EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.9.2019
COM(2019) 429 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen

1 januari 2014 - 31 december 2017

Inhoudsopgave

1. Samenvatting 2
2. Inleiding 3
3. Inhoud van de verordening 4
   3.1 Europese context 4
   3.2 Internationale context 4
4. Uitvoering van de verordening 5
   4.1. Doelstellingen en prestaties 5
   4.2 Definitie van cultuurgoederen 5
   4.3 Ouderdoms- en financiële drempels 6
   4.4 Cijfers voor standaarduitvoervergunningen 7
   4.5 Specifieke en algemene open vergunningen 7
   4.6 Vrijstelling van verplichting tot overlegging van een uitvoervergunning 9
   4.7 Redenen voor afwijzing van een vergunningaanvraag 9
   4.8 Kwesties met betrekking tot het vergunningformulier 10
   4.9 Annulering of intrekking van vergunningen 10
   4.10 Gebruik van elektronische systemen 10
   4.11 Sancties en andere maatregelen 11
   4.12 Samenwerking tussen autoriteiten 11
   4.13 Materiële en personele middelen 13
5. Conclusies en openstaande kwesties 13
6. BIJLAGEN 15
   Tabel 1. Aantal door de lidstaten afgegeven standaardvergunningen * 15
   Tabel 2. Aantal specifieke open vergunningen dat in omloop was 16
   Tabel 3. Aantal algemene open vergunningen dat in omloop was 17
   Tabel 4. Aantal aanvragen voor standaardvergunningen dat is geweigerd 18
   Tabel 5. Aantal ontdekte onreglementaire zendingen 19
   Tabel 6. Door de lidstaten afgegeven standaardvergunningen versus geweigerde standaardvergunningen en ontdekte onreglementaire zendingen 20

1. SAMENVATTING

Dit verslag geeft een overzicht van de toepassing van de regeling van uitvoervergunningen voor cultuurgoederen die is vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 116/2009 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen en Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1081/2012 van de Commissie[1].

Het verslag is gebaseerd op gegevens die door de lidstaten zijn aangeleverd in antwoord op een vragenlijst over alle aspecten van de uitvoering van de regeling van uitvoervergunningen. Het omvat de periode van 2014 tot en met 2017. De cijfers waarvan in de bijlage melding wordt gemaakt, hebben betrekking op drie soorten uitvoervergunningen: standaardvergunningen, specifieke open vergunningen (herhaalde tijdelijke uitvoer door personen) en algemene open vergunningen (herhaalde tijdelijke uitvoer door musea en soortgelijke instellingen).

Het verslag bevat ook informatie over lopende initiatieven en uitdagingen voor de toekomst, zoals de verbetering van de samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten die betrokken zijn bij de uitvoering van de verordening, de bevordering van een gemeenschappelijke interpretatie van de bepalingen van de verordening door de lidstaten, de vaststelling van beste praktijken voor de bevoegde autoriteiten en de douane bij het onderzoeken van de herkomst van cultuurgoederen, en de verkenning van de technische, financiële en wettelijke mogelijkheden voor het gebruik van elektronische middelen voor de afgifte en controle van uitvoervergunningen, zoals de ontwikkeling van of koppeling aan een gecentraliseerd elektronisch systeem dat dient als interface met de nationale systemen voor de afhandeling van douaneformaliteiten.

[1] Op grond van artikel 10 van Verordening (EG) nr. 116/2009 moet de Commissie periodiek aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag doen toekomen over de toepassing van deze verordening.

2. INLEIDING

Bij Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad betreffende de uitvoer van cultuurgoederen[2] ("de verordening") is bepaald dat voor de uitvoer van bepaalde cultuurgoederen buiten het douanegebied van de Europese Unie ("EU") overlegging van een uitvoervergunning is vereist en dat aan de buitengrenzen van de Unie een eenvormige controle op de uitvoer van deze goederen is gewaarborgd. In bijlage I wordt het materiële toepassingsgebied van de verordening omschreven door opsomming van de categorieën van cultuurgoederen waarop de verordening van toepassing is, en door vaststelling van eisen wat betreft de minimale ouderdom en/of waarde voor de meeste van deze categorieën.

Een uitvoervergunning wordt afgegeven door de bevoegde autoriteit van de laatste lidstaat op het grondgebied waarvan het cultuurgoed zich wettig en definitief bevond. Douanecontroles waarborgen vervolgens dat cultuurgoederen uitsluitend het douanegebied van de EU kunnen verlaten als zij vergezeld gaan van een geldige uitvoervergunning.

Om de uniformiteit te waarborgen van het formulier waarop de in de verordening bedoelde uitvoervergunning wordt gesteld, was het nodig om voorschriften omtrent het opstellen, de afgifte en het gebruik van het vergunningformulier vast te leggen. In Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1081/2012[3] is voorzien in drie soorten uitvoervergunningen (de standaardvergunning, de specifieke open vergunning en de algemene open vergunning) en zijn de voorschriften voor de toepassing ervan vastgesteld. Het nationaal recht van bepaalde lidstaten kan verdere beperkingen opleggen aan het verkeer van voorwerpen die zijn aangewezen als nationaal bezit, waaronder de verplichting om een vergunning te verkrijgen.

De bijgewerkte lijsten van autoriteiten die bevoegd zijn om uitvoervergunningen af te geven, alsook de lijst van douanekantoren die bevoegd zijn om formaliteiten bij uitvoer af te handelen, worden in het Publicatieblad bekendgemaakt[4].

Het doel van de verordening is het grondbeginsel van het vrije verkeer van goederen in overeenstemming te brengen met dat van de bescherming van nationaal bezit binnen het historische kader van de totstandkoming van de interne markt, waarbij alle binnengrenzen tussen lidstaten zijn opgeheven.

