



Brüssel, 3. september 2026
(OR. en)

Institutsioonidevaheline
dokument:
2023/0156(COD)

8190/2/26
REV 2 ADD 1

UD 94
ENFOCUSTOM 51
ECOFIN 470
MI 336
COMER 61
TRANS 222
FISC 133
RESPR 22
CODEC 662
PARLNAT

NÕUKOGU PÕHJENDUSED

Teema: Nõukogu esimese lugemise seisukoht eesmärgiga võtta vastu EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik ja luuakse Euroopa Liidu Tolliamet ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 952/2013

- Nõukogu põhjendused
- Nõukogu poolt vastu võetud 3. septembril 2026

I. SISSEJUHATUS

1. Komisjon esitas 17. mail 2023 nõukogule ja Euroopa Parlamendile järgmise ettepaneku: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik ja luuakse Euroopa Liidu Tolliamet ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EL) nr 952/2013.¹
2. Ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkelitel 33, 114 ja 207 (seadusandlik tavamenetlus).
3. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee esitas oma arvamuse 20. septembril 2023.² Euroopa Andmekaitseinspektor esitas oma arvamuse 11. juulil 2023.³
4. Euroopa Parlamendis juhib ettepaneku menetlemist siseturu- ja tarbijakaitsekomisjon (IMCO). Parlamendi koosseisu eelmisel ametiajal määrati ettepaneku raportööriks Deirdre CLUNE (PPE, IE). Alates 27. septembrist 2024 on ettepaneku raportöör Dirk GOTINK (PPE, NL). Euroopa Parlament võttis oma esimese lugemise seisukoha vastu 13. märtsil 2024⁴.
5. Tolliliidu tööühm hakkas ettepanekut läbi vaatama 2023. aasta juunis. Läbivaatamine toimus Rootsi, Hispaania, Belgia, Ungari ja Poola eesistumise ajal.
6. COREPER leppis oma 27. juuni 2025. aasta koosolekul kokku osalistes volitustes alustada läbirääkimisi Euroopa Parlamendiga⁵.
7. Taani ja Küprose eesistumise ajal toimusid kolmepoolsed kohtumised 8. juulil, 15. oktoobril, 20. novembril ja 10. detsembril 2025 ning 26. märtsil 2026. Viimasel kolmepoolsel kohtumisel jõudsid kaasseadusandjad esialgsele poliitilisele kokkuleppele. Seejärel konsolideeriti see kokkulepe lõplikuks kompromisstekstiks.

¹ Dok ST 9596/23 + ADD 1–4.

² *ELT C, C/2023/864, 8.12.2023, ELI:* <http://data.europa.eu/eli/C/2023/864/oj>.

³ Dok ST 11829/23.

⁴ *ELT C, C/2025/1035, 27.2.2025, ELI:* <http://data.europa.eu/eli/C/2025/1035/oj>.

⁵ Dok ST 10462/25.

8. Alaliste esindajate komitee analüüsis lõplikku kompromissteksti 15. aprillil 2026 ja kinnitas kokkuleppe⁶.
9. Euroopa Parlamendi IMCO-komisjon hääletas 16. aprillil 2026 lõpliku kompromissteksti poolt. IMCO-komisjoni esimees saatis 28. aprillil 2026 alaliste esindajate komitee eesistujale kirja, milles märkis, et kui nõukogu edastab Euroopa Parlamendile oma (õiguskeeleliselt viimistletud) kokkulepitud seisukoha, siis soovitab ta täiskogul nõukogu seisukoha teisel lugemisel muudatusteta heaks kiita.

II. EESMÄRK

10. Määruse üldine eesmärk on tegeleda tolliliidu ja siseturu nõuetekohast toimimist puudutavate probleemidega, mis tulenevad sisemistest ja välistest riskidest ja ohtudest, eelkõige kohandades tollialaseid õigusakte vastavalt üleilmse kaubanduse struktuuri, tehnoloogia ja ärimudelite ning sidusrühmade, sealhulgas ettevõtjate, tarbijate ja kodanike vajaduste arengule.
11. Nende probleemidega tegelemiseks püütakse määrusega tagada digitaliseerimise ühtne tase ja võrdsed tingimused kõigi liikmesriikide ettevõtjatele. Selleks luuakse Euroopa Liidu tolliandmekeskus (edaspidi „ELi tolliandmekeskus“), mis on digiplatvorm tollialaste tsentraliseeritud, turvaliste ja kübervastupidavate elektrooniliste teenuste ja süsteemide integreeritud kogumi jaoks. Samuti luuakse sellega uus detsentraliseeritud asutus – Euroopa Liidu Tolliamet (edaspidi „ELi Tolliamet“) –, mis on tolliliidu koordineeritud juhtimise keskne operatiivne organ.

