EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 26.9.2019
COM(2019) 429 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

o izvajanju Uredbe Sveta (ES) št. 116/2009 iz decembra 2008 o izvozu predmetov kulturne dediščine

1. januar 2014 – 31. december 2017

Kazalo

1. Povzetek 2
2. Uvod 3
3. Ozadje Uredbe 3
   3.1 Evropski okvir 3
   3.2 Mednarodni okvir 4
4. Izvajanje Uredbe 4
   4.1 Cilji in uspešnost 4
   4.2 Opredelitev predmetov kulturne dediščine 5
   4.3 Starostne meje in finančni pragovi 5
   4.4 Podatki v zvezi s standardnimi izvoznimi dovoljenji 6
   4.5 Posebna in splošna odprta dovoljenja 6
   4.6 Izvzetje iz zahteve za izvozno dovoljenje 8
   4.7 Razlogi za zavrnitev vloge za izdajo dovoljenja 8
   4.8 Težave v zvezi z obrazcem dovoljenja 9
   4.9 Razveljavitev ali preklic dovoljenj 9
   4.10 Uporaba elektronskih sistemov 9
   4.11 Kazni in drugi ukrepi 10
   4.12 Sodelovanje med organi 10
   4.13 Materialni in človeški viri 11
5. Zaključki in nerešena vprašanja 11
6. PRILOGE 13

Preglednica 1: Standardna dovoljenja, ki so jih izdale države članice* 13

Preglednica 2: Posebna odprta dovoljenja v obtoku 14

Preglednica 3: Splošna odprta dovoljenja v obtoku 15

Preglednica 4: Zavrnjene vloge za standardna dovoljenja 16

Preglednica 5: Odkrite neskladne pošiljke 17

Preglednica 6: Standardna dovoljenja, ki so jih izdale države članice, v primerjavi z zavrnjenimi standardnimi dovoljenji in odkritimi neskladnimi pošiljkami 18

1. POVZETEK

V tem poročilu je predstavljen pregled izvajanja sistema izdajanja dovoljenj za izvoz predmetov kulturne dediščine, vzpostavljenega z Uredbo Sveta (ES) št. 116/2009 o izvozu predmetov kulturne dediščine in Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 1081/2012[1].

Poročilo temelji na podatkih, ki so jih države članice predložile z izpolnitvijo vprašalnika, ki zajema vse vidike izvajanja sistema izdajanja izvoznih dovoljenj. Zajema obdobje 2014–2017. Podatki iz Priloge se nanašajo na tri vrste izvoznih dovoljenj: standardna dovoljenja, posebna odprta dovoljenja (večkratni začasni izvoz, ki ga izvedejo posamezniki) in splošna odprta dovoljenja (večkratni začasni izvoz, ki ga izvedejo muzeji in podobne institucije).

Poročilo vsebuje tudi informacije o sedanjih pobudah in izzivih za prihodnost, kot so izboljšanje sodelovanja med organi držav članic, ki sodelujejo pri izvajanju Uredbe, spodbujanje skupnega razumevanja določb Uredbe v državah članicah, opredelitev dobrih praks za pristojne in carinske organe pri preiskovanju izvora predmetov kulturne dediščine ter preučitev tehničnih, finančnih in pravnih možnosti za uporabo elektronskih sredstev za izdajo izvoznih dovoljenj in nadzor nad njimi, kot je razvoj centraliziranega elektronskega sistema za interakcijo z nacionalnimi sistemi carinjenja ali povezava z njim.

[1] V skladu s členom 10 Uredbe (ES) št. 116/2009 mora Komisija v rednih časovnih presledkih Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru predložiti poročilo o izvajanju Uredbe.

2. UVOD

V skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 116/2009 o izvozu predmetov kulturne dediščine[2] (v nadaljnjem besedilu: Uredba) je treba za izvoz nekaterih predmetov kulturne dediščine s carinskega območja Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) predložiti izvozno dovoljenje, z Uredbo pa se zagotovijo enotne kontrole za izvoz navedenih predmetov na zunanjih mejah Unije. V Prilogi I je opredeljeno stvarno področje uporabe Uredbe na podlagi seznama kategorij predmetov kulturne dediščine, za katere se uporablja, ter določitve zahtev glede najnižje starosti in/ali vrednosti za večino navedenih kategorij.

Izvozna dovoljenja izda pristojni organ zadnje države članice, na katere ozemlju se je dokončno in zakonito nahajal predmet kulturne dediščine. S carinskimi kontrolami se nato zagotavlja, da lahko predmeti kulturne dediščine carinsko območje EU zapustijo le, če jim je priloženo veljavno izvozno dovoljenje.

Za zagotovitev enotnosti izvoznih dovoljenj, določenih v Uredbi, je bilo treba določiti pravila za sestavljanje, izdajo in uporabo obrazca dovoljenja. V Izvedbeni uredbi (EU) št. 1081/2012[3] so določene tri vrste izvoznih dovoljenj (standardno dovoljenje, posebno odprto dovoljenje in splošno odprto dovoljenje) in pravila za njihovo uporabo. Nekatere države članice so v nacionalnem pravu morda določile dodatne omejitve za pretok predmetov, opredeljenih kot nacionalna bogastva, vključno z zahtevo za pridobitev dovoljenja.

