KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.7.2020 r.
COM(2020) 342 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zgodnie z art. 14 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury

Spis treści

1. WPROWADZENIE 2
2. ZAKŁADANE CELE 3
3. ARCHITEKTURA PROJEKTU I PODEJŚCIE DO PLANOWANIA 4
4. PRZEGLĄD POSTĘPÓW 6
5. RYZYKO OPÓŹNIEŃ 8
6. WNIOSKI 9
Załącznik I: Wieloletnie planowanie strategiczne 11
Załącznik II: Kalendarium głównych etapów projektu i kluczowych etapów pośrednich 14

1. WPROWADZENIE

Celem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r.[1] w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury („rozporządzenie") jest zapobieganie nielegalnemu handlowi dobrami kultury, w szczególności gdy przyczynia się on do finansowania działalności terrorystycznej, oraz zakaz przywozu na obszar celny Unii dóbr kultury wywożonych nielegalnie z państw trzecich.

Rozporządzenie uzależnia przywóz niektórych dóbr kultury uznawanych za szczególnie zagrożone dziedzictwo od pozwoleń na przywóz, a innych, uznawanych za mniej zagrożone, od oświadczeń importera i zapewnia poddanie ich jednolitym kontrolom przy przywozie do Unii. Ponadto zabrania się wszelkiego fizycznego wprowadzania do Unii, na przykład w drodze tranzytu, dóbr kultury, które zostały wyprowadzone z terytorium państwa trzeciego, w którym powstały lub zostały odkryte, z naruszeniem jego przepisów ustawowych i wykonawczych (tzw. „ogólny zakaz").

Przedmiotowy zakres stosowania rozporządzenia został zainspirowany konwencją UNESCO z 1970 r.[2] i określony w załączniku do rozporządzenia, w którym wymieniono kategorie dóbr kultury, do których ma zastosowanie ogólny zakaz (część A), oraz kategorie dóbr kultury, które podlegają wymogowi przedstawienia odpowiednio pozwoleń na przywóz (część B) i oświadczeń importera (część C).

W pierwotnym wniosku Komisji przewidziano możliwość, nie określając przy tym konkretnych ram czasowych, opracowania systemu elektronicznego mającego ułatwić współpracę administracyjną między organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za wdrożenie rozporządzenia. W następstwie wniosku Parlamentu Europejskiego i Rady złożonego w trakcie negocjacji w sprawie przyjęcia w rozporządzeniu nałożono jednak na Komisję obowiązek ustanowienia w wyznaczonym terminie centralnego systemu elektronicznego.

Centralny system elektroniczny ma stać się operacyjny najpóźniej w ciągu sześciu lat od wejścia w życie rozporządzenia (28.06.2019 r.), tj. najpóźniej do dnia 28 czerwca 2025 r. Ponadto system będzie służył nie tylko jako sposób przechowywania i wymiany informacji między administracjami państw członkowskich, lecz także do celów wypełniania formalności przez podmioty gospodarcze, a mianowicie składania wniosków o pozwolenia na przywóz do właściwych organów państw członkowskich i wydawania tych pozwoleń oraz składania oświadczeń importera do organów celnych.

Ponadto opracowanie i funkcjonowanie centralnego systemu elektronicznego do celów kontroli przywozu dóbr kultury (zwanego dalej „systemem kontroli przywozu dóbr kultury") jest ściśle związane z inną ważną inicjatywą Komisji w dziedzinie ceł: unijnym systemem pojedynczego punktu kontaktowego służb celnych w zakresie wymiany świadectw (EU-CSW CERTEX)[3].

Celem EU-CSW CERTEX jest połączenie centralnych systemów UE dotyczących unijnych formalności innych niż formalności celne z krajowymi celnymi systemami informatycznymi, aby umożliwić cyfrową wymianę dokumentów potwierdzających, wyników kontroli i rezultatów procedur celnych i innych niż celne. Mechanizm ten przyniesie korzyści podmiotom gospodarczym, ponieważ nie będą musiały one posiadać dokumentów w postaci

[1] Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 1.
[2] Konwencja dotycząca środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury, podpisana w Paryżu w 1970 r.
[3] https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_en

fizycznej, a właściwe organy nie będą musiały zajmować się weryfikacją autentyczności oświadczeń importerów i pozwoleń na przywóz.

