EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.7.2020
COM(2020) 342 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista 17 päivänä huhtikuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/880 14 artiklan 3 kohdan mukaisesti

Sisällysluettelo

1. JOHDANTO 2
2. SAAVUTETTAVAT TAVOITTEET 3
3. HANKKEEN RAKENNE JA SUUNNITTELUN LÄHESTYMISTAPA 4
4. EDISTYMISKATSAUS 5
5. VIIVÄSTYMISRISKIT 8
6. PÄÄTELMÄT 9
Liite I: Monivuotinen strategiasuunnittelu 10
Liite II: Hankkeen päävaiheet ja kriittisten välitavoitteiden aikataulu 12

1. JOHDANTO

Kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista 17 päivänä huhtikuuta 2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/880[1], jäljempänä 'asetus', tarkoituksena on estää kulttuuriesineiden laiton kauppa erityisesti silloin, kun se edistää terroristisen toiminnan rahoittamista, ja kieltää kolmansista maista laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden tuonti unionin tullialueelle.

Tällä asetuksella säädetään tiettyjen erityisen uhanalaiseksi katsottujen kulttuuriesineiden tuontiin vaadittavista tuontiluvista ja vähemmän uhanalaiseksi katsottujen kulttuuriesineiden tuojien vakuutuksista ja varmistetaan, että niihin sovelletaan yhtenäistä valvontaa unioniin tuonnin yhteydessä. Lisäksi asetuksella kielletään sellaisten kulttuuriesineiden kaikenlainen fyysinen unionin tullialueelle siirtäminen esimerkiksi passitusmenettelyn kautta, jotka on vastoin sen kolmannen maan lakeja ja asetuksia, jossa ne luotiin tai josta ne löydettiin, poistettu kyseisen maan alueelta (niin sanottu yleisen kiellon sääntö).

Vuoden 1970 Unescon yleissopimukseen[2] perustuva asetuksen aineellinen soveltamisala on määritelty sen liitteessä, jossa luetellaan kulttuuriesineiden luokat: kulttuuriesineet, joihin sovelletaan yleistä kieltosääntöä (osa A), kulttuuriesineet, joille tarvitaan tuontilupa (osa B), ja kulttuuriesineet, jotka edellyttävät tuojan vakuutusta (osa C).

Komission alkuperäinen ehdotus sisälsi mahdollisuuden kehittää sähköinen järjestelmä, jolla oli tarkoitus helpottaa asetuksen täytäntöönpanosta vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnollista yhteistyötä, mutta ehdotuksessa ei määritetty tarkkaa aikataulua. Asetuksella kuitenkin säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymistä koskevien neuvottelujen aikana esittämän pyynnön mukaisesti komission velvollisuudesta perustaa keskitetty sähköinen järjestelmä tietyssä määrärajassa.

Keskitetyn sähköisen järjestelmän on tarkoitus olla toiminnassa kuuden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta (28.6.2019) eli viimeistään 28. kesäkuuta 2025. Järjestelmä ei toimi vain tietojen tallentamisen ja jäsenvaltioiden hallintojen välisen tietojenvaihdon välineenä, vaan sen avulla toimijat voivat myös hoitaa muodollisuudet eli toimittaa tuontilupahakemukset jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, viranomaiset voivat myöntää tuontiluvat ja tuojat voivat toimittaa vakuutuksensa tullille.

Kulttuuriesineiden tuontia koskevan keskitetyn sähköisen järjestelmän, jäljempänä 'ICG-järjestelmä', kehittäminen ja toiminta liittyy myös tiiviisti komission toiseen suureen tullialan aloitteeseen: EU:n keskitetyn asiointipisteen todistustenvaihtojärjestelmään EU-CSW CERTEXiin ("EU Single Window Certificate Exchange System")[3].

EU-CSW CERTEX -järjestelmän tarkoituksena on yhdistää unionin muita kuin tullimuodollisuuksia koskevat EU:n keskitetyt järjestelmät kansallisiin tullijärjestelmiin, jotta on mahdollista vaihtaa digitaalisesti liiteasiakirjoja, valvonnan tuloksia sekä tullimenettelyjen ja muiden kuin tullimenettelyjen tuotoksia. Toimijat hyötyvät tästä mekanismista, koska heidän ei tarvitse pitää mukanaan asiakirjojen paperikopioita, eikä toimivaltaisten viranomaisten tarvitse todentaa tuojan vakuutuksien ja tuontilupien aitoutta.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi asetuksessa edellytetään, että Euroopan komissio vahvistaa täytäntöönpanosäännöksillä järjestelyt keskitetyn sähköisen ICG-järjestelmän käyttöönottoa, toimintaa ja ylläpitoa varten sekä yksityiskohtaiset säännöt tietojen

[1] EUVL L 151, 7.6.2019, s. 1–14.