Posodobljeni seznami organov, pooblaščenih za izdajanje izvoznih dovoljenj, in seznam carinskih organov, pooblaščenih za opravljanje izvoznih formalnosti, so objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*[4].

Namen Uredbe je uskladiti temeljno načelo prostega pretoka blaga s temeljnim načelom varstva nacionalnih bogastev v zgodovinskem okviru vzpostavitve notranjega trga, s katerim so bile odpravljene vse notranje meje med državami članicami.

V skladu s členom 10 Uredbe mora Komisija v rednih časovnih presledkih Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru predložiti poročilo o izvajanju Uredbe.

To poročilo temelji na podatkih, ki so jih države članice predložile z izpolnitvijo vprašalnika, ki zajema vse vidike izvajanja sistema izdajanja izvoznih dovoljenj, tudi statističnih podatkih o uporabi dovoljenj, ter razpravah v okviru strokovne skupine za carinska vprašanja v zvezi s predmeti kulturne dediščine.

3. OZADJE UREDBE

3.1 Evropski okvir

Sistem, ki je bil na ravni EU uveden z Uredbo, dopolnjuje druge instrumente in pobude, namenjene varstvu kulturnih dobrin. Najpomembnejša med njimi je Direktiva 2014/60/EU o vračanju predmetov kulturne dediščine, ki so bili protipravno odstranjeni z ozemlja države članice[5]. Direktiva omogoča vračilo vsakega predmeta kulturne dediščine, ki ga je država članica opredelila kot nacionalno

[2] Uredba Sveta (ES) št. 116/2009 z dne 18. decembra 2008 o izvozu predmetov kulturne dediščine (UL L 39, 10.2.2009, str. 1).
[3] Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 1081/2012 z dne 9. novembra 2012 o določbah za izvedbo Uredbe Sveta (ES) št. 116/2009 o izvozu predmetov kulturne dediščine (UL L 324, 22.11.2012, str. 1).
[4] Najnovejša objava teh sklicev je na voljo v UL C 71, 24.2.2018, str. 5.
[5] Direktiva 2014/60/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vračanju predmetov kulturne dediščine, ki so bili protipravno odstranjeni z ozemlja države članice, in o spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 (prenovitev) (UL L 159, 28.5.2014, str. 1).

bogastvo z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo. V ta namen morajo osrednji organi držav članic, pristojni za Direktivo, sodelovati in si izmenjevati informacije v zvezi s protipravno odstranjenimi predmeti kulturne dediščine z uporabo informacijskega sistema za notranji trg (IMI).

Drug pomemben akt, ki dopolnjuje Uredbo, je nedavno sprejeta Uredba (EU) 2019/880 Evropskega parlamenta in Sveta o vnosu in uvozu predmetov kulturne dediščine[6]. S tem novim instrumentom so določena pravila in pogoji za začasen ali trajen uvoz predmetov kulturne dediščine, ki so bili ustvarjeni ali odkriti v tretjih državah, v Unijo ter pošiljke takih predmetov v tranzitu. Tipologija Uredbe (EU) 2019/880 je zaradi njene zunanjetrgovinske razsežnosti temeljila predvsem na Unescovi konvenciji o ukrepih za prepoved in preprečevanje nedovoljenega uvoza in izvoza kulturnih dobrin ter prenosa lastninske pravice na njih iz leta 1970[7].

Nazadnje, v skladu z dvema *ad hoc* ukrepoma Unije, tj. Uredbo Sveta (ES) št. 1210/2003[8] in Uredbo Sveta (EU) št. 36/2012[9], je prepovedana trgovina s predmeti kulturne dediščine z Irakom in Sirijo.

3.2 Mednarodni okvir

Na mednarodni ravni je najpomembnejši instrument v zvezi z izvozom predmetov kulturne dediščine Unescova konvencija iz leta 1970. H konvenciji je do zdaj pristopilo 140 držav pogodbenic, ratificiralo pa jo je 26 držav članic.

4. IZVAJANJE UREDBE

4.1 Cilji in uspešnost

Uredba določa enotna pravila za kontrolo predmetov kulturne dediščine pred njihovim izvozom s carinskega območja Unije, da bi se po eni strani ohranil prosti pretok na notranjem trgu, po drugi strani pa zavarovala nacionalna bogastva držav članic. Države članice na splošno menijo, da je Uredba dosegla ta cilja. Vendar so bila opredeljena tudi področja, ki jih je treba izboljšati.

Uredba je bila uspešna zlasti na področju boja proti nezakoniti trgovini s predmeti kulturne dediščine. Večina držav članic meni, da je sistem izdajanja dovoljenj na podlagi Uredbe zelo pomemben instrument za zagotavljanje zakonitosti trgovine s tretjimi državami, zlasti kar zadeva predmete kulturne dediščine, za katere je potrebno izvozno dovoljenje ne glede na njihovo vrednost (npr. arheološke predmete, dele spomenikov itd.), medtem ko so bili v zvezi z drugimi kategorijami predmetov kulturne dediščine ugotovljeni primeri, ko je bil predmet namerno podcenjen za izvoz brez dovoljenja.

Države članice so navedle, da bi več informacij v zvezi z njihovo zakonodajo o nacionalni dediščini pristojnim organom, odgovornim za izdajo dovoljenj, pomagalo pri učinkovitejšem boju proti nezakoniti trgovini. Kar zadeva učinkovitost carinskih kontrol, je to vselej mogoče izboljšati z zagotovitvijo več človeških in materialnih virov na zunanjih mejah ter opredelitvijo in sprejetjem dobrih praks.

