EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 13.12.2019
COM(2019) 629 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE,

esitatud vastavalt liidu tolliseadustiku artiklile 278a tolliseadustikuga ette nähtud elektrooniliste süsteemide väljatöötamisel tehtud edusammude kohta

{SWD(2019) 434 final}

Sisukord

1. SISSEJUHATUS 2
2. TAUSTTEAVE 3
3. LIIDU TOLLISEADUSTIKU KOHASTE ELEKTROONILISTE SÜSTEEMIDE OSAS TEHTUD EDUSAMMUDE ÜLDINE ÜLEVAADE 3
4. JÄRELDUS 10

1. SISSEJUHATUS

Liidu tolliseadustik [1], mis on ELi tolliterritooriumi tollieeskirjade ja -protseduuride peamine õiguslik raamistik, näeb ette tolliformaalsuste täieliku liikumise paberivabasse keskkonda. Elektrooniliste süsteemide kasutamine ettevõtjate ja tolliasutuste vaheliseks suhtluseks vähendab halduskulusid ja bürokraatiat ning suurendab tolli rolli Euroopa ettevõtluse konkurentsivõime toetamisel. Samal ajal võimaldavad elektrooniliste süsteemide automatiseeritud protsessid tugevdada tolliasutuste vahelist koostööd ja koostalitlusvõimet erinevate elektrooniliste süsteemide vahel, mis peaks pakkuma finants- ja majandushuvide paremat kaitset ning suuremat kaitset pettuste, julgeoleku- ja turvariskide ning soodsama impordikoha otsimise eest.

Selle eesmärgi saavutamiseks on liidu tolliseadustikus Euroopa Komisjonilt ja liikmesriikidelt nõutud enamiku olemasolevate elektrooniliste süsteemide uuendamist, nende süsteemide ühendamist üleeuroopalisel tasandil ja mitmete uute süsteemide kasutuselevõtmist tolliprotseduuride ja -formaalsuste täieliku automatiseerimise lõpuleviimiseks. Liidu tolliseadustiku artiklis 280 viidatakse kohustusele koostada liidu tolliseadustiku tööprogramm,[2] milles loetletakse kõik liidu tolliseadustiku projektid ja süsteemid ning kavandatud kasutuselevõtu kuupäevad. Kokku on liidu tolliseadustiku tööprogrammis kindlaks määratud neljateistkümne üleeuroopalise süsteemi ja kolme puhtalt riikliku süsteemi ajakohastamine või loomine.

Käesolevas komisjoni esimeses aastaaruandes elektrooniliste süsteemide arendamisel tehtud edusammude kohta kirjeldatakse liidu tolliseadustiku jõustumisest saadik toimunud arengut. Sel eesmärgil tugineb see liidu tolliseadustiku tööprogrammile, milles on esitatud etapiviisiline ja sidus ajakava, mis kajastab kõigi seitsmeteistkümne elektroonilise süsteemi arendusetappe ja mida peetakse edusammudest aru andmise aluseks.

Liidu tolliseadustiku tööprogrammis loetletud projektid võib jagada kolme süsteemikategooriasse:

i) üksteist üleeuroopalist kesksüsteemi, mille peab välja töötama või uuendama komisjon (sageli on vaja ka riiklike süsteemide arendamist või uuendamist liikmesriikide poolt);
ii) kolm detsentraliseeritud üleeuroopalist süsteemi, mille peab välja töötama või uuendama komisjon, kuid millel on oluline riiklik komponent, mida liikmesriigid peaksid rakendama, ning
iii) kolm riiklikku süsteemi, mille töötavad välja või mida uuendavad liikmesriigid ise.

Selles aruandes analüüsitakse kõigi kolme süsteemitüübi edenemist, tuues välja ka iga projekti eesmärgid, projekti ülesehituse ja kavandamismeetodi. Selle põhjal tuuakse välja võimalikud viivitused ja kavandatud leevendusmeetmed. Liidu tolliseadustiku tööprogrammi rakendamise edusammude üldine hinnang on kokku võetud käesoleva aruande lõpposas.

[1] Liidu tolliseadustik võeti vastu 9. oktoobril 2013 Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) nr 952/2013. See õigusaktide pakett koosneb järgmisest: liidu tolliseadustiku delegeeritud õigusakt, liidu tolliseadustiku rakendusakt, liidu tolliseadustiku üleminekuperioodi delegeeritud õigusakt, liidu tolliseadustiku rakendusakt tehniliste kokkulepete kohta ja liidu tolliseadustiku tööprogramm.
[2] Liidu tolliseadustiku artikkel 280 ja Euroopa Komisjoni rakendusotsus 2016/578, mida praegu ajakohastatakse.

2. TAUSTTEAVE

Liidu tolliseadustik jõustus 1. mail 2016 ja sellega kehtestati IT-ülemineku ja -rakendamisega seotud töö järkjärgulise lõpuleviimise esialgseks tähtajaks 31. detsember 2020. Liidu tolliseadustiku artikliga 278 on ette nähtud, et tolliformaalsuste täitmiseks võib olemasolevaid elektroonilisi ja paberipõhiseid süsteeme kasutada (nn üleminekumeetmed) seni, kuni vastavad liidu tolliseadustiku kohaselt kavandatud uued või ajakohastatud elektroonilised süsteemid toimima hakkavad.

Nõukogu ja Euroopa Parlament võtsid 2019. aasta alguses vastu määruse,[3] millega kehtestatakse 2020., 2022. ja 2025. aastaks uued tähtajad üleminekukorra kasutamise lõpetamiseks ning seetõttu peavad vastavad elektroonilised süsteemid olema paigas samadeks tähtaegadeks. Artiklis 278a on nõutud, et Euroopa Komisjon esitaks igal aastal aruande süsteemide kasutuselevõtul tehtud edusammude kohta.

