KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 1.4.2015 r.
COM(2015) 144 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

w sprawie wdrożenia rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury

1 stycznia 2011 r. – 31 grudnia 2013 r.

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

w sprawie wdrożenia rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury

1 stycznia 2011 r. – 31 grudnia 2013 r.

Spis treści

1. Streszczenie 4
2. Wprowadzenie 5
3. Kontekst rozporządzenia 5
3.1. Kontekst europejski 5
3.2. Kontekst międzynarodowy 8
4. Praktyczne kwestie dotyczące rozporządzenia 8
5. Wykonanie rozporządzenia przez państwa członkowskie w ujęciu statystycznym 9
5.1. Stosowanie standardowego pozwolenia w formie określonej w art. 2 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego 9
5.2. Stosowanie szczególnego pozwolenia otwartego na wywóz w formie określonej w art. 2 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego 9
5.3. Stosowanie ogólnego pozwolenia otwartego na wywóz w formie określonej w art. 2 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego 10
5.4. Odmowa wydania standardowego pozwolenia na wywóz 10
5.5. Przesyłki uznane za niezgodne z obowiązującymi przepisami 10
6. Nadchodzące wyzwania 11
6.1. Wykorzystanie systemów elektronicznych 11
6.2. Interpretacja kategorii dóbr kultury 11
6.3. Współpraca organów 12
6.4. Adekwatność progów finansowych 12
6.5. Przywóz dóbr kultury do UE 13
7. Podsumowanie 13

1. STRESZCZENIE

Niniejsze sprawozdanie dotyczące wdrożenia rozporządzenia (WE) nr 116/2009 w sprawie wywozu dóbr kultury („rozporządzenie podstawowe") zawiera informacje na temat wykorzystania pozwoleń na wywóz dóbr kultury w ramach regulacyjnych stworzonych rozporządzeniem podstawowym oraz rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1081/2012. Sprawozdanie opiera się na danych przekazanych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący stosowania pozwoleń na wywóz. Obejmuje ono okres od 2011 r. do 2013 r. wraz z kilkoma faktami z początku 2014 r.

Zgłoszone dane dotyczą trzech rodzajów pozwoleń na wywóz: pozwoleń standardowych, szczególnych pozwoleń otwartych oraz ogólnych pozwoleń otwartych.

Całkowita liczba pozwoleń standardowych udzielonych w latach 2011-2013 wyniosła 24 564. Głównymi emitentami tego rodzaju pozwoleń były Zjednoczone Królestwo i Włochy.

Szczególne pozwolenia otwarte przyznaje się dla powtarzalnych operacji czasowego wywozu konkretnych dóbr kultury przez konkretną osobę fizyczną lub organizację. W okresie objętym przeglądem przyznano 946 szczególnych pozwoleń otwartych ogółem dla 588 osób lub organizacji. Ponad 90 % tych pozwoleń wydanych zostało przez Zjednoczone Królestwo, Niderlandy i Polskę.

Ogólne pozwolenia otwarte odnoszą się do przypadków czasowego wywozu dóbr kultury, które należą do stałych zbiorów muzeów lub innych instytucji. W okresie objętym przeglądem pozwolenia takie udzielone zostały łącznie 472 razy przez pięć państw członkowskich, przy czym 84 % z nich udzieliła Hiszpania.

Udzielenia pozwoleń standardowych odmówiono 318 razy, a najczęstszym powodem był fakt, że przedmiotowe dobro kultury uznane zostało za „narodowe dobro kultury". W przedmiotowym okresie wykryto 147 przesyłek niezgodnych z przepisami, w ogromnej większość we Francji i w Holandii (93 % przypadków).

Sprawozdanie dostarcza również informacji na temat bieżących inicjatyw oraz przyszłych wyzwań, takich jak ewentualne wprowadzenie internetowej bazy danych dla wydanych pozwoleń na wywóz, która byłaby połączona z krajowymi systemami odprawy celnej, wykładnia problematycznych kategorii dóbr kultury wymienionych w załączniku I do rozporządzenia podstawowego, współpraca między organami, adekwatność progów finansowych i brak kontroli przy przywozie dóbr kultury.