Leta 2017 je bila ustanovljena projektna skupina, da bi preučila delovne metode, ki jih v državah članicah uporabljajo pristojni organi (ko prejmejo vloge za izdajo dovoljenja) in carinski organi (ko

[6] Uredba (EU) 2019/880 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o vnosu in uvozu predmetov kulturne dediščine (UL L 151, 7.6.2019, str. 1).
[7] Pariz, 14. novembra 1970.
[8] Uredba Sveta (ES) št. 1210/2003 z dne 7. julija 2003 o nekaterih posebnih omejitvah gospodarskih in finančnih odnosov z Irakom in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2465/96 (UL L 169, 8.7.2003, str. 6).
[9] Uredba Sveta (EU) št. 36/2012 z dne 18. januarja 2012 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 442/2011 (UL L 16, 19.1.2012, str. 1).

pregledujejo pošiljke ali preverjajo izvozna dovoljenja) za preiskovanje izvora predmetov kulturne dediščine, ter tako opredelila dobre prakse in oblikovala praktične nasvete za izdajanje dovoljenj in carinske kontrole.

Drugi ukrepi, ki so jih države članice opredelile za izboljšanje splošne uspešnosti Uredbe, vključujejo smernice za razumevanje pojmov „dokončno in zakonito nahajanje," na podlagi katerih se določi država članica, pristojna za izdajo izvoznega dovoljenja[10]. S tem bi se nepoštenim subjektom preprečilo, da bi predmet kulturne dediščine začasno premestili v drugo država članico zgolj zato, da bi predložili vlogo za izdajo dovoljenja v državi članici, ki ni država članica, ki zadevni predmet opredeljuje in varuje kot nacionalno bogastvo.

4.2 Opredelitev predmetov kulturne dediščine

V Uredbi ni opredeljeno, kaj je predmet kulturne dediščine. Namesto tega Priloga I k Uredbi vsebuje seznam 15 kategorij predmetov, ki spadajo na njeno področje uporabe. Za večino navedenih kategorij so določene spodnje meje starosti in vrednosti, pod katerimi izvozno dovoljenje za predmete kulturne dediščine ni potrebno. Na splošno se šteje za rezultat kompromisa na podlagi kategorij iz člena 1 Unescove konvencije iz leta 1970 z dodatkom starostnih meja in vrednostnih pragov. Na splošno velja, da Priloga I zagotavlja ustrezen okvir.

Kar zadeva razumevanje točnega obsega kategorij iz Priloge I, so bile ugotovljene težave zlasti z enotnim razumevanjem med državami članicami v zvezi z nekaterimi vrstami predmetov kulturne dediščine, kot so kovanci, pokritostjo zbirk predmetov v primerjavi s posameznimi primerki iz kategorije 13.b, uvrstitvijo liturgičnih ikon med slike ali dele spomenikov[11], poleg tega pa imajo države članice različna mnenja o tem, ali je seznam nekaterih vrst predmetov v kategoriji 15.a izčrpen ali okviren.

Leta 2013 je podskupina, ki jo je ustanovil odbor iz člena 8 Uredbe, zbrala prevladujoča mnenja o tem, kako bi bilo treba razumeti različne kategorije predmetov kulturne dediščine, in je opredelila glavne razlike med državami članicami glede zgoraj navedenih vprašanj. Zlasti v zvezi z uvrstitvijo liturgičnih ikon je treba opozoriti tudi, da bo zadeva predvidoma rešena s pojasnili, uvedenimi z novo Uredbo (EU) 2019/880 o uvozu predmetov kulturne dediščine (liturgične ikone in kipi so del verskih spomenikov).

4.3 Starostne meje in finančni pragovi

Na splošno se šteje, da so starostne meje, določene v Uredbi za nekatere kategorije predmetov kulturne dediščine, ustrezne. Morebitne prihodnje izboljšave teh določb se lahko nanašajo na pojasnitev starostne meje za prevozna sredstva, povišanje nekaterih najnižjih meja s 50 na 70 let in določitev minimalne starosti za kategorijo zbirk, da bi se preprečile nepotrebne carinske kontrole ogromnega števila sodobnih predmetov.

Večina držav članic meni, da so finančni pragovi razmeroma visoki, medtem ko tri države članice menijo, da bi jih bilo treba še dodatno povišati.

V primeru izvoza, ki ga izvedejo posamezniki, se v vlogi za izdajo izvoznega dovoljenja najpogosteje navede transakcijska vrednost, navedena na računu, medtem ko je treba za začasni izvoz, ki ga izvedejo muzeji za razstave v tujini, navesti vrednost zavarovalne police.

[10] Na žalost Evropsko sodišče ni nikoli obravnavalo povezanih zadev, zato specifične opredelitve teh dveh pojmov ni.

[11] Glavna praktična razlika je ta, da za slike (kategorija 3) velja vrednostni prag, ki je določen na 150 000 EUR, medtem ko je za dele spomenikov (kategorija 2) potrebno izvozno dovoljenje ne glede na tržno vrednost.