Kuna esimene aastaaruanne tuleb esitada 31. detsembriks 2019, otsustas komisjon koguda teavet selliste edusammude kohta, **tuginedes järgmisele: 1) aruanded, mida liikmesriigid peavad esitama kaks korda aastas, ning 2) oma talituste ja liikmesriikide seas läbi viidud küsitlus.** Küsitluses paluti saajatel näidata ära teadaolevad viivitused elektrooniliste süsteemide ajakavades. Riiklikud kavad, samuti liikmesriikidele suunatud küsitlusest pärit andmed edusammude kohta kajastavad peamiselt olukorda 2019. aasta juuni lõpus. Küsitlusest saadi nii kvantitatiivseid (tähtajad ja saavutatud või täitmata vahe-eesmärgid) kui ka kvalitatiivseid andmeid (üksikasjalikud kirjeldused, mis käsitlevad eesseisvaid ülesandeid, eeldatavaid riske ja projektide eeldatavat keerukust).

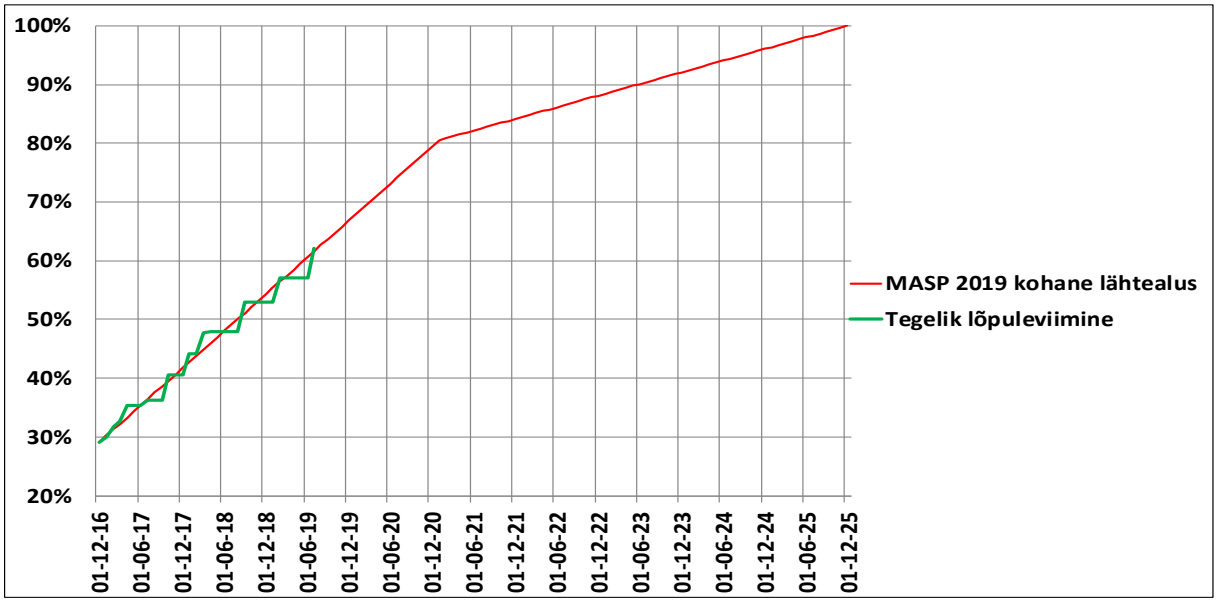
3. LIIDU TOLLISEADUSTIKU KOHASTE ELEKTROONILISTE SÜSTEEMIDE OSAS TEHTUD EDUSAMMUDE ÜLDINE ÜLEVAADE

IT-süsteemide väljatöötamine hõlmab mitut etappi. Esiteks valmistatakse ette projektikirjeldus, kus esitatakse projekti põhjendus ja määratakse kindlaks eelarvenõuded. Tavaliselt sisaldab projektikirjeldus ärikonteksti, probleemi kirjeldust, projekti kirjeldust ja ulatust, võimalikke alternatiivseid lahendusi, kulusid ja ajakava. Järgmisena koostatakse visioonidokument, mis pakub üksikasjalikumat teavet projekti määratluse kohta arhitektuuri, maksumuse, aja ja riski osas, samuti teavet vahe-eesmärkide, tulemuste ja projektikorralduse kohta. Seejärel kasutatakse äriprotsesside modelleerimist – metoodikat, mille korral seadustest tulenevad äriprotsessid on graafiliselt esitatud protsessivoogudes või -mudelites –, mis aitab välja töötada süsteemide funktsionaalseid kirjeldusi. Protsessimudelite graafilise kujutamise eeliseks on ühiste arusaamade ja analüüsi võimaldamine. Sellega seoses töötatakse välja tehnilised kirjeldused, mis määravad üksikasjalikumalt kindlaks süsteemi ehitamise viisi, kasutatava arhitektuuri, ettevõtjate edastatavad teated, liidesed teiste süsteemidega, katseplaanid jne.

Komisjon ja liikmesriigid kohtuvad regulaarselt, et määrata kindlaks ja leppida kokku sellised projektidokumendid iga üleeuroopalise süsteemi jaoks, konsulteerides seejuures süstemaatiliselt kaubanduse kontaktrühma kaudu kaubandusringkondadega. Suur ülesanne on tagada olemasolevate süsteemide tõrgeteta toimimine uute süsteemide väljatöötamise ajal ning sujuv IT-üleminek olemasolevatelt süsteemidelt uuendatud süsteemidele. See on ülioluline, tagamaks et kaubandus- ja tollitoimingud ei jää seisma.

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. aprilli 2019. aasta määrus (EL) 2019/632, millega muudetakse määrust (EL) nr 952/2013, et pikendada muude meetmete kui liidu tolliseadustikuga ette nähtud elektrooniliste andmetöötlusvahendite kasutamist üleminekuperioodil (ELT L 111, 25.4.2019, lk 54–58).

