EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.7.2020
COM(2020) 342 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

overeenkomstig artikel 14, lid 3, van Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen

Inhoud

1. INLEIDING 2
2. BEREIKTE DOELSTELLINGEN 3
3. PROJECTARCHITECTUUR EN PLAN VAN AANPAK 4
4. OVERZICHT VAN GEBOEKTE VOORUITGANG 5
5. RISICO'S VAN VERTRAGING 8
6. CONCLUSIES 9
Bijlage I: Strategische meerjarenplanning 11
Bijlage II Tijdschema voor de hoofdfasen van het project en de kritieke mijlpalen 13

1. INLEIDING

Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen ("de verordening")[1] is gericht op het voorkomen van de illegale handel in cultuurgoederen, in het bijzonder wanneer deze bijdraagt aan de financiering van terrorisme, en verbiedt de invoer in het douanegebied van de Unie van cultuurgoederen die illegaal uit derde landen zijn uitgevoerd.

De verordening onderwerpt de invoer van bepaalde cultuurgoederen waarvan wordt aangenomen dat die het meeste gevaar lopen, aan een vergunningplicht, en de invoer van andere, waarvan wordt aangenomen dat die minder gevaar lopen, aan het vereiste van een importeursverklaring, en zorgt ervoor dat die cultuurgoederen bij invoer in de Unie aan uniforme controles worden onderworpen. Verder stelt de verordening een verbod in op elke vorm van fysiek binnenbrengen in de Unie, bijvoorbeeld onder de regeling douanevervoer, van cultuurgoederen die in strijd met de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land waar de cultuurgoederen zijn ontdekt of vervaardigd, buiten het grondgebied van dat land zijn gebracht ("algemene verbodsregel").

Het materiële toepassingsgebied van de verordening is geïnspireerd op de Unesco-Overeenkomst van 1970[2] en omschreven in de bijlage bij de verordening door het vermelden van de categorieën van cultuurgoederen waarvoor respectievelijk de algemene verbodsregel (deel A), het vereiste van een invoervergunning (deel B) en het vereiste van een importeursverklaring (deel C) geldt.

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voorzag in de mogelijkheid van het opzetten van een elektronisch systeem voor het vergemakkelijken van de administratieve samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten die met de uitvoering van de verordening zijn belast, zonder een specifiek tijdschema voor te schrijven. Naar aanleiding van een verzoek van het Europees Parlement en de Raad tijdens de onderhandelingen over dit voorstel is in de verordening echter de verplichting voor de Commissie opgenomen om binnen een specifiek tijdschema een gecentraliseerd elektronisch systeem op te zetten.

Dit gecentraliseerde elektronische systeem moet uiterlijk zes jaar na de inwerkingtreding van de verordening (28 juni 2019) operationeel worden, dat wil zeggen: uiterlijk op 28 juni 2025. Verder zal het systeem niet alleen dienen als middel voor de opslag en uitwisseling van gegevens tussen de douanediensten van de lidstaten, maar ook voor de afhandeling van formaliteiten door marktdeelnemers, namelijk de indiening van aanvragen voor invoervergunningen bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en de afgifte van deze vergunningen, en de indiening van importeursverklaringen bij de douane.

Bovendien houdt de ontwikkeling en werking van het gecentraliseerde elektronische systeem voor de invoer van cultuurgoederen (hierna "het ICG-systeem" genoemd) nauw verband met een ander belangrijk initiatief van de Commissie op douanegebied: het Europees éénloketsysteem voor de uitwisseling van certificaten ("EU Customs Single Window: Certificates exchange", of "EU-CSW CERTEX")[3].

Het EU-CSW CERTEX moet de gecentraliseerde systemen van de EU voor niet-douanegerelateerde formaliteiten in de Unie koppelen aan de nationale douanesystemen om de digitale uitwisseling mogelijk te maken van bewijsstukken, controlebevindingen en de resultaten van douaneregelingen en niet-douanegerelateerde procedures. Voor

[1] PB L 151 van 7.6.2019, blz. 1.
[2] Unesco-Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen te verbieden en te verhinderen, ondertekend in Parijs in 1970.
[3] https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en

marktdeelnemers heeft dit mechanisme het voordeel dat zij geen papieren documenten meer hoeven mee te nemen, en bevoegde autoriteiten hoeven de importeursverklaringen en invoervergunningen niet meer op echtheid te controleren.

