EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.4.2015
COM(2015) 144 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 af 18. december 2008 om udførsel af kulturgoder

1. januar 2011 – 31. december 2013

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 af 18. december 2008 om udførsel af kulturgoder

1. januar 2011 – 31. december 2013

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Sammenfatning 4
2. Indledning 5
3. Forordningens kontekst 5
3.1. Den europæiske kontekst 5
3.2. International kontekst 8
4. Den praktiske anvendelse af forordningen 8
5. Statistiske oplysninger om medlemsstaternes gennemførelse 9
5.1. Brug af standardtilladelsen som fastsat i artikel 2, stk. 1, i gennemførelsesforordningen 9
5.2. Brug af den specifikke åbne tilladelse som fastsat i artikel 2, stk. 2, i gennemførelsesforordningen 9
5.3. Brug af den generelle åbne tilladelse som fastsat i artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesforordningen 9
5.4. Afslag på udstedelse af standardtilladelser 10
5.5. Forsendelser, der ikke var i overensstemmelse med reglerne 10
6. Udfordringer i fremtiden 10
6.1. Anvendelse af elektroniske systemer 10
6.2. Fortolkning af kategorierne af kulturgoder 11
6.3. Samarbejde mellem myndigheder 11
6.4. De finansielle tærsklers tilstrækkelighed 12
6.5. Indførsel af kulturgoder i EU 12
7. Konklusioner 13

Sammenfatning

Denne rapport om gennemførelse af forordning (EF) nr. 116/2009 om udførsel af kulturgoder ("grundforordningen") indeholder oplysninger om anvendelsen af udførselstilladelser til kulturgoder inden for den ramme, som skabes af grundforordningen og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1081/2012. Rapporten bygger på oplysninger, som medlemsstaterne har angivet som svar på et spørgeskema om anvendelsen af udførselstilladelser. Den dækker perioden 2011-2013 men medtager også visse udviklinger fra begyndelsen af 2014.

De indberettede tal vedrører tre former for udførselstilladelser: standardtilladelser, specifikke åbne tilladelser og generelle åbne tilladelser.

Det samlede antal standardtilladelser, som blev udstedt i perioden 2011-2013, var 24 564. Det er først og fremmest Det Forenede Kongerige og Italien, der gør brug af denne form for tilladelse.

Specifikke åbne tilladelser omfatter en bestemt persons eller organisations gentagne midlertidige udførsel af et bestemt kulturgode. I den undersøgte periode blev der udstedt 946 specifikke åbne tilladelser til i alt 588 personer eller organisationer. Mere end 90 % af disse tilladelser blev udstedt af Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Polen.

Generelle åbne tilladelser dækker enhver midlertidig udførsel af de kulturgoder, der udgør en del af et museums eller en anden institutions permanente samling. I den undersøgte periode blev sådanne tilladelser udstedt i alt 472 gange af fem medlemsstater, hvoraf Spanien tegnede sig for 84 % af det samlede antal.

Der blev givet afslag på ansøgninger om standardtilladelser 318 gange. Den mest almindelige årsag var, at det pågældende kulturgode blev betragtet som en national skat. I 147 tilfælde var forsendelserne ikke i overensstemmelse med reglerne. Frankrig og Nederlandene stod for langt de fleste tilfælde med i alt 93 %.

Rapporten omfatter også oplysninger om eksisterende initiativer og fremtidige udfordringer såsom en mulig oprettelse af en online database over udstedte udførselstilladelser med grænseflade til de nationale toldbehandlingssystemer, fortolkningen af problematiske kategorier af kulturgoder opført i bilag 1 til grundforordningen, myndighedernes samarbejde, de finansielle tærsklers tilstrækkelighed og manglende kontrol ved indførsel af kulturgoder.

