EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 30.7.2020
COM(2020) 342 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2019/880 des Rates vom 17. April 2019 über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG 2
2. ZIELVORGABEN 3
3. PROJEKTARCHITEKTUR UND PLANUNGSKONZEPT 4
4. ÜBERSICHT ÜBER DIE FORTSCHRITTE 6
5. VERZÖGERUNGSRISIKEN 8
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN 9
Anhang I: Mehrjährige Strategieplanung 11
Anhang II: Zeitplan zu den wichtigsten Projektphasen und kritischen Meilensteinen 14

1. EINLEITUNG

Das Ziel der Verordnung (EU) 2019/880 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019[1] über das Verbringen und die Einfuhr von Kulturgütern (im Folgenden die „Verordnung“) ist die Verhinderung des illegalen Handels mit Kulturgütern, insbesondere wenn dieser illegale Handel zur Terrorismusfinanzierung beiträgt, sowie die Verhinderung der Einfuhr von illegal aus Drittländern ausgeführten Kulturgütern in das Zollgebiet der Union.

Nach dieser Verordnung sind bei der Einfuhr bestimmter, als besonders gefährdetes Erbe geltender Kulturgüter Einfuhrgenehmigungen und bei anderen, als weniger gefährdet geltenden Kulturgütern Erklärungen des Einführers vorzulegen; zudem muss sichergestellt werden, dass Kulturgüter bei der Einfuhr in die Union einheitlichen Kontrollen unterzogen werden. Darüber hinaus ist das – beispielsweise mittels Durchfuhr erfolgende –Verbringen von Kulturgütern in die Union verboten, wenn sie aus dem Hoheitsgebiet eines Drittlandes, in dem sie geschaffen oder entdeckt worden sind, unter Verstoß gegen dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften entfernt wurden („allgemeines Verbot“).

Der sachliche Anwendungsbereich der Verordnung orientiert sich am Übereinkommen der UNESCO von 1970[2] und wird im Anhang definiert, in dem die Kategorien von Kulturgütern aufgeführt werden, deren Einfuhr allgemein verboten ist (Teil A) bzw. für die Einfuhrgenehmigungen (Teil B) und Erklärungen des Einführers (Teil C) vorgelegt werden müssen.

Im ursprünglichen Vorschlag der Kommission war die Möglichkeit vorgesehen, ein elektronisches System zu entwickeln – wofür keine zeitliche Vorgabe gemacht wurde –, um die Verwaltungszusammenarbeit zwischen den für die Umsetzung der Verordnung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu erleichtern. Nachdem das Europäische Parlament und der Rat während den Verhandlungen über die Annahme der Verordnung jedoch eine entsprechende Forderung gestellt hatten, wurde die Kommission dazu verpflichtet, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens ein zentrales elektronisches System einzurichten.

Das zentrale elektronische System muss spätestens sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung (28.06.2019), d. h. spätestens ab dem 28. Juni 2025 einsatzbereit sein. Das System dient darüber hinaus nicht nur der Speicherung und dem Austausch von Informationen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, sondern auch der Erledigung der Formalitäten durch die Wirtschaftsbeteiligten, d. h. der Einreichung von Anträgen auf Einfuhrgenehmigung bei den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der Erteilung dieser Genehmigungen sowie der Vorlage von Erklärungen der Einführer beim Zoll.

Des Weiteren stehen die Entwicklung und Funktionsweise des zentralen elektronischen Systems für die Einfuhr von Kulturgütern (im Folgenden „EKG-System“) in einem engen Zusammenhang mit einer weiteren wichtigen Initiative der Kommission im Zollbereich: dem EU Customs Single Window – Austausch von Bescheinigungen (EU Customs SW: CERTEX)[3].

Ziel des EU Customs SW: CERTEX ist es, die zentralen Systeme der EU für nicht zollbezogene Formalitäten an die nationalen Zollsysteme anzubinden, um einen digitalen Austausch der Unterlagen, Kontrollergebnisse und Ergebnisse des Zollverfahrens und anderer Verfahren zu ermöglichen. Dank dieses Mechanismus müssen die Wirtschaftsbeteiligten die

[1] ABl. L 151 vom 7.6.2019, S. 1.
[2] Das Übereinkommen der UNESCO über die Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut, 1970 in Paris unterzeichnet.
[3] https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs/eu-single-window-environment-for-customs_de.

