARUANNE

1. 1. EESMÄRK – PARANDADA ANDMETE KVALITEETI JA ANDMEEDASTUSVIISI

On saavutatud eesmärk luua täielik õigusraamistik, mis sisaldab nõudeid mitmes kohas esitatud andmete kokkukogumise ja andmete kvaliteedi parandamise kohta. Nüüd tuleb ainult saavutada veel selle rakendamine⁵.

Jättes kõrvale vajaduse teatavaid tehnilisi elemente andmekaitsealustega kooskõlla viia, ei ole komisjon veel kindlaks teinud selle kohaldamise peamisi probleeme.

Kuid liidu tolliseadustiku (edaspidi „tolliseadustik“)⁶ kasu ja mõju on täielikult näha alles siis, kui kõik sellega seotud IT-süsteemid töötavad.

⁴ 14894/16

⁵ Seadustiku sisulised sätted jõustusid 1. mail 2016. Peamise kõnealuse IT-lahenduse (teine impordikontrollisüsteem, ICS2) loomiseks on vastu võetud õiguslik alus, kuid süsteemi ei ole veel käivitatud, mis tähendab, et soovitud tulemusi ja väljundeid ei ole veel võimalik vaadelda.

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. oktoobri 2013. aasta määrus (EL) nr 952/2013.

2. 2. EESMÄRK – TAGADA TARNEAHELAGA SEOTUD ANDMETE KÄTTESAADAVUS JA RISKIGA SEOTUD TEABE VAHETAMINE NING TULEMUSTE KONTROLLIMINE

Tolliliidu ees seisvate probleemide lahendamiseks on tolliseadustiku üks peamisi eesmärke viia lõpule tollikeskkonna üleminek paberivabale ja elektroonsele keskkonnale ning tagada suurem ELi-ülene digitaalne lõimimine.

Seepärast jätkab komisjon koos liikmesriikide ja ettevõtetega erinevate IT-süsteemide arendamist, mis toetavad tolliseadustiku rakendamist. Kogu IT-süsteemide komplekt uuendab ja ühtlustab impordi-, ekspordi- ja transiidiprotsesse ning aitab kasutusele võtta selliseid uusi kontseptsioone nagu keskne tollivormistus.

Komisjonil ja liikmesriikidel ei ole siiski võimalik kõiki süsteeme 2020. aastaks käiku anda. Selle põhjus on vähene allesjäänud aeg ja programmi „Toll 2020“ alusel antavate finantsvahendite piiratus ning samuti paljude omavahel ühendatud eri elementide keerukuse aste ja tulevikku suunatus. Seetõttu on komisjon vastu võtnud ettepaneku⁷ tolliseadustiku artikli 278 muutmiseks, et pikendada õigusaktides teatavate IT-rakenduste käikuandmiseks ettenähtud tähtaega (üleminekuperioodi) 2020. aastalt 2025. aastani.

1.3 Impordikontrollisüsteem (ICS2)

ELi lasti käsitleva eelteabe (ICS) reform edeneb ELi sisenevate kaupade osas.

Liikmesriigid jõustasid impordikontrollisüsteemi (ICS2) üleminekustrateegia ja -kava 2017. aasta detsembris. Kava kohaselt rakendatakse ICS2 programm töösse kolmes etapis. Need on: i) lennuliikluse kaudu liikuvates posti- ja kullerisaadetistes sisalduvad kaubad (pealelaadimisele eelnevad sisenemise ülddeklaratsioonid (ENS) ja andmete miinimumnõuded); ii) uued ENSi nõuded kogu lennuliiklusele; iii) reformi lõpuleviimine ENSi nõuete rakendamisega merel, maanteel ja raudteel.

2018. aastal on kõik rakendamise alustamiseks vajalikud elemendid olemas ja liikmesriikidega kokku lepitud.

ICS2 rakendamine pärast 2020. aastat sõltub ka sellest, kas järgmises mitmeaastas finantsraamistikus tagatakse vajalikud vahendid. Selle kohta esitas komisjon hiljuti uue tolliprogrammi ettepaneku⁸.

1.4 Muud projektid ja süsteemid

Elektrooniline tollisüsteem, mida toetab eelkõige elektroonilise tolli mitmeaastane strateegiakava (MASP), on ELi tolliliidu peamine arendustöö. Algatuse eesmärk on asendada paber kandjal tolliprotseduurid ELi-üleste elektrooniliste protseduuridega, et luua tõhusam ja nüüdisaegsem tollikeskkond. Mitmeaastase strateegia uuendamine kinnitati lõplikult 2017. aasta lõpus pärast seda, kui nõukogu oli andnud nõusoleku teatavate IT-süsteemide lõpliku kinnitamise edasilükkamiseks.

Järelevalvesüsteemi „Surveillance 3“⁹ tuleb hakata rakendama 2018. aasta oktoobriks. Liikmesriikidel tuleb aga riiklikke süsteeme vajadusele vastavalt muuta, et

⁷ COM(2018) 085 (final).