Aby osiągnąć te cele, rozporządzenie zobowiązuje Komisję Europejską do określenia w drodze przepisów wykonawczych zasad dotyczących wdrożenia, funkcjonowania i utrzymywania centralnego elektronicznego systemu kontroli przywozu dóbr kultury, jak również szczegółowych przepisów dotyczących przedstawiania, przetwarzania, przechowywania i wymiany informacji między organami państw członkowskich za pomocą tego samego systemu elektronicznego.

Pomimo że projekt ten jest realizowany na kilku poziomach jednocześnie, można go orientacyjnie podzielić na trzy etapy:

- **etap 1 – konceptualizacja:** na tym etapie Komisja musi zbadać sposób, w jaki będzie działał system kontroli przywozu dóbr kultury, oraz określić szczegółowe przepisy dotyczące przedstawiania, przetwarzania, przechowywania i wymiany informacji między organami państw członkowskich. W wyniku tego etapu Komisja przygotuje akt wykonawczy i równoległy zestaw dokumentów technicznych wyszczególnionych w tabeli 1 (zob. załącznik I);
- **etap 2 – opracowanie systemu:** zgodnie z przepisami aktu wykonawczego i dokumentami technicznymi opisującymi wymagania systemowe Komisja musi przygotować szczegółowe specyfikacje techniczne systemu, opracować system kontroli przywozu dóbr kultury i jego powiązanie z unijnym systemem pojedynczego punktu kontaktowego służb celnych w zakresie wymiany świadectw (EU-CSW CERTEX);
- **etap 3 – wdrożenie i działanie:** ten ostatni etap polega na wdrożeniu i przetestowaniu systemu kontroli przywozu dóbr kultury, w tym na przeprowadzeniu specjalnych działań szkoleniowych w każdym państwie członkowskim w celu zapewnienia, by do dnia 28 czerwca 2025 r. podmioty gospodarcze i właściwe organy umiały korzystać z systemu i były w tym zakresie dobrze przeszkolone. Po tym etapie nastąpi 6-miesięczny okres nadzoru poeksploatacyjnego, w którym system zostanie jeszcze dopracowany w szczegółach, by odpowiadać wszelkim potrzebom operacyjnym, które mogą stać się oczywiste dopiero po obowiązkowym wprowadzeniu systemu informatycznego, oraz by zapewnione było jego sprawne działanie.

Rozporządzenie stanowi, że do dnia 28 czerwca 2020 r. i co 12 miesięcy do czasu rozpoczęcia funkcjonowania systemu elektronicznego Komisja Europejska ma przedkładać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie dotyczące postępów w zakresie przyjmowania odpowiednich przepisów wykonawczych oraz postępów w zakresie ustanowienia systemu elektronicznego.

W niniejszym pierwszym rocznym sprawozdaniu dotyczącym postępów skoncentrowano się głównie na etapie 1 i opisano zmiany, które nastąpiły w pierwszym roku po wejściu w życie rozporządzenia. **Przeanalizowano poczynione postępy oraz przedstawiono zakładane cele, architekturę projektu i podejście do planowania. Na tej podstawie podkreślono ryzyko potencjalnych opóźnień, a także przewidywane środki ograniczające to ryzyko.**

Ogólną ocenę poczynionych postępów podsumowano w części niniejszego sprawozdania poświęconej wnioskom.

2. ZAKŁADANE CELE

System elektroniczny będzie musiał rozpocząć funkcjonowanie najpóźniej do dnia 28 czerwca 2025 r., ponieważ w tym dniu wszystkie podmioty gospodarcze będą miały obowiązek uzyskiwania pozwolenia na przywóz lub składania oświadczeń importera za

pośrednictwem tego systemu elektronicznego, aby móc legalnie przywozić[4] dobra kultury do Unii.

Rozporządzenie weszło w życie w dniu 28 czerwca 2019 r., a ostateczny termin na przyjęcie w drodze procedury sprawdzającej przepisów wykonawczych ustanawiających szczegółowe zasady dotyczące systemu elektronicznego wyznaczono na dzień 28 czerwca 2021 r.

Po przyjęciu przepisów wykonawczych etap opracowania systemu elektronicznego potrwa około dwóch lat, po upływie których rozpocznie się etap trzeci, podczas którego system kontroli przywozu dóbr kultury zostanie połączony z systemem EU-CSW CERTEX, aby umożliwić wymianę dokumentów z systemami celnymi państw członkowskich. Zorganizowane zostaną sesje szkoleniowe, których celem będzie zapoznanie administracji z funkcjami operacyjnymi systemów.