[2] Unescon yleissopimus kulttuuriomaisuuden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi, allekirjoitettu Pariisissa vuonna 1970.

[3] https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en

toimittamiseksi, käsittelemiseksi, tallentamiseksi ja vaihtamiseksi jäsenvaltioiden viranomaisten välillä saman sähköisen järjestelmän avulla.

Vaikka hanke etenee samanaikaisesti useilla tasoilla, se voidaan jakaa kuvaannollisesti kolmeen vaiheeseen:

- **Vaihe 1 – käsitteellinen suunnittelu:** Tässä vaiheessa komission on selvitettävä, miten ICG-järjestelmän on tarkoitus toimia, ja määriteltävä yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat tietojen toimittamista, käsittelemistä ja tallentamista jäsenvaltioiden viranomaisten välillä. Tämän vaiheen tuloksena komissio laatii täytäntöönpanosäädöksen ja vastaavat tekniset asiakirjat, jotka on eritelty taulukossa 1 (ks. liite I).
- **Vaihe 2 – järjestelmän kehittäminen:** Komission on laadittava järjestelmän yksityiskohtaiset tekniset eritelmät, kehitettävä ICG-järjestelmä ja luotava siitä yhteys EU:n keskitetyn asiointipisteen todistustenvaihtojärjestelmään (EU-CSW CERTEX) täytäntöönpanosäädöksen säännösten ja järjestelmävaatimukset kuvaavien teknisten asiakirjojen mukaisesti.
- **Vaihe 3 – käyttöönotto ja toiminta:** Tämä viimeinen vaihe koostuu ICG-järjestelmän käyttöönotosta ja testauksesta sekä kussakin jäsenvaltiossa järjestettävästä koulutuksesta, jolla varmistetaan, että toimijat ja toimivaltaiset viranomaiset osaavat käyttää järjestelmää 28. kesäkuuta 2025 mennessä. Tämän vaiheen jälkeen alkaa kuuden kuukauden seurantajakso, jolloin järjestelmää hienosäädetään vastaamaan mahdollisiin toiminnallisiin tarpeisiin, joita saattaa tulla esiin vasta sen jälkeen, kun tietojärjestelmän käyttö on pakollista. Tässä vaiheessa myös varmistetaan, että järjestelmä toimii moitteettomasti.

Asetuksessa säädetään, että Euroopan komission on esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomus asiaankuuluvien täytäntöönpanosäädösten vahvistamisessa saavutetusta edistyksestä ja sähköisen järjestelmän perustamisesta viimeistään 28. kesäkuuta 2020 ja sen jälkeen 12 kuukauden välein siihen asti, kunnes sähköinen järjestelmä on toiminnassa.

Tässä ensimmäisessä vuotuisessa edistymiskertomuksessa painopiste on pääosin vaiheessa 1 ja siinä kuvataan edistymistä ensimmäisen vuoden aikana asetuksen voimaantulosta. **Kertomuksessa analysoidaan saavutettua edistystä ja tehdään myös yhteenveto saavutetuista tavoitteista, hankkeen rakenteesta ja suunnittelun lähestymistavasta. Näiden tietojen perusteella kertomuksessa tuodaan esiin mahdollisten viivästysten riskit ja riskien lieventämiseksi suunnitellut toimenpiteet.**

Kertomuksen Päätelmät-osassa esitetään kokonaisarvio edistymisestä.

2. SAAVUTETTAVAT TAVOITTEET

Sähköisen järjestelmän on oltava toiminnassa viimeistään 28. kesäkuuta 2025, koska siitä päivästä lähtien kaikkien toimijoiden on pakko hankkia tuontiluvat tai toimittaa tuojan vakuutukset kyseisen sähköisen järjestelmän kautta, jotta he voivat tuoda[4] kulttuuriesineitä unioniin laillisesti.

Asetus tuli voimaan 28. kesäkuuta 2019, ja siinä on asetettu tarkastelumenettelyä noudattaen toteutettavan täytäntöönpanosäännösten hyväksymisen lopulliseksi määräajaksi 28. kesäkuuta 2021. Täytäntöönpanosäännöksillä vahvistetaan sähköisen järjestelmän yksityiskohtaiset säännöt.

[4] Asetuksessa määritellään ”tuonniksi” esineiden asettaminen seuraaviin tullimenettelyihin: luovutus vapaaseen liikkeeseen, varastointi, johon kuuluvat tullivarastointi ja vapaa-alueet, väliaikainen maahantuonti ja tietty käyttötarkoitus, kuten sisäinen jalostus.