1. INDLEDNING

I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 116/2009[1] af 18. december 2008 om udførsel af kulturgoder (kodificeret udgave) (i det følgende benævnt "grundforordningen") kan udførsel af visse kulturgoder til lande uden for EU's toldområde kun finde sted mod forelæggelse af en udførselstilladelse. Forordningen sikrer også, at udførsel af kulturgoder er underlagt en ensartet kontrol ved EU's ydre grænser. Bilag I indeholder oplysninger om kategorierne af såvel som alders- og/eller værdikrav til de kulturgoder, der skal omfattes af grundforordningen.

Udførselstilladelser udstedes af en kompetent myndighed i den medlemsstat, hvor det pågældende kulturgode lovligt befinder sig. Toldkontrollen sikrer, at kun de kulturgoder, der er ledsaget af en gyldig udførselstilladelse, kan forlade EU's toldområde. Dette skal sikre et højt niveau af beskyttelse af kulturgoder på det indre marked.

I følge grundforordningen skal Kommissionen regelmæssigt sende Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg en rapport om forordningens gennemførelse. Den første rapport[2] blev fremsendt i 2000 under Rådets forordning nr. 3911/92, mens den anden rapport[3] blev fremsendt i 2011 i henhold til artikel 10 i grundforordningen.

Med udgangspunkt i godt og vel 20 års erfaring med at gennemføre forordningerne om udførsel af kulturgoder dækker denne rapport en treårig periode fra den 1. januar 2011 til den 31. december 2013, men den medtager også visse udviklinger fra begyndelsen af 2014.

Rapporten bygger på oplysninger, som medlemsstaterne har indsendt som svar på et spørgeskema, herunder statistiske oplysninger om anvendelsen af tilladelserne[4]. Den afspejler det betydelige arbejde, der har fundet sted i samarbejde med medlemsstaterne i den nævnte periode.

2. FORORDNINGENS KONTEKST

2.1. Den europæiske kontekst

Den ordning, der er indført på EU-plan ved Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 vedrørende udførsel af kulturgoder, supplerer andre instrumenter og initiativer, der sigter på at beskytte kulturgenstande. Nedenfor fremhæves et par eksempler på relaterede EU-tiltag.

---

1 Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 af 18. december 2008 om udførsel af kulturgoder (kodificeret udgave) (EUT L 39 af 10.2.2009, s. 1). Denne forordning trådte i stedet for Rådets forordning (EØF) nr. 911/92 af 9. december 1992 om udførsel af kulturgoder (EFT L 395 af 31.12.1992, s. 1), der havde været gældende siden 30. marts 1993.

2 Beretning fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg om gennemførelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 3911/92 om udførsel af kulturgoder og Rådets direktiv 93/7/EØF om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (KOM(2000) 325 af 25.5.2000).

3 Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om gennemførelse af Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 af 18. december 2008 om udførsel af kulturgoder, 1. januar 2000 - 31. december 2010 (KOM(2011)382 af 27.6.2011).

4 Der er modtaget oplysninger fra 26 medlemsstater (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).

Tilbagelevering af kulturgoder

I 2009 nedsatte Kommissionen en ad hoc-arbejdsgruppe under udvalget om udførsel og tilbagelevering af kulturgoder (i det følgende benævnt "udvalget"), som skulle identificere problemer i forbindelse med anvendelse af Rådets direktiv 93/7/EØF[5] og fremsætte forslag til løsninger. I 2011 konkluderede gruppen, at direktivet burde revideres med henblik på at gøre det til et mere effektivt instrument til at sikre tilbagelevering af nationale skatte. Den konkluderede ligeledes, at der bør indføres mekanismer til forbedring af det administrative samarbejde og kommunikationen mellem de centrale myndigheder. Konklusionerne blev bekræftet i Kommissionens fjerde rapport om vurdering af gennemførelsen af Rådets direktiv 93/7/EØF[6].