⁸ COM(2018) 442 (final).

järelevalvesüsteemi saaks sisestada asjaomaseid andmeelemente. Tolliseadustiku kohaselt on liikmesriikidel selle kohustuse täitmiseks üleminekuperiood 2020. aastani.

Digitaalse transpordi ja logistika foorum (DTLF)¹⁰ toimib jätkuvalt ja selle mandaati pikendatakse arvatavasti veel 2–3 aasta võrra.

2016. aasta alguses käivitas komisjon katseprojekti eManifest,¹¹ mille eesmärk on luua harmoneeritud elektrooniline lastiandmete kogu, mis sisaldab laevade Euroopa sadamatesse sisenemisel või sealt väljumisel merendus- ja tolliformaalsuste jaoks nõutavat teavet.

Komisjon on toote nõuetele vastavuse ja ohutuse valdkonnas teinud ettepaneku siduda omavahel tolli- ja turujärelevalve, et hõlbustada riske käsitleva teabe vahetamist pädevate asutuste vahel¹².

3. 3. EESMÄRK – KEHTESTADA KONTROLLIMEETMED JA RISKI VÄHENDAMISE MEETMED, KUI SEE ON ASJAKOHANE (EELNEV HINDAMINE JA VAJADUSPÕHINE KONTROLLIMINE)

Nagu 2016. aasta aruandes märgiti, on olukord selles valdkonnas paranenud tänu strateegia vastuvõtmise ajal juba toimunud tegevusele, sh keeldude ja piirangute eelnev hindamine.

3. eesmärgi all on edusamme tehtud eelkõige järgmistes tegevustes.

1.1 Süsteempõhine lähenemine (SBA)

Süsteempõhine lähenemine on usaldusväärsete ettevõtjate kontrollimise meetodika, milles keskendutakse nende äritegevuse juhtimise ja tolli nõuetele vastavusega seotud riskide maandamise ettevõttesisestele süsteemidele. Süsteempõhise lähenemise võrgustiku ja vastava projektirühma töö viidi lõpule ja süsteempõhise lähenemise lõpparuanne esitati tollipoliitika rühmale 2017. aasta detsembris. Aruandes anti süsteempõhisele lähenemisele hinnang, et see on tõhus, tulemuslik ja kindel kontrollimeetodika, ja soovitati selle kasutamist tulevikus laiemas ulatuses.

1.2 Usaldatavuse kontroll

⁹ Kolmas järelevalve IT-süsteem luuakse eesmärgiga täita liidu tolliseadustiku nõudeid, nagu standardne teabevahetus elektrooniliste andmetöötlusmeetoditega ja asjakohaste funktsioonide loomine liikmesriikidelt saadud täielike järelevalve andmekogude töötlemiseks ja analüüsiks.

¹⁰ Foorumi eesmärk on kaubaveo ja logistika jätkuv digiteerimine. Seal kohtuvad liikmesriigid ning transpordi- ja logistikakogukondade sidusrühmad, et teha kindlaks valdkonnad, kus on tarvis ELi ühist tegutsemist. Euroopa Komisjon asutas DTLFi 2015. aasta aprillis (otsus, millega asutatakse digitaalse transpordi ja logistika eksperdirühm – digitaalse transpordi ja logistika foorum, C(2015) 2259).

¹¹ Katseprojekti üldine eesmärk on testida protseduure, mis lihtsustaksid eri ametiasutuste nõutavate lasti tolliformaalsuste andmeelementide esitamist, et kergendada ja vähendada laevade andmeesitajate halduskoormust.

¹² COM(2017) 795 (final).

Usaldatavuse kontroll on impordi tollivormistuse etapis kasutusele võetud automaatne kontroll. Need on meetmed, millega kontrollitakse tollideklaratsiooni sissekannete nõuetele vastavust kolme parameetri suhtes: i) juriidiline kontroll (kontrollitakse sissekannete vastavust kaupade kirjelduse juriidilistele parameetritele); ii) koguse kontroll (kontrollitakse deklareeritud andmete usaldusväärsust (nt netomass/ühik või netomass/tarneühik)); iii) hinna kontroll (kontrollitakse deklareeritud hindade usaldusväärsust (väärtus/ühik)). Praeguseks on Euroopa Liidu integreeritud tariifistiku (TARIC)¹³ kaudu kasutusele võetud 428 sellist meetet.

1.3 Toote nõuetele vastavus ja ohutus

2016. aastal valminud esimeses eduaruandes viidati toote nõuetele vastavuse ja ohutuse suunistele ja kontroll-loenditele. Pärast seda on koostatud veel mõned kontroll-loendid toodetele, mille suhtes kehtivad ELi ühtlustamisõigusaktid („ühtlustamisõigusaktides käsitletud tooted“). Neid kasutatakse ja uuendatakse korrapäraselt.