Täytäntöönpanosäännösten hyväksymisen jälkeen sähköisen järjestelmän kehitysvaihe kestää noin kaksi vuotta. Sen loputtua alkaa kolmas vaihe, jonka aikana ICG-järjestelmä yhdistetään EU-CSW CERTEX -järjestelmään, jotta jäsenvaltioiden tullijärjestelmät voivat vaihtaa asiakirjoja keskenään. Niiden hallinnoille järjestetään koulutusta, jossa henkilöstöä perehdytetään järjestelmän operatiivisiin toimintoihin.

Komission tullialaan kohdistuvien muiden toimien ohella kulttuuriesineiden tuontia koskevaa hanketta suunnitellaan myös yksityiskohtaisesti sähköistä tullia koskevan monivuotisen strategisen suunnitelman tarkistuksen yhteydessä vuonna 2019[5] (MASP-C rev. 2019). MASP-C on voimassa olevaan lainsäädäntöön tai kansainvälisiin sopimuksiin perustuva hallinnointi- ja suunnitteluväline, jonka komissio laatii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa sähköistä tullia koskevan päätöksen[6] 8 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tämän kertomuksen liitteessä I on ote kulttuuriesineiden tuomista koskevan hankkeen MASP-C rev. 2019 -suunnitelmasta.

Osa kulttuuriesineiden tuontia koskevaa hanketta on myös kehitetty tullia koskevan EU:n keskitetyn asiointipisteen yhteydessä (MASP-C rev 2019 Fiche 1.13), jonka päätietojärjestelmä on EU CSW-CERTEX. Tämän kertomuksen liitteessä I on ote EU CSW-CERTEX -järjestelmän suunnittelusta MASP-C-suunnitelman Fiche 1.13 -osassa.

Kulttuuriesineiden tuonnin yhteydessä tuontiluvat myöntävät kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja tullit, jotka tarvitsevat kyseiset luvat kulttuuriesineiden tulliselvitykseen rajalla, tekevät käytännössä tiivistä yhteistyötä. Komissio on tehnyt (vuoden 2017 ensimmäisestä neljänneksestä alkaen) alustavan analyysin ICG-järjestelmän ja tullien mahdollisesta yhteenliittämisestä. Tätä analyysiä käytettiin ICG-järjestelmän käsitteellisen suunnittelun vaiheen alussa, ja sitä jatketaan rinnan taulukossa 1 esitettyjen välitavoitteiden kanssa (ks. liite I).

3. HANKKEEN RAKENNE JA SUUNNITTELUN LÄHESTYMISTAPA

Hankkeen rakenne perustuu MASP-C rev. 2019 -suunnitelmassa ja sen liitteissä esiteltyyn menetelmään, johon kuuluvat hallintojärjestelmä[7], EU:n tullin toimintaprosessien mallintamispolitiikka[8] ja tietotekniikkastrategia[9]. Liitteessä II esitetään kattava etenemissuunnitelma, johon sisältyvät hankkeen päävaiheet ja kriittiset välitavoitteet.

Vaihe 1 – käsitteellinen suunnittelu:

Tietoteknisten järjestelmien kehittämiseen liittyy useita vaiheita. Ensin laaditaan toimintamalli, jossa esitetään hankkeen perustelut ja määritetään rahoitustarpeet. Toimintamallissa määritellään yleensä myös toimintaympäristö, ongelman kuvaus, hankkeen kuvaus ja soveltamisala, mahdolliset vaihtoehtoiset ratkaisut, kustannukset ja aikataulu.

Tämän jälkeen laaditaan kehittämisasiakirja, jossa annetaan yksityiskohtaisempia tietoja hankkeen rakenteesta, kustannuksista, aikataulusta ja riskeistä sekä välitavoitteista, suoritteista ja hankkeen organisoinnista. Näin ollen yhteisen näkemyksen ja analyysin mahdollistamiseksi käytetään toimintaprosessien mallinnusta eli käytäntöä, jossa lainsäädännön toimintaprosessit esitetään graafisesti prosessikaavioina tai -malleina järjestelmän toiminnallisten eritelmien laatimisen helpottamiseksi.

Vaihe 2 – järjestelmän kehittäminen:

[5] Ks. https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en
[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 70/2008/EY, tehty 15 päivänä tammikuuta 2008 paperittomasta tullin ja kaupan toimintaympäristöstä (EUVL L 23, 26.1.2008, s. 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

Seuraavaksi laaditaan tekniset eritelmät, joissa määritetään tarkemmin järjestelmän rakenne, käytettävä arkkitehtuuri, talouden toimijoiden toimittamat sanomat, muiden järjestelmien kanssa yhteiset rajapinnat, testaussuunnitelmat jne.