Voor het bereiken van deze doelstellingen bepaalt de verordening dat de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen de regelingen voor de uitrol, de exploitatie en het onderhoud van het gecentraliseerde elektronische ICG-systeem moet vaststellen, alsook de nadere voorschriften voor de indiening, verwerking, opslag en uitwisseling van gegevens tussen de autoriteiten van de lidstaten via hetzelfde elektronische systeem.

Hoewel het project tegelijkertijd op verschillende niveaus wordt uitgevoerd, kan het schematisch in drie fasen worden ingedeeld:

- **Fase 1 – Conceptualisering:** In deze fase onderzoekt de Commissie hoe het ICG-systeem zal gaan werken en bepaalt zij de nadere voorschriften voor de indiening, verwerking, opslag en uitwisseling van gegevens tussen de autoriteiten van de lidstaten. De resultaten van deze fase zijn een voorstel voor een uitvoeringshandeling en een reeks technische documenten (zie tabel 1 in bijlage I).
- **Fase 2 – Systeemontwikkeling:** Op basis van de bepalingen van de uitvoeringshandeling en de technische documenten waarin de systeemeisen zijn beschreven, stelt de Commissie de gedetailleerde technische specificaties van het systeem op en ontwikkelt zij het ICG-systeem en de koppeling van dit systeem aan het EU-CSW CERTEX.
- **Fase 3 – Uitrol en gebruik:** De laatste fase bestaat uit het uitrollen en testen van het ICG-systeem, inclusief specifieke opleidingsactiviteiten in de lidstaten zodat de marktdeelnemers en bevoegde autoriteiten uiterlijk op 28 juni 2025 goed in het gebruik van het systeem zijn opgeleid. Op deze fase volgt een periode van zes maanden van nazorg, waarin het systeem nauwkeurig wordt afgestemd om te voldoen aan eventuele operationele behoeften die doorgaans pas aan het licht komen nadat het gebruik van een IT-systeem verplicht is geworden, en om ervoor te zorgen dat het systeem probleemloos werkt.

De verordening bepaalt dat uiterlijk op 28 juni 2020 en vervolgens om de twaalf maanden totdat het elektronische systeem operationeel wordt, de Commissie het Europees Parlement en de Raad een verslag voorlegt over de vooruitgang die is geboekt met het vaststellen van de relevante uitvoeringsbepalingen en het opzetten van het systeem.

Dit is het eerste jaarlijkse voortgangsverslag. Hierin ligt het zwaartepunt op fase I en wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen gedurende het eerste jaar na de inwerkingtreding van de verordening. **In dit verslag wordt een analyse gegeven van de geboekte vooruitgang, waarbij ook in grote trekken de doelstellingen, de projectarchitectuur en het plan van aanpak worden beschreven. De nadruk wordt gelegd op de risico's voor vertraging en de maatregelen die zijn voorzien voor het beperken van die risico's.**

Het eindoordeel over de geboekte vooruitgang wordt onder "Conclusies" kort samengevat.

2. BEREIKTE DOELSTELLINGEN

Het elektronische systeem moet uiterlijk op 28 juni 2025 operationeel worden, omdat vanaf die datum alle marktdeelnemers die legaal cultuurgoederen in de Unie willen invoeren[4], voor

[4] In de verordening wordt "invoer" gedefinieerd als het plaatsen van goederen onder een van de volgende douaneregelingen: in het vrije verkeer brengen; opslag in douane-entrepots of vrije zones; tijdelijke invoer; bijzondere bestemming, waaronder begrepen actieve veredeling.

het verkrijgen van een invoervergunning of het indienen van een importeursverklaring verplicht gebruik moeten maken van dit systeem.

De verordening is op 28 juni 2019 in werking getreden en stelt 28 juni 2021 als de uiterste datum voor het vaststellen, volgens de onderzoeksprocedure, van de uitvoeringshandelingen waarin de nadere voorschriften voor het elektronische systeem zijn neergelegd.

Nadat de uitvoeringsbepalingen zijn vastgesteld, duurt de ontwikkelingsfase van het elektronische systeem ongeveer twee jaar. Aan het einde van de ontwikkelingsfase start de derde fase, waarin het ICG-systeem wordt gekoppeld aan het EU-CSW CERTEX, zodat documenten kunnen worden uitgewisseld met de douanesystemen van de lidstaten. In die fase worden ook opleidingen georganiseerd, zodat de diensten zich vertrouwd kunnen maken met de operationele functies van het systeem.