Oprócz innych działań Komisji w dziedzinie ceł projekt dotyczący przywozu dóbr kultury jest również szczegółowo zaplanowany w ramach przeglądu Wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych zaktualizowanego w 2019 r.[5] Wieloletni plan strategiczny dla elektronicznych systemów celnych jest instrumentem zarządzania i planowania opartym na obowiązującym prawodawstwie lub umowach międzynarodowych i sporządzanym przez Komisję współpracującą na zasadach partnerskich z państwami członkowskimi zgodnie z art. 8 ust. 2 decyzji w sprawie elektronicznych systemów celnych[6]. Wyciąg z planowania projektu dotyczącego przywozu dóbr kultury z Wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych zaktualizowanego w 2019 r. przedstawiono w załączniku I do niniejszego sprawozdania.

Część projektu dotyczącego przywozu dóbr kultury jest również opracowywana w ramach środowiska Single Window w obszarze celnym (dokument nr 1.13 Wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych zaktualizowanego w 2019 r.), którego najważniejszym systemem informatycznym jest EU CSW-CERTEX. Wyciąg z planowania EU CSW-CERTEX z dokumentu nr 1.13 Wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych przedstawiono w załączniku I do niniejszego sprawozdania.

W praktyce przywóz dóbr kultury wymaga ścisłej współpracy między właściwymi organami krajowymi, które wydają pozwolenia na przywóz, a organami celnymi, które potrzebują tych pozwoleń do odprawy celnej dóbr kultury na granicy. Komisja przeprowadziła (zaczynając już w pierwszym kwartale 2017 r.) wstępną analizę możliwego połączenia systemu kontroli przywozu dóbr kultury z systemem służb celnych. Analiza ta stanowi wkład w początkowe prace w ramach etapu koncepcyjnego opracowywania systemu kontroli przywozu dóbr kultury i jest prowadzona równolegle z etapami pośrednimi opisanymi szczegółowo w tabeli 1 (zob. załącznik I).

3. ARCHITEKTURA PROJEKTU I PODEJŚCIE DO PLANOWANIA

Architektura projektu opiera się na metodzie przewidzianej w Wieloletnim planie strategicznym dla elektronicznych systemów celnych zaktualizowanym w 2019 r. wraz z jego załącznikami, w tym na Planie zarządzania[7], unijnej Polityce modelowania procesów

[4] W rozporządzeniu za „przywóz” uznano objęcie towarów następującymi procedurami celnymi: dopuszczenie do obrotu; składowanie w składach celnych lub wolnych obszarach celnych; odprawa czasowa; końcowe przeznaczenie, w tym uszlachetnianie czynne.

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

[6] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach ceł i handlu, Dz.U. L 23 z 2008, s. 21.

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

biznesowych w sektorze celnym[8] oraz Strategii IT[9]. Kompleksowy plan działania wraz z głównymi etapami projektu i kluczowymi etapami pośrednimi opisano szczegółowo w załączniku II.

Etap 1 – Konceptualizacja:

Prace nad rozwojem systemów teleinformatycznych dzielą się na kilka etapów. W pierwszej kolejności sporządza się uzasadnienie biznesowe wskazujące przesłanki i potrzebne środki budżetowe do realizacji projektu. Uzasadnienie biznesowe zawiera zazwyczaj kontekst biznesowy, opis problemu, opis i zakres projektu, możliwe rozwiązania alternatywne, koszty i ramy czasowe.

Następnie sporządza się dokument koncepcyjny zawierający bardziej szczegółowe informacje definiujące projekt pod względem architektury, kosztu, czasu realizacji i ryzyka, a także m.in. informacje na temat etapów, wyników i organizacji. Aby umożliwić wzajemne zrozumienie i analizę, stosuje się następnie modelowanie procesów biznesowych polegające na graficznym przedstawieniu procesów biznesowych wynikających z przepisów w formie wykresów przepływu procesów lub modeli procesów, co ma pomóc w opracowaniu specyfikacji funkcjonalnej systemów.

Etap 2 – Opracowanie systemu:

W następnym etapie opracowuje się specyfikację techniczną zawierającą doprecyzowany opis struktury systemu, zastosowanej architektury, komunikatów przekazywanych przez przedsiębiorców, interfejsów z innymi systemami, planowanych testów itp.