Kun järjestelmän suunnittelu on käsitteellisestä näkökulmasta valmis ja taulukossa 1 luetellut välitavoitteiden 1 ja 3 (ks. liite I) tuotokset ovat valmiit, alkaa perusteellisempi työ, jossa otetaan huomioon sovellusten ja palveluiden eritelmät ja järjestelmän tekniset eritelmät sisältävien asiakirjojen teknisemmät näkökohdat. Nämä ovat toiminta-analyysivaiheen ja hankkeen aloitusvaiheen aikaisten tuotosten luonnollinen jatkumo.

Vaihe 3 – käyttöönotto ja toiminta:

Lopuksi alkaa varsinainen tietotekniikan kehittämisvaihe (rakennusvaihe), ja sitä seuraa siirtymävaihe, jossa järjestelmän varhaiset versiot annetaan eri käyttäjäryhmien käyttöön ja niitä testataan. Samanaikaisesti toteutuksen ja testauksen kanssa järjestetään koulutusta ja tiedotetaan järjestelmän toiminnasta.

Kulttuuriesineiden tuontia koskevan sähköisen järjestelmän (ICG) tapauksessa palvelua ei ole tarkoitettu integroitavaksi joissakin jäsenvaltioissa jo olemassa oleviin kansallisten kulttuuriesineiden lupajärjestelmiin eikä mihinkään kansalliseen tekniseen toteutukseen siksi, että komissio hallinnoi ICG-järjestelmää keskitetysti. Toimijoilla ja toimivaltaisilla viranomaisilla on kaikilla yhtäläinen pääsy järjestelmään, ja ne voivat käyttää sitä komission tarjoaman graafisen käyttöliittymän kautta.

Poliittisesti tämän katsotaan olevan kaupankäynnin kohteena olevien kulttuuriesineiden moninaisuuden vuoksi sopivin ratkaisu. Tullijärjestelmiin on itse asiassa niiden ominaisuuksien vuoksi vaikea lisätä täydellinen, yksityiskohtainen kuvaus kaikista kulttuuriperintöön kuuluvista esineistä, jotka ovat useimmiten ainutkertaisia.

Toisaalta ICG-järjestelmä liitetään jäsenvaltioiden tullihallintoihin EU CSW-CERTEX-järjestelmän kautta, jotta tullit voivat valvoa kulttuuriesineiden tuontiasiakirjoja automaattisesti. Tämä toiminta edellyttää vaatimustenmukaisuuden testausta.

4. EDISTYMISKATSAUS

Kuuleminen ja keskustelut

Komissio valmistelee ensimmäisessä vaiheessa sähköisen järjestelmän perustamista koskevien täytäntöönpanosäännösten hyväksymistä. Saadakseen paremman käsityksen käytännön toteutuksen näkökulmasta se kuulee säännöllisesti asiantuntijaryhmässä jäsenvaltioiden edustajia kulttuuriesineisiin liittyvien tulliasioiden poliittisista vaihtoehdoista.

Asiantuntijaryhmä on foorumi, jossa keskustellaan tullille kuuluvista kulttuuriesineitä koskevan unionin lainsäädännön täytäntöönpanoasioista liittyen erityisesti kulttuuriesineiden vientiä koskevaan asetukseen[10]. Se sisältää joukon sääntöjä, joilla säädetään vuodesta 1993 voimassa olleesta vientilupajärjestelmästä.[11]

Komissio tiedottaa taidemarkkinajärjestöille työn edistymisestä aina tilaisuuden tullen, kuuntelee niiden huolenaiheita ja on ottanut ne huomioon sen varmistamiseksi, että asetuksen täytäntöönpano on käytännössä mukautettu hyvin markkinoiden todellisuuteen.

Täytäntöönpanosäädöksen laatimisen edetessä komissio järjestää lopulliset kuulemiset asetuksen (EU) 2019/880 mukaisen komitean kanssa, koska se on elin, joka viime kädessä

[10] Neuvoston asetus (EY) N:o 116/2009, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008, kulttuuriesineiden viennistä (EUVL L 39, 10.2.2009, s. 1–7).

[11] Ennen asiantuntijaryhmän perustamista Lissabonin sopimuksen tavoitteiden mukaisesti näitä samoja keskusteluja käytiin asetuksen (EY) N:o 116/2009 mukaisessa komiteassa. Asiantuntijaryhmän jäsenet ovat enimmäkseen samoja viranomaisia, jotka kokoontuvat asetuksen mukaisessa komiteassa.

äänestää täytäntöönpanosäädöksestä.

Komissio on myös perustanut kulttuuriesineiden tuontia käsittelevän Tulli 2020 -ohjelman hankeryhmän (”PGICG”). Se toimii keskustelufoorumina kansallisten tullihallintojen asiantuntijoille ja toimivaltaisille (kulttuuri-)viranomaisille, joilla on kokemusta kulttuuriperintöasioiden lupamuodollisuuksien hoitamisesta erityisesti digitaalisesti. He kokoontuvat yhteen tarjotakseen tukea täytäntöönpanosäädöksen laatimisessa, parametrien määrittelyssä ja järjestelmän toiminnallisten eritelmien kriteerien yksityiskohtaisessa käsittelyssä.