Unterlagen künftig nicht mehr mit sich führen und die zuständigen Behörden nicht mehr die Echtheit der Erklärungen der Einführer und Einfuhrgenehmigungen prüfen.

Zur Verwirklichung dieser Ziele muss die Europäische Kommission gemäß der Verordnung im Wege von Durchführungsrechtsakten die Maßnahmen bezüglich Einführung, Anwendung und Pflege des zentralen elektronischen EKG-Systems sowie die Einzelheiten für die Bereitstellung, Verarbeitung, Speicherung und den Austausch von Informationen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten mithilfe des elektronischen Systems festlegen.

Obwohl das Projekt auf mehreren Ebenen gleichzeitig vorangebracht wird, kann es in drei Phasen eingeteilt werden:

- **Phase 1 – Konzeption:** In dieser Phase muss die Kommission untersuchen, wie das EKG-System funktionieren wird, und die Einzelheiten für die Bereitstellung, Verarbeitung und Speicherung der Informationen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten festlegen. Als Ergebnis dieser Phase wird die Kommission einen Durchführungsrechtsakt und eine dazugehörige Reihe technischer Unterlagen erarbeiten, die in Tabelle 1 näher ausgeführt werden (siehe Anhang I).
- **Phase 2 – Systementwicklung:** Gemäß den Bestimmungen des Durchführungsrechtsakts und den technischen Unterlagen zu den Systemanforderungen muss die Kommission detaillierte technische Systemspezifikationen vorlegen, das EKG-System entwickeln und dessen Anbindung an das EU Customs Single Window – Austausch von Bescheinigungen (EU Customs SW: CERTEX) herstellen.
- **Phase 3 – Einführung und Betrieb:** In dieser letzten Phase erfolgen die Einführung und Testung des EKG-Systems sowie spezielle Schulungen in allen Mitgliedstaaten, damit die Wirtschaftsakteure und zuständigen Behörden bis zum 28. Juni 2025 mit der Nutzung des Systems vertraut und gut auf diese vorbereitet sind. An diese Phase schließt eine sechsmonatige Nachsorgephase an, in der eine Feinabstimmung des Systems erfolgt, um auf sämtliche operativen Bedürfnisse einzugehen, die sich möglicherweise erst nach der obligatorischen Einführung des Systems ergeben, um einen reibungslosen Betrieb zu gewährleisten.

Die Verordnung schreibt vor, dass die Europäische Kommission bis zum 28. Juni 2020 und danach alle zwölf Monate bis zur Einsatzfähigkeit des elektronischen Systems dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Fortschritte bei der Annahme der einschlägigen Durchführungsbestimmungen und der Einrichtung des elektronischen Systems vorlegen muss.

In diesem ersten jährlichen Fortschrittsbericht geht es im Wesentlichen um Phase 1 und es werden die Entwicklungen im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten der Verordnung beschrieben. **Im Bericht werden die Fortschritte analysiert und auch die zu erreichenden Ziele, die Projektarchitektur und das Planungskonzept dargestellt. Auf dieser Grundlage werden die Risiken für potenzielle Verzögerungen und die vorgesehenen Abhilfemaßnahmen ins Auge gefasst.**

Die Gesamtbeurteilung der erzielten Fortschritte wird in den Schlussfolgerungen dieses Berichts zusammengefasst.

2. ZIELVORGABEN

Das elektronische System muss spätestens am 28. Juni 2025 einsatzbereit sein, da ab diesem Tag alle Wirtschaftsakteure verpflichtet sind, über dieses elektronische System

Einfuhrgenehmigungen einzuholen oder Erklärungen der Einführer vorzulegen, um Kulturgüter legal in die Union einführen[4] zu können.

Die Verordnung trat am 28. Juni 2019 in Kraft, und bis zum 28. Juni 2021 müssen die Durchführungsbestimmungen mit Einzelheiten zum elektronischen System über das Prüfverfahren angenommen werden.

Nach der Annahme der Durchführungsbestimmungen wird die Entwicklungsphase für das elektronische System rund zwei Jahre betragen. Anschließend beginnt die dritte Phase, in der das EKG-System an das EU Customs SW: CERTEX angebunden wird, um den Austausch von Unterlagen mit den Zollsystemen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Es werden Schulungen organisiert werden, um die Verwaltungen mit den operativen Funktionen des Systems vertraut zu machen.