Op grond van artikel 10 van de verordening moet de Commissie periodiek aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag doen toekomen over de toepassing van de verordening.

In het onderhavige verslag is gebruikgemaakt van gegevens, inclusief statistische gegevens over het gebruik van vergunningen, die door de lidstaten zijn aangeleverd in antwoord op een vragenlijst die alle aspecten van de uitvoering van de regeling van uitvoervergunningen bestreek, en op discussies die binnen de deskundigengroep inzake douane-aangelegenheden in verband met cultuurgoederen zijn gevoerd.

---

[2] Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad van 18 december 2008 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen (PB L 39 van 10.2.2009, blz. 1).

[3] Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1081/2012 van de Commissie van 9 november 2012 voor de toepassing van Verordening (EG) nr. 116/2009 van de Raad betreffende de uitvoer van cultuurgoederen (PB L 324 van 22.11.2012, blz. 1).

[4] De meest recente bekendmaking van deze vermeldingen is te vinden in PB C 71 van 24.2.2018, blz. 5.

3. INHOUD VAN DE VERORDENING

3.1 Europese context

De door de verordening op EU-niveau ingevoerde regeling vormt een aanvulling op andere instrumenten en initiatieven die op de bescherming van cultuurgoederen zijn gericht. De belangrijkste daarvan is Richtlijn 2014/60/EU betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht[5]. De richtlijn biedt de mogelijkheid om alle door een lidstaat als nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit vastgestelde cultuurgoederen terug te geven. Dit vereist dat de centrale autoriteiten die in de lidstaten met de richtlijn zijn belast, met elkaar samenwerken en via het Informatiesysteem interne markt (IMI) informatie uitwisselen over onrechtmatig weggehaalde cultuurgoederen.

Een andere belangrijke aanvulling op de verordening is de onlangs vastgestelde Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen[6]. Dit nieuwe instrument legt de voorschriften en voorwaarden vast voor de tijdelijke of permanente invoer in de Unie van cultuurgoederen die in derde landen zijn vervaardigd of daar zijn ontdekt, alsook voor zendingen van dergelijke goederen in doorvoer. Vanwege de externe-handelsdimensie is de typologie van Verordening (EU) 2019/880 voornamelijk geïnspireerd door de Unesco-Overeenkomst van 1970 inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen te verbieden en te verhinderen[7].

Tot slot verbieden twee gerelateerde ad-hocmaatregelen van de Unie, Verordening (EG) nr. 1210/2003 van de Raad[8] en Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad[9], de handel in cultuurgoederen met Irak en Syrië.

3.2 Internationale context

Op internationaal niveau is het meest relevante instrument met betrekking tot de uitvoer van cultuurgoederen de Unesco-Overeenkomst van 1970. Momenteel zijn 140 staten partij in de overeenkomst en is de overeenkomst door 26 lidstaten geratificeerd.

[5] Richtlijn 2014/60/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (Herschikking) (PB L 159 van 28.5.2014, blz. 1).
[6] Verordening (EU) 2019/880 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen (PB L 151 van 7.6.2019, blz. 1).
[7] Parijs, 14 november 1970.
[8] Verordening (EG) nr. 1210/2003 van de Raad van 7 juli 2003 betreffende bepaalde specifieke restricties op de economische en financiële betrekkingen met Irak en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2465/96 (PB L 169 van 8.7.2003, blz. 6).
[9] Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 442/2011 (PB L 16 van 19.1.2012, blz. 1).

4. UITVOERING VAN DE VERORDENING

4.1. Doelstellingen en prestaties

De verordening legt uniforme voorschriften vast voor de controle op cultuurgoederen voordat ze uit het douanegebied van de Unie worden uitgevoerd, enerzijds om het vrije verkeer binnen de interne markt te handhaven en anderzijds om het nationaal bezit van de lidstaten te beschermen. In het algemeen zijn de lidstaten van mening dat de doelstellingen van de verordening zijn verwezenlijkt. Er zijn echter ook verbetergebieden vastgesteld.

De verordening werkt heel goed, in het bijzonder wat betreft de bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen. De meeste lidstaten beschouwen haar regeling van uitvoervergunningen als een heel belangrijk instrument om de rechtmatigheid van de handel met derde landen te waarborgen, in het bijzonder waar het gaat om cultuurgoederen waarvoor een uitvoervergunning vereist is ongeacht de waarde van de goederen (bijv. oudheidkundige voorwerpen, delen van monumenten enz.), terwijl er voor andere categorieën van cultuurgoederen gevallen zijn geweest waarin opzettelijk een te lage waarde van het voorwerp werd aangegeven om het zonder vergunning te kunnen uitvoeren.

De lidstaten hebben erop gewezen dat meer informatie over elkaars nationale erfgoedwetgeving de met de afgifte van vergunningen belaste bevoegde autoriteiten zou helpen om illegale handel doeltreffender te bestrijden. De doeltreffendheid van douanecontroles kan altijd worden verbeterd door aan de buitengrenzen meer personele en materiële middelen in te zetten en door beste praktijken vast te stellen en over te nemen.

In 2017 is een projectgroep opgericht met het doel de werkwijzen te onderzoeken die door de lidstaten worden toegepast bij het onderzoeken van de herkomst van cultuurgoederen, zowel door de bevoegde autoriteiten (wanneer deze vergunningaanvragen ontvangen) als door de douane (wanneer deze zendingen onderzoekt of uitvoervergunningen controleert), en om beste praktijken vast te stellen en praktisch advies te ontwikkelen voor het afgeven van vergunningen en douanecontroles.

Andere middelen die door de lidstaten zijn genoemd om de totale prestaties van de verordening te verbeteren, zijn onder andere richtsnoeren voor de interpretatie van de begrippen "wettig en definitief bevond" die bepalen welke lidstaat bevoegd is om de uitvoervergunning af te geven.[10] Dit zou immorele handelaren beletten een cultuurgoed tijdelijk naar een andere lidstaat over te brengen enkel en alleen om een vergunning aan te vragen in een andere lidstaat dan de lidstaat die het voorwerp als een nationaal bezit aanwijst en beschermt.