Hankeryhmä koostuu 11 jäsenvaltion (AT, BE, BG, ES, LV, PT, RO, DE, NL, IT ja FR) 18 edustajasta ja on tähän mennessä kokoontunut kuusi kertaa.

Hankeryhmä tarjoaa tukea ja asiantuntemusta erityisesti seuraavissa asioissa:

a) Täytäntöönpanosäädöksen valmistelu ja jatkuva parantaminen keskitetyn sähköisen järjestelmän luomisen osalta.
b) EU:n tasolla yhteentoimivan sähköisen lupajärjestelmän toimintojen kehittäminen kulttuuriesineiden tuonnin yhdenmukaisen valvonnan varmistamiseksi siitä lähtien, kun ne saapuvat unionin tullialueelle.
c) Keskitetyn sähköisen järjestelmän käyttöönoton ja ylläpidon tekniset järjestelyt, sekä tietojen toimittamista, käsittelyä, tallennusta ja vaihtoa kansallisten viranomaisten välillä koskevat yksityiskohtaiset säännöt.
d) Kulttuuriesineiden tuontilupamenettelyjen käsittelyyn osallistuvien toimijoiden tehtävät ja vastuut.
e) Sähköisen vakiomallin luominen tuontiluvalle, ja tuojan vakuutusten muodon kehittäminen.
f) Tuontilupahakemuksen toimittamista ja käsittelyä sekä tuojan vakuutuksen rekisteröintiä koskevat menettelysäännöt.
g) Toimintamallia koskeva kuuleminen tulevaa järjestelmän kehittämistä varten.

Suunnittelun haasteet

Sähköisen järjestelmän suunnittelussa on ollut monia haasteita. Yksi niistä on se, mikä on (tuontilupien) hakijoiden ja (tuojien vakuutusten) ilmoittajien kannalta paras tapa kuvailla kulttuuriesinettä, kun otetaan huomioon tuotteen erityinen ainutlaatuinen luonne, sillä se erottaa sen tavallisista hyödykkeistä, jotka voidaan kuvailla tyhjentävästi yhteisen tullitariffin nimikkeistön avulla. Asetuksen soveltamisalaan kuuluvat kulttuuriesineet eivät ole massatuotantotuotteita, vaan niiden aineellinen ja historiallinen alkuperä ulottuu useiden satojen tai jopa tuhansien vuosien päähän.

Sen vuoksi vakiotietoja, jotka toimijoiden on annettava, on mukautettava nimenomaan niin, että ne mahdollistavat esineiden asianmukaisen tunnistuksen sähköistä lupaa ja ilmoituksia varten. Lisäksi on otettava huomioon markkinoilla vallitseva todellisuus ja tietyissä tapauksissa se, miten vaikea on saada kaikki tarvittavat laillista alkuperää koskevat tiedot. Komissio työskentelee yhdessä hankeryhmän kanssa näiden perustietojen määrittämiseksi.

Toinen tunnistettu haaste on tuontiluvan voimassaolon eri vaiheiden suunnittelu tässä digitaalisessa kehyksessä niin, että ennakoidaan kaikki mahdolliset tapahtumat sekä hakijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten tarpeet. Menettelyt ja asiaan liittyvät täytäntöönpanosäännökset eivät kuitenkaan saa olla liian monimutkaisia vaan niiden on oltava hakijaystävällisiä erityisesti silloin, kun hakija haluaa tuoda kulttuuriesineitä satunnaisesti eikä ole taidemarkkinoiden ammattilainen.

Kolmas huomioon otettava asia on yhteensopivuus olemassa olevien kansallisten hallintomenettelyjen ja -käytäntöjen kanssa, koska unionin kulttuuriesineiden vientilupia

koskeva vuoden 1993 unionin lainsäädäntö, jossa säädetään myös lupajärjestelmästä, on pantu täytäntöön kaikissa jäsenvaltioissa. Vaikka nämä vientiluvat on edelleen myönnettävä paperisina, huomattava määrä jäsenvaltioita on kehittänyt hakemusten käsittelyyn sähköisiä keinoja. Itse asiassa tiettyjen jäsenvaltioiden kokemus vientilupajärjestelmästä ja kulttuuriesineiden kaupan valvonnasta yleisemminkin on ollut erityisen hyödyllistä, kun on analysoitu sähköisen tuontijärjestelmän vaatimuksia.