Neben anderen Aktivitäten der Kommission im Zollbereich wird das Projekt zur Einfuhr von Kulturgütern auch im Rahmen der Überarbeitung des mehrjährigen Strategieplans für den Zollbereich 2019[5] (Dokument MASP-C rev. 2019) detailliert geplant. Bei diesem Strategieplan handelt es sich um ein Verwaltungs- und Planungsinstrument, das auf bestehenden Rechtsvorschriften oder internationalen Abkommen basiert und von der Kommission in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 8 Absatz 2 der e-Zoll-Entscheidung[6] entworfen wird. Ein Auszug aus der Planung des Projekts zur Einfuhr von Kulturgütern aus dem entsprechenden Dokument (MASP-C rev. 2019) ist in Anhang I dieses Berichts enthalten.

Ein Teil des Projekts zur Einfuhr von Kulturgütern wird auch im Rahmen des EU Single Window –- Umfeld für den Zoll (MASP-C rev 2019, Datenblatt 1.13) entwickelt, dessen wichtigstes IT-System der EU Customs SW: CERTEX ist. Ein Auszug aus der Planung des EU Customs SW: CERTEX aus MASP-C, Datenblatt 1.13. ist in Anhang I dieses Berichts enthalten.

Die Einfuhr von Kulturgütern geht in der Tat einher mit einer engen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen nationalen Behörden, die die Einfuhrgenehmigungen erteilen, und dem Zoll, der diese Genehmigungen für die Abfertigung der Kulturgüter an der Grenze benötigt. Die Kommission hat eine (bereits im ersten Quartal 2017 begonnene) vorläufige Analyse der möglichen Anbindung des EKG-Systems an den Zoll durchgeführt. In diese Analyse flossen die ersten Arbeiten für die Konzeptionsphase des EKG-Systems und die parallel zu den Meilensteinen erzielten Fortschritte mit ein, die in Tabelle 1 (siehe Anhang I) näher dargestellt werden.

3. PROJEKTARCHITEKTUR UND PLANUNGSKONZEPT

Die Projektarchitektur basiert auf der Methode, die im Dokument MASP-C rev. 2019 und dessen Anhängen dargestellt wird, sowie auf den Dokumenten mit den Titeln „Governance Scheme“ (Lenkungssystem)[7], „EU Customs Business Process Modelling Policy“ (Strategie für die Geschäftsprozessmodellierung im Zollwesen der EU)[8] und „IT Strategy“ (IT-

[4] In der Verordnung wird die Überführung von Gütern in folgendes Zollverfahren als „Einfuhr“ bezeichnet: Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr; Lagerung in Zolllagern oder Freizonen; vorübergehende Einfuhr; Endverwendung, einschließlich aktive Veredelung.

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

[6] Entscheidung Nr. 70/2008/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2008 über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel, ABl. L 23 vom 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.

Strategie)[9]. Ein umfassender Fahrplan mit den wichtigsten Projektphasen und kritischen Meilensteinen ist in Anhang II enthalten.

Phase 1 – Konzeption:

Die Entwicklung von IT-Systemen umfasst mehrere Phasen. Zunächst wird ein Geschäftsszenario erstellt, das die Projektbegründung enthält und mit dem der Mittelbedarf festlegt wird. Das Geschäftsszenario umfasst in der Regel den wirtschaftlichen Zusammenhang, die Problembeschreibung, die Projektbeschreibung und den Projektumfang, mögliche alternative Lösungen, die Kosten und den Zeitrahmen.

Anschließend wird ein Visionsdokument erstellt, das detailliertere Informationen zur Projektdefinition in Bezug auf Architektur, Kosten, Zeit und Risiko sowie Meilensteine, Ergebnisse und Informationen zur Projektorganisation enthält. Zur Ermöglichung eines gemeinsamen Verständnisses und einer Analyse wird eine Geschäftsprozessmodellierung angewandt, bei der die Geschäftsprozesse aus der Gesetzgebung in Prozessabläufen oder Prozessmodellen grafisch dargestellt werden, um die Entwicklung der funktionalen Spezifikationen des Systems zu unterstützen.

Phase 2 – Systementwicklung:

Anschließend werden die technischen Spezifikationen entwickelt, in denen ausführlicher dargelegt wird, wie das System aufgebaut wird, welche Architektur genutzt werden soll, welche Meldungen von den Wirtschaftsbeteiligten zu übermitteln sind, welche Schnittstellen zu anderen Systemen vorhanden sind, welche Prüfpläne vorgesehen sind usw.