4.2 Definitie van cultuurgoederen

In de verordening wordt niet gedefinieerd wat wordt verstaan onder een cultuurgoed. In plaats daarvan worden in bijlage I bij de verordening de vijftien categorieën van goederen opgesomd die binnen haar toepassingsgebied vallen. De meeste vermelde categorieën gaan vergezeld van minimale ouderdoms- en waardedrempels, waaronder geen uitvoervergunning voor de cultuurgoederen vereist is. De verordening wordt in het algemeen beschouwd als het

[10] Helaas zijn er geen gerelateerde zaken aan het Europees Hof van Justitie voorgelegd en is er daardoor geen specifieke definitie van deze twee begrippen.

product van een compromis op basis van de in artikel 1 van de Unesco-Overeenkomst van 1970 genoemde categorieën met daaraan toegevoegd ouderdoms- en waardedrempels. In het algemeen is men van oordeel dat bijlage I een geschikt kader biedt.

Wat betreft de interpretatie van de precieze reikwijdte van de in bijlage I genoemde categorieën, zijn er specifieke problemen met betrekking tot de uniforme interpretatie door de lidstaten vastgesteld voor bepaalde typen cultuurgoederen, zoals munten; de reikwijdte van verzamelingen van voorwerpen in tegenstelling tot afzonderlijke exemplaren in categorie 13.b; de classificatie van liturgische iconen als schilderijen of als delen van monumenten[11]; en uiteenlopende meningen van de lidstaten over de vraag of de vermelding van bepaalde typen goederen in categorie 15.a uitputtend of indicatief is.

In 2013 is een subgroep die door het bij artikel 8 van de verordening opgerichte comité werd opgericht, belast met het samenbrengen van de heersende zienswijzen over de interpretatie van de verschillende categorieën van cultuurgoederen en heeft de belangrijkste verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de hierboven genoemde kwesties in kaart gebracht. Hierbij moet ook worden opgemerkt dat de verduidelijkingen in de nieuwe Verordening (EU) 2019/880 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen in het bijzonder de kwestie van de classificatie van liturgische iconen zullen regelen (liturgische iconen en beelden zijn delen van religieuze monumenten).

4.3 Ouderdoms- en financiële drempels

De bij de verordening vastgestelde ouderdomsdrempels voor bepaalde categorieën van cultuurgoederen worden in het algemeen geschikt gevonden. Mogelijke verbetering van deze bepalingen in de toekomst kan betrekking hebben op verduidelijking van de ouderdomsdrempel voor vervoermiddelen, verhoging van sommige minimale ouderdomsdrempels van 50 naar 70 jaar en vaststelling van een minimale ouderdomsdrempel voor de categorie verzamelingen om onnodige controles van grote aantallen hedendaagse voorwerpen door de douane te vermijden.

De financiële drempels worden door de meeste lidstaten erg hoog gevonden, terwijl een minderheid van drie lidstaten van mening is dat deze juist verder verhoogd zouden moeten worden.

De waarde die in de aanvraag voor de uitvoervergunning wordt vermeld, is in geval van uitvoer door personen meestal de transactiewaarde die wordt vermeld op de factuur, terwijl voor tijdelijke uitvoer door musea voor tentoonstellingen in het buitenland de waarde van de verzekeringspolis de waarde is die moet worden opgegeven.

Terwijl sommige aanvragers terughoudend blijken om een waarde op te geven en sommige andere aanvragers geen schatting kunnen geven, verwijzen de meeste lidstaten voor standaarduitvoervergunningen systematisch naar de douanewaarde in de douaneaangifte bij uitvoer.

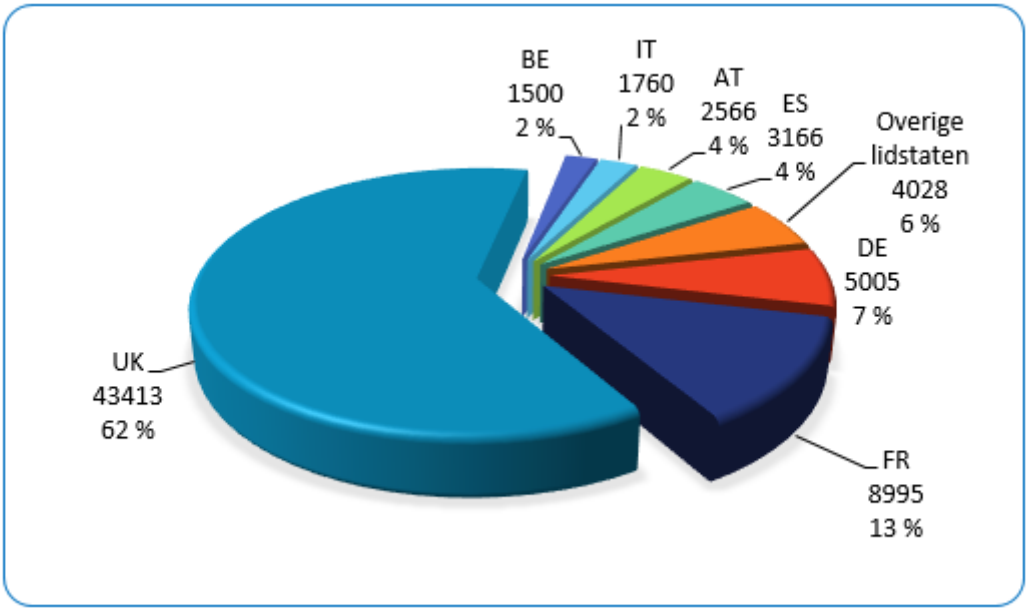
[11] Het belangrijkste praktische verschil is dat schilderijen (categorie 3) een waardedrempel van 150 000 EUR hebben, terwijl voor delen van monumenten (categorie 2) een uitvoervergunning vereist is ongeacht hun marktwaarde.