2. WPROWADZENIE

Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009[1] z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (wersja skodyfikowana) („rozporządzenie podstawowe") nakłada na wywóz niektórych dóbr kultury poza strefę celną Unii Europejskiej („UE") wymóg przedstawienia pozwolenia na wywóz oraz zapewnia poddanie wywozu tych towarów jednolitym kontrolom na zewnętrznych granicach UE. Załącznik I zawiera informacje na temat kategorii, jak również wymogów dotyczących wieku i wartości dóbr kultury, które mają być objęte zakresem rozporządzenia podstawowego.

Pozwolenia na wywóz wydawane są przez właściwy organ państwa członkowskiego, na którego terytorium dany przedmiot kultury zgodnie z prawem się znajduje. Kontrole celne zapewniają, że dobra kultury mogą opuścić obszar celny UE jedynie w przypadku, gdy towarzyszy im ważne pozwolenie na wywóz. Powinno to zapewnić wysoki poziom ochrony dóbr kultury w ramach rynku wewnętrznego.

Zgodnie z rozporządzeniem podstawowym Komisja ma obowiązek regularnie przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie w sprawie wdrożenia tego rozporządzenia. Pierwsze sprawozdanie, zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 3911/92, zostało przedstawione w 2000 r.[2], a drugie sprawozdanie, zgodnie z art. 10 rozporządzenia podstawowego, w 2011 r.[3].

Po około 20 latach doświadczenia w zakresie wdrażania przepisów w sprawie wywozu dóbr kultury, niniejsze sprawozdanie obejmuje okres 3 lat między dniem 1 stycznia 2011 r. a dniem 31 grudnia 2013 r., ale obejmuje także kilka faktów z początku 2014 r.

Sprawozdanie opiera się na danych przekazanych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na kwestionariusz, łącznie z danymi statystycznymi dotyczącymi stosowania pozwoleń na wywóz[4]. Odzwierciedla ono znaczne wysiłki dokonane we wspomnianym okresie we współpracy z państwami członkowskimi.

3. KONTEKST ROZPORZĄDZENIA

3.1. Kontekst europejski

System wprowadzony na szczeblu UE rozporządzeniem Rady (WE) nr 116/2009 w odniesieniu do wywozu dóbr kultury stanowi uzupełnienie pozostałych instrumentów

---

1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (wersja skodyfikowana), Dz.U. L 39 z 10.2.2009, s. 1. Rozporządzeniem tym zastąpiono rozporządzenie Rady (EWG) nr 3911/92 z dnia 9 grudnia 1992 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (Dz.U. L 395 z 31.12.1992, s. 1), które obowiązywało od dnia 30 marca 1993 r.

2 Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczące wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 3911/92 w sprawie wywozu dóbr kultury oraz dyrektywy Rady 93/7/EWG w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, COM(2000)325 z 25.5.2000 r.

3 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury, 1 stycznia 2000 r. – 31 grudnia 2010 r. (COM(2011) 382 z 27.6.2011 r.).

4 Informacje otrzymane od 26 państw członkowskich (BE, BG, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK).

i inicjatyw mających na celu ochronę dóbr kultury. Poniżej ukazanych jest kilka przykładów powiązanych działań na szczeblu UE.

Zwrot dóbr kultury

W 2009 r. Komisja powołała grupę roboczą *ad hoc* w ramach Komitetu ds. Wywozu i Zwrotu Dóbr Kultury („Komitet"), w celu określenia problemów związanych ze stosowaniem dyrektywy Rady 93/7/EWG[5] i zaproponowania rozwiązań. W 2011 r. grupa ta stwierdziła, że dyrektywa powinna zostać poddana przeglądowi, tak aby uczynić z niej skuteczniejszy instrument zwracania narodowych dóbr kultury. Stwierdziła ona także, że niezbędne jest ustanowienie mechanizmów usprawniających współpracę administracyjną i konsultacje między organami centralnymi. Ustalenia te zostały potwierdzone zostały przez czwarte sprawozdanie Komisji dokonujące oceny stosowania dyrektywy 93/7/EWG[6].

Po przeprowadzeniu publicznych konsultacji oraz oceny wpływu, wniosek Komisji w sprawie przekształcenia dyrektywy 93/7/EWG został przedstawiony w dniu 30 maja 2013 r.[7]. W rezultacie w dniu 15 maja 2014 r. przyjęto dyrektywę 2014/60/UE[8]. Nowe przepisy będą obowiązywać od dnia 19 grudnia 2015 r.