Efter at have foretaget en offentlig høring og en konsekvensanalyse fremlagde Kommissionen sit forslag om omarbejdning af direktiv 93/7/EØF den 30. maj 2013[7]. Det førte den 15. maj 2014 til vedtagelsen af direktiv 2014/60/EU[8] De nye bestemmelser anvendes fra den 19. december 2015.

Det nye direktiv muliggør tilbagelevering af kulturgoder[9], som medlemsstaterne anser for at være nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, således at medlemsstaternes kulturarv beskyttes på mere effektiv vis. De centrale myndigheder, som er ansvarlige for gennemførelsen af direktivet i medlemsstaterne, skal med henblik herpå samarbejde og udveksle oplysninger om kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område. Det skal ske ved at gøre brug af informationssystemet for det indre marked (IMI)[10].

Samlingernes mobilitet

I henhold til sin arbejdsplan for kultur (2011-2014)[11] og inden for rammerne af gennemførelsen af en europæisk kulturdagsorden[12] nedsatte Rådet i marts 2011 en arbejdsgruppe om samlingers mobilitet. I september 2012 udarbejdede arbejdsgruppen en rapport og en række praktiske værktøjer til at reducere omkostningerne ved lån og udlån af kulturgoder medlemsstaterne imellem.

Handel med kulturgoder

---

5 Rådets direktiv 93/7/EØF af 15. marts 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (EFT L 74 af 27.3.1993, s. 74), ændret ved Rådets og Europa-Parlamentets direktiv 96/100/EF af 17. februar 1997 (EFT L 60 af 1.3.1997, s. 59) og ved Rådets og Europa-Parlamentets direktiv 2001/38/EF af 5. juni 2001 (EFT L 187 af 10.7.2001, s. 43). Direktivet er i mellemtiden blevet erstattet af direktiv 2014/60/EU (EUT L 159 af 28.5.2014, s. 1). Jf. også nedenstående fodnote 8.

6 For yderligere oplysninger se Fjerde rapport om gennemførelsen af Rådets direktiv 93/7/EØF, COM(2013) 310 af 30.5.2013.

7 COM(2013) 311 af 30.5.2013.

8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/60/EU af 15. maj 2014 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 (omarbejdning). Jf. også ovenstående fodnote 5.

9 Direktiv 93/7/EØF indeholdt et bilag med en liste over de kategorier af kulturgoder, der svarer til bilag I i grundforordningen. Dette bilag findes ikke i det nye direktiv.

10 Informationssystemet for det indre marked (IMI) blev formelt indført ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1024/2012 af 25. oktober 2012 om administrativt samarbejde via informationssystemet for det indre marked og om ophævelse af Kommissionens beslutning 2008/49/EF ("IMI-forordningen").

11 EUT C 325 af 2.12.2010, s. 1.

12 Rådets resolution af 16. november 2007 om en europæisk kulturdagsorden (EUT C 287 af 29.11.2007, s. 1).

Kommissionen finansierede en undersøgelse om forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgoder[13]. Den endelige rapport herom blev fremlagt i oktober 2011[14]. Rapporten indkredsede de nuværende lovgivningsmæssige og operationelle hindringer for at forebygge og bekæmpe ulovlig handel med kulturgoder, såsom vanskelighederne ved at udveksle oplysninger mellem medlemsstaterne og behovet for særlig uddannelse af toldmedarbejdere, så de bliver i stand til at opdage mistænkelige varer. Rapporten anbefalede, at Kommissionen skulle oprette et koordineringskontor med ansvar for at skabe kontakt mellem de berørte myndigheder og for at uddanne toldmedarbejdere.

I sine konklusioner af december 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgoder[15] anbefalede Rådet bl.a., at medlemsstaterne styrkede samarbejdet mellem retshåndhævelsespersonalet, kulturmyndighederne og de private organisationer.