De responderende lidstaten zijn in meerderheid van mening dat het nuttig zou zijn om, indien mogelijk, een eenvormige aanpak voor de waardebepaling van cultuurgoederen te ontwikkelen.

4.4 Cijfers voor standaarduitvoervergunningen

In de periode van 2014 tot en met 2017 werden door de lidstaten 70 433 standaardvergunningen afgegeven (zie ook tabel 1 in de bijlage voor gegevens per jaar).

Standaardvergunningen per lidstaat 2014-2017



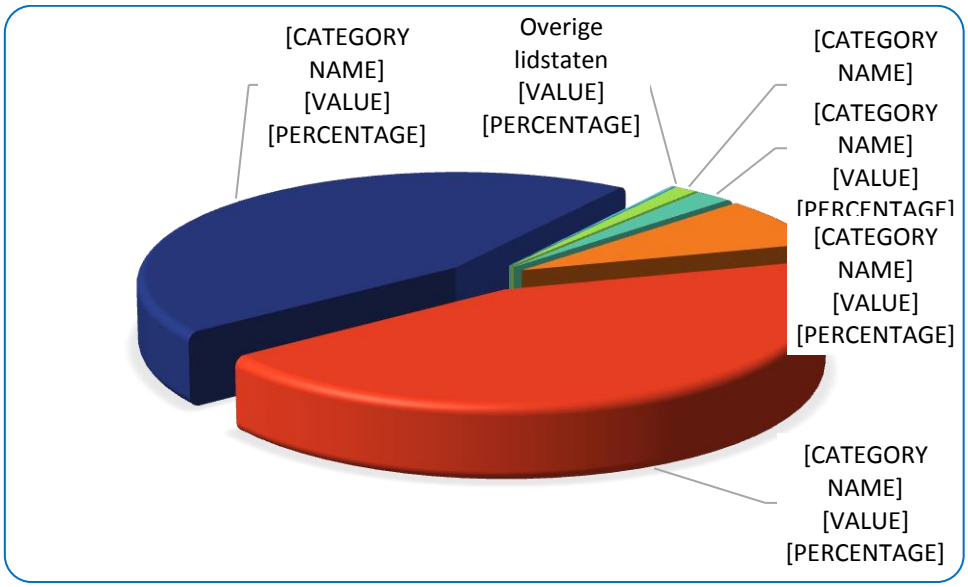
De belangrijkste categorieën waarvoor in de verslagperiode vergunningaanvragen werden ontvangen, waren in afnemende volgorde: oudheidkundige voorwerpen (voornamelijk voor tentoonstellingen); wiegendrukken, manuscripten en kaarten; uiteenlopende antiquiteiten van categorie 15, zoals edelsmidwerk, muziekinstrumenten, meubelen, uurwerken, wapens, speelgoed, tapijten enz. (voornamelijk voor definitieve uitvoer); gevolgd door schilderijen, mozaïeken, aquarellen, gouaches en beelden.

4.5 Specifieke en algemene open vergunningen

Specifieke open vergunningen kunnen worden afgegeven voor de tijdelijke uitvoer op regelmatige grondslag van een specifiek cultuurgoed door een persoon (artikel 10 van de uitvoeringsverordening). Het aantal afgegeven specifieke open vergunningen in de periode 2014-2017 was 1 428 (zie ook tabel 2 in de bijlage voor gegevens per jaar). Een aanzienlijk aantal lidstaten meldt dat ze dergelijke vergunningen niet afgeven. De lidstaten die wel specifieke open vergunningen afgeven, doen dat voornamelijk voor muziekinstrumenten die worden uitgevoerd voor artistieke uitvoeringen, of voor antieke vervoermiddelen die worden uitgevoerd voor tentoonstellingen.

Op twee lidstaten na hebben alle lidstaten in de verslagperiode relatief lage aantallen van zulke vergunningen afgegeven.

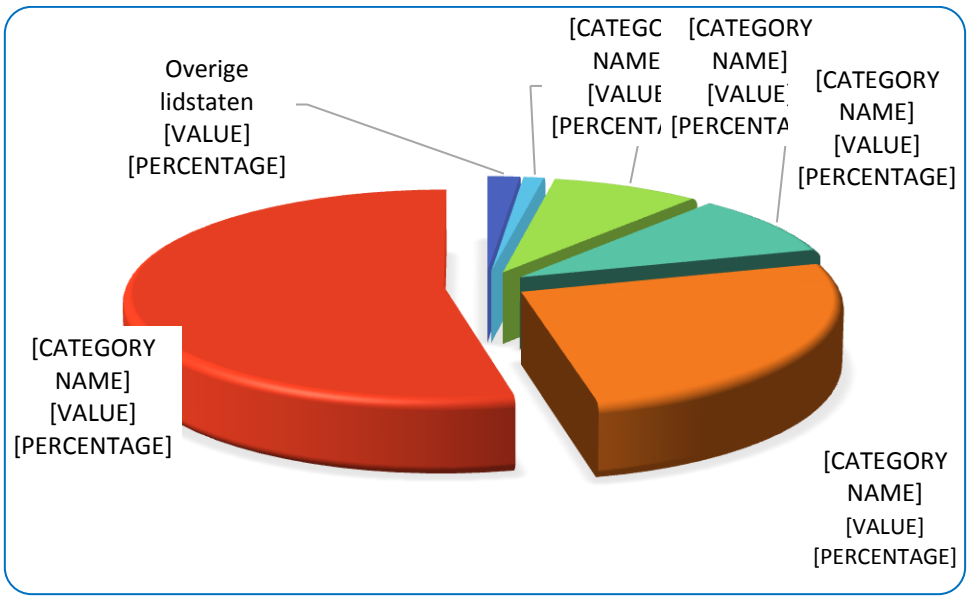
Specifieke open vergunningen in omloop per lidstaat 2014-2017



De maximale geldigheidsduur van specifieke open vergunningen is bij de uitvoeringsverordening bepaald op vijf jaar. De meeste lidstaten die zulke vergunningen afgeven, passen deze termijn toe; er zijn echter enkele uitzonderingen waarvoor de maximale geldigheidsduur niet gespecificeerd of korter (één tot drie jaar) is.