Nowa dyrektywa umożliwi zwrot wszelkich dóbr kultury[9] uznanych przez państwo członkowskie za narodowe dobra kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, zapewniając tym samym bardziej skuteczną ochronę dziedzictwa kulturowego państw członkowskich. W tym celu od organów centralnych odpowiedzialnych za wykonanie dyrektywy w państwach członkowskich wymagać się będzie współpracy i wymiany informacji dotyczących wyprowadzonych niezgodnie z prawem dóbr kultury, poprzez wykorzystanie systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI)[10].

Wzajemne udostępnianie zbiorów muzealnych

W marcu 2011 r. ustanowiono grupę roboczą ds. wzajemnego udostępniania zbiorów muzealnych w ramach planu prac Rady w dziedzinie kultury na lata 2011-2014[11], w kontekście realizacji europejskiej agendy kultury w dobie globalizacji świata[12]. We

---

5 Dyrektywa Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, Dz.U. L 74 z 27.3.1993, s. 74, zmieniona dyrektywą 96/100/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lutego 1997 r., Dz.U. L 60 z 1.3.1997, s. 59, i dyrektywą 2001/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 2001 r. (Dz.U. L 187 z 10.7.2001, s. 43). Dyrektywa ta została w międzyczasie zastąpiona dyrektywą 2014/60/UE (Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 1). Zob. także przypis 8 poniżej.

6 W celu uzyskania dalszych szczegółowych informacji zob. Czwarte sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy Rady 93/7/EWG, COM(2013)310 z 30.5.2013.

7 COM(2013)311 z 30.5.2013.

8 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (wersja przekształcona) Zob. także przypis 5 powyżej.

9 Dyrektywa 93/7/EWG zawierała załącznik z wykazem kategorii dóbr kultury, który był identyczny z załącznikiem I do rozporządzenia podstawowego; nowa dyrektywa nie zawiera już tego załącznika.

10 System IMI został formalnie ustanowiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylającym decyzję Komisji 2008/49/WE („rozporządzenie w sprawie IMI")

11 (Dz.U. C 325 z 2.12.2010, s. 1)

12 Rezolucja Rady z dnia 16 listopada 2007 r. dotycząca europejskiego planu działań na rzecz kultury (Dz.U. C 287 z 29.11.2007, s. 1).

wrześniu 2012 r. grupa robocza przedstawiła sprawozdanie i zestaw instrumentów umożliwiających praktyczne sposoby ograniczenia kosztów związanych z wzajemnym wypożyczaniem dóbr kultury pomiędzy państwami członkowskimi.

Nielegalny handel dobrami kultury

Komisja sfinansowała badanie „Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne" (badanie na temat zapobiegania nielegalnemu obrotowi dobrami kultury w Unii Europejskiej i zwalczania go)[13], z którego w październiku 2011 r. przedstawiono sprawozdanie końcowe[14]. W sprawozdaniu wskazano na istniejące przeszkody prawne i operacyjne utrudniające zapobieganie nielegalnemu obrotowi dobrami kultury i zwalczanie go, takie jak trudności w wymianie informacji między państwami członkowskimi oraz na potrzebę zorganizowania specjalnego szkolenia dla urzędników celnych, aby potrafili identyfikować podejrzane towary. W sprawozdaniu zaleca się, aby Komisja utworzyła dział koordynacji, który byłby odpowiedzialny za ułatwianie kontaktów między zainteresowanymi organami i organizowanie szkolenia dla urzędników.

W grudniu 2011 r. w konkluzjach Rady w sprawie zapobiegania przestępstwom przeciwko dobrom kultury i zwalczania tych przestępstw[15] zalecono między innymi, aby państwa członkowskie zacieśniły współpracę między organami ścigania, organami władzy zajmującymi się kulturą i prywatnymi organizacjami.

Ponadto w październiku 2012 r. na mocy rezolucji Rady utworzono nieformalną sieć organów ścigania i ekspertów kompetentnych w dziedzinie dóbr kultury (EU CULTNET)[16]. Głównym celem sieci jest usprawnienie wymiany informacji dotyczących zapobiegania nielegalnemu handlowi dobrami kultury, np. pozyskiwanie i wymiana informacji nieoperacyjnych na temat sieci przestępczych podejrzanych o zaangażowanie w nielegalny handel oraz informacji dotyczących przeszkód we współpracy transgranicznej. Władze celne zostały zaproszone do udziału w sieci ze względu na ich kompetencje w zakresie monitorowania i kontrolowania przepływu dóbr kultury przez zewnętrzne granice UE.