Sobald die Gestaltung des Systems aus konzeptioneller Sicht fertig ist und die in Tabelle 1, Meilensteine 1 und 3 genannten Ergebnisse (siehe Anhang I) produziert wurden, wird mit der detaillierteren Arbeit begonnen und werden mehr technische Aspekte in den Spezifikationen zu Anwendung & Diensten und Technischen Systemspezifikationen berücksichtigt, die eine natürliche Weiterentwicklung der Ergebnisse sind, die in der Unternehmensanalyse- und Projektanlaufphase erzielt wurden.

Phase 3 – Einführung und Betrieb:

Als letzte Phase beginnt nun die eigentliche IT-Entwicklung (Konstruktionsphase), auf die eine Übergangsphase folgt, in der die ersten Versionen des Systems für die verschiedenen Benutzergruppen schrittweise auf den Markt gebracht und Tests durchgeführt werden. Parallel dazu finden Schulungs- und Kommunikationsmaßnahmen zur Funktionsweise des Systems statt.

Beim elektronischen System für die Einfuhr von Kulturgütern (EKG) ist weder eine Integration mit den in einigen Mitgliedstaaten bereits bestehenden nationalen Genehmigungssystemen für Kulturgüter noch eine nationale technische Umsetzung vorgesehen, da das EKG-System zentral von der Kommission verwaltet werden wird. Die Wirtschaftsbeteiligten und zuständigen Behörden werden über die von der Kommission bereitgestellte grafische Benutzeroberfläche auf das System zugreifen und es nutzen können.

Diese Entscheidung wird angesichts der Komplexität der gehandelten Kulturgüter aus politischer Sicht als geeignetste Lösung angesehen. In der Tat sind die Zollsysteme allein kaum dafür ausgelegt, eine vollständige, detaillierte Beschreibung jedes einzelnen Kulturerbeobjekts, das in den meisten Fällen einzigartig ist, vorzunehmen.

Andererseits wird das EKG-System über das EU Customs SW: CERTEX an die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten angebunden werden, damit die für die Einfuhr von

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

Kulturgütern ausgestellten Unterlagen vom Zoll automatisch kontrolliert werden können. Dies wird eine Konformitätsprüfung erfordern.

4. ÜBERSICHT ÜBER DIE FORTSCHRITTE

Konsultation und Diskussionen

In der ersten Phase bereitet die Kommission die Annahme von Durchführungsbestimmungen für die Einrichtung des elektronischen Systems vor. Um aus Sicht der praktischen Umsetzung einen besseren Einblick zu erhalten, berät sich die Kommission regelmäßig mit den Delegierten der Mitgliedstaaten in der Expertengruppe für Zollfragen mit Bezug auf Kulturgüter über die politischen Optionen.

Die Expertengruppe ist ein Forum für die Diskussion von Durchführungsfragen zu den Rechtsvorschriften der Union in Bezug auf dem Zoll unterliegende Kulturgüter und insbesondere zur Verordnung über die Ausfuhr von Kulturgütern[10], die Regelungen enthält, die auch ein Genehmigungssystem – für die Ausfuhr – vorgesehen, das seit 1993 in Kraft ist[11].

Die Kommission unterrichtet Kunstmarktverbände bei jeder Gelegenheit über die Fortschritte ihrer Arbeit, nimmt deren Bedenken zur Kenntnis und berücksichtigt sie, um sicherzustellen, dass die praktische Umsetzung der Verordnung auch zu den Gegebenheiten des Marktes passt.

Mit dem Fortschreiten des Entwurfs des Durchführungsrechtsakts wird die Kommission die letzten Konsultationen mit dem Ausschuss gemäß der Verordnung 2019/880 führen, da dieser das Gremium darstellt, das letztlich über den Durchführungsrechtsakt abstimmt.

[10] Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1).

[11] Vor der Einrichtung von Expertengruppen für die Zwecke des Vertrags von Lissabon wurden dieselben Diskussionen innerhalb des Ausschusses gemäß der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 geführt. Dem Ausschuss gehören meist dieselben Behörden an, die auch innerhalb des Ausschuss gemäß dieser Verordnung zusammenkommen.

Parallel dazu hat die Kommission eine Zoll-2020-Projektgruppe für die Einfuhr von Kulturgütern eingerichtet, die als Diskussionsplattform fungiert, in der Experten der nationalen Zollverwaltungen und (für Kultur) zuständigen Behörden mit Erfahrung in der – insbesondere digitalen – Abwicklung von Genehmigungsformalitäten in Kulturerbefragen zusammenkommen, um bei der Abfassung des Durchführungsrechtsakts zu unterstützten, in dem die Parameter definiert und die Kriterien für die funktionalen Spezifikationen des Systems ausgearbeitet werden.