Algemene open vergunningen (artikel 13 van de uitvoeringsverordening) staan de tijdelijke uitvoer op regelmatige grondslag van cultuurgoederen door musea en soortgelijke instellingen toe. Het aantal afgegeven algemene open vergunningen in de periode 2014-2017 was 1 501 (zie ook tabel 3 in de bijlage voor gegevens per jaar). De maximale geldigheidsduur van zulke vergunningen is ook bepaald op vijf jaar. De meerderheid van de lidstaten die zulke vergunningen afgeven, passen een kortere termijn toe. De geldigheidsduur hangt doorgaans af van de verzekeringsdekking of de behoefte voor de uitleen of tentoonstelling.

Algemene open vergunningen in omloop per lidstaat 2014-2017



4.6 Vrijstelling van verplichting tot overlegging van een uitvoervergunning

Slechts één responderende lidstaat meldde dat hij heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid om geen uitvoervergunning op te leggen voor voorwerpen die van beperkt archeologisch of wetenschappelijk belang zijn, als bedoeld in artikel 2, lid 2. Het belangrijkste argument om van deze mogelijkheid gebruik te maken is dat oudheidkundige voorwerpen die niet rechtstreeks afkomstig zijn van opgravingen, geacht worden van beperkt wetenschappelijk belang te zijn, omdat ze uit hun archeologisch-historische context zijn gehaald.

4.7 Redenen voor afwijzing van een vergunningaanvraag

Slechts enkele lidstaten hebben een uitvoervergunning geweigerd omdat de betrokken cultuurgoederen vielen onder nationale wetgeving inzake de bescherming van nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit, overeenkomstig artikel 2, lid 2, derde alinea. In de meeste gevallen wordt een aanvraag voor een uitvoervergunning afgewezen of door de aanvrager ingetrokken om andere redenen, zoals: onvoldoende bewijs van legale herkomst; niet-naleving van de geldende voorschriften; het voorwerp is een vervalsing; of het is nog niet duidelijk welke lidstaat bevoegd is om de vergunning af te geven.

Gevallen waarin de aanvrager weigert om op verzoek nadere informatie over de herkomst te verstrekken en zijn aanvraag daarop onmiddellijk intrekt, zijn zeldzaam. Wanneer dit gebeurt, wijst de meerderheid van de lidstaten de aanvraag af, deelt dit mee aan de aanvrager en stelt, als een vermoeden van illegale herkomst bestaat, ook de aangewezen rechtshandhavingsinstanties op de hoogte van de zaak.

4.8 Kwesties met betrekking tot het vergunningformulier

De volgende kwesties met betrekking tot het gebruik van de vergunningformulieren zijn vastgesteld:

Het bijvoegen van foto's bij de vergunningaanvraag is heel belangrijk, omdat het de douane in staat stelt het voorwerp te identificeren wanneer deze de uitvoervergunning controleert. De overgrote meerderheid van de lidstaten eist foto's wanneer het gaat om definitieve uitvoer. Bepaalde lidstaten maken enkele uitzonderingen in geval van tijdelijke uitvoer van verzamelingen of voor bijzonder omvangrijke oudheidkundige voorwerpen van geringe waarde of boeken die geen bijzondere identificeerbare kenmerken hebben.

Volgens artikel 5 van de uitvoeringsverordening moet exemplaar nummer 3[12] van het uitvoervergunningformulier worden teruggezonden naar de vergunningverlenende bevoegde autoriteit om te bevestigen dat de uitvoer heeft plaatsgehad en dat de vergunning is gebruikt, maar dit wordt in slechts 20 % van de gevallen gedaan.

Bij gebrek aan een centraal elektronisch registratiesysteem is het erg moeilijk te controleren of nummer 3 is teruggezonden, in het bijzonder als de goederen het grondgebied van de Unie hebben verlaten via een andere lidstaat. Sommige lidstaten melden dat ze manieren onderzoeken om deze controles te verbeteren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de nieuwe verordening betreffende de invoer van cultuurgoederen voorziet in het opzetten van een centraal elektronisch systeem om de vereiste documenten te beheren. Dit systeem zou zo kunnen worden ontworpen dat het ook de behoeften van de regeling van uitvoervergunningen kan bestrijken, inclusief de verificatie dat de uitvoer heeft plaatsgehad.

4.9 Annulering of intrekking van vergunningen

Ongeveer de helft van de lidstaten heeft wetgeving die voorziet in de intrekking of annulering van vergunningen nadat deze zijn afgegeven, in de vorm van specifieke bepalingen met betrekking tot cultuurgoederen of in de vorm van algemeen bestuursrecht dat de intrekking van een bestuursrechtelijk besluit verlangt wanneer dit is gebaseerd op misleidende of onjuiste informatie. Er is echter maar één lidstaat die in de verslagperiode vergunningen (drie stuks) heeft ingetrokken.