2017. aasta detsembris võttis komisjon vastu määruse ettepaneku, milles sätestatakse tooteid käsitlevate liidu ühtlustamisõigusaktide järgimise ja täitmise tagamise eeskirjad ja kord¹⁴ ning millega soovitakse tugevdada ELi sisenevate kaupade kontrollimise õigusraamistiku struktuuri. Samuti ühtlustaks see koostööd tolli- ja turujärelevalveasutuste vahel, et imporditud tooteid tõhusamalt kontrollida. Ettepanek on õiguslik alus tihedamale tolli- ja turujärelevalveasutuste vahelisele koostööle, mida hõlbustavad ELi toodete nõuetele vastavuse võrgustik ning impordi ja digitaalseid tarneahelaid hõlmavad riikide terviklikud turujärelevalve strateegiad, tolli- ja turujärelevalveasutuste struktuuriline teabe- ja andmevahetus, rahvusvaheline koostöö ja kooskõla tolliseadustiku kontseptsioonidega, nagu volitatud ettevõtja süsteem.

4. 4. EESMÄRK – SUURENDADA VÕIMEKUST, ET TAGADA ÜHTSE RISKIJUHTIMISE RAAMISTIKU TÕHUS RAKENDAMINE JA SUURENDADA REAGEERIMISVÕIMET HILJUTI TUVASTATUD RISKIDE SUHTES

Nagu 2016. aasta eduaruandes osutati, edenes 4. eesmärgi täitmine alguses tagasihoidlikult, kuna liikmesriikide ja ELi võimekuse parandamisel ühtse riskijuhtimise raamistiku (CRMF) rakendamiseks oli tarvis veel palju ära teha. Sellest ajast peale on mitmes valdkonnas olukord muutunud.

3.1 Täiendava võimekuse arendamine

Liikmesriigid on kindlaks teinud lisavahendid, mis võivad olla vajalikud tõhusama ja tulemuslikuma riskijuhtimise toetamiseks, sh võime uutele tuvastatud riskidele paremini reageerida. Tüüpilised inimressursside ja muude vahendite analüüsid näitasid üldiselt, et suuremad ressursid on hädavajalikud või et olemasolevaid ressursse tuleks edendada või

¹³ Nõukogu 23. juuli 1987. aasta määrus (EMÜ) nr 2658/87.

¹⁴ COM(2017) 795.

moderniseerida, et tugevdada riskijuhtimisvõimekust. Euroopa Kontrollikoja 2017. aasta detsembri eriaruande¹⁵ kohaselt julgustatakse liikmesriike tegema rohkem ja paremaid tollikontrolle, kus tollialaseid õigusakte kohaldatakse ühtselt.

Muud olulised vajadused on tegevuse koordineerimine riigisiselt või -väliselt koos teiste riiklike ametkondade ja teiste liikmesriikide tolliasutustega ning uute vahendite, andmete või meetodite kohaldamine riskianalüüsi tegemisel.

Paljud liikmesriigid on juba oma analüüside põhjal meetmeid võtnud ja tuvastatud puudustega tegelema asunud. Lisaks sellele on mõned tolliorganisatsioonid ümber korraldatud ja sisemine koordineerimine on paranenud.

3.2 Ühtse riskijuhtimise raamistiku (CRMF) rakendamine

Liikmesriigid on teatanud oma IT-süsteemide olulisest arengust. Siiski paistab kõige levinumaks seni lahendamata takistuseks ühtse riskijuhtimise raamistiku tõhusale rakendamisele liikmesriikide tasandil olevat andmete halb kvaliteet, kättesaadavus või kasutatavus. Lisaprobleem on teiste liikmesriikide andmetele juurdepääsu puudumine.

Koos kõikide liikmesriikidega on välja töötatud ühtse riskijuhtimise raamistiku hindamistsükli mudel. Komisjon lõi ühtse riskijuhtimise raamistiku allrühma, mis esitas katselise hindamistsükli aruande 2017. aasta detsembris, ning kontrollis ühtse riskijuhtimise raamistiku hindamistsükli võrreldes tolliliidu tulemuslikkuse projektiga (CUP), et tagada nende vastastikune tugi ja ühtsete lähenemisviiside rakendamine. Allrühm tegi tihedat koordineerimistööd, et parandada ja edasi arendada kontrollide tulemusnäitajaid, et andmeid kasutataks korduvalt, kui see on asjakohane, ja välditaks topelttööd andmete kogumisel.

Ühtse riskijuhtimise raamistiku katselise hindamistsükli aruandes toodi välja peamised küsimused, mida tuleks liikmesriikidega edaspidi peetavatele arutelude ja määratud prioriteetide kohaselt ning ressursside olemasolust sõltuvalt kaaluda. Aruandes soovitati pöörata lisatähelepanu organisatsioonilisele koostöövõimekusele. Samuti tehti aruandes kokkuvõtte ühtse riskijuhtimise raamistiku senisest kasutamisest ja tunnustati märkimisväärseid ühiseid pingutusi, mis on ühtse riskijuhtimise raamistiku loomisest alates tehtud. Need on järgmised: i) ELi-üleste riskieksperitide võrgustike loomine; ii) ühiste riskikriteeriumide rakendamine; iii) ELi ühtse riskijuhtimissüsteemi kasutamine riskiteabe jagamiseks, esmatähtsate kontrollivaldkondade toetamiseks ja tolli kriisiaegse reageerimise hõlbustamiseks.