Der Projektgruppe gehören 18 Delegierte aus elf Mitgliedstaaten (AT, BE, BG, ES, LV, PT, RO, DE, NL, IT, FR) an und bisher fanden sechs Treffen statt.

Im Einzelnen stellt die Projektgruppe in folgenden Bereichen Unterstützung und Fachwissen zur Verfügung:

a) Vorbereitung und schrittweise Verfeinerung des Durchführungsrechtsakts in Bezug auf die Einrichtung eines zentralen elektronischen Systems;
b) Entwicklung der Systemfunktionen für ein interoperables elektronisches Genehmigungssystem auf EU-Ebene zur Gewährleistung einheitlicher Kontrollen bei der Einfuhr von Kulturgütern bei deren Eingang in das Zollgebiet der Union;
c) Technische Regelungen für die Einführung und Pflege des zentralen elektronischen Systems sowie Einzelheiten für die Bereitstellung, Verarbeitung, Speicherung und den Austausch von Informationen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten;
d) Rollen und Zuständigkeiten der an der Verarbeitung von Einfuhrgenehmigungen für Kulturgüter beteiligten Akteure;
e) Erstellung der elektronischen Standardvorlage für die Einfuhrgenehmigung und Entwicklung des Formats für die Erklärung des Einführers;
f) Verfahrensregeln für die Einreichung und Bearbeitung des Antrags auf eine Einfuhrgenehmigung und die Registrierung der Erklärung des Einführers;
g) Konsultation zum Geschäftsszenario für die Entwicklung des künftigen Systems.

Herausforderungen bei der Gestaltung

Die Gestaltung der Architektur des elektronischen Systems ist mit mehreren Herausforderungen verbunden. Eine davon besteht darin, wie Antragsteller (bei Einfuhrgenehmigungen) und (eine Erklärung abgebende) Einführer ein Kulturgut im Hinblick auf dessen Besonderheit und Einzigartigkeit, die es von gewöhnlichen Waren, die anhand der Zolltarif-Kennziffern der Gemeinsamen Nomenklatur ausführlich beschrieben werden können, unterscheidet, am besten beschreiben können. Die in den Geltungsbereich der Verordnung fallenden Kulturgüter sind keine Massenprodukte und ihre Herstellung bzw. historische Herkunft liegt mehrere Jahrhunderte, wenn nicht gar Jahrtausende zurück.

Aus diesem Grund muss der Standarddatensatz, den die Wirtschaftsbeteiligten zur Verfügung stellen müssen, besonders angepasst werden, damit einerseits die angemessene Identifizierung der Objekte im Hinblick auf die elektronischen Genehmigungen und Erklärungen ermöglicht wird und andererseits die Gegebenheiten des Marktes und die in manchen Fällen bestehende Schwierigkeit, alle erforderlichen Herkunftsangaben zu beschaffen, berücksichtigt wird. In Zusammenarbeit mit der Projektgruppe bemüht sich die Kommission derzeit um die Festlegung dieser Kerndaten.

Eine weitere Herausforderung stellt die Geltungsdauer der Einfuhrgenehmigung dar, die innerhalb dieses digitalen Rahmens so gestaltet werden muss, das alle möglichen Eventualitäten und Bedürfnisse der Antragsteller und zuständigen Behörden antizipiert werden und gleichzeitig die Verfahren und dazugehörigen Durchführungsbestimmungen nicht zu kompliziert werden und nutzerfreundlich bleiben, insbesondere für Antragsteller, die nur

gelegentlich Kulturgüter einführen und nicht professionell auf dem Kunstmarkt tätig sind.

Als Drittes muss die Vereinbarkeit mit den bestehenden nationalen Verwaltungsverfahren und -praktiken berücksichtigt werden, da alle Mitgliedstaaten seit 1993 die Rechtsvorschriften der Union in Bezug auf die Genehmigung der Ausfuhr von Kulturgütern der Union umsetzen, in denen auch ein Genehmigungsverfahren vorgesehen ist. Obwohl diese Ausfuhrgenehmigungen nach wie vor auf Papier ausgestellt werden müssen, hat ein Großteil der Mitgliedstaaten elektronische Instrumente für die Bearbeitung der Anträge entwickelt. In der Tat war die Erfahrung gewisser Mitgliedstaaten mit dem System der Ausfuhrgenehmigungen und Kontrollen des Handels mit Kulturgütern generell besonders nützlich für die Analyse der Anforderungen an das elektronische Einfuhrsystem.