I oktober 2012 blev der ved Rådets resolution endvidere oprettet et uformelt retshåndhævelses- og ekspertisenetværk inden for kulturgoder (EU CULTNET)[16]. Hovedformålet med netværket er at forbedre udvekslingen af oplysninger i forbindelse med forebyggelse af ulovlig handel med kulturgoder, såsom udveksling af ikke-operative oplysninger om kriminelle netværk, der mistænkes for at være involveret i ulovlig handel, og oplysninger om forhindringerne for et grænseoverskridende samarbejde. Toldmyndighederne blev inviteret til at deltage i netværket grundet deres kompetencer inden for overvågning af og kontrol med kulturgodernes bevægelighed på tværs af EU's ydre grænser.

I november 2011 gennemførte Italien, Malta, Grækenland og Cypern den fælles toldaktion COLOSSEUM[17] i samarbejde med Verdenstoldorganisationens "Regional Intelligence Liaison Office" (RILO WE) og med deltagelse af 17 andre lande[18]. I løbet af de ti dage, aktionen varede, beslaglagde fire medlemsstater ulovlige kulturgoder (Italien, Malta, Grækenland og Nederlandene foretog hver en beslaglæggelse af i alt 134 genstande).

Den fælles toldaktion ODYSSEUS, som løb af stablen i første halvår af 2014, var målrettet svindel med kulturgenstande i Middelhavsområdet. 19 medlemsstater[19] var inviteret til at deltage i aktionen. De to operationelle faser var koncentreret om at indsamle data i forbindelse med opdagelse og beslaglæggelse af ulovlige forsendelser af kulturgoder og om at skærpe kontrollen. Den endelige rapport vil blive offentliggjort i marts 2015.

I december 2013 vedtog Rådet en forordning om indførelse af restriktioner mod ind- og udførsel af kulturgoder, der er fjernet fra Syrien[20]. Listen over genstande, som er underlagt restriktioner, er identisk med listen i grundforordningen.

---

13 Rapporten blev udarbejdet for Kommissionens GD for Indre Anliggender under kontrakt 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 10515/1/12 REV 1 ENFOCUSTOMS 45 ENFOPOL 159.

18 BE, BG, CZ, DE, ES, IT, LU, HU, NL, AT, RO, SK, og Rusland, Schweiz, Tyrkiet, Ukraine og USA.

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

20 Rådets forordning (EU) nr. 1332/2013 af 13. december 2013 om ændring af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 335 af 14.12.2013, s. 3).

Kommissionen har også finansieret et projekt om etablering af et internationalt organ for overvågning af ulovlig handel med kulturgoder, som blev præsenteret af ICOM[21]. Organet blev skabt som reaktion på manglen på centrale statistikker og tilgængelige pålidelige oplysninger om ulovlig handel med kulturgoder. Organet har til opgave at indsamle oplysninger fra forskellige kilder og til sidst samle dem i den første generelle rapport, som bidrager til informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne og øger viden blandt toldmedarbejderne. Det særlige websted blev lanceret i april 2014[22].

2.2. International kontekst

På internationalt plan er de mest relevante instrumenter i forbindelse med udførsel af kulturgoder UNESCO-konventionen af 1970[23] og UNIDROIT-konventionen af 1995[24]. UNESCO-konventionen af 1970 er indtil videre blevet ratificeret af 23 EU-medlemsstater, og antallet af deltagende stater er til dato 127. Kun 14 EU-medlemsstater har ratificeret UNIDROIT-konventionen af 1995.

En fælles aktion mellem UNESCO og EU blev lanceret i marts 2014 med henblik på at sætte en stopper for det igangværende tab af Syriens kulturarv. Projektet *Emergency Safeguarding of the Syrian Heritage*[25] sigter på at styrke den tekniske bistand og kapacitetsopbygningen for nationale interessenter og modtagere, herunder uddannelse af politi- og toldpersonale i Syrien og i de tilstødende lande.