W listopadzie 2011 r. Włochy, Malta, Grecja i Cypr, we współpracy z regionalnym biurem łącznikowym ds. wywiadu Światowej Organizacji Celnej i 17 innymi państwami[17], przeprowadziły wspólną operację celną („WOC") COLOSSEUM)[18]. W czasie trwającej 10 dni operacji cztery państwa członkowskie zajęły znajdujące się w nielegalnym obrocie dobra kultury (Włochy, Malta, Grecja i Niderlandy, po jednym zajęciu przez każde z tych państw, w sumie 134 przedmiotów).

Przeprowadzona w pierwszym półroczu 2014 r. WOC ODYSSEUS miała na celu zwalczanie oszustw związanych z dziedzictwem kulturowym w regionie Morza Śródziemnego. Do udziału w operacji zaproszono 19 państw członkowskich[19]. Dwie fazy operacyjne skoncentrowane były na gromadzeniu danych dotyczących

---

13 Sprawozdanie zostało przygotowane dla DG do Spraw Wewnętrznych Komisji na podstawie umowy HOME/2009/ISEC/PR/019-A2.

14 http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/crime_prevention_en.htm.

15 17541/11 ENFOPOL 415 CULT 111 ENFOCUSTOM 143.

16 14232/12 ENFOPOL 292 CULT 116 ENFOCUSTOMS 93.

17 BE, BG, CZ, DE, ES, IT, LU, HU, NL, AT, RO, SK oraz Rosja, Szwajcaria, Turcja, Ukraina i USA

18 10515/1/12 REV 1 ENFOCUSTOMS 45 ENFOPOL 159.

19 BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, MT, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, UK.

wykrywania i zajmowania nielegalnych przesyłek dóbr kultury oraz wzmożonych kontroli. Sprawozdanie końcowe zostanie opublikowane w marcu 2015 r.

W grudniu 2013 r. Rada przyjęła rozporządzenie nakładające ograniczenia na przepływ dóbr kultury wywiezionych z Syrii[20]. Wykaz przedmiotów objętych ograniczeniami jest identyczny z wykazem zawartym w rozporządzeniu podstawowym.

Ponadto Komisja sfinansowała projekt mający na celu stworzenie międzynarodowego centrum monitorowania nielegalnego obrotu dobrami kultury, przedstawiony przez ICOM[21]. Centrum monitorowania utworzone zostało ze względu na brak ujednoliconych statystyk oraz brak dostępnych aktualnych informacji na temat nielegalnego handlu dobrami kultury. Zadaniem centrum monitorowania jest zbieranie informacji z różnych źródeł, a następnie zestawianie ich w pierwszym ogólnym raporcie, który przyczynia się do wymiany informacji między państwami członkowskimi i zwiększenia wiedzy wśród urzędników. Specjalna strona internetowa uruchomiona została w kwietniu 2014 r[22].

3.2. Kontekst międzynarodowy

Najważniejszymi instrumentami w odniesieniu do wywozu dóbr kultury na szczeblu międzynarodowym są konwencja UNESCO z 1970 r.[23] oraz konwencja UNIDROIT z 1995 r.[24]. Konwencja UNESCO z 1970 r. została dotychczas ratyfikowana przez 23 państwa członkowskie UE; ej sygnatariuszami jest obecnie 127 państw. Jedynie 14 państw członkowskich UE ratyfikowało konwencję UNIDROIT z 1995 r.

W marcu 2014 r. rozpoczęto wspólną operację UNESCO-UE mającą na celu powstrzymanie postępującej utraty dziedzictwa kulturowego w Syrii. *Projekt nadzwyczajnej ochrony syryjskiego dziedzictwa kulturowego*[25] ma na celu zwiększenie pomocy technicznej i budowanie potencjału zainteresowanych stron i beneficjentów na szczeblu krajowym, w tym szkolenie funkcjonariuszy policji i służb celnych w Syrii i krajach sąsiadujących.

4. PRAKTYCZNE KWESTIE DOTYCZĄCE ROZPORZĄDZENIA

Pierwotne rozporządzenie wykonawcze (EWG) nr 752/93 zostało uchylone rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1081/2012 („rozporządzenie wykonawcze”). Rozporządzenie to przewiduje trzy rodzaje pozwoleń na wywóz (pozwolenie standardowe, szczególne pozwolenie otwarte i ogólne pozwolenie

---

20 Rozporządzenie Rady (UE) nr 1332/2013 z dnia 13 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. L 335 z 14.12.2013, s. 3).