Komisjon on edukalt uuendanud või kasutusele võtnud kuus kesksüsteemi ja 31. detsembriks 2020 valmib veel kaks kesksüsteemi. Seega on komisjonil 2020. aasta lõpuks kasutusvalmis kaheksa tema vastutuse alla kuuluvast viieteistkümnest üleeuroopalisest süsteemist. Ülejäänud kuus üleeuroopalist projekti, millest kolm on detsentraliseeritud ja hõlmavad olulisi komponente, mille peavad lõpule viima liikmesriigid, püsivad liidu tolliseadustiku, liidu tolliseadustiku tööprogrammi ja MASP-C 2019 raames kokku lepitud tähtaegade graafikus. Komisjoni senine tegevus moodustab umbes 62 % tema poolt 2025. aastaks teha tulevast arendustööst, nagu on näidatud alloleval graafikul.



Joonis 1. Komisjoni täidetud ülesannete osakaal liidu tolliseadustiku tööprogrammi rakendamisel

Liikmesriigid peaksid 2022. aastaks lõpule viima oma kolme riikliku süsteemi uuendamise; siit hulgast on välja arvatud riikliku eriprotseduuride süsteemi ekspordikomponent, mis on tihedalt seotud üleeuroopalise automaatse ekspordisüsteemiga ja mis tuleks seetõttu kasutusele võtta viimatinimetatuga samaaegselt.

Kuus valminud üleeuroopalist kesksüsteemi (uued ja uuendatud süsteemid) on järgmised.

- **Liidu tolliseadustiku kohane registreeritud eksportijate süsteem** – *REX* (uus): teeb kättesaadavaks ajakohastatud teabe nii üldise soodustuste süsteemiga (GSP) hõlmatud riikides (riikides, mis saavad soodustusi vastavalt ELi üldiste tariifsete soodustuste kavale, mis annab sooduspääsu liidu turule) registreeritud eksportijate kohta kui ka ELi ettevõtjate kohta, kes ekspordivad GSP-riikidesse ja teatavatesse muudesse riikidesse; Esimene süsteemi etapp REX1 juurutati 2015. aastal isegi enne liidu tolliseadustiku jõustumist ja kogu süsteem REX2 **võeti edukalt kasutusele 2018. aastal**.
- **Liidu tolliseadustiku kohane tolliotsuste süsteem** – *CDS* (uus): eesmärk on ühtlustada kogu liidus tollialaste õigusaktide kohaldamisega seotud tolliotsuste

tegemise protsesse, võimaldades taotluste elektroonilist esitamist ühtse Euroopa tollikauplejate portaali kaudu, hõlbustades konsulteerimist otsuse tegemise ajal ja loa andmise protseduuri haldamist. See süsteem **võeti edukalt kasutusele 2017. aastal**.

- **Kauplejate otsejuurdepääs Euroopa teabesüsteemidele** – *UUM&DS* (ühtne kasutajahaldus ja digiallkiri) (uus): süsteemi eesmärk on pakkuda tehnilist võimalust ettevõtjate autentimiseks ja kasutajahalduseks ning see võimaldab rakendada kauplejate ELi tasandil ühtlustatud juurdepääsu liidu tolliseadustikuga ette nähtud erinevatele elektroonilistele tollisüsteemidele. See süsteem **võeti edukalt kasutusele 2017. aastal**.
- **Liidu tolliseadustiku kohase ettevõtjate registreerimis- ja identifitseerimissüsteemi uuendamine** – *EORI* (uuendatud): eesmärk on teha teatavaid uuendusi olemasolevasse süsteemi, mis võimaldab registreerida ja identifitseerida liidu ettevõtjaid ja liidus tolliküsimustega aktiivselt tegelevaid kolmandate riikide ettevõtjaid. See olemasoleva süsteemi uuendus **võeti edukalt kasutusele 2018. aastal**.
- **Liidu tolliseadustiku kohane süsteem „Järelevalve 3“** – *SURV3* (uuendatud): eesmärk on uuendada olemasolevat andmebaasi, kuhu kantakse tsentraliseeritult kõik liidu kaubavahetusandmed (import ja eksport), mida iga päev esitavad riiklikud tolliasutused, et tagada selle kooskõla liidu tolliseadustiku nõuetega **.** See olemasoleva süsteemi uuendus **võeti edukalt kasutusele 2018. aastal**. Selle projekti täielik rakendamine eeldab siiski liikmesriikide täiustatud impordi- ja ekspordisüsteemi kasutuselevõttu (vt projektid allpool).
- **Liidu tolliseadustiku kohane siduv tariifiinformatsioon** – *STI* (uuendatud): eesmärk on viia liidu tolliseadustiku eeskirjadega kooskõlla pikaajaline andmebaas, mis sisaldab kogu liikmesriikide tolliasutuste välja antud siduvat tariifiinformatsiooni. 1. ja 2. etapp viidi lõpule 2017. aasta oktoobriks. Teise etapi kavandamisjärgus tekkis kahe kvartali pikkune viivitus. Sellest hoolimata jäi üldine kavandamine ajaraamidesse ja liidu tolliseadustikuga vastavusse viidud eBTI-süsteem **valmis 2019. aasta oktoobris**. See tähendas ka sellele süsteemile juurdepääsu rajamist ELi tollialase kauplejate portaali kaudu.

Kaks üleeuroopalist kesksüsteemi, mis peaksid liidu tolliseadustiku artikli 278 lõike 1 kohaselt valmima 31. detsembriks 2020, on järgmised.