Gdy tylko projekt systemu będzie gotowy pod względem koncepcji i wyników wykazanych w tabeli 1 oraz zrealizowane zostaną etapy 1 i 3 (zob. załącznik I), rozpocznie się dopracowywanie szczegółów i uwzględnianie większej liczby technicznych aspektów w specyfikacjach aplikacji i usług oraz dokumentach specyfikacji technicznych systemu, stanowiących naturalną ewolucję wyników uzyskanych na etapach analizy biznesowej i rozpoczęcia projektu.

Etap 3 – Wdrożenie i działanie:

Na ostatnim etapie rozpoczyna się faza rzeczywistego rozwoju projektu IT (etap budowy), następnie rozpoczyna się faza przejściowa, w której poszczególnym grupom użytkowników przedstawiane są stopniowo pierwsze wersje systemu i prowadzone są testy. Jednocześnie z wprowadzaniem i testowaniem prowadzone są działania szkoleniowe i informacyjne dotyczące działania systemu.

W przypadku elektronicznego systemu kontroli przywozu dóbr kultury nie przewiduje się łączenia tej usługi z krajowymi systemami wydawania pozwoleń na przywóz dóbr kultury, które już istnieją w niektórych państwach członkowskich, ani krajowego wdrożenia technicznego ze względu na fakt, że system kontroli przywozu dóbr kultury będzie centralnie zarządzany przez Komisję. Zarówno przedsiębiorcy, jak i właściwe organy będą mogły uzyskać dostęp do systemu i korzystać z niego za pośrednictwem graficznego interfejsu użytkownika udostępnionego przez Komisję.

Z politycznego punktu widzenia wybór ten uważa się za najlepiej dopasowane rozwiązanie, biorąc pod uwagę złożoność dóbr kultury będących przedmiotem handlu. W rzeczywistości same systemy celne są słabo wyposażone, aby mogły pozwolić na pełny, szczegółowy opis każdego elementu dziedzictwa kulturowego, który w większości przypadków jest sam w sobie wyjątkowy.

[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

Z drugiej strony system kontroli przywozu dóbr kultury zostanie połączony z administracjami celnymi państw członkowskich za pośrednictwem EU CSW-CERTEX, aby umożliwić automatyczne kontrole celne dokumentów wydawanych w związku z przywozem dóbr kultury. Będzie to wymagało badania zgodności.

4. PRZEGLĄD POSTĘPÓW

Konsultacja i rozmowy

W pierwszej fazie Komisja przygotowuje przyjęcie przepisów wykonawczych dotyczących ustanowienia systemu elektronicznego. Aby uzyskać lepszą perspektywę z punktu widzenia praktycznego wdrażania, Komisja regularnie konsultuje warianty strategiczne z delegatami państw członkowskich w grupie ekspertów ds. zagadnień celnych związanych z dobrami kultury.

Grupa ekspertów stanowi forum do dyskusji na temat zagadnień związanych z wdrażaniem prawodawstwa unijnego dotyczącego dóbr kultury w zakresie ceł, a w szczególności rozporządzenia w sprawie wywozu dóbr kultury[10] – zbioru zasad, w którym przewidziano również system wydawania pozwoleń w przypadku wywozu obowiązujący od 1993 r.[11]

Komisja informuje przy każdej okazji stowarzyszenia działające na rynku dzieł sztuki o postępach prac, wysłuchuje ich obaw i bierze je pod uwagę w celu zapewnienia, aby praktyczne wdrożenie rozporządzenia było dobrze dostosowane do realiów rynku.

W miarę postępu prac nad projektem aktu wykonawczego Komisja przeprowadzi końcowe konsultacje z komitetem ds. rozporządzenia 2019/880, ponieważ jest to organ, który ostatecznie będzie głosował nad aktem wykonawczym.

[10]Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Dz.U. L 39 z 10.2.2009, s. 1).

[11] Przed utworzeniem grup ekspertów na potrzeby traktatu lizbońskiego te same dyskusje odbywały się w ramach komitetu ds. rozporządzenia (WE) nr 116/2009. Członkami grupy ekspertów są w większości te same organy, które spotykają się w ramach komitetu ds. tego rozporządzenia.

Równolegle Komisja utworzyła grupę projektową programu „Cła 2020” ds. przywozu dóbr kultury służącą jako platforma dyskusyjna, na której – przeważnie w formie cyfrowej – spotykają się eksperci z krajowych administracji celnych i właściwych organów (ds. kultury) posiadający doświadczenie w zakresie formalności związanych z wydawaniem pozwoleń w sprawach dotyczących dziedzictwa kulturowego w celu zapewnienia wsparcia przy opracowywaniu projektu aktu wykonawczego, określaniu parametrów i opracowywaniu kryteriów specyfikacji funkcjonalnych systemu.