21 HOME/2011/ISEC/AG/2607.

22 http://obs-traffic.museum/

23 Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury dotycząca środków zakazujących i zapobiegających nielegalnemu przywozowi, wywozowi, i przenoszeniu prawa własności kulturalnej własności dóbr kulturalnych, sporządzona w Paryżu dnia 14 listopada 1970 r.; ratyfikowana przez następujące państwa członkowskie: BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, HU, NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK.

24 Konwencja UNIDROIT o skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dobrach kultury, sporządzona w Rzymie dnia 24 czerwca 1995 r.; ratyfikowana przez następujące państwa członkowskie: DK, EL, ES, HR, IT, CY, LT, HU, PT, RO, SI, SK, FI, SE.

25 http://www.unesco.org/new/en/safeguarding-syrian-cultural-heritage/international-initiatives/emergency-safeguarding-of-syria-heritage/

otwarte) oraz określa zasady ich stosowania. Zgodnie z art. 3 ust. 2 i art. 5 ust. 2 rozporządzenia podstawowego najnowszy wykaz organów upoważnionych do wydawania pozwoleń na wywóz[26] został opublikowany w Dzienniku Urzędowym w marcu 2014 r., a wykaz urzędów celnych upoważnionych do przeprowadzania formalności wywozowych[27] opublikowany został miesiąc wcześniej. Ponadto Komitet ds. Wywozu i Zwrotu Dóbr Kultury ustanowiony na mocy art. 8 rozporządzenia podstawowego spotykał się trzy razy w okresie objętym przeglądem i raz na początku 2014 r.

5. WYKONANIE ROZPORZĄDZENIA PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W UJĘCIU STATYSTYCZNYM

5.1. Stosowanie standardowego pozwolenia w formie określonej w art. 2 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego

Standardowe pozwolenie stosuje się zasadniczo w każdym przypadku wywozu podlegającego przepisom rozporządzenia podstawowego.

W załączniku 1 znajduje się przegląd liczby standardowych pozwoleń na wywóz wystawianych przez poszczególne państwa członkowskie[28]. Łączna ich liczba wzrosła z 21 498 w 2011 r. do 24 564 w 2013 r. (+14 %). Te roczne dane liczbowe są także wyższe niż średnie zgłoszone w poprzednim okresie (2000–2010).

Załącznik 1 pokazuje również, jaki udział w ogólnej liczbie wydanych pozwoleń mają poszczególne państwa członkowskie[28]. Z danych wynika, że wywóz dóbr kultury z UE koncentruje się w dużej mierze w dwóch państwach członkowskich: we Włoszech 37-40 % i w Zjednoczonym Królestwie 33-36 % ogólnej liczby w latach 2011-2013. Następne w kolejności są Francja (12–13 %), Niemcy (4–5 %), Austria (2–3 %), Hiszpania (1–3 %) oraz Portugalia, Niderlandy i Belgia (każde 1 %).

5.2. Stosowanie szczególnego pozwolenia otwartego na wywóz w formie określonej w art. 2 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego

Szczególne pozwolenia otwarte odnoszą się do powtarzalnych operacji czasowego wywozu konkretnych dóbr kultury przez konkretną osobę fizyczną lub organizację.

W załączniku 2 znajduje się przegląd liczby szczególnych pozwoleń na wywóz znajdujących się w obiegu w państwach członkowskich[28]. Całkowita liczba wzrosła z 261 w 2011 r. do 365 w 2013 r. (+ 40 %). Nie można jednakże ustalić wyraźnej tendencji, jako że dane dla poprzedniego okresu (2000–2010) wskazują, że wartości roczne podlegają znacznym wahaniom. W każdym razie liczby te są stosunkowo niskie.

Z przedstawionych danych wynika, że z tego rodzaju pozwoleń korzystało tylko siedem państw członkowskich (Francja, Cypr, Węgry, Niderlandy, Polska, Słowenia i Zjednoczone Królestwo). W największym stopniu korzystały z nich Zjednoczone Królestwo (33 %), Niderlandy (30 %) i Polska (28 % w latach 2011-2013).

---

26 Dz.U. C 72 z 11.3.2014, s. 16 (sprostowanie chorwackiej wersji opublikowane zostało w Dz.U. C 205 z 2.7.2014, s. 27).

27 (Dz.U. C 40 z 11.2.2014, s. 6)

28 Liczby te obejmują dane dostarczone przez 26 państw członkowskich, zob. przypis 4. Porównywalne dane z lat 2000-2010 nie wskazują jednak, że brakujące informacje mogłyby zmienić wnioski wyciągnięte dla badanego okresu.