- **Liidu tolliseadustiku kohased volitatud ettevõtjad** – *AEO* (uuendatud): eesmärk on parandada volitatud ettevõtja taotluste ja lubadega seotud tööprotsesse, võttes arvesse liidu tolliseadustikus tehtud seadusandlikke muudatusi; 1. etapp viidi lõpule 5. märtsil 2018 ja 2. etapi 1. osa 1. oktoobril 2019; sinna hulka kuulusid uued liidu tolliseadustiku kohased nõuded teabe elektroonilise esitamise kohta ELi tollialase kauplejate portaali kaudu ja otsustusprotsessiga seotud muudatused. 2. etapi 2. osa (järgnevad protsessid) **on kavandatud 16. detsembriks 2019**.
- **Liidu tolliseadustiku kohased teabelehed eriprotseduuride kohta** – *INF* (uus): töötatakse välja uus süsteem, et toetada ja ühtlustada andmehalduse protsesse ja selliste andmete elektroonilist käitlemist, mis on vajalikud seoses tolliformaalsustega, mida nimetatakse eriprotseduurideks. Tehnilised kirjeldused

valmisid 30. juunil 2018. 1. juuniks 2020 ei olnud tuvastatud **kasutuselevõtuga seotud** riske.

Kolme liikmesriigi süsteemid, mis peavad liidu tolliseadustiku artikli 278 lõike 2 kohaselt olema kasutusvalmis 31. detsembriks 2022, on järgmised.

- **Liidu tolliseadustiku kohane saabumisteade (***NA***), esitamisteade (***PN***) ja ajutine ladustamine (***TS***)** (uuendatud): määrab kindlaks protsesside automatiseerimise riiklikul tasandil seoses liidu tolliseadustikus kirjeldatud transpordivahendite saabumisest teatamise, kaupade esitamise ja ajutise ladustamise deklaratsioonidega ning toetab kauplejate ja tolli vahelise andmevahetuse ühtlustamist kõigis liikmesriikides. Belgia on käivitanud koostööalgatuse kirjelduste ettevalmistamiseks koos veel 12 huvitatud liikmesriigiga. Programmi „Toll 2020“ kaasrahastatud eksperdirühm jätkab asjakohase tehnilise dokumentatsiooni väljatöötamist. Siiani ei ole viivitusi tekkinud. Mõni liikmesriik on siiski pööranud tähelepanu viivituste ohule, millele on viidatud liikmesriikide esitatud teabes riikliku planeerimise ja edusammude kohta.
- **Liidu tolliseadustiku kohased riiklikud impordisüsteemid –** *NIS* (uuendatud) eesmärk on rakendada kõiki liidu tolliseadustikust tulenevaid impordiga seotud protsessi- ja andmenõudeid. Liikmesriigid peavad esimese sammuna süsteemide valmimise suunas välja töötama oma tehnilised kirjeldused. Nad on teatanud komisjonile, et need kirjeldused on väljatöötamisel ja need peaksid valmima eri kuupäevadel kuni 1. juulini 2021. Siiani ei ole teateid 2022. aasta tähtajaga seotud viivitustest.
- **Liidu tolliseadustiku kohased eriprotseduurid** – *SP* (uuendatud): eesmärk on eriprotseduuride (tolliladustamine, lõppkasutus, ajutine import ning sees- ja välistöötlemine) ühtlustamine ja hõlbustamine. Liikmesriigid peavad oma riiklikes süsteemides rakendama kõiki nimetatud eriprotseduuride jaoks vajalikke liidu tolliseadustiku muudatusi. Eriprotseduuride esimest (ekspordi) komponenti rakendatakse kooskõlas liidu tolliseadustiku kohase automaatse ekspordisüsteemi (AES) projektiga ja selle osana (tähtajaga 2025), samas kui teine (impordi) komponent on riiklike impordisüsteemide uuenduse osa (tähtajaga 2022). Viis liikmesriiki on asunud töötama 1. komponendi tehniliste kirjelduste kallal. Viis liikmesriiki on 2. komponendi tehnilised kirjeldused valmis saanud, samal ajal kui veel kaheksa liikmesriiki töötab nendega. Uued funktsioonid, uus andmestruktuur ja üleminekuperiood suurendavad selle projekti keerukust. Lisaks võib viivitusi põhjustada süsteemi vastastikune seotus AES-i ja uuendatud riikliku impordisüsteemiga. Siiani ei ole ühtegi riski realiseerunud ja esimene tähtaeg on nüüd 2022.

Kuus spetsiifilise ülesehitusega üleeuroopalist projekti, mille korral on mõnikord vaja kesksete ja riiklike komponentide kombineerimist või mis on seotud riikliku süsteemiga ning sisaldavad mõnikord rohkem kui ühte etappi või projektikomponenti ning mille tähtaeg on liidu tolliseadustiku artikli 278 lõike 3 kohaselt 31. detsember 2025, on järgmised.

- **Liidu tolliseadustiku kohane tagatiste haldamine –** *GUM* (uus): eesmärk on võimaldada selliste üldtagatiste tõhus ja tulemuslik haldamine kogu liidus, mille ettevõtjad esitavad juhul, kui on oht, et tollimaksud võivad jääda tasumata. *Üleeuroopalise tagatiste haldamisega* seotud 1. projektikomponendi tehnilised kirjeldused on kavas valmis saada 30. septembriks 2022 ja *riikliku tagatiste*

haldamise süsteemiga seotud 2. projektikomponent 30. novembriks 2024. Projektiga on just alustatud.

- **Liidu tolliseadustiku kohase impordikontrollisüsteemi uuendamine –** *ICS2* (uuendatud): eesmärk on tugevdada tarneahela ohutust ja turvalisust, parandades andmekvaliteeti, andmete kataloogimist, kättesaadavust ja jagamist seoses saabumiseelsete teadetega (edaspidi „sisenemise ülddeklaratsioonid“) ning seonduva riski- ja kontrolliteabega. Tehnilised kirjeldused lõpetati 30. juunil 2018, nii et töö toimub kavakohaselt ja viivituste ohust ei ole teatatud. Projekt valmib kolmes versioonis, et võimaldada teostatavat üleminekut iga transpordiliigi puhul.