Samen met andere activiteiten van de Commissie op douanegebied is ook het project betreffende de invoer van cultuurgoederen in detail gepland in het kader van de revisie van het strategisch meerjarenplan voor de douane van 2019[5] ("MASP-C rev. 2019"). MASP-C is een beheers- en planningsinstrument, gebaseerd op bestaande wetgeving of internationale overeenkomsten, dat overeenkomstig artikel 8, lid 2, van de e-douanebeschikking door de Commissie wordt opgesteld in partnerschap met de lidstaten[6]. Voor een schematische samenvatting van de planning van het project betreffende de invoer van cultuurgoederen, afkomstig uit "MASP-C rev. 2019", wordt verwezen naar bijlage I.

Een deel van het project betreffende de invoer van cultuurgoederen wordt ook ontwikkeld binnen het project voor de ontwikkeling van een éénloketomgeving voor de douane (zie "MASP-C rev 2019", fiche 1.13), waarvan het EU CSW-CERTEX het belangrijkste IT-systeem is. Voor een schematische samenvatting van de planning van het EU CSW-CERTEX-project, afkomstig uit "MASP-C rev. 2019" (fiche 1.13), wordt verwezen naar bijlage I.

De invoer van cultuurgoederen behelst een nauwe samenwerking tussen de nationale bevoegde autoriteiten die de invoervergunningen afgeven en de douane, die deze vergunningen nodig heeft voor de inklaring van de goederen. De Commissie heeft een voorlopige analyse uitgevoerd naar de mogelijke koppeling van het ICG-systeem en de douanesystemen (waarmee al in het eerste kwartaal van 2017 is begonnen). De resultaten hiervan zijn gebruikt voor de initiële werkzaamheden in de fase van de conceptualisering van het ICG-systeem. Deze analyse verloopt parallel aan de in tabel 1 aangegeven mijlpalen (zie bijlage I).

3. PROJECTARCHITECTUUR EN PLAN VAN AANPAK

De projectarchitectuur is gebaseerd op de methodologie die is beschreven in "MASP-C rev. 2019" en de bijlagen daarbij, waaronder de governanceregeling[7], het EU-beleid inzake het modelleren van bedrijfsprocessen voor de douane[8] en de IT-strategie[9]. Zie bijlage II voor een uitgebreide routekaart, met de hoofdfasen van het project en de kritieke mijlpalen.

Fase 1 – Conceptualisering:

De ontwikkeling van IT-systemen omvat verschillende fasen. Eerst wordt een businesscase opgesteld, waarin het project wordt gemotiveerd en de vereiste budgettaire middelen worden

[5] Zie https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en

[6] Beschikking nr. 70/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende een papierloze omgeving voor douane en bedrijfsleven (PB L 23 van 26.1.2008, blz. 21).

[7] https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019_masp_annex3_en.pdf

[8] https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019_masp_annex4_en.pdf

[9] https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019_masp_annex5_en.pdf

vastgesteld. De businesscase bevat doorgaans een schets van de bedrijfscontext, een probleemomschrijving, een omschrijving van het project en de reikwijdte ervan, mogelijke alternatieve oplossingen, kosten en een tijdschema.

Daarna wordt een visiedocument opgesteld, dat nadere informatie verstrekt over de contouren van het project wat architectuur, kosten, tijdpad en risico's betreft, en ook informatie zoals mijlpalen, op te leveren resultaten en projectorganisatie. Vervolgens wordt door middel van bedrijfsprocesmodellering ("Business Process Modelling", of BPM) getracht om tot gemeenschappelijke overeenstemming en een gemeenschappelijke analyse te komen. Bij bedrijfsprocesmodellering worden de bedrijfsprocessen uit de wetgeving schematisch weergegeven in processtromen of procesmodellen, als hulpmiddel voor het opstellen van de functionele specificaties van het systeem.

Fase 2 – Systeemontwikkeling:

Vervolgens worden de technische specificaties opgesteld, die nadere informatie bevatten over de inrichting van het systeem, de architectuur die zal worden gebruikt, de berichten die marktdeelnemers moeten indienen, de interfaces met andere systemen, testplannen enz.