3.3 Teemaatilised töörühmad

ELi ja mitmepoolset tasandil töötavad paljud Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide esindajatest koosnevad töörühmad tollikontrolli parandamise ja riskijuhtimise võimekuse peamiste probleemide kallal.

3.4 Finantsriski kriteeriumid

¹⁵ 5. detsembri 2017. aasta eriaruanne 19/2017.

Finantsriski kriteeriumide otsus¹⁶ võeti vastu eesmärgiga töötada välja ühtne ELi-ülene lähenemisviis finantsriskide käsitlemisele ELi tasandil. Sellega reageeritakse teatavatele puudustele, mille Euroopa Kontrollikoda tuvastas oma 2017. aasta detsembri eriaruandes¹⁷.

Otsuses on sätestatud ühtsed riskikriteeriumid, mida tuleb kasutada konkreetset liiki finantsriskide käsitlemisel: riskiga seotud ettevõtjad, riskiga seotud kaubad, alahindamine, dumpinguvastasest tollimaksust kõrvalehoidumine, valesti klassifitseerimine, põhjendamatud kvoodid, põhjendamatu sooduspäritolu, põhjendamatu peatamine, riskiga seotud tolliprotseduurid (nt CP 42) ning tollilihtsustused. Finantsriski kriteeriume kasutatakse igapäevases elektroonilise riski juhtimise protsessis, et ühtlustada tollikontrolli valikuprotsessi.

See algatus võimaldab liikmesriikidel käsitleda finantsriske välispiiridel samaväärselt, ilma seaduslikku kaubandust põhjendamatult koormamata. Samuti määratakse seal kontrollimiseks kõige parem aeg ja koht sõltuvalt riski ulatusest ja laadist ning andmete ja dokumentide kättesaadavusest.

5. 5. EESMÄRK – EDENDADA TOLLI- JA MUUDE ASUTUSTE VAHELIST KOOSTÖÖD JA TEABEVAHETUST LIIKMESRIIKIDE JA ELI TASANDIL

Kõik liikmesriigid teatasid laialdasest, hästi toimivast ja sageli lausa igapäevasest koostööst teiste riigiasutuste ja -ametitega (eriti õiguskaitseasutuste ja maksuhalduritega).

Riskipõhise tollikontrolli panus selles valdkonnas oli otsustav, et avastada ja ennetada kaupade üle välispiiride liikumisega seotud organiseeritud kuritegevust ning terrorismi.

Potentsiaali on ka tolli võimekuse jätkuval suurendamisel, et teha lasti eelnevat riskianalüüsi koostöös teiste õiguskaitse- ja julgeolekuasutustega.

3.5 Koostöö Europoliga

Komisjon ja liikmesriigid uurisid tulirelvadega seotud esmatähtsa kontrollivaldkonna raames politseikoostöö uusi vorme. See hõlmas koos Europoliga 2017. aastal tehtud eriõppust gaasipüstolite ja kullerpostiga seotud ebaseadusliku relvakaubanduse alal. Need tegevused näitasid selgesti, millist lisaväärtust annavad uued koostöövormid tolli ja politsei vahel.

Europol arendab jätkuvalt oma koostööd tolliasutustega. Tema aruanne Europoli ja tolli strateegilise ülevaate rakendamise kohta kinnitas vajadust tugevdada edaspidi tolliametnike kohalolu Europolis, sh vajadus anda tollile juurdepääs Europoli turvalisele teabevahetusvõrgule (SIENA).

Lisaks eelnevale on jätkuvalt tihendatud Euroopa Pettustevastase Ameti (OLAF) ja Europoli vahelist koostööd. OLAF on talitus, mis on kaasatud Europoli analüüsiprojekti COPY, milles käsitletakse intellektuaalomandiõigustele suunatud organiseeritud kuritegevust. Vastavalt Europoli määrusele (EL) 2016/794 on OLAFil kaudne juurdepääs Europoli andmebaasi teabele. Samuti kirjutas OLAF koos Europoliga hiljuti alla

¹⁶ C(2018) 3293 (final).

vastastikuse mõistmise memorandumile turvalise teabevahetuse kohta ning on ühendatud SIENA süsteemiga. See peaks nende kahe asutuse vahelist koostööd hõlbustama.

3.6 Koostöö Euroopa Piiri- ja Rannikuvalve Ametiga (Frontex)

Euroopa piiri- ja rannikuvalve määruse vastuvõtmine 2016. aastal¹⁸ aitas kaasa tolli ja ameti vahelisele paremale koostööle, mis põhines eri funktsioonide strateegilisel vastastikusel täiendavusel.

Määrus andis Frontexile uue volituse, mille alusel hakkab asutus rohkem süvitsi tegelema piiri- ja rändeküsimuste juhtimisega. Ametil on nüüd volitus tegeleda võimalike ohtudega välispiiridel, seega aidata käsitleda raskeid piiriüleste mõõtmega kuritegusid, ning sellega viiakse ELi sisejulgeolek kõrgemale tasemele.