Załącznik 3 obrazuje liczbę osób fizycznych lub organizacji, którym wydano szczególne pozwolenia otwarte.

5.3. Stosowanie ogólnego pozwolenia otwartego na wywóz w formie określonej w art. 2 ust. 3 rozporządzenia wykonawczego

Ogólne pozwolenia otwarte odnoszą się do przypadków czasowego wywozu takich dóbr kultury, które należą do stałych zbiorów muzeów lub innych instytucji.

Załącznik 4 pokazuje zestawienie liczby ogólnych pozwoleń otwartych będących w obiegu w państwach członkowskich[28]. Ich liczba jest stosunkowo niska (141 pozwoleń w 2011 r., 172 w 2012 r. i 159 w 2013 r.).

W świetle zebranych liczb, tego rodzaju pozwolenia wydawano tylko w pięciu państwach członkowskich (w Bułgarii, Hiszpanii, na Cyprze, w Polsce i w Słowenii). Najwięcej korzystała z nich Hiszpania, gdzie wydano 84 % wszystkich takich pozwoleń.

5.4. Odmowa wydania standardowego pozwolenia na wywóz

Załącznik 5 pokazuje zestawienie liczby wniosków o pozwolenia otwarte będących w obiegu w państwach członkowskich[28].. Jedynie siedem państw członkowskich zgłosiło jakiekolwiek odmowy wydania, a z ogólnej ilości 318 zgłoszonych przypadków, 72 % przypadło na Włochy i 25 % na Hiszpanię.

Głównym powodem odmowy wydania pozwolenia na wywóz był fakt, że dany obiekt uznano w danym państwie członkowskim za narodowe dobro kultury.

Przypadki, w których przedstawiono niekompletny wniosek, nie są ujęte w zgłoszonych danych liczbowych, ponieważ zwykle nie prowadzą one do odmowy, lecz organy wydające pozwolenia dają wnioskodawcom możliwość dostarczenia brakujących dokumentów.

Liczba odmownie rozpatrzonych wniosków o pozwolenie jest w UE bardzo niska w stosunku do całkowitej liczby wydanych pozwoleń (0,4 %). Podobny odsetek stwierdzono w poprzednim okresie (lata 2000-2010).

5.5. Przesyłki uznane za niezgodne z obowiązującymi przepisami

Załącznik 6 przedstawia liczbę przesyłek, w odniesieniu do których stwierdzono niezgodność z obowiązującymi przepisami[29]. Wszystkie państwa członkowskie zgłosiły ogółem 147 takich przypadków w całym trzyletnim okresie. Wynik ten można uznać za bardzo niski w stosunku do całkowitej liczby wydanych pozwoleń (0,2 % ogólnej liczby pozwoleń). W dwóch państwach członkowskich (Francja i Niderlandy) odnotowano największą liczbę przypadków (136 z łącznej liczby 147 przypadków).

Państwa członkowskie wskazują, że przesyłki niezgodne z przepisami były przeważnie wykrywane przez ich organy celne lub policyjne. W zależności od okoliczności związanych z konkretnym przypadkiem i od obowiązujących przepisów ustawodawstwa krajowego, właściwe organy, policja lub władze sądowe wszczynają odpowiednie procedury.

[29] Liczby te obejmują dane z 25 państw członkowskich (BG, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK).

6. NADCHODZĄCE WYZWANIA

W okresie objętym przeglądem odbyły się szczegółowe dyskusje na temat kilku podstawowych zagadnień mających wpływ na przyszłość istniejącego systemu. Posiedzenia komitetu stały się dogodną platformę dla wymiany pomysłów i zachęcania do działań.

6.1. Wykorzystanie systemów elektronicznych

W przytłaczającej większości państw członkowskich nie ma wciąż możliwości wystąpienia o pozwolenie na wywóz za pomocą formularza elektronicznego. Z wyjątkiem Hiszpanii nawet w tych państwach członkowskich, w których wypełnienie formularza elektronicznego jest możliwe, sam wniosek musi być złożony w formie papierowej. Zezwolenie elektroniczne nie są zatem również dostępne we wszystkich państwach członkowskich za wyjątkiem Hiszpanii. W Hiszpanii pozwolenie uzyskane drogą elektroniczną musi być w celu przedstawienia organom celnym wydrukowane lub pobrane drogą elektroniczną.