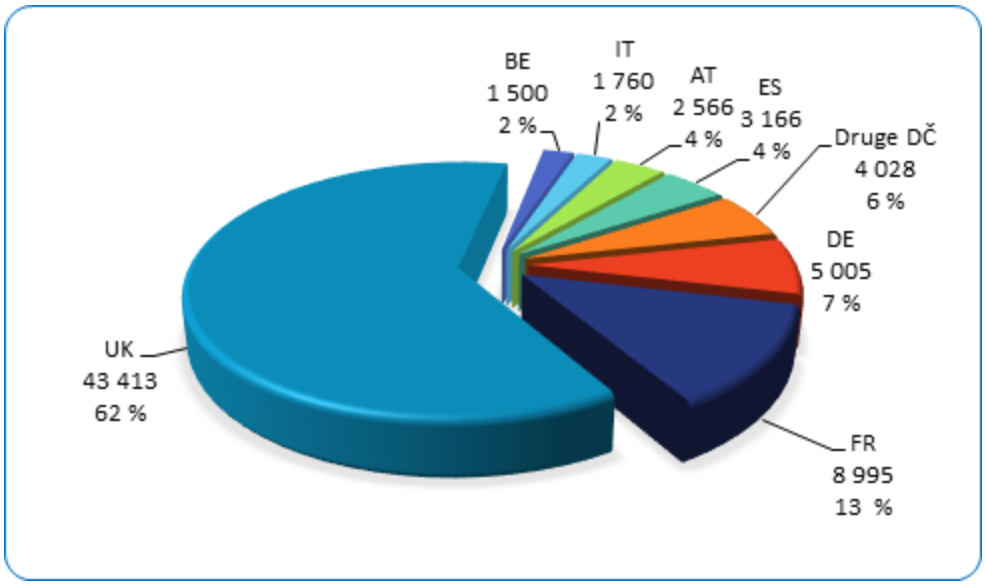
Čeprav se zdi, da nekateri vlagatelji niso naklonjeni navajanju vrednosti, nekateri drugi pa ne morejo predložiti ocene, se države članice za standardna izvozna dovoljenja sistematično sklicujejo na carinsko vrednost, navedeno na carinski deklaraciji ob izvozu.

Večina držav članic, ki so izpolnile vprašalnik, meni, da bi bilo koristno oblikovati enoten pristop v zvezi z vrednotenjem predmetov kulturne dediščine, če bi to bilo mogoče.

4.4 Podatki v zvezi s standardnimi izvoznimi dovoljenji

V obdobju 2014–2017 so države članice izdale 70 433 standardnih dovoljenj (glej tudi preglednico 1 v Prilogi za letne podatke).

Standardna dovoljenja po državah članicah v obdobju 2014–2017



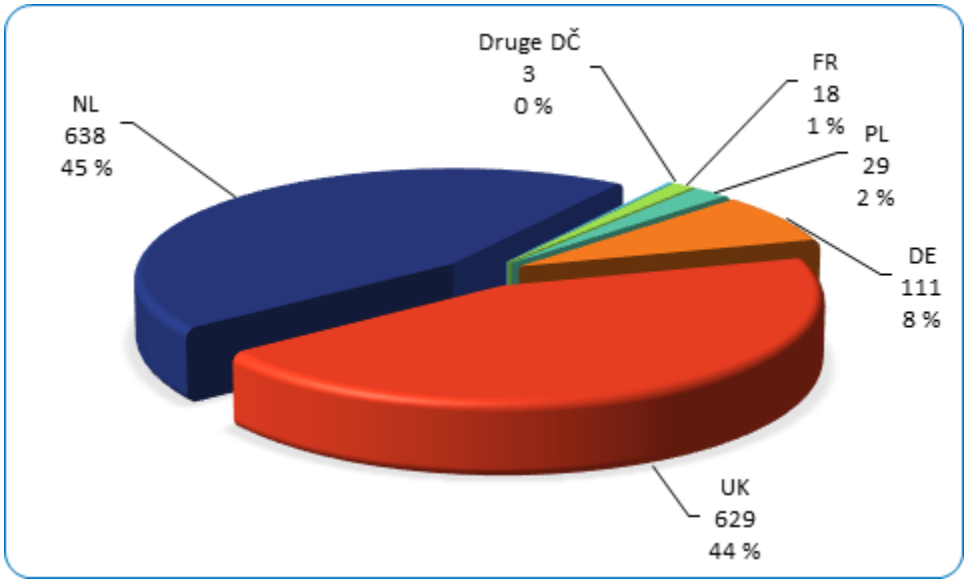
Glavne kategorije, za katere so bile v obdobju poročanja prejete vloge za izdajo dovoljenja, so bile (v padajočem vrstnem redu): arheološki predmeti (večinoma za razstave); inkunabule, rokopisi in zemljevidi; različni starinski predmeti iz kategorije 15, kot so nakit, glasbeni inštrumenti, pohištvo, stenske ure, orožje, igrače, preproge itd. (večinoma za dokončni izvoz); sledili pa so slike, mozaiki, akvareli, gvaši in kipi.

4.5 Posebna in splošna odprta dovoljenja

Posebna odprta dovoljenja se lahko izdajo za poseben predmet kulturne dediščine, ki ga posameznik redno začasno izvaža (člen 10 izvedbene uredbe). V obdobju 2014–2017 je bilo izdanih 1 428 posebnih odprtih dovoljenj (glej tudi preglednico 2 v Prilogi za letne podatke). Precejšnje število držav članic je sporočilo, da nimajo določb za izdajo takih dovoljenj. Tiste, ki jih imajo, izdajajo posebna odprta dovoljenja večinoma za glasbene inštrumente, ki se izvažajo za umetniške predstave, ali starinska prevozna sredstva, ki se izvažajo zaradi razstav.