Kulttuuriesineiden tuontia koskevan sähköisen järjestelmän rakenteen suunnitteluprosessissa on otettu huomioon se, että tulevaisuudessa saman järjestelmän olisi oltava laajennettavissa myös vientilupien digitalisoimiseen ja sähköiseen myöntämiseen, mikäli käytettävissä on tarvittava henkilöstö ja rahoitus.

Operatiiviset näkökohdat ja toiminnot

Hankeryhmä koostuu sekä tullien että kulttuuriviranomaisten edustajista, joilla on kokemusta kulttuuriesineistä. He ovat osallistuneet työhön aktiivisesti analysoimalla komission ehdotuksia ja keskustelemalla niistä ja antamalla tilastotietoja ja muita tietoja siitä, miten kulttuuriesineisiin liittyviä menettelyjä on suunniteltu kansallisella tasolla.

Hankeryhmä on erityisesti esittänyt hyödyllisiä näkemyksiä siitä, miten voidaan arvioida ICG-järjestelmän käsiteltäväksi mahdollisesti vuosittain päätyvien tuontilupien lukumäärä ja lupakohtainen keskimääräinen arvo. Vuonna 2019 lupien arvioitu lukumäärä on 49 610 ja keskimääräinen kokonaisarvo 29,4 miljardia euroa hankeryhmään osallistuvissa 11 jäsenvaltiossa.

Lisäksi hankeryhmä työstää usein kysyttyjen kysymysten koosteasiakirjaa, jota voidaan hyödyntää jälkikäteen viestintäprosessissa ja jonka avulla voidaan ennakoida mahdollisia esteitä ja puutteita ICG-järjestelmän kehittämisessä.

Hankeryhmä tarkastelee jatkuvasti uudelleen datajoukkoa ja toimintaprosessien mallinnuksia, jotka on luotu järjestelmää ja kulttuuriesineiden kuvailemista kuvan tunnistuksen ja tekoälyn avulla koskevia innovatiivisia lähestymistapoja varten, ja antaa niistä palautetta.

5. VIIVÄSTYMISRISKIT

Hanketiivistelmä

Komission tehtävänä on kehittää keskitetty sähköinen lupajärjestelmä ja yhdistää se kansallisten tullien järjestelmiin kuuden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Aloitteen toteuttamiseksi verotuksen ja tulliliiton pääosastoon tarvitaan kaksi hallintovirkamiehen virkaa asiaankuuluvan säädökseen liittyvän rahoitusselvityksen mukaisesti.

Riskin otsikko ja kuvaus

ICG-järjestelmän toteuttamiseen vaaditaan, että jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti hyväksyvät seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä asianmukaisen rahoituksen tulliohjelmalle, joka on Tulli 2020 -ohjelman seuraaja, ja että verotuksen ja tulliliiton pääosastolle kohdennetaan varoja ottaen huomioon sen eri painopisteet.

Riski 1 – henkilöstön osoittaminen

Tietojärjestelmän luominen ei sisältynyt komission alkuperäiseen ehdotukseen. Siksi vastaavia resursseja ei osoitettu. Neuvottelujen aikana ja lainsäätäjien vaatimuksesta ICG-järjestelmän luominen sisällytettiin asetukseen, jossa vaadittiin tuossa vaiheessa odottamattomasti lisäresursseja. Verotuksen ja tulliliiton pääosastossa arvioitiin joulukuussa 2018 lopullisten poliittisten kolmikantaneuvottelujen aikana, että tässä kuusivuotisessa hankkeessa tarvitaan tietotekniikan kehittämiseen kaksi kokoaikaista hallintovirkamiehen virkaa. Nykyisestä monivuotisesta rahoituskehyksestä käytettävissä

olevien varojen perusteella osoitetut varat riittivät vain yhden sopimussuhteisen työntekijän palkkaamiseen syyskuun 2019 lopusta lähtien.

Lisäksi hankkeen objektiivinen monitahoisuus, vaadittu politiikan erityistietämys ja ICG-järjestelmän kehittämiseen käytetyt tekniset välineet pidensivät kyseisen työntekijän perehdytystä ja koulutusta tehtäväänsä huomattavasti. Toiminnallisten eritelmien ja järjestelmän suunnittelun eteneminen on kuitenkin viivästynyt vain vähän.

Riski 2 – määrärahojen käytettävyys

Määrärahojen epävarmuus uutta monivuotista rahoituskehystä koskevien neuvottelujen vuoksi tekee hankkeen edistymisestä hyvin haastavaa. Riippuen monivuotista rahoituskehystä koskevien neuvottelujen tuloksesta ja pahimman mahdollisen skenaarion toteutuessa kehitys- ja toteutusvaiheet ovat vaarassa pysähtyä tai viivästyä huomattavasti ja ICG-järjestelmän perustamiselle säädettyjä määräaikoja on mahdotonta noudattaa.