3.7 Intellektuaalomandi õigused

Komisjon jätkab liikmesriikide toetamist võitluses intellektuaalomandi õiguste rikkumisega ja on selleks määranud järgmised peamised prioriteedid: i) toll tagab intellektuaalomandi õiguste täitmise ühtlase rakendamise kogu ELis; ii) parem riskijuhtimine intellektuaalomandi õiguste alal; iii) parem koostöö ametiasutuste vahel.

Varasem õiguskaitseasutustevaheline koostöö ja koordineerimine intellektuaalomandi õiguste valdkonnas on viinud miljonite võltsitud ja potentsiaalselt kahjulike toodete konfiskeerimiseni ning aidanud likvideerida mitmeid rahvusvahelisi kuritegelikke võrgustikke. Intellektuaalomandi õiguste rikkumisi käsitlev poliitikavaldkond on getutsemisvolitusena lisatud tollikoostöö tööühma tegevuskavasse (2018–2019)¹⁹.

Euroopa Komisjon edendab riskiteabe vahetamist (tolliasutuste riskijuhtimissüsteemi (CRMS) kaudu) ja uute suundumuste statistilist analüüsi. 2018. aastal on kavas asutada ühine tolli intellektuaalomandi õiguste alane ekspertide / riskianalüüsi rühm, kes hakkab hindama, kas olemasolevad töövahendid on riskianalüüsiks ja intellektuaalomandi õigustega seotud rikkumistega võitlemiseks piisavad või tuleb veel midagi ette võtta.

3.8 Euroopa julgeoleku tegevuskava

ELi piiridel liikuvate kaubavoogude kontrollijana täidab ELi toll tähtsat rolli ELi, selle kodanike ja rahvusvaheliste tarneahelate kaitsmisel kuritegevuse ja terroristide rünnakute eest.

Tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamisega annab komisjon oma panuse Euroopa julgeoleku tegevuskava rakendamisse, mis on keskne komponent üldeesmärgis luua õiglusel ja põhiõigustel rajanev ala.

Kahe viimase aasta jooksul on komisjon vastu võtnud mitu õigusakti ettepanekut, mille eesmärk on olnud terrorismi rahastamisallikate äralõikamine. Selle teema suhtes kõige asjakohasemad on olnud õigusaktide ettepanekud, milles käsitletakse järgmist: i) sularaha ebaseaduslik liikumine²⁰; ii) ebaseaduslik kultuuriväärtustega kauplemine²¹; iii)

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. septembri 2016. aasta määrus (EL) 2016/1624, eriti selle artikli 52 lõige 3.

¹⁹ Volituse kavand võeti vastu 31. jaanuaril 2018.

²⁰ COM(2016) 825 (final).

lennujaamade läbivaatusseadmete ELi sertifitseerimissüsteem²². Komisjon jätkab ka järgmiste ELi tegevuskavade rakendamist: i) tulirelvade ja lõhkeainetega ebaseadusliku kauplemise ning nende kasutamise vastane ELi tegevuskava²³; ii) terrorismi rahastamise vastase võitluse tõhustamise tegevuskava²⁴; iii) tegevuskava looduslike liikidega kaubitsemise vastu võitlemiseks²⁵.

3.9 Euroopa Liidu keemilise, bioloogilise, radioloogilise ja tuumajulgeoleku suurendamine – ELi KBRT-julgeoleku tegevuskava

Vastupanuvõime tugevdamine KBRT-ohtudega toimetulekuks seoses ennetamise, valmisoleku ja reagerimisega nõuab liikmesriikidelt märkimisväärseid investeeringuid. Seetõttu kutsutakse tegevuskavas üles tegema tihedamat koostööd ELi tasemel, et õppida üksteiselt, ühendada eksperditeadmised ja vahendid ning kasutada piiriülest sünergiat üle. Üks ELi KBRT-julgeoleku tegevuskava peamisi prioriteete on tagada julgeolek ja tuvastamise võimekus piiridel, et ennetada KBRT-materjalide ebaseaduslikku sissetoomist. Kauba eelteabesüsteemi kohandamine on esmatähtis, et tugevdada rahvusvaheliste tarneahelate seiret ja riskipõhist kontrolli nii, et KBRT-materjale ei tooda ebaseaduslikult ELi.

3.10 Tollikoostöö tööühma (CCWP) tegevuskava

2017. aasta mais võttis EL vastu uue nelja-aastase kava võitluseks rahvusvahelise ja organiseeritud raske kuritegevusega. Kavas, mis on nimetatud ELi poliitikatsükliks, määratletakse ajavahemiku 2018–2021 kõige olulisemad prioriteedid seoses kuritegevusega. Tolliasutuste kaasatus poliitikatsükli rakendamisse suurenes seejärel võrreldes eelmiste aastatega.

Samas on nende osalus endiselt valikuline ja piiratud teatavate kuritegevusealaste prioriteetidega (peamiselt aktsiisidega või varifirmadega seotud ühendusesisesed pettused ja keskkonnakuritegudega seotud prioriteedid). Ajavahemiku 2018–2021 ELi poliitikatsükli ja tollikoostöö tööühma üheksanda tegevuskava (2018–2020) vahelisi sünergiaid tugevdasid jätkuvalt samade osaliste juhitud üksteist täiendavad meetmed, ühised politsei- ja tollioperatsioonid jne.