Vse države članice razen dveh so v obdobju poročanja izdale razmeroma majhno število takih dovoljenj.

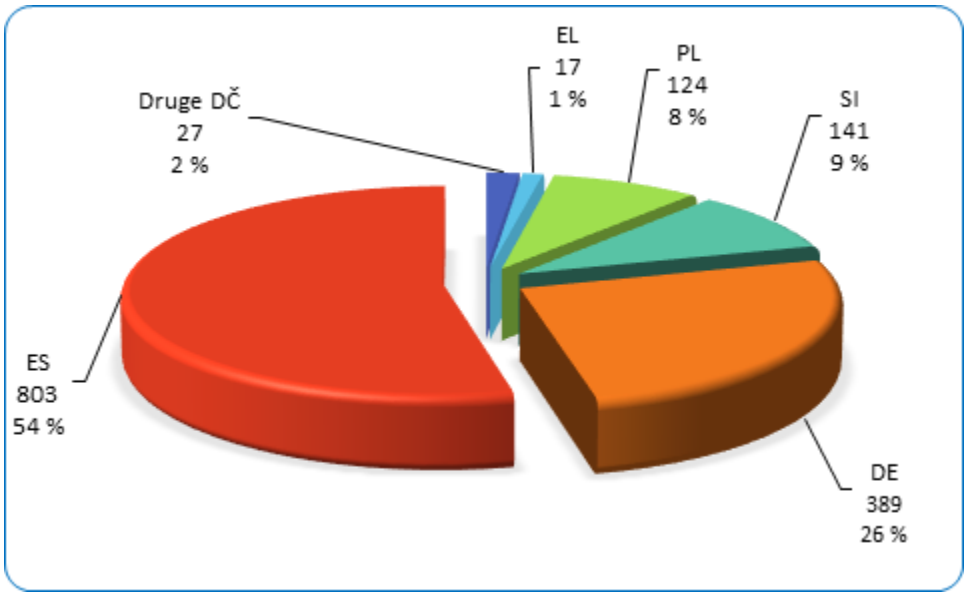
Posebna odprta dovoljenja v obtoku po državah članicah v obdobju 2014–2017



V skladu z izvedbeno uredbo je najdaljše obdobje veljavnosti posebnih odprtih dovoljenj pet let. Večina držav članic, ki izdajajo taka dovoljenja, uporablja to mejo, vendar obstajajo nekatere izjeme, pri čemer najdaljše trajanje veljavnosti bodisi ni določeno bodisi je krajše (1–3 leta).

Splošna odprta dovoljenja (člen 13 izvedbene uredbe) se izdajo muzejem in podobnim institucijam za reden začasen izvoz predmetov kulturne dediščine. V obdobju 2014–2017 je bilo izdano 1 501 splošno odprto dovoljenje (glej tudi preglednico 3 v Prilogi za letne podatke). Najdaljše obdobje veljavnosti takih dovoljenj je prav tako pet let. Večina držav članic, ki izdajajo taka dovoljenja, uporablja krajše obdobje. Na splošno je trajanje odvisno od zavarovalnega kritja ali potreb za posojilo ali razstavo.

Splošna odprta dovoljenja v obtoku po državah članicah v obdobju 2014–2017



4.6 Izvzetje iz zahteve za izvozno dovoljenje

Samo ena država članica je sporočila, da je uporabila možnost opustitve zahteve za izvozno dovoljenje, kot je določena v členu 2(2), za predmete, za katere se šteje, da imajo omejen arheološki ali znanstveni pomen. Glavni argument za uporabo možnosti je, da se za arheološke predmete, ki niso neposreden rezultat izkopanin, šteje, da imajo omejeno znanstveno vrednost, ker so ločeni od arheološko-zgodovinskega okvira.

4.7 Razlogi za zavrnitev vloge za izdajo dovoljenja

Le nekaj držav članic je zavrnilo izdajo izvoznega dovoljenja, ker so bili zadevni predmeti kulturne dediščine zajeti z nacionalno zakonodajo, s katero se varuje nacionalno bogastvo z umetniško, zgodovinsko ali arheološko vrednostjo v skladu s tretjim pododstavkom člena 2(2). V večini primerov se vloga za izdajo izvoznega dovoljenja zavrne ali jo vlagatelj umakne iz drugih razlogov, kot so: nezadostna dokazila o zakonitem izvoru, neskladnost z veljavnimi pravili, predmet ni pristen ali pa vprašanje, katera država članica je pristojna za izdajo dovoljenja, ni rešeno.

Primeri, ko vlagatelj zavrne predložitev dodatnih informacij o izvoru, ko se od njega zahtevajo, in nato nemudoma umakne vlogo, so redki. V takih primerih večina držav članic zavrne vlogo, obvesti vlagatelja in v primeru suma nezakonitega izvora obvesti tudi ustrezne organe kazenskega pregona.

4.8 Težave v zvezi z obrazcem dovoljenja

V zvezi z uporabo obrazcev dovoljenja so bile ugotovljene težave, opisane v nadaljevanju.