- **Liidu tolliseadustiku kohane liidu staatust tõendav dokument –** *PoUS* **(**uus): eesmärk on talletada, hallata ja välja otsida kõik deklaratsioonid, mille kauplejad esitavad, et tõendada oma kauba liidu staatust. Seda projekti saab rakendada nii keskselt kui ka riiklikult, kuid paljud liikmesriigid on selgelt väljendanud oma kavatsust kasutada Euroopa Komisjoni välja töötatud kesksüsteemi. Kuna liidu tolliseadustiku kohase tolli kaubamanifesti rakendamine liidu staatuse tõendina ja Euroopa merenduse ühtsete kontaktpunktide kasutuselevõtt on omavahel seotud, viiakse projekt ellu kahes etapis, et vältida ebakõlasid ja vähendada riske. Neil liikmesriikidel, kes eelistavad süsteemikomponenti juurutada riiklikul tasandil, oli varajases projektietapis raske prognoosida, kas nende rakendustegevus püsib tööprogrammis näidatud ajakava raames.

- **Liidu tolliseadustiku kohane keskne imporditollivormistus –** *CCI* (uus): eesmärk on kooskõlastada asjaomaste tolliasutuste vahel tollideklaratsioonide töötlemist ja kauba ringlusselubamist, et ettevõtjad saaksid oma suhtlust tolliasutustega tsentraliseerida. Süsteem põhineb uutel riiklikel impordisüsteemidel ja võimaldab keskse tollivormistuse automatiseeritud toimimist Euroopa tasandil. Keskse imporditollivormistuse 1. etapi funktsionaalsed kirjeldused kiideti heaks 2019. aasta märtsis, nii et projekt edeneb kavakohaselt. 1. etapi tehnilised kirjeldused peaksid olema koostatud 30. septembriks 2020 ja 2. etapi omad 30. juuniks 2022.

- **Liidu tolliseadustiku kohane uus arvutipõhine transiidisüsteem –** *NCTS* (uuendatud): Uue arvutipõhise transiidisüsteemiga viiakse olemasolev liidu ja ühistransiidisüsteem vastavusse liidu tolliseadustiku uute nõuetega, viiakse teabevahetus vastavusse liidu tolliseadustiku andmenõuetega ning uuendatakse ja arendatakse seda süsteemi teiste süsteemidega ühendavaid liideseid; Siiani ei ole *NCTSi 5. etapis* viivitusi ilmnenud, tehnilised kirjeldused lõpetati 2019. aasta detsembris ja projekt edeneb praegu kavakohaselt. *NCTSi 6. faasi* (sidumine teiste süsteemidega) projektikirjeldus on kavas lõpetada 2020. aastal.

- **Liidu tolliseadustiku kohane automatiseeritud ekspordisüsteem –** *AES* (nii olemasoleva üleeuroopalise süsteemi kui ka olemasolevate riiklike ekspordisüsteemide uuendamine): eesmärk on rakendada liidu tolliseadustiku ekspordi- ja väljaveonõudeid; *Üleeuroopalise AES-iga* seotud projekt (1. projektikomponent) hõlmab kauplejatele pakutavate liidu tolliseadustiku lihtsustuste rakendamist, et hõlbustada Euroopa ettevõtete jaoks kaupade eksporti (näiteks keskne tollivormistus), ning liidu tolliseadustikust tulenevaid kohustusi jälgida paremini ELi tolliterritooriumilt toimuvat väljavedu, et vältida pettusi. Siiani ei ole viivitusi ilmnenud, 1. komponendi (üleeuroopaline AES) tehnilised kirjeldused lõpetati 2019. aasta detsembris ja projekt kulgeb plaanipäraselt. 2. projektikomponendi (*riiklike ekspordisüsteemide ajakohastamine*) tehnilised

kirjeldused peaksid olema koostatud 1. septembriks 2022. Liikmesriigid peaksid täiendama oma eriprotseduuride süsteemide ekspordikomponenti (vt eespool) samal ajal AES-iga.

Viivituste oht

2018. aastal vaatas Euroopa Kontrollikoda eriaruandes nr 26[4] liidu tolliseadustiku kohaste elektrooniliste süsteemide kättesaadavaks tegemise viibimise põhjuseid. Rõhutati, et viivitused olid tingitud mitmest tegurist, eriti projekti ulatuse muutumisest, ELi ja liikmesriikide eraldatud ebapiisavatest ressurssidest ning mitmekihilisest juhtimisstruktuurist tingitud pikast otsustusprotsessist. Samuti märgiti, et komisjon ei teatanud viivitustest nõuetekohaselt ning et programmi „Toll 2020“ eesmärgid ja aruandluskord ei olnud rakendamise jälgimiseks sobivad. Samal ajal on komisjon ja liikmesriigid astunud olulisi samme rakendamise järelevalve ja tulemuste parandamiseks ning on seepärast nüüd võimelised paremini vältima liidu tolliseadustiku tööprogrammi rakendamise edaspidiste viivituste ohtu ning tagama eriaruandes esitatud soovituste järgimise.

Üldiselt tuleks meeles pidada, et mis tahes uute poliitiliste algatustega, mis on vastu võetud alates praegusest kuni 2025. aastani ja millest tulenevad kohustused tollisüsteemidele, võib kaasneda oht, et liidu tolliseadustiku kohased elektroonilised süsteemid ei saa ettenähtud tähtaegadeks valmis. Maailm muutub kiiresti ja näiteks turvalisuse ja julgeoleku seisukohalt võib muutuda üliolulisеks nõuda tolliasutustelt lisaülesannete täitmist ELi piiridel. Sellised uued ülesanded võivad vajada täiendavaid muudatusi elektroonilistes süsteemides.