Możliwość opracowania na szczeblu UE elektronicznego systemu do celów wydawania pozwoleń na wywóz była w trakcie badanego okresu szeroko omawiana. W 2011 r. Francja zaproponowała zbadanie możliwości wprowadzenia usługi on-line, która mogłaby być połączona z krajowymi systemami odprawy celnej. W 2012 r. odbyło się w tej sprawie spotkanie z udziałem 8 państw członkowskich.

Państwa członkowskie uzgodniły, że ewentualny przyszły rozwój wspólnej bazy danych może przynieść znaczące korzyści, które zdecydowanie przeważą nad oczekiwanymi potencjalnymi problemami. Podkreślono jednak, że brak na to środków finansowych.

Biorąc pod uwagę istniejące ograniczenia, Komisja stwierdziła, że projekt nie jest jeszcze wystarczająco dojrzały, ale wezwała Francję, Włochy i Zjednoczone Królestwo (największych emitentów pozwoleń) do wypracowania bardziej konkretnych pomysłów. Te trzy państwa członkowskie współpracowały w tej dziedzinie i powinny przedstawić swoje wnioski w najbliższej przyszłości.

6.2. Interpretacja kategorii dóbr kultury

Nie zawsze łatwo jest zakwalifikować określone przedmioty do jednej z kategorii dóbr kultury wymienionych w załączniku I do rozporządzenia podstawowego. Różne państwa członkowskie mogą w tym zakresie podejmować różne decyzje. Tekst opisujący poszczególne kategorie jest czasami niejasny i w związku z tym możliwe są różne interpretacje.

W następstwie dyskusji na posiedzeniach Komisji uzgodniono, że powołana zostanie grupa robocza, która zajmie się wykładnią kategorii i która składać się będzie z przedstawicieli pewnej liczby państw członkowskich i Komisji. Grupa robocza otrzymała za zadanie opracowanie wytycznych dotyczących interpretacji kilku problematycznych kategorii, które obejmowałyby również konkretne rodzaje przedmiotów stwarzających szczególne trudności klasyfikacyjne (monety, ikony, skamieliny). Grupa robocza spotkała się dwa razy w 2013 r.; pracowała ona również w podgrupach i w drodze wymiany korespondencji.

Grupa robocza doszła do wniosku, że jednolita interpretacja nie rozwiązuje wszystkich problemów. Zamiast tego należałoby dokonać ponownej interpretacji niektórych kategorii, pewne z nich usunąć, a inne ewentualnie dodać. Przyznając, że

fakt zmiany załącznika I oznaczałby zmianę całego rozporządzenia, grupa robocza zdecydowała, że będzie się zajmować jedynie interpretacją i wskazała po prostu na pewne aspekty, które należałoby zmienić: klasyfikację ikon, klasyfikację pojedynczych monet i poszczególnych obiektów paleontologicznych, definicję „kolekcji" oraz zakres kategorii 15.

6.3. Współpraca organów

Właściwe wdrożenie rozporządzenia podstawowego wymaga udziału różnych organów, nie tylko władz odpowiedzialnych za sprawy kultury i służb celnych, ale także policji. Niezwykle istotne jest, by władze otwarcie i aktywnie współpracowały, a także rozumiały punkt widzenia, ograniczenia i potrzeby drugiej strony.

Na kwestię tę zwracano szczególną uwagę w dyskusjach na forum Komitetu. Inicjatywa zapoczątkowana została przez Austrię prezentacją istotnych przepisów celnych. Następnie Niderlandy, Węgry i Włochy przedstawiły przykłady dobrej współpracy między organami na wszystkich szczeblach. Wszystkie państwa członkowskie zostały poproszone o przedstawienie swoich doświadczeń, aby w ten sposób przyczynić się do lepszego wzajemnego zrozumienia.

Prezentacje pokazały, że współpraca między organami w Niderlandach, na Węgrzech i we Włoszech ma charakter ramowy lub opiera się na wielostronnych porozumieniach między właściwymi ministerstwami. Współpraca polega na specjalnych szkoleniach dla funkcjonariuszy celnych, wymianie informacji w odniesieniu do wskaźników i profili ryzyka, udziale we wspólnych operacjach wykrywania nielegalnych towarów i pomocy w identyfikacji dóbr kultury.