Vključitev fotografij v vlogo za izdajo dovoljenja je zelo pomemben element, saj lahko z njo carinski organi identificirajo predmet pri kontroli izvoznega dovoljenja. Velika večina držav članic zahteva fotografije v primeru dokončnega izvoza. Nekatere države članice uporabljajo določene izjeme v primeru začasnega izvoza zbirk ali za posebej velike arheološke predmete majhne vrednosti ali knjige brez posebnih določljivih oznak.

V členu 5 izvedbene uredbe je določeno, da je treba list št. 3[12] obrazca izvoznega dovoljenja vrniti pristojnemu organu, ki je dovoljenje izdal, da se potrdi, da je bil izvoz dejansko izveden, dovoljenje pa uporabljeno, vendar se to opravi le v 20 % primerov.

Brez osrednjega elektronskega registracijskega sistema je precej težko preveriti, ali je bil list št. 3 vrnjen, zlasti če so predmeti zapustili ozemlje Unije prek druge države članice. Nekatere države članice so sporočile, da preučujejo načine, kako bi izboljšale te kontrole. Opozoriti je treba, da je v novi uredbi o uvozu predmetov kulturne dediščine določena vzpostavitev centraliziranega elektronskega sistema za upravljanje zahtev glede dokumentacije. Sistem bi lahko bil zasnovan na način, s katerim bi se omogočilo tudi upoštevanje potreb sistema izdajanja izvoznih dovoljenj, vključno s preverjanjem, ali je bil izvoz izveden.

4.9 Razveljavitev ali preklic dovoljenj

Približno polovica držav članic ima zakonodajo, ki določa preklic ali razveljavitev dovoljenj po njihovi izdaji, bodisi na podlagi specifičnih določb v zvezi s predmeti kulturne dediščine bodisi na podlagi splošnega upravnega prava, ki zahteva preklic upravnega akta, če temelji na zavajajočih ali lažnih informacijah. Vendar je v obdobju poročanja le ena država članica preklicala dovoljenja (tri).

Dovoljenja lahko po njihovi izdaji razveljavi vlagatelj. V takih primerih večina držav članic zahteva vrnitev dovoljenja, ki se evidentira kot razveljavljeno. Precejšnje število držav članic je sporočilo, da pristojni organi niso vselej seznanjeni s tem, da dovoljenje ni bilo uporabljeno v obdobju veljavnosti, saj jim v večini primerov list št. 3 obrazca ni vrnjen (glej točko 3.8 zgoraj).

4.10 Uporaba elektronskih sistemov

Izvozna dovoljenja se izdajo elektronsko v samo eni državi članici. V več drugih državah članicah je mogoče elektronsko izpolniti in vložiti vlogo (npr. z izpolnitvijo datoteke PDF, ki je odprta za izpolnjevanje, prek spleta), vendar se samo izvozno dovoljenje še vedno podpiše in nato izda v papirni obliki. Sistem, ki temelji na papirnih dokumentih, se uporablja predvsem zaradi omejitev in zahtev, določenih z izvedbeno uredbo za preprečevanje ponarejanja. Nekatere države članice si želijo razviti sistem za elektronsko izdajo dovoljenj in so pripravile načrte za to. Zlasti tri države članice so preučile možnost vzpostavitve skupnega sistema ter vprašanja varstva podatkov in zaupnosti nacionalnih dovoljenj.

Sedemnajst držav članic je navedlo, da bi bil razvoj skupne elektronske podatkovne zbirke ali spletne storitve na ravni EU za izdajanje izvoznih dovoljenj koristen. Tri države članice bi temu nasprotovale, ker želijo še naprej uporabljati svoje podatkovne zbirke (ki zajemajo nacionalna izvozna dovoljenja in izvozna dovoljenja Unije) ali ker menijo, da bi razlike v razlagi določb ovirale sistem, medtem ko dve državi članici nista izrazili stališča glede tega vprašanja. Vsekakor bi bila za prehod na elektronski

[12] Obrazec sestavljajo trije listi: list št. 1 je vloga, list št. 2 je za imetnika dovoljenja, list št. 3 pa je treba vrniti organu, ki je izdal dovoljenje, ko predmet kulturne dediščine zapusti Unijo.

sistem potrebna sprememba določb izvedbene uredbe, v skladu s katerimi je treba dovoljenje izdati v papirni obliki.

4.11 Kazni in drugi ukrepi

V skladu z Uredbo morajo države članice sprejeti pravila za učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazni, ki se uporabljajo za kršitve določb Uredbe. V večini primerov so te kazni upravne in kazenske ter lahko vključujejo naložitev glob in zaporno kazen (v povprečju za največ 2,5 leta).

Nekatere države članice so poleg teh ukrepov sprejele tudi druge ukrepe, kot so zaplemba predmetov kulturne dediščine, ukrepi v zvezi z uvozom predmetov kulturne dediščine iz tretjih držav in predmetov kulturne dediščine, s katerimi trgujejo teroristi ali vojskujoče se strani, zahteva, v skladu s katero morajo trgovci z umetninami voditi inventarje in registre transakcij, ter globe za opustitev obvestila o vrnitvi predmeta kulturne dediščine, izvoženega na podlagi začasnega dovoljenja.

4.12 Sodelovanje med organi

V vseh državah članicah so za kontrolo obstoja in skladnosti izvoznih dovoljenj na meji pristojni predvsem carinski organi. V nekaterih primerih jim pri izvajanju njihovih nalog pomaga policija in/ali druge službe za varovanje meja ali davčne službe.