Küsitluse **peamiseks järelduseks on, et liikmesriikide ressursside nappus ja liidu tolliseadustiku kohaste projektide keerukus põhjustab kõigis liikmesriikides raskusi ja viivituste ohtu**. Märkimisväärne arv liikmesriike on teatanud projektijuhtimisega seotud riikliku ettevalmistuse puudumisest. On juhtumeid, kus ühegi projekti hankelepingut ei ole veel sõlmitud ja mõnel juhul ei ole projektidele veel riiklikke projektijuhte määratud. Projektide eduka ja õigeaegse rakendamise eririskina on liikmesriigid osutanud inimressursside puudusele. Personaliprobleemi ei täheldata mitte ainult kvantitatiivses kontekstis, vaid ka kvalitatiivselt, sest mõned liikmesriigid väidavad, et nende töötajatel puuduvad nõutavad tollialased teadmised.

Lisaks on mitu liikmesriiki väljendanud **muret elektrooniliste süsteemide jaoks kasutatavate ühiste andmenõuete tajutava ebastabiilsuse** pärast. Need ühised andmenõuded on sätestatud [5] liidu tolliseadustiku delegeeritud akti paketi (UCC-DA) B lisas. Mõne üleeuroopalise süsteemi väljatöötamise käigus ilmnes, et mõnel juhul ei olnud B lisa funktsionaalsete vajaduste tõttu võimalik rakendada või oli seda võimalik rakendada ainult ebaproportsionaalsete kuludega. Näiteks oli ICS2 kontekstis vaja B lisasse lisada täiendavaid veerge, et kajastada kõiki ICS2-s võimalikke andmekogumeid. Seepärast vaadati B lisa läbi, et viia see vastavusse üleeuroopaliste süsteemide funktsionaalsete ja tehniliste kirjeldustega ning tagada süsteemideülene ühtlustamine, nagu olid nõudnud liikmesriigid ja kaubandusringkonnad. Läbivaatamine avaldab loomulikult mõju riiklikele süsteemidele, isegi kui tehti ühiseid jõupingutusi, et hoida mõju nendele süsteemidele minimaalsena. Seda

[4] Euroopa Kontrollikoda (2018) *„Mitmed viivitused tolli IT-süsteemide rakendamisel: mis läks valesti?“*

[5] Komisjoni 28. juuli 2015. aasta delegeeritud määrus (EL) 2015/2446, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 952/2013 seoses liidu tolliseadustiku teatavaid sätteid täpsustavate üksikasjalike eeskirjadega (ELT L 343, 29.12.2015, lk 1).

kahetsevad liikmesriigid, kes on oma riiklike süsteemide arendamisega edasi liikunud, vaatamata asjaolule, et B lisa muutmine kiidetakse üldiselt heaks.

On kavas, et liikmesriikidega saavutatakse muudetud B lisa osas kokkulepe 2019. aasta lõpuks ja sellega seotud õigusaktid võetakse vastu 2020. aastal. Liikmesriigid on siiski mures, et selline ebastabiilsus mõjutab negatiivselt nende riiklikke kavandamismeetmeid. Eelkõige on nad üksmeelel selles osas, et sagedane uute kohustuste ja tähtaegade lisamine liidu tolliseadustiku tööprogrammi ajakohastatud versioonide kaudu kahjustab nende võimet kajastada ühiseid andmenõudeid oma riiklikes süsteemides. Siiski tuleb märkida, et liidu tolliseadustiku tööprogrammi praegune läbivaatamine on osutunud vajalikuks liidu tolliseadustiku muudetud artikli 278 nõuetekohaseks rakendamiseks. Liidu tolliseadustiku artikli 278 muudatus on Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni vahel saavutatud kompromissi tulemus. B lisa eri veergude kohaldatavus UCC-DA suhtes on seotud liidu tolliseadustiku tööprogrammis kindlaks määratud elektrooniliste süsteemide kasutuselevõtu kuupäevadega.

Veel üks mure, mida liikmesriigid on väljendanud, on **äri- ja IT-dokumentide käimasolevate läbivaatamistsüklitega tekitatud ebastabiilsus ja kavandamisraskused.** Need läbivaatamistsüklid (kus dokumente ekspertide töö tulemusel iteratiivselt värskendatakse) on vajalikud süsteemide ühise mõistmise ja rakendamise tagamiseks. Kui liikmesriigid sõltuvad projektdokumentatsiooni lõplikust vormistamisest, ei ole neil mõnikord mõne projekti jaoks mingit riiklikku kava. Ehkki paljud liikmesriigid on väljendanud valmisolekut võtta leevendusmeetmeid, et tagada liidu tolliseadustiku tööprogrammis sätestatud kavandamistähtaegadest kinnipidamine, on nende mõjuhindamisprotsessid pikad ja keerukad ning aeglustavad nende jõupingutusi.

Liikmesriigid teatasid, et nad tegutsevad nn **väleda [6]lähenemisviisi alusel**, mis võimaldab paindlikkust. Selline lähenemine tähendab aga, et samal ajal kavandatakse mõnda projekti ainult kuus kvartalit ette. Seega ei ole neil liikmesriikidel veel täpset ülevaadet, kas nad suudavad mõne süsteemi kasutuselevõtu kavandatud tähtaegu järgida.

Lõpuks kerkivad esile uued väljakutsed, mis nõuavad uue tollipoliitika ning uute, mõnikord kiireloomuliste juriidiliste ja IT-meetmete kehtestamist ning ohustavad sageli liidu tolliseadustiku tööprogrammi rakendamiseks juba kokku lepitud kavasid (nt e-kaubandus jne).