Edellä tunnistettujen riskien lisäksi covid-19:n aiheuttama kansanterveydellinen kriisitilanne vaikuttaa jonkin verran työryhmän valmiuteen toteuttaa järjestelmä ja erityisesti hankkeen toimintaan sekä asiantuntijaryhmän ja hankeryhmän kokouksiin jäsenvaltioiden kanssa. Etenkin yhden asiantuntijaryhmän kokouksen peruminen vaikutti suoraan hankeryhmän työn etenemiseen. Hankeryhmän seuraava istunto voidaan järjestää vain etänä ja siihen voidaan käyttää vain kolmasosa alun perin suunnitellusta ajasta. Lisäksi kansanterveydellinen kriisitilanne pakotti jäsenvaltiot muuttamaan omaa tärkeysjärjestystään ja rajoitti siten niiden valmiutta antaa hankkeeseen oma panoksensa ja palautteensa. Nämä vaikutukset riippuvat siitä, kuinka kauan kansanterveydellinen kriisitilanne kestää.

Lieventävät toimenpiteet

Verotuksen ja tulliliiton pääosasto on dokumentoinut riskit. Pääosastolle on osoitettu yksi tilapäinen (2 vuotta) hallintovirkamiehen virka.

6. PÄÄTELMÄT

Tähän komission ensimmäiseen etenemiskertomukseen kulttuuriesineiden tuontia koskevasta keskitetystä sähköisestä järjestelmästä (ICG-järjestelmä) on kirjattu tähän mennessä toteutetut toimet:

a) käynnissä oleva tarvittavien täytäntöönpanosäännösten hyväksymisen valmistelu
b) jäsenvaltioiden kuuleminen kulttuuriesineisiin liittyvistä tulliasioista asiantuntijaryhmän sekä erityisesti tätä tarkoitusta varten perustetun kulttuuriesineiden tuontia käsittelevän hankeryhmän kautta.

Komissio on tähän mennessä tunnistanut mahdolliseksi riskiksi ICG-järjestelmän toteuttamiselle asetetussa määräajassa eli 28. kesäkuuta 2025 mennessä hankkeeseen osoitettuun henkilöstöön liittyvän epävarmuuden, koska se riippuu nykyisten määrärahojen käytettävyydestä, tullien yleisistä tietotekniikan kehittämisen painopisteistä[12] ja tulevista kohdennuksista seuraavassa monivuotisessa rahoituskehyksessä.

[12] Esimerkiksi unionin tullikoodeksin (UTK) digitalisointi.

LIITE I: MONIVUOTINEN STRATEGIASUUNNITTELU

MASP-C-suunnitelmalla varmistetaan tietotekniikkahankkeiden tehokas ja yhtenäinen hallinta määrittämällä sekä strateginen kehys että välitavoitteet. Sen vahvistavat viime kädessä tullipoliittisen ryhmän jäsenvaltiot sähköisen tullin koordinointiryhmän antamien asiantuntijaneuvojen ja kaupan alan yhteydenpitoryhmässä järjestettyjen kaupanalan kuulemisten perusteella.

Jäsenvaltiot ovat keskustelleet sähköisen järjestelmän suunnittelusta ja hyväksyneet sen, ja sitä kuvataan yksityiskohtaisesti MASP-C rev. 2019 -suunnitelman Fiche 1.18 -osassa.

Seuraavassa taulukossa 1 on ote kulttuuriesineiden tuomista koskevan hankkeen suunnittelusta MASP-C rev. 2019 -suunnitelman Fiche 1.18 -osassa.