Čeprav specifični postopki upravnega sodelovanja v Uredbi niso določeni, so bile izmenjave med organi, pristojnimi za izvajanje Uredbe, opredeljene kot sredstvo, potrebno za izboljšanje uspešnosti Uredbe, zlasti v primerih, kadar je za izdajo izvoznega dovoljenja zaprošena država članica, ki ni država članica, katere kulturni dediščini predmet pripada.

Sodelovanje med pristojnimi organi različnih držav članic ni pogosto. Le redki od njih vzpostavijo stik s pristojnimi organi druge države članice, da bi zaprosili za informacije o nacionalni zakonodaji, preverili, ali je predmet določen kot nacionalno bogastvo, pridobili dodatne informacije o njegovem izvoru ali preverili potrdila, izdana v drugi državi članici. Večina pristojnih organov držav članic v obdobju poročanja ni imela stikov s pristojnimi organi drugih držav članic, le nekaj pa jih je imelo 5–20 stikov.

V večini primerov, vendar ne v vseh, je „pristojni organ“, tj. organ, pristojen za izdajanje izvoznih dovoljenj, nacionalno ministrstvo za kulturo. Približno četrtina držav članic, ki so izpolnile vprašalnik, je za to nalogo pooblastila več služb, specializiranih za varstvo nacionalne dediščine, pri čemer se včasih upošteva kategorija, v katero spada zadevni predmet kulturne dediščine, na primer arheološki predmeti, zgodovinski arhivi itd. V dveh državah članicah z zvezno strukturo so te službe decentralizirane. V nekaj državah članicah pri izdajanju izvoznih dovoljenj sodelujejo tudi drugi javni subjekti z ustreznim strokovnim znanjem, kot so narodne knjižnice, narodni muzeji ali njihovi oddelki za okolje.

Kar zadeva sodelovanje med carinskimi in pristojnimi organi v isti državi članici, večina držav članic potrjuje, da je sodelovanje med njihovimi nacionalnimi organi, vključenimi v izvajanje Uredbe, zadostno in učinkovito, medtem ko jih je sedem navedlo, da so še vedno mogoče izboljšave. Precejšnje število držav članic je sporočilo, da so sprejele ukrepe za izboljšanje takega sodelovanja med nacionalnimi organi, kot je podpis memorandumov o soglasju, organiziranje rednih skupnih sestankov ali priprava skupnih referenčnih navodil ali nacionalnih postopkovnih smernic, ki se lahko uporabijo ali so se uporabile tudi pri usposabljanjih za uradnike zadevnih nacionalnih agencij/organov.

Kar zadeva sodelovanje z drugimi nacionalnimi službami ali organi, ima približno polovica držav članic pisne sporazume o sodelovanju z nacionalno policijo, drugimi agencijami za kazenski pregon, tožilci itd.

V nekaterih državah članicah carinski ali pristojni organi sodelujejo tudi z organi tretjih držav ali mednarodnimi organizacijami in organi, ki delujejo na področju boja proti nezakoniti trgovini s predmeti kulturne dediščine, kot so Interpol, Svetovna carinska organizacija (WCO), Europol itd.

Carinski organi šestnajstih držav članic so z drugimi organi ali organizacijami organizirali skupne, ciljno usmerjene ukrepe za boj proti nezakoniti trgovini in/ali so sodelovali pri takih ukrepih, kot sta operaciji Pandora I (izvedena novembra 2016) in Pandora II (izvedena novembra 2017), pri katerih so sodelovali Interpol, Europol, Unesco in WCO, ter skupni operaciji Colosseum in Odysseus, pri katerih so sodelovali regionalni obveščevalni urad za zvezo WCO za zahodno Evropo, Interpol, Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), Generalni direktorat Evropske komisije za obdavčenje in carinsko unijo (TAXUD), Mednarodni muzejski svet, italijansko ministrstvo za kulturno dediščino in italijanska agencija Guardia di Finanza.

Ko carinski organi odkrijejo sumljivo pošiljko, običajno zadržijo predmet in vzpostavijo stik s pristojnim organom, ki v večini primerov skupaj s policijo in tožilcem opravi preiskavo morebitne kršitve zakona. Če je potrjeno, da predmeta kulturne dediščine ni mogoče izvoziti, ga zasežejo (v nekaterih primerih odločitev o tem sprejme pristojni organ države članice).

4.13 Materialni in človeški viri

V večini držav članic se v obdobju poročanja potrebe po osebju in virih za izvajanje Uredbe niso spremenile. Nekaj držav članic potrebuje malo več strokovnjakov s področja kulture za izdajo izvoznih dovoljenj, čeprav je včasih težko oceniti, ali je večja potreba posledica vlog za izvozna dovoljenja Unije ali nacionalna izvozna dovoljenja, medtem ko dve državi članici poročevalki menita, da so njune službe kronično podhranjene.

5. ZAKLJUČKI IN NEREŠENA VPRAŠANJA

Na podlagi povratnih informacij držav članic za obdobje 2014–2017 se zdi, da Uredba dobro deluje v smislu doseganja ciljev, poleg tega pa se Uredba obravnava kot pomemben pravni instrument za varstvo kulturne dediščine držav članic.