Lisaks sellele sisaldab tollikoostöö tööühma üheksas tegevuskava meetmeid tolli paremaks lõimimiseks ELi raske ja organiseeritud kuritegevuse põhjustatud ohtude hinnangusse (SOCTA), mis hõlmab tolli osalemist SOCTAs ning samuti tolli ja Europoli vahelist laiapõhjalist koostööd. Keskendutakse parandamist vajavate valdkondade kindlakstegemisele, parimate tavade vahetamisele, teadlikkuse suurendamisele ja koolitustele.

²¹ COM(2017) 375 (final).

²² COM(2016) 491 (final).

²³ COM(2015) 624 (final).

²⁴ COM(2016) 050 (final).

²⁵ COM(2016) 87 (final).

2017. aasta SOCTA on kõige terviklikum raske ja organiseeritud kuritegevuse uuring, mis ELis kunagi on tehtud.

3.11 Tolli- ja piirivalveametnike koostöö

Tolli- ja piirivalveametnikud on ELi välispiiridel piirikontrolli ülesannete täitmisel strateegilised partnerid. 2017. aasta oktoobris koostati 2015–2017. aasta hindamise põhjal tolli- ja piirivalveametnike läbivaadatud koostöösuunised. Neis rõhutatakse strateegilise koostöö olulisust ja tuuakse välja peamised kahe asutuse vahelise koostöö valdkonnad.

6. 6. EESMÄRK – PARANDADA KOOSTÖÖD KAUBANDUSSEKTORIGA

Koostöö tolli ja kaubandussektori vahel on peamiselt paranenud volitatud ettevõtja kontseptsiooni tugevdamise kaudu.

1.1 Volitatud ettevõtja programm

Volitatud ettevõtja programm põhineb tolliasutuste ja ettevõtjate partnerlusel, millele pani aluse Maailma Tolliorganisatsioon (WCO). See on oluline tarneahela julgeolekumeede, mis võimaldab nõuetele vastavatel ja usaldusväärsetel kauplejatel, kes vabatahtlikult täidavad laiaulatuslikke kriteeriume, saada kasu suurimast lihtsustamisest ja hõlbustamisest. 2018. aastal täitub ELi volitatud ettevõtja programmil kümme tegevusaastat.

Liikmesriigid on välja töötanud töökindlad menetlused volitatud ettevõtja õiguslike nõuete kohaldamiseks, millega tagatakse programmi kõrge kvaliteet ning ühetaoline ja tõhus juhtimine.

Peamised muudatused seoses volitatud ettevõtjaid käsitlevate õigusaktidega Euroopa Liidu tolliseadustiku ning selle delegeeritud ja rakendusaktide kontekstis olid seotud tolliseadustiku alusel tehtud üldiste poliitika ja struktuuride muudatustega. Muudatused olid tingitud õppetundidest, mis saadi ELi volitatud ettevõtjate programmi rakendamise 10-aastasest praktilisest kogemusest. Volitatud ettevõtjaid käsitlevaid suuniseid muudeti 2016. aastal.

1.2 Volitatud ettevõtjate kontseptsiooni mõju mõõtmine

Tolliliidu tulemuslikkuse projekti (CUP) aruandluses on kasutatud volitatud ettevõtjate kontseptsiooni mõju mõõtmiseks mitut näitajat. Tolliliidu tulemuslikkus on mehhanism, millega mõõdetakse ja hinnatakse tolliliidu tulemuslikkust, sh volitatud ettevõtjate kontseptsiooni, võrreldes ELi strateegiliste eesmärkidega. Lihtsustamise/konkurentsivõimelisuse põhivaldkonnas analüüsitakse volitatud ettevõtja kontseptsiooni üldiste aspektide alusel. Need hõlmavad lubade ja taotluste arvu ELi tasandil, volitatud ettevõtjate osalemist tarneahelas ja volitatud ettevõtjate lihtsustamisega seotud kontrolli aspekte.

1.3 Kauplejate otsene juurdepääs (e-AEO)

Euroopa Komisjon töötab välja kauplejate otsese juurdepääsu (e-AEO), mis võimaldab kauplejal alates 1. oktoobrist 2019 elektrooniliselt esitada volitatud ettevõtjaks saamise avalduse ja saada otsus selle kohta. ELi kauplejal ja tolliasutustel on võimalik üksteisega ühtselt ja sidusalt suhelda e-AEO mooduli kaudu.

1.4 Pealelaadimisele eelnev lasti käsitlev elektrooniline eelteave (PLACI) ja selle seos ICS2 rakendamisega, eelkõige seoses posti- ja kulleriteenustega

Pärast seda kui Ülemaailmse Postiliidu (UPU) konventsiooni edukalt muudeti, et kasutusele võtta eelnevate elektrooniliste andmete esitamise kohustused, on komisjon teinud tihedat koostööd postisektori osalistega, et selle kohustuse rakendamiseks töötada ühiselt välja tõhusad ja kõige vähem häirivad ülemaailmsed standardid. Komisjon on tihedalt suhelnud ka ülemaailmsete partneritega (nt USA, Austraalia ja Kanada). Praegu on postiteenistused veel andmete esitamise nõudest vabastatud. Postivood on eriti haavatavad, seega on postiantmete elektroonilise eelteabe saamine väga oluline ELi sisenevate lennulasti voogude julgeoleku tugevdamiseks ja seda liiki tehingutega seotud finantsriskide tõkestamiseks. Uue ICS2 süsteemi esimene väljalase hõlmab lennuliiklusega saadetavaid postisaadetisi ja sulgeb seega olemasoleva lünga enamike posti ärimudeli tehingute puhul.