3. DEN PRAKTISKE ANVENDELSE AF FORORDNINGEN

Den oprindelige gennemførelsesforordning (EØF) nr. 752/93 blev ophævet ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1081/2012 ("gennemførelsesforordningen"). Denne forordning omfatter tre former for udførselstilladelser (standardtilladelser, specifikke åbne tilladelser og generelle åbne tilladelser) og fastsætter bestemmelser for deres anvendelse. I overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, og artikel 5, stk. 2, i grundforordningen er den nyeste liste over myndigheder, der har bemyndigelse til at udstede udførselstilladelser[26], blevet offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende i marts 2014, mens listen over de toldkontorer, der har bemyndigelse til at udføre formaliteterne i forbindelse med udførsel af kulturgoder[27], blev offentliggjort en måned tidligere. Derudover mødtes udvalget om udførsel og tilbagelevering af kulturgoder, som er oprettet ved artikel 8 i grundforordningen, tre gange i den undersøgte periode og én gang i starten af 2014.

---

21 HOME/2011/ISEC/AG/2607.

22 http://obs-traffic.museum/.

23 UNESCO-konvention om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande, Paris, den 14. november 1970 ratificeret af følgende medlemsstater: BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, HU, NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK.

24 UNIDROIT-konventionen om stjålne og ulovligt eksporterede kulturgenstande, Rom, den 24. juni 1995 ratificeret af følgende medlemsstater: 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/

26 EUT C 72 af 11.3.2014, s. 16 (den berigtigede kroatiske udgave blev offentliggjort i EUT C 205 af 2.7.2014, s. 27).

27 EUT C 40 af 11.2.2014, s. 6.

4. STATISTISKE OPLYSNINGER OM MEDLEMSSTATERNES GENNEMFØRELSE

4.1. Brug af standardtilladelsen som fastsat i artikel 2, stk. 1, i gennemførelsesforordningen

Der anvendes normalt en standardtilladelse til alle udførsler i henhold til grundforordningen.

Bilag 1 giver et overblik over antallet af standardtilladelser udstedt af medlemsstaterne[28]. Det samlede antal steg fra 21 498 i 2011 til 24 564 i 2013 (+ 14 %). Disse årlige tal er også højere end det indberettede gennemsnit for den forudgående periode (2000-2010).

Bilag 1 viser også, hvor stor en andel af det samlede antal udstedte tilladelser de forskellige medlemsstater tegner sig for[28]. Tallene viser, at udførslen af kulturgoder fra EU hovedsageligt foregår fra to medlemsstater, nemlig Italien med 37-40 % og Det Forenede Kongerige med 33-36 % af det samlede antal i perioden 2011-2013. De to lande efterfølges af Frankrig (12-13 %), Tyskland (4-5 %), Østrig (2-3 %) og Spanien (1-3 %) samt Portugal, Nederlandene og Belgien med hver 1 %.

4.2. Brug af den specifikke åbne tilladelse som fastsat i artikel 2, stk. 2, i gennemførelsesforordningen

En specifik åben tilladelse omfatter en bestemt persons eller organisations gentagne midlertidige udførsel af et bestemt kulturgode.

Bilag 2 giver et overblik over antallet af specifikke åbne tilladelser, som var i omløb i medlemsstaterne[28]. Det samlede antal steg fra 261 i 2011 til 365 i 2013 (+ 40 %). Der er dog ikke tale om en klar tendens, eftersom data fra den forudgående periode (2000-2010) viser, at de årlige tal svinger betydeligt. Under alle omstændigheder er tallene relativt lave.

Tallene afslører, at kun syv medlemsstater (Frankrig, Cypern, Ungarn, Nederlandene, Polen, Slovenien og Det Forenede Kongerige) har gjort brug af denne form for tilladelse. Tilladelsen bruges mest af Det Forenede Kongerige, Nederlandene og Polen (med henholdsvis 33 %, 30 % og 28 % af det samlede antal i perioden 2011-2013).

Bilag 3 viser antallet af personer eller organisationer, der var i besiddelse af en specifik åben tilladelse.