Taulukko 1 – Ote MASP-C rev. 2019 -suunnitelman Fiche 1.18 -osasta

	Välitavoitteet	*Arvioitu valmistumisajankohta*
1	**Toiminnan analyysi ja mallinnus**	
	– Toimintamallia koskeva asiakirja	Vuoden 2020 viimeinen neljännes
	– Taso 3 (käyttäjävaatimukset, toimintaprosessien mallinnus)	Vuoden 2022 ensimmäinen neljännes
	– Taso 4 (toiminnalliset vaatimukset, yksityiskohtainen toimintaprosessien mallinnus)	Vuoden 2022 ensimmäinen neljännes
2	**Lainsäädäntö**	
	– Nykyiset säännökset hyväksytty*	Vuoden 2019 toinen neljännes
	– Tulevat säännökset hyväksytty**	Vuoden 2021 toinen neljännes
3	**Hankkeen käynnistysvaihe**	
	– Kehittämisasiakirja	Vuoden 2021 toinen neljännes
	– Hyväksytty	Vuoden 2021 toinen neljännes
4	**Tietotekniikkahanke**	
	– Sovelluksen ja palvelun eritelmät	Vuoden 2023 toinen neljännes
	– Järjestelmän tekniset eritelmät	Vuoden 2023 toinen neljännes
	Rakennusvaihe	
	– Keskitettyjen palvelujen toteutus	Vuoden 2024 kolmas neljännes
	– Palvelun integrointi kansallisiin järjestelmiin	Ei sovelleta
	– Kansallinen toteutus	Ei sovelleta
	Siirtymävaihe	
	– Käyttöönotto ja toteutus	Vuoden 2024 viimeinen neljännes
	– Vaatimustenmukaisuuden testaus	Vuoden 2025 toinen neljännes
5	**Toiminta**	
	– Komissio, jäsenvaltioiden hallinnot ja kaupan alan toimijat	Vuoden 2025 toinen neljännes
	– EU:n ulkopuoliset maat ja kaupan alan toimijat (tarvittaessa)	Ei sovelleta
6	**Toteutuksen tuki (koulutus ja viestintä)**	
	– Keskitetysti kehitetty koulutus ja viestintä	Vuoden 2024 viimeinen neljännes
	– Kansallinen koulutus ja viestintä	Vuoden 2024 viimeinen neljännes

*Nykyiset säännökset viittaavat asetukseen (EU) 2019/880.
**Tulevat säännökset viittaavat täytäntöönpanosäännöksiin, jotka hyväksytään asetuksen (EU) 2019/880 mukaisesti.

Taulukossa 2 on ote EU CSW-CERTEX -hankkeesta, ja sen painopiste on EU-CSW CERTEX -hankkeen komponentissa 2, joka yhdistää sen ICG-järjestelmän kanssa.

Taulukko 2 – Ote MASP-C rev. 2019 -suunnitelman Fiche 1.13 -osasta – komponentti 2 "EU CSW-CERTEX"		
	Välitavoitteet	*Arvioitu valmistumisajankohta*
1	**Toiminnan analyysi ja mallinnus**	
	– Toimintamallia koskeva asiakirja	Vuoden 2017 ensimmäinen neljännes
	– Toimintamallia koskeva liite	Vuoden 2023 toinen neljännes
	– Taso 3 (käyttäjävaatimukset, toimintaprosessien mallinnus)	Vuoden 2024 ensimmäinen neljännes
	– Taso 4 (toiminnalliset vaatimukset, yksityiskohtainen toimintaprosessien mallinnus)	Vuoden 2024 ensimmäinen neljännes
2	**Lainsäädäntö**	
	– Nykyiset säännökset hyväksytty*	Voimassa
	– Tulevat säännökset hyväksytty**	2021
3	**Hankkeen käynnistysvaihe**	
	– Kehittämisasiakirja	Vuoden 2017 kolmas neljännes
	– Kehittämisasiakirjan liite	Vuoden 2023 kolmas neljännes
	– Hyväksytty	Vuoden 2023 kolmas neljännes
4	**Tietotekniikkahanke**	
	– Sovelluksen ja palvelun eritelmät	Vuoden 2024 toinen neljännes
	– Järjestelmän tekniset eritelmät	Vuoden 2024 toinen neljännes
	Rakennusvaihe	
	– Keskitettyjen palvelujen toteutus	Vuoden 2024 kolmas neljännes
	– Palvelun integrointi kansallisiin järjestelmiin	Vuoden 2024 viimeisestä neljänneksestä alkaen
	– Kansallinen toteutus	Vuoden 2024 viimeisestä neljänneksestä alkaen
	Siirtymävaihe	
	– Käyttöönotto ja toteutus	Vuoden 2024 viimeinen neljännes
	– Vaatimustenmukaisuuden testaus	Vuoden 2025 ensimmäisestä neljänneksestä alkaen
5	**Toiminta**	
	– Komissio, jäsenvaltioiden hallinnot ja kaupan alan toimijat (huomautus: tämä on komission toiminta-aikataulu, jäsenvaltiot aloittavat vaatimustenmukaisuuden testaukset vuoden 2020 toisena neljänneksenä)	Vuoden 2025 toinen neljännes
	– EU:n ulkopuoliset maat ja kaupan alan toimijat (tarvittaessa)	Ei sovelleta
6	**Toteutuksen tuki (koulutus ja viestintä)**	
	– Keskitetysti kehitetty koulutus ja viestintä	Ei sovelleta
	– Kansallinen koulutus ja viestintä	Ei sovelleta

*Nykyiset säännökset viittaavat asetukseen (EU) 2019/880.
**Tulevat säännökset viittaavat täytäntöönpanosäännöksiin, jotka hyväksytään asetuksen (EU) 2019/880 mukaisesti.

LIITE II: HANKKEEN PÄÄVAIHEET JA KRIITTISTEN VÄLITAVOITTEIDEN AIKATAULU