Zodra het ontwerp van het systeem vanuit conceptueel oogpunt gereed is en de in tabel 1 vermelde resultaten (mijlpalen 1 en 3, zie bijlage I) zijn opgeleverd, begint het meer diepgaande werk en wordt ook rekening gehouden met de meer technische aspecten. De specificaties van de toepassing en de dienst ("Application & Service") en de technische systeemspecificaties die dan worden opgesteld, zijn de logische voortzetting van de resultaten die tijdens de fase van de bedrijfsanalyse en de fase van de projectinitiëring zijn opgeleverd.

Fase 3 – Uitrol en exploitatie:

Tot slot begint de fase van de daadwerkelijke ontwikkeling van het IT-systeem (constructiefase), die wordt gevolgd door een overgangsfase waarin de vroege versies van het systeem worden uitgerold naar de verschillende gebruikersgroepen en op fouten worden getest. Tegelijk met het uitrollen en testen vinden de opleidingsactiviteiten plaats en wordt gecommuniceerd over de werking van het systeem.

In het geval van het ICG-systeem is het niet de bedoeling om de dienst te integreren in reeds bestaande nationale vergunningensystemen voor cultuurgoederen, of technisch te implementeren op nationaal niveau, aangezien het systeem centraal zal worden beheerd door de Commissie. Zowel marktdeelnemers als bevoegde autoriteiten zullen toegang krijgen tot en gebruik kunnen maken van het systeem via de grafische gebruikersinterface die door de Commissie wordt verstrekt.

Gezien de complexiteit van de cultuurgoederen die voorwerp van handel zijn, wordt dit uit beleidsoogpunt als de meest geschikte oplossing gezien. Douanesystemen op zichzelf lenen zich immers niet goed voor een volledige, uitgebreide beschrijving van afzonderlijke culturele erfgoederen, omdat die in de meeste gevallen uniek zijn.

Het ICG-systeem zal echter wel via het EU CSW-CERTEX aan de douanediensten van de lidstaten worden gekoppeld, zodat een geautomatiseerde douanecontrole kan plaatsvinden van de documenten die voor de invoer van cultuurgoederen zijn afgegeven. Dit vereist conformiteitstesten.

4. OVERZICHT VAN GEBOEKTE VOORUITGANG

Raadpleging en besprekingen

In de eerste fase bereidt de Commissie de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor het elektronische systeem voor. Teneinde zich een beter beeld te vormen over praktische uitvoeringskwesties overlegt de Commissie regelmatig met vertegenwoordigers van de lidstaten over beleidsopties. Dat gebeurt in de deskundigengroep voor douanezaken in

verband met cultuurgoederen.

De deskundigengroep is een discussieforum voor kwesties in verband met de uitvoering van voor de douane relevante EU-wetgeving betreffende cultuurgoederen en in het bijzonder de verordening betreffende de uitvoer van cultuurgoederen[10], waarin een reeks voorschriften is neergelegd die ook in een systeem van vergunningen voorzien – zij het bij uitvoer – die al sinds 1993 geldt[11].

De Commissie informeert de verenigingen van kunstmarkten bij elke gelegenheid over de stand van zaken van de werkzaamheden en luistert naar de zorgen die in de sector leven. De Commissie houdt daar rekening mee zodat de praktische uitvoering van de verordening niet in conflict komt met de marktrealiteit.

Wanneer de conceptversie van de uitvoeringshandeling bijna is voltooid, voert de Commissie het slotoverleg met het comité van Verordening (EU) 2019/880, aangezien dit het orgaan is dat uiteindelijk over de uitvoeringshandeling moet stemmen.

[10] Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen (PB L 39 van 10.2.2009, blz. 1).

[11] Voordat ten behoeve van het Verdrag van Lissabon deskundigengroepen werden ingesteld, vonden dezelfde besprekingen plaats binnen het comité van Verordening (EG) nr. 116/2009. De leden van de deskundigengroep en de leden van dat comité vertegenwoordigen grotendeels dezelfde autoriteiten.