Inicjatywa ta kontynuowana będzie w przyszłości, co może prowadzić do wypracowania zbioru najlepszych praktyk. Pojawił się również konsensus co do konieczności ustanowienia instrumentów umożliwiających skuteczną współpracę między właściwymi organami z różnych państw członkowskich.

6.4. Adekwatność progów finansowych

W załączniku I do rozporządzenia podstawowego określono progi finansowe mające zastosowanie do większości wymienionych w tym załączniku kategorii[30] dóbr kultury. W przypadku przedmiotów należących do tych kategorii, pozwolenie na wywóz jest wymagane tylko w przypadku, gdy ich wartość osiąga odpowiedni próg finansowy,

W opinii większości państw członkowskich te progi finansowe są zbyt wysokie i powinny zostać obniżone. Państwa te twierdzą, że rozporządzenie nie spełnia swojej roli w ochronie ich dziedzictwa narodowego z powodu zbyt wysokich progów. Częściowo tłumaczy to bardzo ograniczone korzystanie z rozporządzenia w wielu państwach członkowskich[31].

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia podstawowego, stawki określone w załączniku I powinny być poddawane regularnym przeglądom i aktualizacji na podstawie wskaźników ekonomicznych i walutowych. Przepis ten nie pasuje już do obecnej

---

30 z wyjątkiem kategorii 1 (obiekty archeologiczne), 2 (pomniki rozebrane na części), 9 (inkunabuły i manuskrypty) i 12 (archiwa).

31 Praktycznie wszystkie państwa członkowskie, które przystąpiły do UE od 2004 r., uważają te progi finansowe za zbyt wysokie.

sytuacji w UE. Gdyby rozporządzenie miało zostać zmienione, większość państw członkowskich opowiedziałaby się za obniżeniem obowiązujących progów.

6.5. Przywóz dóbr kultury do UE

Na różnych forach wyrażono obawy co do braku instrumentu kontroli przywozu dóbr kultury do UE, która to kwestia wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji UE.

W związku z powyższym UE nałożyła ograniczenia na przywóz dóbr kultury z Iraku[32] i Syrii[33]. Rozporządzenie (WE) nr 1210/2003 zakazuje przywozu, wywozu i obrotu handlowego irackimi dobrami kultury, jeśli dane artykuły zostały nielegalnie usunięte z Iraku wbrew woli ich prawowitych właścicieli lub z naruszeniem irackich przepisów. Podobnie rozporządzenie (UE) nr 1332/2013 zakazuje przywozu, wywozu i transferu syryjskich dóbr kultury, jeżeli istnieją podstawy, aby podejrzewać, że dobra te zostały usunięte bez zgody ich prawowitego właściciela lub z naruszeniem prawa syryjskiego lub międzynarodowego. Kategorie towarów, do których odnoszą się niniejsze przepisy, zostały wymienione w załącznikach do tych rozporządzeń, które odpowiadają załącznikowi I do rozporządzenia podstawowego. W dniu 12 października 2012 r. 13 przedmiotów archeologicznych z Iraku zajętych zostało przez francuskich funkcjonariuszy celnych.

7. PODSUMOWANIE

Z systemu, który pierwotnie utworzony został dla 12 państw członkowskich i wdrożony w 1993 r. do celów kontroli wywozu dóbr kultury na granicach zewnętrznych UE, państwa członkowskie korzystały w różnym stopniu. Wielkość i znaczenie narodowego dziedzictwa kultury poszczególnych krajów, a także odpowiedni rozwój ich rynku dzieł sztuki, w znacznej mierze determinowały korzystanie przez państwa członkowskie z tego systemu.

Podczas gdy znaczna większość państw członkowskich uważa istniejące przepisy za pożyteczne, widzą one także potrzebę praktycznych ulepszeń. Liczne obecne i przyszłe inicjatywy powinny przyczynić się do lepszego funkcjonowania systemu. Dobra współpraca wszystkich podmiotów na wszystkich szczeblach ma kluczowe znaczenie dla urzeczywistnienia tego celu.

* * *

Komisja zwraca się do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z prośbą o przyjęcie do wiadomości niniejszego sprawozdania.

---

[32] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1210/2003 z dnia 7 lipca 2003 r. dotyczące niektórych szczególnych ograniczeń w stosunkach gospodarczych i finansowych z Irakiem oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2465/96 (Dz.U. L 169 z 8.7.2003, s. 6).

[33] Zob. przypis nr 20 powyżej.