4.3. Brug af den generelle åbne tilladelse som fastsat i artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesforordningen

En generel åben tilladelse dækker enhver midlertidig udførsel af de kulturgoder, der udgør en del af et museums eller en anden institutions permanente samling.

Bilag 4 giver et overblik over antallet af generelle åbne tilladelser, der cirkulerer i medlemsstaterne[28]. Mængden er relativt lav (141 tilladelser i 2011, 172 i 2012 og 159 i 2013).

---

[28] Tallene omfatter data fra 26 medlemsstater, se fodnote 4. De sammenlignelige tal fra 2000-2010 tyder imidlertid ikke på, at de manglende data ville ændre de konklusioner, der er draget for den undersøgte periode.

Det fremgår, at kun fem medlemsstater (Bulgarien, Spanien, Cypern, Polen og Slovenien) har gjort brug af denne type tilladelse. Spanien tegner sig for 84 % af det samlede antal og er dermed den største bruger.

4.4. Afslag på udstedelse af standardtilladelser

Bilag 5 giver et overblik over antallet af ansøgninger om standardtilladelser, som er blevet afvist af de kompetente myndigheder[28]. Kun syv medlemsstater har rapporteret om afslag, og ud af det samlede antal på 318 sager, stod Italien for 72 % og Spanien for 25 %.

Den primære årsag til afslag var, at den genstand, der skulle udføres, bliver betragtet som en national skat i den pågældende medlemsstat.

Antallet af sager, hvor der blev fremsendt ufuldstændige ansøgninger, er ikke omfattet af de indberettede tal, eftersom disse sager som regel ikke fører til et afslag; de udstedende myndigheder giver derimod ansøgerne mulighed for at fremlægge den manglende dokumentation.

Antallet af afviste ansøgninger om tilladelser i EU er meget lavt sammenlignet med det samlede antal udstedte tilladelser (0,4 %). I den forudgående periode (2000-2010) var andelen tilsvarende.

4.5. Forsendelser, der ikke var i overensstemmelse med reglerne

Bilag 6 viser antallet af forsendelser, der ikke var i overensstemmelse med gældende regler[29]. Medlemsstaterne indberettede i alt 147 tilfælde i den 3-årige periode, hvilket er et meget lavt tal sammenlignet med det samlede antal udstedte tilladelser (svarende til 0,2 % af det samlede antal tilladelser). To medlemsstater (Frankrig og Nederlandene) tegnede sig for de fleste tilfælde (136 ud af i alt 147 tilfælde).

Medlemsstaterne oplyste, at forsendelser, der ikke var i overensstemmelse med reglerne, generelt blev sporet af deres told- eller politimyndigheder. Afhængigt af omstændighederne og af den gældende nationale lovgivning fulgte de kompetente myndigheder, politi- og retsmyndighederne op herpå.

5. UDFORDRINGER I FREMTIDEN

I den undersøgte periode blev der ført dybdegående drøftelser om en række vigtige emner, som har betydning for den eksisterende ordnings fremtid. Møderne i udvalget var en passende platform for udveksling af idéer og iværksættelse af nye tiltag.

5.1. Anvendelse af elektroniske systemer

I langt størstedelen af medlemsstaterne er det stadig ikke muligt at indgive ansøgninger om udførselstilladelser i elektronisk form. Med undtagelse af Spanien skal den faktiske ansøgning, selv i de medlemsstater, hvor der findes elektroniske formularer, indsendes i papirudgave. Det er derfor, med undtagelse af Spanien, heller ikke alle medlemsstater, der har elektroniske tilladelser. I Spanien skal den opnåede elektroniske tilladelse ikke desto mindre også printes ud eller downloades, så den kan forelægges for toldmyndighederne.

[29] Tallene omfatter data fra 25 medlemsstater (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).