7. 7. EESMÄRK – KASUTADA ÄRA RAHVUSVAHELISE TOLLIKOOSTÖÖ POTENTIAALI

Koostöö ja tollialase teabe vahetamine kolmandate riikidega täidab tolliliidu ja ühise kaubanduspoliitika valdkonnas olulist rolli. Koostöö ja teabevahetus võib parandada tolli riskijuhtimist ja muuta seadusliku kaubanduse suunatud tollikontrollide ja lihtsustatud tolliprotseduuride abil kiiremaks ja vähem kulukaks. Koos kohustuslike saabumiseelsete deklaratsioonidega aitab see kaasa julgeolekule ja turvalisusele ELis ning tugevdab kontrolli, et tõkestada ohtlike kaupade, relvade, lõhkeainete ja kahesuguse kasutusega kaupade sisenemine ja takistada intellektuaalomandi õiguste rikkumist ning narkootikumide lähteainete sisenemist ja nendega kauplemist.

Komisjon esindab Euroopa Liitu Maailma Tolliorganisatsioonis (WCO) ja kaitseb eelkõige ELi ja liikmesriikide huve nomenklatuuri ja kaupade klassifitseerimisega seotud küsimustes ning samuti valdkonnaülestel teemadel nagu e-kaubandus, maksu- ja tollikoostöö ning turvalisus ja julgeolek.

1.5 Kolmandate riikidega tollialase teabe vahetamise algatused

On esitatud mitmesuguseid algatusi, mis võimaldavad ELi ja kolmandate riikide tolliasutustel konkreetsetel tingimustel vahetada teatavat tollialast teavet ja mis põhinevad alljärgneval:

- rahvusvahelised lepingud ja otsused, mille on vastu võtnud rahvusvaheliste lepingutega asutatud asutused (nt eraldiseisvad tollikoostöö ja vastastikuse haldusabi lepingud või vabakaubanduslepingutes sisalduvad tollikontrolli ja kaubanduse hõlbustamise peatükid; kaubanduse hõlbustamise ja julgeoleku lepingud; transiidilepingud; ühise tollikoostöö komitee otsused volitatud ettevõtja / usaldusväärse kaupleja programmide kohta) ning

- juriidiliselt mittesiduvad kokkulepped või katseprojektid (nt TIR-märkmiku andmete ülekandmine Venemaale; Euroopa ja Hiina sadamate vahelised arukad ja turvalised kaubateed). Arukate ja turvaliste kaubateede projekti strateegiline eesmärk on katsetada logistiliste tarneahelate suhtes kohaldatavaid julgeolekumeetmeid, hõlbustada tolliasutuste omavahelist andmevahetust, määratleda ühised riskieeskirjad ja vastastikku tunnustada tollikontrolli ja kaubanduspartnerluse programme.

1.6 Sooduskaubanduslepingud

ELi rahvusvahelise kaubandusraamistiku edasiseks parandamiseks osaleb komisjon uutes ja käimasolevates läbirääkimistes sooduskaubanduslepingute tollialaste sätete üle, mida peetakse eelkõige Mercosuri, Mehhiko, Indoneesia, Tšiili, Austraalia ja Uus-Meremaaga.

Lisaks sellele on kavas mitu meetet eesmärgiga parandada tarneahela riskijuhtimist rahvusvahelise koostöö kaudu.

Märkimisväärseteks edulugudeks võib pidada Maailma Tolliorganisatsiooni ülemaailmse kaubanduse hõlbustamise ja turvaliseks muutmise standardite raamistiku (SAFE) läbivaatamist, uusi rahvusvahelisi standardeid (nt pealelaadimisele eelnev lennulasti teave) ja volitatud ettevõtja programmide vastastikust tunnustamist.

7.3 Muud algatused – kõrgetasemeline seminar

Bulgaaria eesistumise ajal võõrustati 7–8. juunil 2018 kolmandate riikidega vahetatava tollialase teabe kõrgetasemelist seminari. Seminaril osalejad: i) vaatasid üle kolmandate riikidega vahetatava tollialase teabe valdkonna praeguse hetkeseisu ja kinnitasid oma kasvavat huvi sellise teabevahetuse vastu ning vajadust õigeaegselt tegutseda; ii) määrasid kindlaks, millised on vajadused kolmandate riikidega tollialase teabe ulatuslikumaks vahetamiseks; iii) arutlesid ja määrasid kindlaks, millised on tollialase teabe ulatuslikuma vahetamise võimalik rakendusala, põhjus, kasu, tingimused, vahendid ja piirangud. Seminari kokkuvõttes lepitati kokku, et tuleb strateegiliselt ja järjepidevalt läheneda küsimustele, kellega teavet vahetada, millised peaksid olema konkreetset teabeliigid ja mis peaks olema teabevahetuse konkreetne põhjus, arvestades praeguseid finants- ja julgeolekuriske, kaubandusstruktuuri ja poliitilisi huve.