Kokkuvõtteks võib öelda, et praegu ei ole tuvastatud kriitilist riski seoses liidu tolliseadustiku kohaste süsteemide rakendamise lõpuleviimise tähtajaga 2025. aasta lõpuks. Sellegipoolest tuleb komisjoni ja liikmesriikide tolliametite IT-meeskondadele eraldada vajalikud ressursid, et leevendada olemasolevat suurt riski, et teatavate, eriti riiklike süsteemide puhul ei suudeta tähtaegadest kinni pidada. Projektide juhtimiseks on vaja tagada sobivate koosseisuliste töötajate olemasolu IT-meeskondades ning praeguse „Toll 2020“ programmi ja tulevase asendusprogrammi rahalised ressursid, et kindlustada ülesannete täitmine allhankepartnerite poolt. Enne 2023. aasta lõppu tuleb vältida ka projektide ulatuse laiendamist ja tollisüsteeme mõjutavaid uusi õigusakte. Kui need meetmed on Euroopa Kontrollikoja aruande soovituste kohaselt kehtestatud, peaks riskitase olema mõistlikult kontrolli all.

<u>Leevendusmeetmed</u>

[6] Projektijuhtimise meetod, mida kasutatakse eriti tarkvara arendamisel ja mida iseloomustab ülesannete jagamine lühikesteks tööetappideks ning plaanide sagedane ümberhindamine ja kohandamine.

Komisjoni poolel **kasutatakse edusammude jälgimise ja teabe edastamise vahendina tolli mitmeaastase strateegiakava (MASP-C) tulemustabelit**. Tulemustabeli vahe-eesmärkide lähtealused on MASP-C 2019 ja liidu tolliseadustiku 2019. aasta tööprogramm. Tulemustabel esitatakse kord kvartalis liikmesriikidele (elektroonilise tolli koordineerimisrühm) ja kaubandusringkondadele (kaubanduskontaktide töörühm) teavitamise ja suunamise eesmärgil.

Komisjon ei jälgi nüüd mitte ainult liidu tolliseadustiku tööprogrammis ja MASP-C-s kindlaks määratud projekti peamiste vahe-eesmärkide saavutamist, vaid kehtestab ka igale projektile konkreetsed vahe-eesmärgid (nt vahe-eesmärgid, mille täitmiseks peaksid kõik liikmesriigid olema lõpule viinud vastavuskontrolli). Sellist põhjalikumat järelevalvet on vaja selleks, et detsentraliseeritud üleeuroopaliste süsteemide juurutamine oleks hõlpsasti hallatav ja kasutuselevõtu ajavahemiku pikendamise korral oleks võimalik vältida täiendavaid kulusid vanade ja uute süsteemide käitamisel. Kuna need detsentraliseeritud ülesehitusega üleeuroopalised põhisüsteemid toimivad edukalt ainult siis, kui kõik liikmesriigid on üle läinud uuele keskkonnale, soovitas komisjon tungivalt, et liikmesriigid läheksid uutele süsteemidele üle enne kasutuselevõtu ajavahemiku lõppu. Alates 2020. aastast käivitatakse üleeuroopaliste süsteemide AESi ja NCTSi jaoks **riiklike ametiasutuste kvartaalne seireprogramm** koos tulemuslikkuse põhinäitajatega, et mõõta regulaarselt edusamme ja probleemide ilmnemisel aegsasti reageerida.

Teise kaasneva meetmena loob komisjon 2020. aasta alguses **riiklike ametiasutuste koordineerimisprogrammi,** et toetada liikmesriike üleeuroopaliste süsteemide jaoks ette nähtud riiklike komponentide väljatöötamisel ja juurutamisel. Need süsteemid on erilise tähelepanu all, sest liikmesriigid on aastatel 2016–2017 kokku leppinud, et impordi-, transiidi- ja ekspordisüsteemid on põhisüsteemid ja neid tuleks pidada kasutuselevõtul peamisteks prioriteetideks. Kuna mitu liikmesriiki on lükanud oma impordi-, transiidi- ja ekspordiprotseduuridega seotud riiklike süsteemide ja komponentide valdkonnas tehtava üleminekutöö kasutuselevõtu ajavahemike lõppu, on oht, et nad ei ole ette näinud piisavalt aega kasutuselevõtu katsetamiseks ja lõpuleviimiseks vastavalt ühtsetele kirjeldustele ja IT-üleminekupoliitikale. Kuna üleeuroopalised süsteemid toimivad korralikult ainult siis, kui kõik liikmesriigid on süsteemidega ühinenud, mõjutavad riikide kasutuselevõtuprobleemid või viivitused üleeuroopalist süsteemikihti ja ohustavad süsteemide õigeaegset valmimist.

Lisaks tuvastas komisjon liikmesriikide tagasiside põhjal juba, et riiklikud süsteemid ei pruugi 2022. aastaks valmis saada; eriti kehtib see kauba sisseveo ja impordi valdkonna kohta, mis mõjutaks negatiivselt keskse imporditollivormistuse süsteemi valmimist.

Need programmid aitavad suunata IT-üleminekuprotsessi alates 2020. aastast spetsiaalse kasutajatoe, veebiseminaride, kahepoolsete visiitide, koolituse, vastavuskontrolli järelmeetmete, kvartaalsete arenguaruannete, teenuste osutamise juhtimise jms abil. Liikmesriigid ja komisjon peavad olema hästi varustatud, et eesseisvate probleemidega toime tulla.

Arvatakse, et nende programmide väljund annab väärtuslikku teavet tehtud edusammude kohta ja seda kasutatakse tulevastes iga-aastastes eduaruannetes. See sisaldab üksikasjalikku teavet iga projekti raames ja igas liikmesriigis tehtud edusammude kohta.