⁶ Dok 7771/26 + ADD 1 + ADD 1 COR 1.

III. NÕUKOGU ESIMESE LUGEMISE SEISUKOHA ANALÜÜS

12. Nõukogu esimese lugemise seisukoht sisaldab järgmisi kaasseadusandjate vahel kokku lepitud põhielemente.
13. Määruses on **tolli missioon** määratletud järgmiselt: tollimaksude kogumine, pettusevastane võitlus, seadusliku äritegevuse hõlbustamine, õiglasele kaubandusele kaasaaitamine ning ohutuse, tervise, keskkonna ja muude avalike huvide kaitse koostöös teiste pädevate asutustega.
14. Kehtestatakse või muudetakse ajakohaseks terviklik mõistete kogum, sealhulgas põhimõisted, nagu „importija“, „kaugmüügiks mõeldud kauba importija“, „eksportija“, „tolliprotseduur“, „risk“ ja „tollijärelevalve“. Selleks et tugevdada tollijärelevalvet, kannavad uute määratluste kohaselt importijad ja eksportijad tolliasutuse ees vastutust selle eest, et kaup vastaks tootepõhistele õigusaktidele. Mõistega „kaugmüügiks mõeldud kauba importija“ luuakse erikategooria e-kaubanduse ettevõtjatele, kes müüvad kaupu kolmandatest riikidest liitu.
15. **Siduva informatsiooniga seotud otsuseid** käsitlevad normid (mis hõlmavad tariifset klassifitseerimist, päritolu ja väärtuse hindamist) koondatakse ühte kohta. Kehtestatakse uus **liidu käitlustasu**, mis on kindel summa kaugmüügi teel müüdava kauba artikli kohta, et katta selle kauba vabasse ringlusse lubamise taotluse menetlemisega seotud teenuste kulud, kusjuures kaugmüügi tollilaost vabastatava kauba suhtes kohaldatakse madalamat tasu.
16. Määruses sätestatakse tolliprotsesside peamiste osaliste õigused ja kohustused. Üldiselt peavad **importijad** asuma liidu tolliterritooriumil, esitama tollile enne kauba vabastamist kõik vajalikud andmed, tagama kauba vastavuse kõigile kohaldatavatele õigusaktidele ja maksuma tollimaksud. **Eksportijatel** on paralleelsed kohustused: nad peavad esitama nõutavad andmed enne kauba väljaviimist, tagama kohaldatavate õigusaktide järgimise ja üldise kohustusena asuma liidus. Nii importijate kui ka eksportijate puhul on määruses samuti ette nähtud teatavad erandid liidus asumise nõudest.

17. Reformitakse **volitatud ettevõtja** süsteemi. Kriteeriume karmistatakse ja jälgimismõõded muudetakse rangemaks. Toll on kohustatud tegema põhjaliku kontrolli vähemalt kord kolme aasta jooksul. Toll võib anda üht või mõlemat liiki loa: tollilihtsustusi kasutava volitatud ettevõtja luba, mis võimaldab loa omanikul kasutada kõnealuseid lihtsustusi; ning turvalisuse ja julgeoleku valdkonna volitatud ettevõtja luba, mis annab loa omanikule õiguse kasutada turvalisuse ja julgeolekuga seonduvaid hõlbustusmeetmeid.
18. Luuakse **usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutseva kaupleja** staatus. Usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutsevad kauplejad peavad vastama rangematele kriteeriumidele, sealhulgas andma tollile peaaegu reaalajas juurdepääsu oma elektroonilistele andmetele ja tegevusandmetele. Vastutasuks saavad nad kasutada lihtsustatud menetlusi, nagu kauba vabastamine ilma tolli sekkumist ootamata, tingimusel et vajalik teave on eelnevalt kättesaadav; samuti saavad nad edasi lükata tollivõla tasumist ja neid kontrollitakse vähem. Usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutseva kaupleja staatuse kriteeriumidele vastavuse kontrollimiseks võetakse kasutusele kaitsemehhanism. ELi Tolliamet võib soovitada, ja lõpuks võib komisjon nõuda, et pädev toll peataks usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutseva kaupleja staatuse või tunnistaks selle kehtetuks.
19. **Tolliesindajad** võivad tegutseda otseselt või kaudselt. Väljaspool liitu asuvate importijate/eksportijate nimel tegutsevad kaudsed esindajad võtavad endale kõik kõnealuste importijate/eksportijate kohustused. Piiriüleselt võivad tegutseda või kaugmüügiga seotud impordiga võivad tegeleda vaid volitatud ettevõtja või usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutseva kaupleja staatusega esindajad.
20. Erilist tähelepanu pööratakse mikro-, väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele, et hõlbustada volitatud ettevõtja ning usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutseva kaupleja staatuse saamist. Selleks võtab toll arvesse nende eripära ja komisjon töötab välja suunised.