Tegelijk met de deskundigengroep heeft de Commissie in het kader van het Douane 2020-programma een projectgroep betreffende de invoer van cultuurgoederen opgericht. Deze groep fungeert als een discussieplatform waarop deskundigen van nationale douanediensten en bevoegde (culturele) autoriteiten die ervaring hebben met vergunningformaliteiten in erfgoedzaken, in het bijzonder digitale vergunningverlening, bijeenkomen om ondersteuning te bieden bij het opstellen van de uitvoeringshandeling, het definiëren van de parameters en het uitwerken van de criteria voor de functionele specificaties van het systeem.

De projectgroep telt achttien afgevaardigden van elf lidstaten (AT, BE, BG, ES, LV, PT, RO, DE, NL, IT, FR) en is tot dusver zes keer bijeengekomen.

Meer in het bijzonder biedt de projectgroep ondersteuning en expertise bij:

(a) de voorbereiding en geleidelijke uitwerking van de uitvoeringshandeling voor zover het gaat om het opzetten van een gecentraliseerd elektronisch systeem;
(b) de ontwikkeling van systeemfunctionaliteiten voor een interoperabel elektronisch vergunningensysteem op EU-niveau om te verzekeren dat cultuurgoederen bij het binnenbrengen in het douanegebied van de Unie op uniforme wijze worden gecontroleerd;
(c) het uitwerken van de technische regelingen voor de uitrol en het onderhoud van het gecentraliseerd elektronisch systeem en van de nadere voorschriften betreffende indiening, verwerking, opslag en uitwisseling van gegevens tussen de nationale autoriteiten;
(d) het omschrijven van de functies en verantwoordelijkheden van de actoren die bij procedures voor invoervergunningen voor cultuurgoederen betrokken zijn;
(e) het ontwikkelen van de standaardversie van het elektronisch model van de invoervergunning en het format van de importeursverklaring;
(f) het uitwerken van de procedurevoorschriften voor het indienen en verwerken van de aanvraag voor de invoervergunning en het registreren van de importeursverklaring;
(g) het opstellen van de businesscase voor toekomstige systeemontwikkeling.

Ontwerpuitdagingen

Bij het ontwerpen van de architectuur van het elektronische systeem wordt men met verschillende uitdagingen geconfronteerd. Een daarvan is het vinden van de beste manier waarop aanvragers (van een invoervergunning) en aangevers (van een importeursverklaring) een cultuurgoed kunnen beschrijven, omdat cultuurgoederen een bijzonder en uniek karakter hebben en in tegenstelling tot “gewone” goederen niet uitputtend kunnen worden beschreven door middel van de codes van de gemeenschappelijke douanenomenclatuur. De cultuurgoederen die onder het toepassingsgebied van de verordening vallen, zijn geen massaproducten. Zij zijn honderden en soms zelfs duizenden jaren geleden gemaakt.

Vandaar dat de reeks gegevens die marktdeelnemers standaard moeten verstrekken zo moet worden aangepast dat, enerzijds, objecten ten behoeve van elektronische vergunningverlening en elektronisch aangeven adequaat kunnen worden geïdentificeerd en, anderzijds, rekening wordt gehouden met de marktrealiteit en het feit dat het in bepaalde gevallen moeilijk zal zijn om de vereiste herkomstgegevens te verkrijgen. In samenwerking met de projectgroep is de Commissie op dit moment bezig met het definiëren van deze kerngegevens.

Een andere uitdaging is om de verschillende fasen van de “levensduur” van de invoervergunning zo vorm te geven dat binnen dit digitale kader wordt geanticipeerd op alle eventualiteiten en behoeften van de aanvragers en de bevoegde autoriteiten, zonder de procedures en de daaraan gerelateerde uitvoeringsbepalingen onnodig gecompliceerd te maken en de gebruikersvriendelijkheid aan te tasten, met name voor aanvragers die slechts af

en toe cultuurgoederen invoeren en niet beroepsmatig in de kunsthandel actief zijn.

Wat ook als een uitdaging is geïdentificeerd, is het vereiste van compatibiliteit met bestaande nationale administratieve procedures en praktijken, aangezien alle lidstaten al sinds 1993 de EU-wetgeving inzake vergunningverlening voor de uitvoer van cultureel erfgoed van de EU uitvoeren, die ook voorziet in een vergunningenregeling. Hoewel deze uitvoervergunningen nog steeds op papier moeten worden afgegeven, heeft een aanzienlijk aantal lidstaten elektronische middelen ontwikkeld voor de verwerking van de aanvragen voor die vergunningen. De ervaringen van bepaalde lidstaten met het systeem van uitvoervergunningen en het controleren van de handel in cultuurgoederen zijn in het algemeen bijzonder nuttig geweest bij het analyseren van de eisen waaraan het elektronische systeem voor de invoer van cultuurgoederen moet voldoen.