Vergunningen kunnen door de aanvrager worden geannuleerd nadat ze zijn afgegeven. In zulke gevallen eisen de meeste lidstaten dat de vergunning die als geannuleerd moet worden geregistreerd, wordt teruggezonden. Een aanzienlijk aantal lidstaten meldt dat de bevoegde autoriteit niet altijd op de hoogte wordt gesteld wanneer een vergunning niet binnen haar geldigheidstermijn is gebruikt, omdat zij nummer 3 van het formulier in de meeste gevallen niet terugontvangt (zie punt 4.8 hierboven).

4.10 Gebruik van elektronische systemen

Uitvoervergunningen worden in slechts één lidstaat langs elektronische weg afgegeven. In meerdere andere landen kan de aanvraag elektronisch worden ingevuld en ingediend (bijv.

[12] Het formulier bestaat uit drie exemplaren: nummer 1 vormt de aanvraag, nummer 2 is bestemd voor de vergunninghouder en nummer 3 is bestemd om te worden teruggezonden naar de vergunningverlenende autoriteit zodra het cultuurgoed de Unie heeft verlaten.

door online een actief pdf-bestand in te vullen), maar het ondertekenen en daarna het afgeven van de uitvoervergunning zelf geschiedt nog steeds op papier. Het gebruik van een op papier gebaseerd systeem is in de eerste plaats te wijten aan de beperkingen en eisen die door de uitvoeringsverordening worden opgelegd om vervalsing te voorkomen. Enkele lidstaten zouden graag een systeem voor het elektronisch afgeven van vergunningen hebben en hebben daarvoor plannen gemaakt. In het bijzonder drie lidstaten hebben de mogelijkheid verkend om een gezamenlijk systeem op te zetten en hebben vraagstukken met betrekking tot de gegevensbescherming en vertrouwelijkheid van nationale vergunningen onderzocht.

Zeventien lidstaten hebben verklaard dat ze het nuttig zouden vinden op EU-niveau een gemeenschappelijke elektronische databank of onlinedienst voor de afgifte van uitvoervergunningen te ontwikkelen. Drie lidstaten zouden hiertegen zijn omdat zij er de voorkeur aan geven hun eigen databanken te blijven gebruiken (die zowel nationale uitvoervergunningen als uitvoervergunningen van de Unie bevatten) of omdat zij denken dat verschillen in de interpretatie van de bepalingen het systeem zouden belemmeren, terwijl twee lidstaten geen standpunt inzake deze kwestie kenbaar hebben gemaakt. In elk geval zouden voor de overgang naar een elektronisch systeem de bepalingen van de uitvoeringsverordening die de afgifte van vergunningen op papier opleggen, moeten worden gewijzigd.

4.11 Sancties en andere maatregelen

De verordening verplicht de lidstaten om regels vast te stellen betreffende doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties die gelden voor overtredingen van de bepalingen van de verordening. In de meeste gevallen zijn deze sancties zowel bestuurs- als strafrechtelijk en kunnen ze bestaan uit de oplegging van geldboetes en gevangenisstraffen (van maximaal 2,5 jaar gemiddeld).

Behalve deze maatregelen hebben sommige lidstaten ook andere maatregelen vastgesteld, zoals inbeslagneming van de cultuurgoederen; maatregelen met betrekking tot de invoer van cultuurgoederen uit derde landen en cultuurgoederen die door terroristische groepen of strijdende partijen worden verhandeld; de verplichting voor kunsthandelaren om inventarissen en transactieregisters bij te houden; en geldboetes bij verzuim om kennis te geven van de terugkeer van een cultuurgoed dat was uitgevoerd op basis van een tijdelijke vergunning.

4.12 Samenwerking tussen autoriteiten

In alle lidstaten is de douane de autoriteit die in eerste instantie plaats verantwoordelijk is voor de controle op het bestaan en de naleving van uitvoervergunningen aan de grens. Bij het uitvoeren van deze taken wordt de douane in sommige gevallen bijgestaan door de politie en/of andere grensbeveiligings- of belastingdiensten.

Hoewel de verordening niet voorziet in specifieke administratieve samenwerkingsprocedures, is vastgesteld dat informatie-uitwisseling tussen de autoriteiten die zijn belast met de uitvoering van de verordening, een noodzakelijk middel is om de prestaties van de verordening te verbeteren, in het bijzonder in gevallen waarin de lidstaat die gevraagd wordt een uitvoervergunning af te geven, een andere is dan de lidstaat tot het cultureel erfgoed waarvan het voorwerp behoort.

Samenwerking tussen bevoegde autoriteiten van verschillende lidstaten komt niet vaak voor. Er zijn maar weinig bevoegde autoriteiten die contact opnemen met hun tegenhangers in een andere lidstaat om informatie over nationale wetgeving te vragen, te controleren of een voorwerp is aangewezen als nationaal bezit, meer te weten te komen over de herkomst ervan of daar afgegeven certificatiedocumenten te controleren. De meeste bevoegde autoriteiten van de lidstaten hadden in de verslagperiode geen contact met hun tegenhangers in andere lidstaten, maar enkele hadden vijf tot twintig contacten.

De autoriteit die verantwoordelijk is voor het afgeven van uitvoervergunningen, d.w.z. "de bevoegde autoriteit", is in de meeste – maar niet alle – gevallen het nationale ministerie van Cultuur. Ongeveer een kwart van de responderende lidstaten heeft deze taak toevertrouwd aan meer dan één dienst die gespecialiseerd is in de bescherming van nationaal bezit, soms afhankelijk van de categorie waartoe het cultuurgoed behoort, bijv. oudheidkundige voorwerpen, historische archieven enz. In twee lidstaten met een federale structuur zijn deze diensten gedecentraliseerd. In enkele lidstaten zijn er ook andere openbare lichamen met relevante deskundigheid op het gebied van de afgifte van uitvoervergunningen bij betrokken, zoals de nationale bibliotheek, het nationaal museum of hun ministerie van Milieu.