21. Määrusega kehtestatakse **ELi tolliandmekeskuse** õigus- ja tehniline raamistik ning juhtimine. ELi tolliandmekeskus on tsentraliseeritud, turvaline ja koostalitlusvõimeline digiplatvorm, mille eesmärk on asendada riiklikud tolli IT-süsteemid tollialaste õigusaktide rakendamiseks olulise teabe kogumiseks, töötlemiseks ja vahetamiseks. ELi tolliandmekeskuse **digitaalne suveräänsus** tagatakse sellega, et luuakse õiguslike, tehniliste, korralduslike ja lepinguliste kaitsemeetmete terviklik raamistik. See kavandatakse nii, et oleks tagatud andmete kaitse. Selle taristu asub liidu territooriumil ning seda kontrollib ja haldab üksnes komisjon või ELi Tolliamet. Tarnijad ja teenuseosutajad (sealhulgas alltöövõtjad), kes täidavad ELi tolliandmekeskuse arendamise, majutamise, käitamise ja hooldamisega seotud ülesandeid, peavad seaduslikult asuma liidus ja neid ei tohi otseselt ega kaudselt kontrollida ükski kolmanda riigi ettevõtja.
22. Kehtestatakse ranged normid, mis reguleerivad **juurdepääsu andmetele**: ELi tolliandmekeskusele võivad kindlaksmääratud eesmärkidel juurde pääseda ainult määratud asutused. Nende hulka kuuluvad toll, komisjon, ELi Tolliamet, Euroopa Pettustevastane Amet (OLAF), Euroopa Prokuratuur, Europol, Frontex, riiklikud maksu- ja statistikaasutused, toiduohutusasutused ja turujärelevalveasutused, igaüks täpselt piiritletud tingimustel.
23. Luuakse riskijuhtimise kolmetasandiline struktuur:
- **komisjon** kehtestab ühised prioriteetsed kontrollivaldkonnad ja riskikriteeriumid/-standardid ning annab poliitikasuunised;
 - **ELi Tolliamet** teeb liidu tasandi riskianalüüsi, annab tollile kontrollisoovitusi, koostab ohuhinnanguid ja koordineerib ühiskontrolle;
 - **toll** teeb riiklikke riskianalüüse, rakendab kontrollisoovitusi ja võtab vastu kontrolliotsuseid ning osaleb riskijuhtimise arendamises liidu tasandil.
24. Riskijuhtimine on korraldatud tsükliliselt, hõlmates asjakohaste andmete kogumist ja analüüsi, riskide kindlakstegemist ja analüüsi, meetmete ja kontrollitoimingute väljatöötamist, riskijuhtimis- ja kontrollitoimingute kohta tagasiside kogumist ning nende rakendamise jälgimist. See hõlmab nii finants- kui ka mittefinantsriske.