Grupa projektowa składa się z 18 delegatów z 11 państw członkowskich (AT, BE, BG, ES, LV, PT, RO, DE, NL, IT, FR) i do tej pory spotkała się sześciokrotnie.

W szczególności grupa projektowa zapewnia wsparcie i służy wiedzą fachową w zakresie:

a) przygotowania i stopniowego udoskonalania aktu wykonawczego w zakresie tworzenia scentralizowanego systemu elektronicznego;
b) opracowania funkcji systemowych na potrzeby interoperacyjnego elektronicznego systemu wydawania pozwoleń na poziomie UE w celu zapewnienia jednolitych kontroli przywozu dóbr kultury przy ich wprowadzaniu na obszar celny Unii;
c) ustaleń technicznych dotyczących uruchomienia i utrzymania scentralizowanego systemu elektronicznego oraz szczegółowych zasad dotyczących przekazywania informacji organom krajowym, przetwarzania i przechowywania tych informacji przez te organy oraz wymiany informacji między organami krajowymi;
d) ról i obowiązków podmiotów uczestniczących w procedurach przetwarzania pozwoleń na przywóz dóbr kultury;
e) tworzenia standardowego elektronicznego wzoru pozwolenia na przywóz i opracowania formatu oświadczenia importera;
f) przepisów proceduralnych dotyczących składania i rozpatrywania wniosku o pozwolenie na przywóz oraz rejestrację oświadczenia importera;
g) konsultacji dotyczących uzasadnienia biznesowego w odniesieniu do przyszłego rozwoju systemu.

Wyzwania projektowe

Przy projektowaniu architektury systemu elektronicznego pojawiło się kilka wyzwań. Jednym z nich jest najlepszy sposób opisywania dobra kultury przez wnioskodawców (w przypadku pozwoleń na przywóz) i zgłaszających (w przypadku oświadczeń importerów), zważywszy na szczególny i niepowtarzalny charakter produktu, który odróżnia go od zwykłych towarów, które można wyczerpująco opisać za pomocą kodów taryfowych Nomenklatury scalonej. Dobra kultury, które wchodzą w zakres rozporządzenia, nie są produktami wytwarzanymi masowo, a ich powstanie i historyczne pochodzenie sięgają wstecz na kilka wieków, jeśli nie tysiącleci.

Dlatego też standardowy zbiór danych, które przedsiębiorcy będą musieli dostarczyć, trzeba będzie w sposób szczególny dostosować, tak aby z jednej strony umożliwić odpowiednią identyfikację przedmiotów na potrzeby elektronicznego wydawania pozwoleń i oświadczeń, a z drugiej strony uwzględnić rzeczywistość rynkową oraz występujące w niektórych przypadkach trudności w uzyskaniu wszystkich wymaganych informacji dotyczących pochodzenia. Komisja we współpracy z grupą projektową dokłada starań w celu określenia tych podstawowych danych.

Inne zidentyfikowane wyzwanie stanowi zaprojektowanie etapów „cyklu życia” pozwolenia na przywóz w tych cyfrowych ramach w taki sposób, aby można było przewidzieć wszystkie możliwe ewentualności i potrzeby wnioskodawców oraz właściwych organów, a jednocześnie w taki sposób, aby procedury i związane z nimi przepisy wykonawcze nie stały się

nadmiernie skomplikowane i pozostały przyjazne dla wnioskodawców, w szczególności w przypadku wnioskodawców, którzy będą dokonywać przywozu dóbr kultury jedynie sporadycznie i którzy nie działają zawodowo na rynku dzieł sztuki.

Trzecią kwestią wymagającą rozważenia jest zgodność z istniejącymi krajowymi procedurami i praktykami administracyjnymi, ponieważ od 1993 r. wszystkie państwa członkowskie wdrażają prawodawstwo unijne dotyczące wywozu unijnych dóbr kultury, w którym przewidziano również system wydawania pozwoleń. Chociaż przedmiotowe pozwolenia na wywóz nadal muszą być wydawane w formie papierowej, znaczna liczba państw członkowskich opracowała elektroniczne środki przetwarzania wniosków. Co więcej, doświadczenie niektórych państw członkowskich w zakresie systemu pozwoleń na wywóz i ogólnie kontroli handlu dobrami kultury było szczególnie przydatne do celów analizy wymogów dotyczących elektronicznego systemu kontroli przywozu.