Bij het ontwerpen van de architectuur van het elektronische systeem voor de invoer van cultuurgoederen is er rekening mee gehouden dat in de toekomst hetzelfde systeem opgeschaald moet kunnen worden om ook de digitalisering en elektronisch afgifte van uitvoervergunningen mogelijk te maken. Voorwaarde is wel dat de noodzakelijke financiële en personele middelen hiervoor beschikbaar moeten zijn.

Operationele overwegingen en functionaliteiten

De projectgroep bestaat uit personen met expertise in cultuurgoederen die zowel douane- als culturele autoriteiten vertegenwoordigen. Zij hebben actief bijgedragen aan het project door het analyseren en bespreken van voorstellen van de Commissie en het verstrekken van statistische gegevens en andere informatie over de wijze waarop procedures voor cultuurgoederen op nationaal niveau zijn opgezet.

Meer in het bijzonder heeft de projectgroep nuttige inzichten verschaft voor het maken van ramingen van het aantal invoervergunningen dat het ICG-systeem jaarlijks zal verwerken en van de gemiddelde waarde per vergunning. Voor de elf lidstaten die in de projectgroep zijn vertegenwoordigd, wordt het totale aantal vergunningen voor 2019 geraamd op 49 610, welke vergunningen een totale waarde van 29,4 miljard EUR vertegenwoordigen.

Verder werkt de projectgroep momenteel aan het hoofddocument voor een lijst van "veelgestelde vragen", als input voor het daaropvolgende communicatieproces en om te anticiperen op eventuele hindernissen en hiaten in de ontwikkeling van het ICG-systeem.

Tot slot is de projectgroep voortdurend bezig met het bekijken van, en geven van feedback op, de datareeksen en modellen van bedrijfsprocessen die ten behoeve van het systeem worden opgeleverd en het zoeken naar innovatieve methoden voor het beschrijven van cultuurgoederen door middel van beeldherkenning en artificiële intelligentie.

5. RISICO'S VAN VERTRAGING

Samenvatting van het project

De Commissie heeft de opdracht gekregen om een gecentraliseerd elektronisch vergunningensysteem te ontwikkelen en dit systeem binnen zes jaar na de inwerkingtreding van de verordening te koppelen aan de nationale douanesystemen. Voor de uitvoering van dit initiatief zijn in het directoraat-generaal Belastingen en Douane-unie (DG TAXUD) twee ambten van administrateur nodig, zoals beschreven in het betreffende financieel memorandum.

Aanduiding en beschrijving van het risico

De oplevering van het ICG-systeem is afhankelijk van de vraag of de lidstaten en het Europees Parlement hun goedkeuring geven aan passende financiering voor de opvolger van het Douane 2020-programma voor het volgende meerjarig financieel kader, alsook van de

toewijzing van middelen binnen DG TAXUD, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende prioriteiten van het directoraat-generaal.

Risico 1 – Toewijzing personele middelen

Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voorzag niet in het opzetten van een IT-systeem. Bijgevolg waren hiervoor geen middelen toegewezen. In de loop van de onderhandelingen en op verzoek van de medewetgevers werd echter het opzetten van het ICG-systeem in de verordening opgenomen, wat vroeg om aanvullende middelen die op dat moment niet waren voorzien. Toen in december 2018 de definitieve politieke trialogen werden gevoerd, werd de behoefte aan personeel voor IT-ontwikkeling in DG TAXUD voor dit zesjarige project geschat op twee voltijdfuncties op het niveau van administrateur. Op basis van de financiële middelen die uit hoofde van het huidige meerjarig financieel kader beschikbaar zijn, kon evenwel slechts één arbeidscontractant worden toegewezen, vanaf eind september 2019.