25. Praegune tollideklaratsioonidel põhinev süsteem asendatakse süsteemiga, kus ettevõtjad esitavad **digitaalseid impordi- ja ekspordiandmeid** ELi tolliandmekeskuse kaudu. Importijad, eksportijad ja transiidiprotseduuri pidajad on kohustatud esitama kõik nõutavad andmed võimalikult varakult ja enne tolli teavitamist kauba kättesaadavusest. Teade kauba kättesaadavuse kohta käivitab kauba suunamise tolliprotseduurile.
26. Kaup **vabastatakse** pärast tolli tehtud riskianalüüsi. Kui kaup ei valita kontrollimiseks välja mõistliku aja jooksul, loetakse see vabastatuks. Toll võib anda usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutsevatele kauplejatele loa kaup enda eest vabastada, kui täidetud on teatavad tingimused.
27. Üleminekuperioodil kuni 2034. aastani reguleerivad üleminekut praeguselt deklaratsioonipõhiselt süsteemilt uuele impordi- ja ekspordiandmete digitaalse edastamise mudelile erinormid.
28. Luuakse uus detsentraliseeritud ELi asutus, **ELi Tolliamet**, mille peakorter asub Lille'is Prantsusmaal. Selle juhtimisstruktuuri moodustavad **haldusnõukogu, juhatus, tegevdirektor** ja **tollinõuandekogu**.
29. ELi Tolliameti põhiülesanded on järgmised: liidu tasandi riskianalüüs ja kontrollisoovitused; ohuhinnangud; ühiste tollioperatsioonide koordineerimine; ELi tolliandmekeskuse arendamine, käitamine ja hooldamine; tollitöötajate koolituse sisu koostamine; usaldus- ja kontrollipõhimõttel tegutsevate kauplejate nõuetele vastavuse jälgimine; kriisidele reageerimise üksuse juhtimine; tolliliidu tulemuslikkuse hindamine.
30. Kehtestatakse rikkumiste minimaalne loetelu, mille liikmesriigid peavad oma õigusesse üle võtma, ning normid asjaolude kohta, mida tuleb karistuste määramisel arvesse võtta. Karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Liikmesriikidele jääb õigus otsustada täitmise tagamise meetmete liigi üle.
31. **Kaugmüügi** suhtes kohaldatakse erinorme: kehtestatakse proportsionaalsed, kuid hoiatavad rahatrahvid (ning nende miinimum- ja maksimummäärad, mis põhinevad imporditud kauba koguväärtusel), mille eesmärk on hoida ära kõige soodsama piiri otsimist (nn *border-shopping*). Süstemaatiliste rikkumiste korral (mis määratakse kindlaks rakendusaktidega) peatatakse kauba vabastamine ning võimalik on ka ajutiselt peatada juurdepääs nõudeid rikkuva ettevõtja internetipõhisele kasutajaliidesele (kaasatakse vastavad digivaldkonna ametiasutused). Andmeid kõikide karistuste kohta säilitatakse ELi tolliandmekeskuses, et tagada jälgimine ja läbipaistvus.

32. Määrusega antakse komisjonile õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte ja rakendusakte, et hallata mitmesuguseid tegevusaspekte konkreetseteks tähtaegadeks, tagamaks et üleminekut toetav õiguslik ja tehniline struktuur on õigel ajal paigas.
33. Üleminek olemasolevatelt tollisüsteemidelt uuele ELi tolliandmekeskusele toimub etapiviisiliselt. Kaugmüügiks mõeldud kauba importijatele muutub ELi tolliandmekeskuse kasutamine kohustuslikuks 1. juulil 2028. Kõigi teiste ettevõtjate puhul algab ELi tolliandmekeskuse vabatahtlik kasutamine 1. märtsil 2031 ning ELi tolliandmekeskuse kasutamine muutub kõigile ettevõtjatele kohustuslikuks 1. märtsil 2034.

IV. KOKKUVÕTE

34. Nõukogu seisukohas toetatakse komisjoni ettepaneku eesmärki ning see kajastab täielikult nõukogu ja Euroopa Parlamendi vahelistel läbirääkimistel komisjoni toel saavutatud kompromissi.
35. Seetõttu leiab nõukogu, et tema esimese lugemise seisukoht kujutab endast läbirääkimiste tasakaalustatud tulemust. Kui määrus vastu võetakse, aitab see lihtsustada ja tugevdada tolliprotseduure, järelevalvet ja riskijuhtimist. Selleks parandatakse andmetele juurdepääsu ja nende kasutamist ning luuakse ELi tolliandmekeskus ja ELi Tolliamet.