W procesie projektowania architektury elektronicznego systemu kontroli przywozu dóbr kultury bierze się pod uwagę, że w przyszłości – pod warunkiem dostępności niezbędnych zasobów ludzkich i finansowych – ten sam system powinien być skalowalny, aby umożliwić również cyfryzację i elektroniczne wydawanie pozwoleń na wywóz.

Względy i funkcje operacyjne

Ponieważ w skład grupy projektowej wchodzą doświadczeni w dziedzinie dóbr kultury przedstawiciele zarówno organów celnych, jak i organów odpowiedzialnych za kulturę, wnieśli oni swój aktywny wkład, analizując i omawiając propozycje Komisji oraz przekazując dane statystyczne/informacje na temat sposobu opracowywania procedur dotyczących dóbr kultury na szczeblu krajowym.

W szczególności grupa projektowa poczyniła użyteczne spostrzeżenia umożliwiające oszacowanie liczby pozwoleń na przywóz, którymi system kontroli przywozu dóbr kultury będzie potencjalnie zarządzał każdego roku, oraz średniej szacunkowej wartości każdego pozwolenia; wydaje się, że w 2019 r. liczba szacunkowych pozwoleń wynosi 49 610 przy średniej łącznej wartości 29,4 mld EUR i ograniczeniu do 11 państw członkowskich uczestniczących w grupie projektowej.

Ponadto grupa projektowa opracowuje główny dokument dotyczący często zadawanych pytań, aby na późniejszym etapie wnieść wkład w proces komunikacji i przewidzieć potencjalne przeszkody i luki w opracowywaniu systemu kontroli przywozu dóbr kultury.

Wreszcie grupa projektowa stale dokonuje przeglądu i uzupełniania informacjami zwrotnymi zbioru danych i modelowania procesów biznesowych stworzonych na potrzeby systemu oraz innowacyjnych podejść do opisu dóbr kultury z wykorzystaniem Rozpoznawania Obrazu i Sztucznej Inteligencji.

5. RYZYKO OPÓŹNIEŃ

Streszczenie projektu

Zadaniem Komisji jest opracowanie scentralizowanego elektronicznego systemu wydawania pozwoleń i połączenia go z krajowymi systemami celnymi w terminie 6 lat od wejścia w życie rozporządzenia. Do realizacji tej inicjatywy wymagane są dwa stanowiska administratora (AD) w DG TAXUD, jak określono w odpowiedniej ocenie skutków finansowych regulacji.

Tytuł i opis ryzyka

Realizacja systemu kontroli przywozu dóbr kultury zależy od zatwierdzenia przez państwa członkowskie i Parlament Europejski odpowiedniego finansowania programu „Cła", który zastąpi program „Cła 2020" w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (WRF), oraz od

przydziału zasobów w DG TAXUD z uwzględnieniem różnych priorytetów tej dyrekcji generalnej.

Ryzyko 1 – Przydział personelu

W pierwotnym wniosku Komisji nie przewidziano tworzenia systemu informatycznego. Dlatego też nie przydzielono na ten cel żadnych środków. W trakcie negocjacji i na wniosek współprawodawców utworzenie systemu kontroli przywozu dóbr kultury zostało jednak uwzględnione w rozporządzeniu, co wymagało dodatkowych środków nieprzewidzianych w tym momencie. W trakcie końcowych politycznych rozmów trójstronnych w grudniu 2018 r. oszacowano, że zapotrzebowanie na personel ds. rozwoju informatycznego w DG TAXUD w ramach tego sześcioletniego projektu wynosi dwa pełnoetatowe stanowiska administratorów. W oparciu o dostępność środków finansowych pochodzących z obecnych wieloletnich ram finansowych (WRF) od końca września 2019 r. można było jednak przydzielić tylko jednego pracownika kontraktowego.

Ponadto obiektywna złożoność projektu, specyficzna wymagana wiedza pod względem polityki oraz narzędzia techniczne wykorzystywane do opracowania systemu kontroli przywozu dóbr kultury powodowały, że przygotowanie i przeszkolenie zasobów w celu umożliwienia pracy nad tą sprawą było bardzo długotrwałe. Postęp prac nad biznesowymi specyfikacjami funkcjonalnymi i projektowaniem systemu wykazuje jednak tylko nieznacznie opóźnienie.