3. SEIRESÜSTEEM

Komisjonile on esitatud üleskutse töötada tihedas koostöös liikmesriikidega välja tulemuslikkuse ja seire raamistik, et jälgida strateegia rakendamist tulevikus süstemaatilisemalt ja mõjusamalt.

Komisjon on alustanud tööd sellise süsteemi kallal ning töötanud strateegia tõhusaks seireks välja näitajad ja tõendusallikad. Need esimesed arutelupunktid on täpsemalt esitatud käesolevale aruandele lisatud talituste töödokumendis. Need tuleks võtta edasise mõttetöö aluseks asjaomases liikmesriikidega moodustatud töörühmas.

4. KOKKUVÕTE

Riskijuhtimine on protsess, mis ei ole piiratud konkreetse tegevusega, millel on kindel algus ja lõpp. Uute ohtude ja probleemidega silmitsi seistes peavad tolliasutused pidevalt tegutsema ja kohanema, et anda oma panus ELi kodanike julgeolekusse ja turvalisusse, vältides samal ajal põhjendamatut negatiivset mõju rahvusvahelise kaubanduse tõrgeteta toimimisele. Sellest tulenevalt on mitme strateegias sätestatud tegevuse kohta märgitud, et see „edeneb“, kuna sõltuvalt tegevuse laadist ei saa tähtaega määrata, sest kõikide probleemide puhul on tegemist vajalike ja pidevate protsessidega.

Käesolev aruanne ja sellele lisatud talituste töödokument annavad hetkeülevaate tollivaldkonna riskijuhtimist käsitleva ELi strateegia ja tegevuskava rakendamise olukorrast 2018. aasta keskpaiga seisuga.

Nendest on näha, et nii liikmesriigid kui ka Euroopa Komisjon on pärast eelmise aruande avaldamist teinud strateegia ja tegevuskava rakendamisel märkimisväärseid edusamme.

Strateegias ja tegevuskavas nimetatud 54 allmeetmest ainult 2 puhul ei ole veel tegevust alustatud, kuid 41 puhul tegevus toimub ja 11 on lõpule viidud.

See näitab, et liikmesriigid ja komisjon on teinud märkimisväärseid edusamme kõikide asjaomaste osaliste vahelise koostöö tugevdamisel ja uute algatuste käivitamisel. Näiteks võib tuua komisjoni otsuse finantsriski kriteeriumide kohta ja liikmesriikide tolliasutuste osalemise julgeolekuga seotud meetmetes.

Nimetatud edusammudest hoolimata tuleb tollil jätkuvalt lahendada probleeme, sh enneolematult kõrge terrorismitase ja muud julgeolekuohud. Kuna kaupade import ELi kasvab jätkuvalt, tuleb neil tuleb ühendada jõud turujärelevalveasutustega, et hoida ära ebatavaliste või nõuetele mittevastavate toodete sisenemine turule. Tollil tuleb tegeleda ka paljude muude probleemidega, näiteks e-kaubanduse levik ja kaupade alahindamise nähtus, ning see takistab tollil oma tegevuspotentsiaali täielikku rakendamist.

Pealegi toimub parasjagu andmete kogumiseks ja jagamiseks vajalike IT-süsteemide rakendamine, mis edeneb hästi, kuigi teatavate süsteemide täieliku valmimise lõpptähtaega tuli nihutada 2020. aastalt 2025. aastale.

Kuigi käesolevas aruandes esitatud kiirülevaade on nii täpne kui võimalik, ei saa siin tolli riskijuhtimisealast tegevust täielikult kajastada. On selge, et tolliasutused peavad end kogu aeg uuendama, et vastu seista iga päev ilmnevatele uutele ohtudele, mis võivad avaldada halba finantsmõju nii ELi kui ka liikmesriikide eelarvele. Need ohud on pahatihti seotud kuritegelike võrgustike tegevusega, kes valdavad tehnoloogiat üha paremini.

Eelnimetatu taustal peavad liikmesriigid ja komisjon edusammude mõõtmisel aluseks võtma kindlama kaitse ja kaubanduse hõlbustamise vahelise tasakaalu ning selleks tõendus põhiseid andmeid koguma ja analüüsima. See hõlmab kvantitatiivseid andmeid riskijuhtimise alusel tehtud kontrollide kohta ning tarneahela eri punktides tehtud kontrollide tulemuste kohta. Nimetatud tegevust toetab ja täiendab tolliliidu tulemuslikkuse projekti näitaja, millega mõõdetakse tolliliidu üldist tulemuslikkust. Seire osas tuleks teadvustada, et kuigi kvantitatiivsed andmed on olulised, ei saa kunagi täielikult neile tugineda, kuna nende aluseks olevad protsessid ja tulemused on erinevad.