Bei der Gestaltung der Architektur des elektronischen Systems für die Einfuhr von Kulturgütern wird berücksichtigt, dass dasselbe System künftig, sofern die notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen zur Verfügung stehen, angepasst werden kann, um auch die Digitalisierung und elektronische Ausstellung von Ausfuhrgenehmigungen zu ermöglichen.

Überlegungen zum Betrieb und Funktionen

Da der Projektgruppe Vertreter der Zoll- und Kulturbehörden angehören, die über Erfahrung mit Kulturgütern verfügen, haben diese sich aktiv an der Analyse und Diskussion der Kommissionsvorschläge beteiligt und Statistiken/Informationen über die Gestaltung der Verfahren mit Bezug zu Kulturgütern auf nationaler Ebene beigesteuert.

So lieferte die Projektgruppe nützliche Einblicke zur Schätzung der Anzahl der Einfuhrgenehmigungen, die jährlich mithilfe des EKG-Systems erteilt werden könnten, sowie zum geschätzten Durchschnittswert pro Genehmigung; im Jahr 2019 beläuft sich die Anzahl der geschätzten Genehmigungen, die sich auf die elf in der Projektgruppe vertretenen Mitgliedstaaten beschränkt, offenbar auf 49 610 und einen Gesamtwert von 29,4 Mrd. EUR.

Darüber hinaus arbeitet die Projektgruppe an einem FAQ-Hauptdokument, um den Kommunikationsprozess im Nachhinein mit Informationen zu füllen und potenzielle Hindernisse und Lücken bei der Entwicklung des EKG-Systems vorwegzunehmen.

Die Projektgruppe führt eine kontinuierliche Überarbeitung des für das System entwickelten Datensatzes und der entsprechenden Geschäftsprozessmodelle und innovativen Ansätze für die Beschreibung von Kulturgütern mithilfe von Bilderkennung und Künstlicher Intelligenz durch und liefert entsprechendes Feedback.

5. VERZÖGERUNGSRISIKEN

Kurzbeschreibung des Projekts

Die Kommission hat die Aufgabe, ein zentrales elektronisches Genehmigungssystem zu entwickeln und innerhalb von sechs Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung eine Schnittstelle zu den nationalen Zollbehörden herzustellen. Für diese Initiative werden in der GD TAXUD zwei Administratorstellen (AD) benötigt, wie im maßgeblichen Finanzbogen zum Rechtsakt dargestellt wird.

Titel & Beschreibung des Risikos

Die Bereitstellung des EKG-Systems ist abhängig von der Zustimmung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments zur angemessenen Mittelausstattung des Zollprogramms, das im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) auf Zoll 2020 folgt, sowie der Mittelzuweisung in der GD TAXUD unter Berücksichtigung der verschiedenen Prioritäten für diese Generaldirektion.

Risiko 1 – Personalzuteilung

Im ursprünglichen Vorschlag der Kommission war keine Einrichtung eines IT-Systems vorgesehen. Dementsprechend wurden auch keine Mittel zugewiesen. Im Laufe der Verhandlungen und auf Verlangen der Mitgesetzgeber wurde jedoch die Einrichtung des EKG-Systems in die Verordnung aufgenommen, wodurch bisher unvorhergesehene zusätzliche Mittel erforderlich wurden. Zum Zeitpunkt der endgültigen politischen Triloge im Dezember 2018 wurde für dieses Sechsjahresprojekt bezüglich des für die IT-Entwicklung benötigten Personals in der GD TAXUD von zwei Vollzeit-Administratoren ausgegangen. Aufgrund der finanziellen Möglichkeiten des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) konnte jedoch nur ein Vertragsbediensteter ab Ende 2019 beschäftigt werden.

Darüber hinaus erwiesen sich die Vorbereitung und Schulung einer Person, die die Angelegenheit bearbeiten kann, aufgrund der objektiven Komplexität des Projekts, der erforderlichen politischen Fachkenntnisse und Kenntnisse der für die Entwicklung des EKG-System erforderlichen Instrumente als besonders zeitaufwendig. Dennoch gibt es nur leichte Verzögerungen bei den funktionalen Spezifikationen und der Gestaltung des Systems.