Ryzyko 2 – Dostępność środków z budżetu

Niepewność budżetowa wynikająca z negocjacji w sprawie nowych WRF sprawia, że postępy są bardzo utrudnione. W zależności od wyniku negocjacji w sprawie WRF w najgorszym przypadku istnieje ryzyko, że fazy opracowania i wprowadzania zostaną wstrzymane lub znacznie opóźnione i niemożliwe będzie dotrzymanie przewidzianych prawem terminów ustanowienia systemu kontroli przywozu dóbr kultury.

Poza wyżej wymienionymi rodzajami ryzyka na zdolność zespołu do zapewnienia postępu prac, a w szczególności na działania związane z projektem i spotkania z grupą ekspertów, a także spotkania grupy projektowej z państwami członkowskimi, wpływa w pewnym stopniu kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego związany z COVID-19. W szczególności odwołano jedno posiedzenie grupy ekspertów, co miało bezpośredni wpływ na postęp prac grupy projektowej, a kolejne posiedzenie tej ostatniej może odbyć się wyłącznie zdalnie i trwać tylko jedną trzecią przewidzianego początkowo czasu. Ponadto kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego wymusił zmianę priorytetów w państwach członkowskich, ograniczając w ten sposób ich zdolność do wnoszenia wkładu i przekazywania informacji zwrotnych do dokumentacji. Taki wpływ będzie zależał od czasu trwania kryzysu w dziedzinie zdrowia publicznego.

Działania zaradcze

Ryzyko zostało udokumentowane w DG TAXUD. Stanowisko dla administratora przydzielono na czas określony (2 lata).

6. WNIOSKI

W niniejszym, pierwszym sprawozdaniu Komisji z postępu prac nad opracowaniem scentralizowanego systemu elektronicznego kontroli przywozu dóbr kultury wyszczególniono podjęte dotychczas działania, tj.

(a) trwające przygotowania do przyjęcia niezbędnych przepisów wykonawczych,
(b) konsultacje z państwami członkowskimi za pośrednictwem grupy ekspertów ds. zagadnień celnych związanych z dobrami kultury oraz specjalnie w tym celu powołaną grupą projektową ds. przywozu dóbr kultury.

Jako potencjalne elementy ryzyka opóźnienia w realizacji systemu kontroli przywozu dóbr kultury w wyznaczonym terminie, tj. do dnia 28 czerwca 2025 r., Komisja zidentyfikowała dotychczas niepewność związaną z personelem przydzielonym do projektu, ponieważ zależy to od bieżących możliwości budżetowych, ogólne priorytety w zakresie rozwoju celnych systemów informatycznych[12] oraz przyszły przydział środków w następnych WRF.

[12]Takich jak zadanie dotyczące cyfryzacji unijnego kodeksu celnego.

ZAŁĄCZNIK I: WIELOLETNIE PLANOWANIE STRATEGICZNE

W ramach wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych zapewniono skuteczne i spójne zarządzanie projektami informatycznymi poprzez określenie zarówno ram strategicznych, jak i najważniejszych etapów pośrednich. Państwa członkowskie należące do Grupy ds. Polityki Celnej ostatecznie zatwierdziły ten plan w oparciu o porady ekspertów udzielone przez Grupę Koordynacyjną ds. Elektronicznych Systemów Celnych oraz konsultacje z sektorem handlu reprezentowanym przez Grupę Kontaktową ds. Handlu.

Państwa członkowskie omówiły i zatwierdziły planowanie systemu elektronicznego, które szczegółowo opisano w dokumencie nr 1.18 Wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych zaktualizowanego w 2019 r.

W tabeli 1 poniżej przedstawiono wyciąg dotyczący planowania projektu dotyczącego przywozu dóbr kultury z dokumentu nr 1.18 Wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych zaktualizowanego w 2019 r.

Tabela 1 – Wyciąg z dokumentu nr 1.18 Wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych zaktualizowanego w 2019 r.