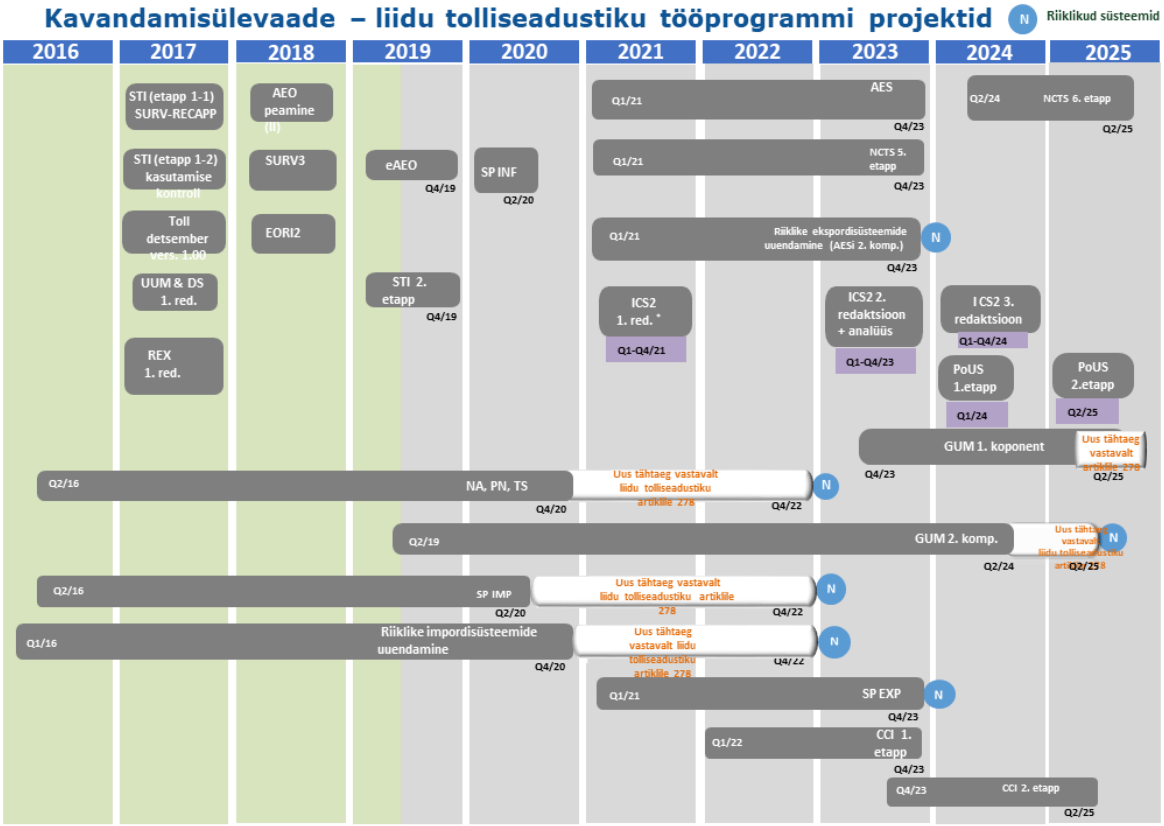
4. JÄRELDUS

Kokkuvõtteks on ilmne, et komisjonil ja liikmesriikidel **on raskusi** liidu tolliseadustiku kohaste elektrooniliste süsteemide täieliku kasutuselevõtu tagamisel asjakohasteks tähtaegadeks. Liikmesriikides on ressursiprobleeme, süsteemid on keerukad ja omavahel

ühendatud ning olemasolevatelt süsteemidelt tuleb sujuvalt üle minna uuendatud süsteemidele, et mõju kaubandusele oleks võimalikult väike.

Sellegipoolest on ka selge, et tehakse **käegakatsutavaid edusamme**. **Märkimisväärne arv elektroonilisi süsteeme on juba kasutusele võetud ja töötavad nüüd täies mahus.**

Ülejäänud on enamasti graafikus ja plaanitakse lõpule viia ajavahemikul 2020–2025 kooskõlas liidu tolliseadustiku tööprogrammis kindlaks määratud projektide kavandamisega. Kokkuvõtliku ülevaate kavandamisest ja edenemisest leiate jooniselt 2 allpool.



Joonis 2. Liidu tolliseadustiku tööprogrammi projektide kavandamine

Kuigi liikmesriikide tasandil tõsteti esile mitmeid küsimusi, ei olnud käesoleva aruande koostamise ajal ülejäänud süsteemidega seoses tuvastatud **ühtegi kriitilist riski**. Komisjon ja liikmesriigid jätkavad korrapäraseid kohtumisi **projektide suunamiseks ja jälgimiseks** MASP-C tulemustabelite kaudu ning liidu tolliseadustiku tööprogrammi rakendamise kavandamis- ja eduaruannete esitamise rangemate nõuete kaudu. Komisjon ja liikmesriigid jätkavad ka ülejäänud üleeuroopaliste süsteemide väljatöötamist ja arendustööd projektikirjelduste ja visioonidokumentide osas, samuti funktsionaalsete ja tehniliste kirjelduste (sealhulgas mõnel juhul üleminekuperioodi tehniliste kirjelduste) ettevalmistamist süsteemide kasutuselevõtu ja juurutamise alusena.

Komisjon kavandab alates 2020. aasta algusest **täiendavaid leevendusmeetmeid** koordineerimisprogrammi vormis, mille eesmärk on abistada liikmesriike AES- ja NCTS-süsteemide komponentide kasutuselevõtmisel, ning seireprogrammi, mis aitab hinnata nende edusamme selles valdkonnas. Komisjon on kindel, et nende juhtimisvahendite näol on tal olemas sobivad mehhanismid eelseisvate dünaamiliste väljakutsetega toimetulemiseks. Paljud

liikmesriigid on omalt poolt avaldanud valmisolekut võtta leevendusmeetmeid, et tagada liidu tolliseadustiku tööprogrammiga ette nähtud kavandamistähtaegadest kinnipidamine.

Lisateave iga projekti kavandamise ja seisu kohta on esitatud **komisjoni talituste töödokumendis, mis avaldatakse koos käesoleva aruandega.**