Daar komt nog bij dat de voorbereiding en opleiding van personeel behoorlijk veel tijd in beslag nemen, vanwege de objectieve complexiteit van het project, de specifieke beleidskennis die is vereist, en de kennis die nodig is van de technische hulpmiddelen die voor de ontwikkeling van het ICG-systeem worden gebruikt. Desalniettemin heeft de ontwikkeling van de bedrijfsfunctionele specificaties en het systeemontwerp slechts lichte vertraging opgelopen.

Risico 2 – Beschikbaarheid begrotingsmiddelen

Onzekerheid over de beschikbare middelen door de lopende onderhandelingen over het nieuwe meerjarig financieel kader maken het erg moeilijk om vooruitgang te boeken. Afhankelijk van de uitkomst van die onderhandelingen bestaat in het slechtst denkbare scenario het risico dat de ontwikkelings- en de uitrolfase tot stilstand komen of aanzienlijke vertraging oplopen en de wettelijke termijnen voor het opzetten van het ICG-systeem onmogelijk kunnen worden gehaald.

Naast de hierboven beschreven risico's heeft ook de door COVID-19 veroorzaakte volksgezondheidscrisis een zekere weerslag op de capaciteit van het team om tot de gewenste resultaten te komen en met name op de projectactiviteiten en op de bijeenkomsten met de lidstaten via de deskundigengroep en de projectgroep. Eén bijeenkomst van de deskundigengroep werd geannuleerd, wat een direct effect had op de voortgang van het werk van de projectgroep. De daaropvolgende bijeenkomst van de projectgroep kon alleen op afstand worden gehouden en slechts voor één derde van de aanvankelijk geplande duur. Verder dwong de volksgezondheidscrisis de lidstaten om hun prioriteiten te herschikken, waardoor slechts beperkte capaciteit beschikbaar was voor het leveren van input en feedback. Hoe groot het effect van de crisis zal zijn, hangt af van de duur ervan.

Risicobeperkende acties

De risico's zijn binnen DG TAXUD gedocumenteerd. Er is één ambt van administrateur toegewezen voor een periode van twee jaar.

6. CONCLUSIES

In dit allereerste voortgangsverslag van de Commissie betreffende de ontwikkeling van een gecentraliseerd elektronisch systeem voor de invoer van cultuurgoederen (ICG) wordt verslag gedaan van de tot dusver uitgevoerde acties, namelijk:

(a) de voortgaande voorbereiding van de vaststelling van de noodzakelijke uitvoeringsbepalingen,

(b) het overleg met de lidstaten via de deskundigengroep voor douanezaken in verband met cultuurgoederen en de speciaal hiervoor opgerichte projectgroep betreffende de invoer van cultuurgoederen.

De Commissie heeft tot dusver de volgende potentiële risico's geïdentificeerd voor het opleveren van het ICG-systeem vóór de uiterste datum van 28 juni 2025: onzekerheid over de personele middelen die aan het project worden toegewezen, omdat dit afhangt van de momenteel beschikbare begrotingsmiddelen, onzekerheid over de algemene prioriteiten op het gebied van IT-ontwikkeling bij de douane[12], en onzekerheid over de hoogte van de toewijzing in het volgende meerjarig financieel kader.

[12] Zoals de digitalisering van het douanewetboek van de Unie.

BIJLAGE I: STRATEGISCHE MEERJARENPLANNING

Het strategisch meerjarenplan voor de douane (MASP-C) waarborgt een doeltreffend en samenhangend beheer van IT-projecten doordat het voorziet in een strategisch kader en mijlpalen stelt. Het plan is uiteindelijk in de Groep douanebeleid door de lidstaten goedgekeurd, op basis van deskundig advies van de Coördinatiegroep elektronische douane en overleg met de Contactgroep handel.

De planning voor het elektronisch systeem, die uitvoerig wordt beschreven in fiche 1.18 van "MASP-C rev. 2019", is met de lidstaten besproken en door de lidstaten goedgekeurd.

Tabel 1 toont een schematische samenvatting van de planning van het project betreffende de invoer van cultuurgoederen, afkomstig uit "MASP-C rev. 2019" (fiche 1.18).