Wat betreft de samenwerking tussen de douane en de bevoegde autoriteiten binnen een lidstaat, bevestigen de meeste lidstaten dat hun nationale autoriteiten die betrokken zijn bij de uitvoering van de verordening, voldoende en doeltreffend samenwerken, hoewel zeven van hen denken dat er nog ruimte voor verbetering is. Een aanzienlijk aantal lidstaten heeft gemeld dat zij stappen hebben genomen gericht op verbetering van zulke samenwerking tussen nationale autoriteiten, zoals het ondertekenen van memoranda van overeenstemming, het organiseren van regelmatige gezamenlijke bijeenkomsten of het opstellen van gezamenlijke handleidingen of nationale procedurele richtsnoeren die ook kunnen worden gebruikt, of worden gebruikt, in opleidingssessies voor de functionarissen van de betrokken nationale agentschappen/autoriteiten.

Wat betreft samenwerking met andere nationale diensten of organen, heeft ongeveer de helft van de lidstaten schriftelijke samenwerkingsovereenkomsten met de nationale politie, andere handhavingsinstanties, officieren van justitie enz.

De douane of de bevoegde autoriteiten van sommige lidstaten hebben ook samenwerking tot stand gebracht met autoriteiten in derde landen of met internationale organisaties en organen die actief zijn op het gebied van de bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen, zoals Interpol, de Werelddouaneorganisatie (WDO), Europol enz.

De douanes van zestien lidstaten hebben gezamenlijke gerichte acties tegen illegale handel georganiseerd en/of eraan deelgenomen met andere autoriteiten of organisaties, zoals de operaties Pandora I (gehouden in november 2016) en Pandora II (gehouden in november 2017) in samenwerking met Interpol, Europol, Unesco en de WDO en de gezamenlijke operaties Colosseum en Odysseus in samenwerking met het Regionaal Verbindingsbureau voor Inlichtingen voor West-Europa van de WDO, Interpol, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), het directoraat-generaal Belastingen en Douane-Unie van de Europese Commissie (TAXUD), de Internationale Museumraad (ICOM), het Italiaanse ministerie van Cultureel Erfgoed en de Italiaanse "Guardia di Finanza".

Wanneer de douane een verdachte zending ontdekt, geeft zij hier doorgaans vervolg aan door het voorwerp vast te houden en contact op te nemen met de bevoegde autoriteit, die in de meeste gevallen de mogelijke inbreuk op het gemene recht samen met de politie en de officier van justitie onderzoekt. Als wordt bevestigd dat het cultuurgoed niet mag worden uitgevoerd, nemen ze het in beslag (in sommige gevallen wordt het besluit daartoe genomen door de bevoegde autoriteit van de lidstaat).

4.13 Materiële en personele middelen

De behoefte aan personeel en middelen voor de uitvoering van de verordening is tijdens de verslagperiode in de meeste lidstaten stabiel gebleven. In enkele lidstaten zijn iets meer deskundigen op het gebied van culturele zaken nodig voor het afgeven van vergunningen, hoewel het soms moeilijk te beoordelen is of de toegenomen behoefte te wijten is aan aanvragen voor uitvoervergunningen van de Unie of voor nationale uitvoervergunningen, en twee rapporterende lidstaten zijn van mening dat hun diensten chronisch onderbezet zijn.

5. CONCLUSIES EN OPENSTAANDE KWESTIES

Op basis van de feedback die van de lidstaten is ontvangen voor de verslagperiode 2014-2017, lijkt de verordening goed te werken waar het gaat om de verwezenlijking van haar doelstellingen, en wordt zij gezien als een belangrijk rechtsinstrument voor de bescherming van het cultureel erfgoed van de lidstaten.

Er is geconstateerd dat de samenwerking tussen de autoriteiten die belast zijn met de toepassing van de verordening in de Unie, een mogelijk aspect is waarop de uitvoering kan worden verbeterd. Mogelijke acties die de lidstaten daartoe zouden kunnen ondernemen zijn onder andere het organiseren van opleidingssessies, informatie-uitwisselingen, deelname aan gezamenlijke operaties en bijstand bij het vaststellen van de herkomst en de juridische situatie van cultuurgoederen.

In antwoord op de oproep van lidstaten om een reeks beste praktijken te ontwikkelen (zie punt 6.3 van het vorige verslag over de tenuitvoerlegging van Verordening (EG) nr. 116/2009[13]), is in het kader van het programma Douane 2020 een projectgroep opgericht die ten doel heeft de huidige uitvoering in de lidstaten te bestuderen en beste praktijken op het gebied van het controleren van cultuurgoederen vast te stellen, zowel op het niveau van de bevoegde autoriteiten (controle van herkomst voor het afgeven van vergunningen) als op het niveau van de douane (controle van zendingen bij uitvoer en verificatie van uitvoervergunningen).

Wat betreft de bevordering van de uniforme interpretatie van de categorieën in bijlage I bij de verordening, vinden er discussies plaats op het niveau van de deskundigengroep. De vaststelling van Verordening (EU) 2019/880 wordt gezien als een positieve ontwikkeling, aangezien de verduidelijkingen daarin met betrekking tot de classificatie van liturgische iconen als delen van monumenten de noodzakelijke rechtszekerheid zullen bieden.

Tot slot bevestigen lidstaten meer dan ooit de noodzaak om van een systeem van papieren uitvoervergunningen over te gaan op een elektronisch, papierloos systeem. Naar hun mening

[13] COM(2015) 144 final van 1.4.2015.

zal een dergelijke stap de afgifte en controle van uitvoervergunningen vergemakkelijken, een betere monitoring van het gebruik ervan mogelijk maken en betere samenwerking tussen de met de uitvoering van de verordening belaste overheidsdiensten van de lidstaten bevorderen. Verordening (EU) 2019/880 betreffende het binnenbrengen en de invoer van cultuurgoederen voorziet in de ontwikkeling van zo'n gecentraliseerd elektronisch systeem voor de afgifte van invoervergunningen en de indiening van importeursverklaringen bij de douane. Bij de ontwikkeling ervan moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid om ook het beheer van uitvoervergunningen te regelen.