	Etapy	*Szacowany termin ukończenia*
1	**Analiza biznesowa i model biznesowy**	
	- Dokument dotyczący uzasadnienia biznesowego	IV kw. 2020 r.
	- Poziom 3 (modelowanie procesów biznesowych w zakresie wymogów dotyczących użytkownika)	I kw. 2022 r.
	- Poziom 4 (szczegółowe modelowanie procesów biznesowych w zakresie wymogów funkcjonalnych)	I kw. 2022 r.
2	**Przepisy prawne**	
	- Przyjęcie aktualnych przepisów*	II kw. 2019 r.
	- Przyjęcie przyszłych przepisów**	II kw. 2021 r.
3	**Etap rozpoczęcia realizacji projektu**	
	- Dokument koncepcyjny	II kw. 2021 r.
	- Decyzja o rozpoczęciu realizacji projektu	II kw. 2021 r.
4	**Projekt informatyczny**	
	- Specyfikacje aplikacji i usług	II kw. 2023 r.
	- Specyfikacje techniczne systemu	II kw. 2023 r.
	Etap budowy	
	- Realizacja usług centralnych	III kw. 2024 r.
	- Integracja usług w systemach krajowych	Nie dotyczy
	- Wdrażanie na szczeblu krajowym	Nie dotyczy
	Etap przejściowy	
	- Wdrożenie i wprowadzenie	IV kw. 2024 r.
	- Testy zgodności	II kw. 2025 r.
5	**Działania**	
	- Komisja, administracje państw członkowskich i przedsiębiorcy	II kw. 2025 r.
	- Państwa niebędące członkami UE i przedsiębiorcy spoza UE (jeżeli dotyczy)	Nie dotyczy
6	**Wsparcie wdrażania (szkolenie i komunikacja)**	
	- Szkolenie i komunikacja opracowane na szczeblu centralnym	IV kw. 2024 r.

	- Krajowe szkolenie i komunikacja	IV kw. 2024 r.

*Aktualne przepisy dotyczą rozporządzenia (UE) 2019/880
*Przyszłe przepisy dotyczą przepisów wykonawczych, które zostaną przyjęte zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2019/880

W tabeli 2 przedstawiono wyciąg z projektu EU-CSW-CERTEX ze szczególnym wskazaniem na element 2 tego projektu łączący system kontroli przywozu dóbr kultury.

Tabela 2 – Wyciąg z dokumentu nr 1.13 Wieloletniego planu strategicznego dla elektronicznych systemów celnych zaktualizowanego w 2019 r. – element 2 „EU CSW-CERTEX"

	Etapy	*Szacowany termin ukończenia*
1	**Analiza biznesowa i model biznesowy**	
	- Dokument dotyczący uzasadnienia biznesowego	I kw. 2017 r.
	- Załącznik do uzasadnienia biznesowego	II kw. 2023 r.
	- Poziom 3 (modelowanie procesów biznesowych w zakresie wymogów dotyczących użytkownika)	I kw. 2024 r.
	- Poziom 4 (szczegółowe modelowanie procesów biznesowych w zakresie wymogów funkcjonalnych)	I kw. 2024 r.
2	**Przepisy prawne**	
	- Przyjęcie aktualnych przepisów*	Obowiązuje
	- Przyjęcie przyszłych przepisów**	2021 r.
3	**Etap rozpoczęcia realizacji projektu**	
	- Dokument koncepcyjny	III kw. 2017 r.
	- Załącznik do dokumentu koncepcyjnego	III kw. 2023 r.
	- Decyzja o rozpoczęciu realizacji projektu	III kw. 2023 r.
4	**Projekt informatyczny**	
	- Specyfikacje aplikacji i usług	II kw. 2024 r.
	- Specyfikacje techniczne systemu	II kw. 2024 r.
	Etap budowy	
	- Realizacja usług centralnych	III kw. 2024 r.
	- Integracja usług w systemach krajowych	Od IV kw. 2024 r.
	- Wdrażanie na szczeblu krajowym	Od IV kw. 2024 r.
	Etap przejściowy	
	- Wdrożenie i wprowadzenie	IV kw. 2024 r.
	- Testy zgodności	Od I kw. 2025 r.
5	**Działania**	
	- Komisja, administracje państw członkowskich i przedsiębiorcy (uwaga: podana data dotyczy Komisji; państwa członkowskie będą prowadziły badania zgodności od II kw. 2020 r.)	II kw. 2025 r.
	- Państwa niebędące członkami UE i przedsiębiorcy spoza UE (jeżeli dotyczy)	Nie dotyczy
6	**Wsparcie wdrażania (szkolenie i komunikacja)**	
	- Szkolenie i komunikacja opracowane na szczeblu centralnym	Nie dotyczy
	- Krajowe szkolenie i komunikacja	Nie dotyczy

*Aktualne przepisy dotyczą rozporządzenia (UE) 2019/880
*Przyszłe przepisy dotyczą przepisów wykonawczych, które zostaną przyjęte zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2019/880

ZAŁĄCZNIK II: KALENDARIUM GŁÓWNYCH ETAPÓW PROJEKTU I KLUCZOWYCH ETAPÓW POŚREDNICH