Sodelovanje med organi, pristojnimi za uporabo Uredbe, po vsej Uniji je opredeljeno kot morebiten vidik, v zvezi s katerim bi se lahko izvajanje izboljšalo. Med morebitnimi ukrepi, ki bi jih lahko države članice sprejele za to, so organizacija usposabljanj, izmenjave informacij, sodelovanje pri skupnih operacijah ter pomoč pri ugotavljanju izvora in pravnega statusa predmetov kulturne dediščine.

V odziv na poziv držav članic k razvoju sklopa dobrih praks (*glej* oddelek 6.3 prejšnjega poročila o izvajanju Uredbe (ES) št. 116/2009[13]) je bila v okviru programa Carina 2020 ustanovljena projektna skupina, katere cilj je bil preučiti sedanje izvajanje v državah članicah ter opredeliti dobre prakse pri kontroli predmetov kulturne dediščine, in to na ravni pristojnih organov (kontrola izvora za izdajo dovoljenj) in ravni carin (kontrola pošiljk ob izvozu in preverjanje izvoznih dovoljenj).

V zvezi s spodbujanjem enotnega razumevanja kategorij iz Priloge I k Uredbi potekajo razprave na ravni strokovne skupine. Sprejetje Uredbe (EU) 2019/880 se šteje za pozitiven razvoj, saj se bo s pojasnili, ki jih vsebuje, v zvezi z uvrstitvijo liturgičnih ikon med dele spomenikov, zagotovila potrebna pravna varnost.

Nazadnje, države članice bolj kot kdaj koli prej potrjujejo, da je potreben prehod s sistema papirnih izvoznih dovoljenj na elektronski, brezpapirni sistem. Po njihovem mnenju bo tak prehod olajšal izdajanje izvoznih dovoljenj in nadzor nad njimi, omogočil boljše spremljanje njihove uporabe in

[13] COM(2015) 144 final z dne 1. aprila 2015.

spodbujal boljše sodelovanje med upravami držav članic, pristojnimi za izvajanje Uredbe. Uredba (EU) 2019/880 o vnosu in uvozu predmetov kulturne dediščine določa razvoj takega centraliziranega elektronskega sistema za izdajanje uvoznih dovoljenj in predložitev izjav uvoznika carinskim organom. Pri njegovem razvoju bi bilo treba upoštevati možnost, da se vključi tudi upravljanje izvoznih dovoljenj.

6. PRILOGE

Preglednica 1: Standardna dovoljenja, ki so jih izdale države članice*

	Leto				2014–2017	Delež v %
	2014	2015	2016	2017		
BE	410	389	355	346	1 500	2,13 %
BG	0	3	8	3	14	0,02 %
CZ	24	7	80	101	212	0,30 %
DK (3)						
DE	1 201	1 311	1 332	1 161	5 005	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	3 166	4,50 %
FR	3 102	2 925	2 968		8 995	12,77 %
HR	17	20	16	24	77	0,11 %
IT (1)	566	635	559		1 760	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	1 243	1,76 %
AT	525	543	808	690	2 566	3,64 %
PL	121	81	81	8	291	0,41 %
PT (2)	229	230	280	358	1 097	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	12 642	11 553	10 746	8 472	43 413	61,64 %
Skupaj	**20 102**	**19 059**	**18 702**	**12 570**	**70 433**	**100,00 %**

(*) Eno dovoljenje lahko zajema več predmetov kulturne dediščine; podatki se nanašajo na dokončna in začasna.
(1) 2014: 242 dokončnih, 324 začasnih; 2015: 364 dokončnih, 271 začasnih; 2016: 307 dokončnih, 252 začasnih.
(2) 2014: 3 nadomeščena; 2015: 4 razveljavljena.
(3) Statistični podatki niso na voljo.

Preglednica 2: Posebna odprta dovoljenja v obtoku

	Leto				2014–2017	Delež v %
	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 %
Skupaj	**162**	**416**	**341**	**509**	**1 428**	**100,00 %**

(1) Statistični podatki niso na voljo.

Preglednica 3: Splošna odprta dovoljenja v obtoku

	Leto				2014–2017	Delež v %
	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 %
Skupaj	**236**	**278**	**451**	**536**	**1 501**	**100,00 %**

(1) Statistični podatki niso na voljo.

Preglednica 4: Zavrnjene vloge za standardna dovoljenja

	Leto				2014–2017	Delež v %
	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 %
Skupaj	**165**	**129**	**146**	**26**	**466**	**100,00 %**

(1) Informacije za leta 2014, 2015 in 2016 niso na voljo.
(2) Zavrnitev potrdil o prostem prometu.
(3) Statistični podatki niso na voljo.

Preglednica 5: Odkrite neskladne pošiljke

	Leto				2014–2017	Delež (v %)
	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 %
Skupaj	**77**	**49**	**25**	**14**	**165**	**100,00 %**

(1) Informacije za leta 2014, 2015 in 2016 niso na voljo.
(2) Statistični podatki niso na voljo.

Preglednica 6: Standardna dovoljenja, ki so jih izdale države članice, v primerjavi z zavrnjenimi standardnimi dovoljenji in odkritimi neskladnimi pošiljkami

	2011–2013		**2014–2017**	
Izdana standardna izvozna dovoljenja	69 895		70 433	
Zavrnjene vloge za izdajo standardnih izvoznih dovoljenj	318	0,45 %	466	0,66 %
Odkrite neskladne pošiljke	147	0,21 %	165	0,23 %