Tabel 1 - Uittreksel uit "MASP-C rev. 2019" (fiche 1.18)		
	Mijlpalen	*Geschatte datum van voltooiing*
1	**Bedrijfsanalyse en bedrijfsmodellen**	
	- Businesscase	Kw. 4 2020
	- Niveau 3 (Gebruikerseisen BPM)	Kw. 1 2022
	- Niveau 4 (Functionele eisen BPM)	Kw. 1 2022
2	**Wettelijke bepalingen**	
	- Huidige bepalingen*	Kw. 2 2019
	- Toekomstige bepalingen die zijn vastgesteld**	Kw. 2 2021
3	**Fase van projectinitiëring**	
	- Visiedocument	Kw. 2 2021
	- GO-besluit	Kw. 2 2021
4	**IT-project**	
	- Toepassings- & dienstspecificaties	Kw. 2 2023
	- Technische systeemspecificaties	Kw. 2 2023
	Constructiefase	
	- Implementatie centrale diensten	Kw. 3 2024
	- Integratie van dienst in nationale systemen	N.v.t.
	- Nationale implementatie	N.v.t.
	Overgangsfase	
	- Implementatie en uitrol	Kw. 4 2024
	Conformiteitstesten	Kw. 2 2025
5	**Inbedrijfstelling**	
	- Commissie, douanediensten van lidstaten en handelaren	Kw. 2 2025
	- Derde landen en handelaren uit derde landen (voor zover vereist)	N.v.t.
6	**Ondersteuning bij implementatie (opleiding en communicatie)**	
	- Centraal ontwikkelde opleidingen en communicatie	Kw. 4 2024
	Nationale opleiding en communicatie	Kw. 4 2024

*"Huidige bepalingen" verwijst naar Verordening (EU) 2019/880.
**"Toekomstige bepalingen" verwijst naar de uitvoeringsbepalingen die overeenkomstig Verordening (EU) 2019/880 moeten worden vastgesteld.

Tabel 2 toont een uittreksel uit "MASP-C rev. 2019" waarin een schematische samenvatting wordt gegeven van component 2 van het programma "EU CSW", het EU CSW-CERTEX-project, waarin het EU CSW-CERTEX aan het ICG-systeem wordt gekoppeld.

Tabel 2 - Uittreksel uit "MASP-C rev. 2019" (fiche 1.13) – component 2 "EU CSW- CERTEX"		
	Mijlpalen	*Geschatte datum van voltooiing*
1	**Bedrijfsanalyse en bedrijfsmodellen**	
	- Businesscase	Kw. 1 2017
	- Bijlage bij businesscase	Kw. 2 2023
	- Niveau 3 (Gebruikerseisen BPM)	Kw. 1 2024
	- Niveau 4 (Functionele eisen BPM)	Kw. 1 2024
2	**Wettelijke bepalingen**	
	- Huidige bepalingen*	Van kracht
	- Toekomstige bepalingen die zijn vastgesteld**	2021
3	**Fase van projectinitiëring**	
	- Visiedocument	Kw. 3 2017
	- Visiedocument	Kw. 3 2023
	- GO-besluit	Kw. 3 2023
4	**IT-project**	
	- Toepassings- & dienstspecificaties	Kw. 2, 2024
	- Technische systeemspecificaties	Kw. 2, 2024
	Constructiefase	
	- Implementatie centrale diensten	Kw. 3 2024
	- Integratie van dienst in nationale systemen	Vanaf kw. 4 2024
	- Nationale implementatie	Vanaf kw. 4 2024
	Overgangsfase	
	- Implementatie en uitrol	Kw. 4 2024
	Conformiteitstesten	Vanaf kw. 1 2025
5	**Inbedrijfstelling**	
	- Commissie, douanediensten van lidstaten en handelaren (NB Dit is de datum van inbedrijfstelling voor de Commissie. De lidstaten voeren vanaf het tweede kwartaal van 2020 conformiteitstesten uit.)	Kw. 2 2025
	- Derde landen en handelaren uit derde landen (voor zover vereist)	N.v.t.
6	**Ondersteuning bij implementatie (opleiding en communicatie)**	
	- Centraal ontwikkelde opleidingen en communicatie	N.v.t.
	Nationale opleiding en communicatie	N.v.t.

*"Huidige bepalingen" verwijst naar Verordening (EU) 2019/880.
**"Toekomstige bepalingen" verwijst naar de uitvoeringsbepalingen die overeenkomstig Verordening (EU) 2019/880 moeten worden vastgesteld.

BIJLAGE II TIJDSCHEMA VOOR DE HOOFDFASEN VAN HET PROJECT EN DE KRITIEKE MIJLPALEN