Risiko 2 – Mittelverfügbarkeit

Die Budgetungewissheit aufgrund der Verhandlungen über den neuen MFR macht Fortschritte äußerst schwierig. In Abhängigkeit vom Ergebnis der Verhandlungen über den MFR und im schlimmsten Fall besteht die Gefahr, dass die Entwicklungs- und Einführungsphase zum Erliegen kommt oder wesentlich verzögert wird und die gesetzlichen Fristen für die Einrichtung des EKG-Systems nicht eingehalten werden können.

Neben den genannten Risiken wirkt sich die durch COVID-19 verursachte Krise im Bereich der öffentlichen Gesundheit in gewisser Weise auf die Fähigkeit des Teams, Ergebnisse zu liefern, und insbesondere die Projektaktivitäten und Treffen mit der Expertengruppe und der Projektgruppe mit den Mitgliedstaaten aus. So wurde beispielsweise ein Treffen der Expertengruppe abgesagt, das den Fortgang der Arbeit der Projektgruppe direkt beeinflusste, und kann die nächste Sitzung derselben nur online erfolgen und ein Drittel der ursprünglich anberaumten Dauer umfassen. Darüber hinaus machte die Gesundheitskrise eine Neuausrichtung der Prioritäten innerhalb der Mitgliedstaaten erforderlich und schränkte deren Kapazität ein, Beiträge und Rückmeldungen zur Sache zu liefern. Die Auswirkungen werden von der Dauer der Krise abhängig sind.

Abhilfemaßnahmen

Die Risiken wurden innerhalb der GD TAXUD dokumentiert. Ein Administrator (AD) wurde befristet (für zwei Jahre) beschäftigt.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

In diesem ersten Fortschrittsbericht der Kommission über die Entwicklung eines zentralen elektronischen Systems für die Einfuhr von Kulturgütern (EKG) werden die bisher eingeleiteten Maßnahmen dargestellt, konkret:

a) die laufende Vorbereitung für die Annahme der erforderlichen Durchführungsbestimmungen,
b) die Konsultation mit den Mitgliedstaaten über die Expertengruppe für Zollfragen mit Bezug auf Kulturgüter und der speziell für diesen Zweck eingerichteten Projektgruppe für die Einfuhr von Kulturgütern.

Als potenzielle Risiken für die Verzögerung der Bereitstellung des EKG-Systems innerhalb der Frist bis zum 28. Juni 2025 hat die Kommission bisher die Unsicherheit im Zusammenhang mit der Personalzuteilung für das Projekt benannt, da diese von der aktuellen

Mittelverfügbarkeit, den allgemeinen Prioritäten für die Entwicklung einer Zoll-IT[12] und der künftigen Mittelzuweisung im nächsten MFR abhängt.

[12] Wie der Digitalisierung des Unionszollkodex.

ANHANG I: MEHRJÄHRIGE STRATEGIEPLANUNG

Mit dem mehrjährigen Strategieplan für den Zollbereich wird durch die Festlegung des strategischen Rahmens und der Meilensteine eine effektive und kohärente Verwaltung von IT-Projekten sichergestellt. Er wird letztendlich von den Mitgliedstaaten in der Gruppe für Zollpolitik (CPG) festgelegt und beruht auf der fachkundigen Beratung durch die Koordinierungsgruppe Elektronischer Zoll (ECCG) und Konsultationen mit dem Handel in der Wirtschaftskontaktgruppe (TCG).

Die Planung für das elektronische System wurde von den Mitgliedstaaten diskutiert und genehmigt und wird im Datenblatt 1.18 des Dokuments MASP-C rev. 2019 ausführlich beschrieben.

Tabelle 1 enthält einen Auszug aus der Planung des Projekts zur Einfuhr von Kulturgütern aus Datenblatt 1.18 des Dokuments MASP-C rev. 2019.