Muligheden for at udvikle et elektronisk system på EU-niveau for udstedelse af udførselstilladelser blev i vid udstrækning drøftet i den undersøgte periode. I 2011 foreslog Frankrig at se på muligheden for indførelse af en onlinetjeneste med grænseflade til de nationale toldbehandlingssystemer. Der blev afholdt et møde om emnet i 2012 med deltagelse af otte medlemsstater.

Medlemsstaterne aftalte, at den mulige fremtidige udvikling af en fælles database ville kunne give betydelige fordele, som klart ville opveje eventuelle problemer. Den manglende finansiering blev dog fremhævet.

De nuværende begrænsninger taget i betragtning konkluderede Kommissionen, at projektet stadig ikke var modent. Den opfordrede dog Frankrig, Italien og Det Forenede Kongerige (som er de lande, der udsteder flest tilladelser) til at fortsætte med at udvikle mere konkrete idéer. Disse medlemsstater har arbejdet sammen om emnet og vil snart fremlægge deres resultater.

5.2. Fortolkning af kategorierne af kulturgoder

Det er ikke altid nemt at placere specifikke genstande i en af de kategorier af kulturgoder, som er opført i bilag I til grundforordningen. Medlemsstaterne kan i den forbindelse træffe forskellige beslutninger. Den tekst, som beskriver hver af kategorierne er visse steder uklar og giver derfor mulighed for forskellige fortolkninger.

Efter drøftelser på udvalgets møder blev det besluttet at oprette en arbejdsgruppe om fortolkning af kategorier. Arbejdsgruppen består af repræsentanter fra en række medlemsstater og fra Kommissionen. Arbejdsgruppen fik til opgave at udarbejde retningslinjer for fortolkning af visse problematiske kategorier, der omfatter specifikke genstande, som det kan være særligt svært at kategorisere (mønter, ikoner, fossiler). Arbejdsgruppen mødtes to gange i 2013; den arbejdede også i undergrupper og gennem skriftlig udveksling.

Arbejdsgruppen konkluderede, at en fælles fortolkning ikke vil løse alle problemer. Derimod kan det blive nødvendigt at ændre ordlyden af visse kategorier, fjerne en kategori eller tilføje en ny. I erkendelsen af, at ændring af bilag I vil indebære en revidering af hele forordningen, aftalte arbejdsgruppen at fortsætte arbejdet med fortolkningen og nøjes med at fremhæve visse aspekter, som bør revideres: klassificeringen af ikoner, klassificeringen af mønter og af enkelte palæontologiske genstande, definitionen af begrebet "samlinger" og kategori 15's anvendelsesområde.

5.3. Samarbejde mellem myndigheder

Korrekt gennemførelse af grundforordningen kræver, at både kulturmyndighederne, toldmyndighederne og politiet bidrager. Det er afgørende, at myndighederne samarbejder åbent og aktivt, og at de forstår hinandens synspunkter, begrænsninger og behov.

Dette emne blev prioriteret i udvalgets drøftelser. Initiativet blev lanceret med Østrigs fremlæggelse af den relevante toldlovgivning. Efterfølgende fremlagde Nederlandene, Ungarn og Italien eksempler på godt samarbejde mellem myndigheder på alle niveauer. Alle medlemsstater blev opfordret til at dele deres erfaringer og således bidrage til en bedre forståelse af emnet.

Præsentationerne viste, at samarbejdet mellem myndighederne i Nederlandene, Ungarn og Italien er baseret på rammeaftaler eller multilaterale aftaler mellem de kompetente ministerier. Samarbejdet har form af særlig uddannelse af

toldmedarbejdere, udveksling af oplysninger om risikoindikatorer eller risikoprofiler, deltagelse i fælles aktioner med det formål at opdage ulovlig handel med kulturgoder og bistand i forbindelse med identificering af kulturgoder.