6. BIJLAGEN

Tabel 1. Aantal door de lidstaten afgegeven standaardvergunningen *

	Jaar				2014-2017	Aandeel in het totaal in %
	2014	**2015**	**2016**	**2017**		
BE	410	389	355	346	1500	2,13 %
BG	0	3	8	3	14	0,02 %
CZ	24	7	80	101	212	0,30 %
DK (3)						
DE	1201	1311	1332	1161	5005	7,11 %
EE	0	0	2	4	6	0,01 %
IE	14	18	6	7	45	0,06 %
EL	1	2	2	2	7	0,01 %
ES	731	834	822	779	3166	4,50 %
FR	3102	2925	2968		8995	12,77 %
HR	17	20	16	24	77	0,11 %
IT (1)	566	635	559		1760	2,50 %
CY	3	3	2	3	11	0,02 %
LV	0	0	2	1	3	0,00 %
LT	0	9		0	9	0,01 %
LU	2	11	7	2	22	0,03 %
HU	6	28	55	30	119	0,17 %
MT	23	26	20	33	102	0,14 %
NL	214	317	314	398	1243	1,76 %
AT	525	543	808	690	2566	3,64 %
PL	121	81	81	8	291	0,41 %
PT (2)	229	230	280	358	1097	1,56 %
RO (3)						
SI	5	3	4	8	20	0,03 %
SK	1	2	1		4	0,01 %
FI	0	10	6	3	19	0,03 %
SE	265	99	226	137	727	1,03 %
UK	12642	11553	10746	8472	43413	61,64 %
Totaal	**20 102**	**19 059**	**18 702**	**12 570**	**70 433**	**100,00 %**

(*) Onder één vergunning kunnen verschillende culturele voorwerpen vallen; de cijfers hebben zowel betrekking op definitieve uitvoer als op tijdelijke uitvoer.
(1) 2014: 242 def. 324 tijd. 2015: 364 def. 271 tijd. 2016: 307 def. 252 tijd.
(2) 2014: 3 vervangen; 2015: 4 geannuleerd
(3) Geen statistische gegevens verstrekt.

Tabel 2. Aantal specifieke open vergunningen dat in omloop was

	Jaar				2014-2017	Aandeel in het totaal in %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	2	109	111	7,77 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	12	5	1		18	1,26 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	70	167	189	212	638	44,68 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	6	7	4	29	2,03 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	1	0	1	1	3	0,21 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	67	238	141	183	629	44,05 %
Totaal	**162**	**416**	**341**	**509**	**1 428**	**100,00 %**

(1) Geen statistische gegevens verstrekt.

Tabel 3. Aantal algemene open vergunningen dat in omloop was

	Jaar				2014-2017	Aandeel in het totaal in %
	2014	**2015**	**2016**	**2017**		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	1	5	0	3	9	0,60 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	145	244	389	25,92 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	6	4	3	4	17	1,13 %
ES	177	199	226	201	803	53,50 %
FR	0	0	0	0	0	0,00 %
HR	1	0	1	3	5	0,33 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	1	1	0	0	2	0,13 %
LV	0	0	0	4	4	0,27 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	29	29	36	30	124	8,26 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	21	40	40	40	141	9,39 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	7	7	0,47 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Totaal	**236**	**278**	**451**	**536**	**1 501**	**100,00 %**

(1) Geen statistische gegevens verstrekt.

Tabel 4. Aantal aanvragen voor standaardvergunningen dat is geweigerd

	Jaar				2014-2017	Aandeel in het totaal in %
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	1	1	0,21 %
DK (3)					0	0,00 %
DE	0	0	0	2	2	0,43 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	1	1	0	5	1,07 %
ES	70	58	45	0	173	37,12 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT (2)	75	50	87		212	45,49 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	5	5	1,07 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	1	0	2	0	3	0,64 %
MT	2	0	4	0	6	1,29 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	1	0	1	2	0,43 %
PL	0	1	0	0	1	0,21 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (3)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	1	1	1	3	0,64 %
SE	1	0	0	0	1	0,21 %
UK	13	17	6	16	52	11,16 %
Totaal	**165**	**129**	**146**	**26**	**466**	**100,00 %**

(1) Geen gegevens beschikbaar voor 2014, 2015 en 2016.
(2) Weigering van certificaten van vrij verkeer.
(3) Geen statistische gegevens verstrekt.

Tabel 5. Aantal ontdekte onreglementaire zendingen

	Jaar				2014-2017	Aandeel in het totaal (in %)
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	1	1	0	2	1,21 %
DK (2)					0	0,00 %
DE	0	0	0	3	3	1,82 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	0	0	0	3	1,82 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	9	5	5		19	11,52 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	64	38	16		118	71,52 %
MT	0	1	3	2	6	3,64 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	3	3	1,82 %
PL	0	0	0	0	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (2)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	1	4	0	6	11	6,67 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Totaal	**77**	**49**	**25**	**14**	**165**	**100,00 %**

(1) Geen gegevens beschikbaar voor 2014, 2015 en 2016.
(2) Geen statistische gegevens verstrekt.

Tabel 6. Door de lidstaten afgegeven standaardvergunningen versus geweigerde standaardvergunningen en ontdekte onreglementaire zendingen

	2011-2013		2014-2017	
Aantal afgegeven standaarduitvoervergunningen	69895		70433	
Aantal geweigerde aanvragen voor standaarduitvoervergunningen	318	0,45 %	466	0,66 %
Aantal ontdekte onreglementaire zendingen	147	0,21 %	165	0,23 %