Tabelle 1 – Auszug aus Datenblatt 1.18 des Dokuments MASP-C rev. 2019

	Meilensteine	*Voraussichtliches Datum für den Abschluss der Durchführung*
1	**Unternehmensanalyse und -modellierung**	
	- Dokument zum Geschäftsszenario	4. Quartal 2020
	- Ebene 3 (Geschäftsprozessmodellierung der Nutzeranforderungen)	1. Quartal 2022
	- Ebene 4 (detaillierte Geschäftsprozessmodellierung der funktionalen Anforderung)	1. Quartal 2022
2	**Rechtliche Bestimmungen**	
	- Angenommene aktuelle Bestimmungen*	2. Quartal 2019
	- Angenommene künftige Bestimmungen*	2. Quartal 2021
3	**Projektanlaufphase**	
	- Visionsdokument	2. Quartal 2021
	(GO-Entscheidung)	2. Quartal 2021
4	**IT-Projekt**	
	- Spezifikationen zu Anwendung & Diensten	2. Quartal 2023
	- Technische Systemspezifikationen	2. Quartal 2023
	Konstruktionsphase	
	- Implementierung zentraler Dienste	3. Quartal 2024
	- Dienstintegration in nationale Systeme	k. A.
	- Einführung auf nationaler Ebene	k. A.
	Übergangsphase	
	- Inbetriebnahme und Markteinführung	4. Quartal 2024
	- Konformitätsprüfungen	2. Quartal 2025
5	**Betrieb**	
	- Kommission, Verwaltungen der Mitgliedstaaten und Händler	2. Quartal 2025
	- Drittländer und Händler aus Drittländern (sofern erforderlich)	k. A.
6	**Unterstützung bei der Implementierung (Schulung und Kommunikation)**	
	- Zentral entwickelte Schulung und Kommunikation	4. Quartal 2024
	- Nationale Schulung und Kommunikation	4. Quartal 2024

*Mit aktuellen Bestimmungen ist die Verordnung (EU) 2019/880 gemeint
**Mit künftigen Bestimmungen sind die Durchführungsbestimmungen gemeint, die gemäß der Verordnung (EU) 2019/880 angenommen werden müssen

Tabelle 2 enthält einen Auszug aus dem Projekt EU Customs SW: CERTEX mit Schwerpunkt auf dessen Komponente 2 zur Anbindung des EKG-Systems.

Tabelle 2 - Auszug aus Datenblatt 1.13 des Dokuments MASP-C rev. 2019 – Komponente 2 „EU Customs SW: CERTEX“

	Meilensteine	*Voraussichtliches Datum für den Abschluss der Durchführung*
1	**Unternehmensanalyse und -modellierung**	
	- Dokument zum Geschäftsszenario	1. Quartal 2017
	- Anhang zum Geschäftsszenario	2. Quartal 2023
	- Ebene 3 (Geschäftsprozessmodellierung der Nutzeranforderungen)	1. Quartal 2024
	- Ebene 4 (detaillierte Geschäftsprozessmodellierung der funktionalen Anforderung)	1. Quartal 2024
2	**Rechtliche Bestimmungen**	
	- Angenommene aktuelle Bestimmungen*	In Kraft
	- Angenommene künftige Bestimmungen*	2021
3	**Projektanlaufphase**	
	- Visionsdokument	3. Quartal 2017
	- Anhang zum Visionsdokument	3. Quartal 2023
	(GO-Entscheidung)	3. Quartal 2023
4	**IT-Projekt**	
	- Spezifikationen zu Anwendung & Diensten	2. Quartal 2024
	- Technische Systemspezifikationen	2. Quartal 2024
	Konstruktionsphase	
	- Implementierung zentraler Dienste	3. Quartal 2024
	- Dienstintegration in nationale Systeme	Ab 4. Quartal 2024
	- Einführung auf nationaler Ebene	Ab 4. Quartal 2024
	Übergangsphase	
	- Inbetriebnahme und Markteinführung	4. Quartal 2024
	- Konformitätsprüfungen	ab 1. Quartal 2025
5	**Betrieb**	
	- Kommission, Verwaltungen der Mitgliedstaaten und Händler (Hinweis: Dies ist das Datum der Inbetriebnahme für die Kommission, Konformitätsprüfungen in den Mitgliedstaaten ab dem 2. Quartal 2020)	2. Quartal 2025
	- Drittländer und Händler aus Drittländern (sofern erforderlich)	k. A.
6	**Unterstützung bei der Implementierung (Schulung und Kommunikation)**	
	- Zentral entwickelte Schulung und Kommunikation	k. A.
	- Nationale Schulung und Kommunikation	k. A.

*Mit aktuellen Bestimmungen ist die Verordnung (EU) 2019/880 gemeint
**Mit künftigen Bestimmungen sind die Durchführungsbestimmungen gemeint, die gemäß der Verordnung (EU) 2019/880 angenommen werden müssen

ANHANG II: ZEITPLAN ZU DEN WICHTIGSTEN PROJEKTPHASEN UND KRITISCHEN MEILENSTEINEN