Der vil blive arbejdet videre med dette initiativ i fremtiden, hvilket muligvis vil føre til fastsættelse af bedste praksis på området. Der er enighed om behovet for at udvikle instrumenter, der muliggør et effektivt samarbejde mellem de kompetente myndigheder i de forskellige medlemsstater.

5.4. De finansielle tærsklers tilstrækkelighed

Bilag I til grundforordningen fastsætter de finansielle tærskler, der er gældende for de fleste kategorier[30] af kulturgoder, som er opført i bilaget. For genstande, der falder inden for disse kategorier, er en udførselstilladelse kun påkrævet, hvis deres værdi når den pågældende tærskel.

Størstedelen af medlemsstaterne mener, at de finansielle tærskler er for høje og bør sænkes. Medlemsstaterne hævder, at forordningen ikke gør det, den skal, nemlig beskytte deres nationale kulturarv, pga. de alt for høje tærskler. Det forklarer delvist, hvorfor mange medlemsstater kun har gjort begrænset brug af forordningen[31].

Ifølge grundforordningens artikel 10 skal beløbene anført i bilag I revideres regelmæssigt og eventuelt ajourføres på baggrund af økonomiske og monetære indekstal. Denne bestemmelse er ikke længere tilpasset situationen i EU. Hvis forordningen skulle blive revideret, ville langt de fleste medlemsstater være for en sænkning af de eksisterende tærskler.

5.5. Indførsel af kulturgoder i EU

I forskellige fora er der udtrykt bekymring om, at der mangler et instrument til kontrol med indførslen af kulturgoder i EU, hvilket er et spørgsmål, der er omfattet af EU's enekompetence.

Når det er sagt, har EU indført restriktioner for indførsel af kulturgoder fra Irak[32] og Syrien[33]. Forordning (EF) 1210/2003 forbyder ind- og udførsel af og handel med irakiske kulturgenstande, der er fjernet fra Irak uden de retmæssige ejeres tilladelse eller i modstrid med Iraks love og bestemmelser. Tilsvarende forbyder forordning (EU) nr. 1332/2013 indførsel, udførsel og overførsel af syriske kulturgenstande, hvis der hersker begrundet mistanke om, at de pågældende genstande er bragt ud af Syrien uden de retmæssige ejeres tilladelse eller i modstrid med syrisk eller international lov. De kategorier af genstande, som disse forordninger finder anvendelse på, er opført i forordningernes bilag, som begge svarer til bilag I i grundforordningen. Den 12. oktober 2012 blev 13 arkæologiske genstande fra Irak beslaglagt af de franske toldmyndigheder.

---

30 Undtagen kategori 1 (arkæologiske genstande), 2 (dele fjernet fra monumenter), 9 (inkunabler og manuskripter) og 12 (arkivalier).

31 Næsten alle medlemsstater, som er tiltrådt EU siden 2004, mener, at de finansielle tærskler er for høje.

32 Rådets forordning (EF) nr. 1210/2003 af 7. juli 2003 om visse specifikke restriktioner i de økonomiske og finansielle forbindelser med Irak og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2465/96 (EUT L 169 af 8.7.2003, s. 6).

33 Jf. ovenstående fodnote 20.

6. KONKLUSIONER

Den ordning, som oprindeligt blev udformet for 12 medlemsstater og indført i 1993 for kontrol med udførsel af kulturgoder ved EU's ydre grænser, er blevet brugt af medlemsstaterne i varierende omfang. Størrelsen og vigtigheden af landenes kulturarv og den relative udvikling af deres kunstmarkeder har i høj grad været afgørende for medlemsstaternes brug af ordningen.

Selvom størstedelen af medlemsstaterne mener, at den gældende lovgivning er anvendelig, ser de et behov for praktiske forbedringer. En række igangværende og fremtidige initiativer skal medvirke til at gøre ordningen mere brugbar. Godt samarbejde mellem alle aktører og på alle niveauer er afgørende for, at det kommer til at ske.

* * *

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg til at tage denne rapport til efterretning.