EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 26.9.2019.
COM(2019) 429 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 116/2009 od 18. prosinca 2008. o izvozu kulturnih dobara

1. siječnja 2014. - 31. prosinca 2017.

Sadržaj

1. Sažetak 2
2. Uvod 3
3. Kontekst Uredbe 3
3.1. Europski kontekst 3
3.2. Međunarodni kontekst 4
4. Provedba Uredbe 4
4.1. Ciljevi i učinkovitost 4
4.2. Definicija kulturnih dobara 5
4.3. Starosni i financijski pragovi 5
4.4. Podaci o standardnim izvoznim dozvolama 5
4.5. Posebne i opće otvorene dozvole 6
4.6. Izuzeće od zahtjeva posjedovanja izvozne dozvole 7
4.7. Razlozi za odbijanje zahtjeva za izdavanje dozvole 7
4.8. Pitanja koja se odnose na obrazac dozvole 8
4.9. Poništenje ili opoziv dozvola 8
4.10. Upotreba elektroničkih sustava 8
4.11. Kazne i druge mjere 9
4.12. Suradnja među tijelima 9
4.13. Materijalni i ljudski resursi 10
5. Zaključci i neriješena pitanja 10
6. PRILOZI 12
Tablica 1. Standardne dozvole koje su izdale države članice* 12
Tablica 2. Posebne otvorene dozvole u optjecaju 13
Tablica 3. Opće otvorene dozvole u optjecaju 14
Tablica 4. Odbijeni zahtjevi za izdavanje standardne dozvole 15
Tablica 5. Otkrivene neusklađene pošiljke 16
Tablica 6. Standardne dozvole koje su izdale države članice u odnosu na odbijene standardne dozvole i otkrivene neusklađene pošiljke 17

1. SAŽETAK

U ovom se Izvješću preispituje provedba sustava za izdavanje izvoznih dozvola za kulturna dobra uspostavljenog Uredbom (EZ) br. 116/2009 o izvozu kulturnih dobara i Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 1081/2012.[1]

Izvješće se temelji na podacima koje su dostavile države članice kao odgovor na upitnik kojim su obuhvaćeni svi aspekti provedbe sustava za izdavanje izvoznih dozvola. Obuhvaćeno je razdoblje od 2014. do 2017. Vrijednosti navedene u prilogu odnose se na tri vrste izvoznih dozvola: standardne dozvole, posebne otvorene dozvole (uzastopni privremeni izvoz koji obavljaju privatne osobe) i opće otvorene dozvole (uzastopni privremeni izvoz koji obavljaju muzeji i slične institucije).

U Izvješću se navode i informacije o trenutačnim inicijativama i budućim izazovima, kao što su poboljšanje suradnje među tijelima država članica koja sudjeluju u provedbi Uredbe, promicanje zajedničkog tumačenja odredbi Uredbe među državama članicama, utvrđivanje najbolje prakse za nadležna i carinska tijela u istraživanju podrijetla kulturnih dobara te istraživanje tehničkih, financijskih i pravnih mogućnosti upotrebe elektroničkih sredstava za izdavanje i kontrolu izvoznih dozvola, kao što je razvoj centraliziranog elektroničkog sustava koji bi bio povezan s nacionalnim sustavima carinjenja ili povezivanje s takvim centraliziranim elektroničkim sustavom.

[1] Člankom 10. Uredbe (EZ) br. 116/2009 od Komisije se zahtijeva da periodično podnosi izvješće o provedbi Uredbe Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru.

2. UVOD

Uredbom Vijeća (EZ) br. 116/2009 o izvozu kulturnih dobara[2] (dalje u tekstu „Uredba”) izvoz određenih kulturnih dobara izvan carinskog područja Europske unije („EU”) podvrgava se predočenju izvozne dozvole i osigurava se da se na izvoz tih dobara primjenjuju jedinstvene kontrole na vanjskim granicama Unije. U Prilogu I. utvrđeno je materijalno područje primjene Uredbe navođenjem kategorija kulturnih dobara na koje se Uredba primjenjuje te utvrđivanjem zahtjeva u pogledu najmanje starosti i/ili vrijednosti za većinu navedenih kategorija.

Izvozne dozvole izdaje nadležno tijelo zadnje države članice na čijem se državnom području kulturni predmet konačno i zakonito nalazio. Zatim se carinskim kontrolama osigurava da kulturna dobra mogu napustiti carinsko područje EU-a samo ako su popraćena valjanom izvoznom dozvolom.

Kako bi se osigurala ujednačenost izvoznih dozvola predviđenih Uredbom, bilo je potrebno utvrditi pravila kojima se uređuje izrada, izdavanje i upotreba obrasca dozvole. Provedbenom uredbom (EU) br. 1081/2012[3] predviđene su tri vrste izvoznih dozvola (standardna dozvola, posebna otvorena dozvola i opća otvorena dozvola) te se utvrđuju pravila za njihovu primjenu. U okviru nacionalnog prava određenih država članica mogu se uvesti dodatna ograničenja kretanja predmeta određenih kao nacionalno blago, uključujući zahtjev za dobivanje dozvole.

Ažurirani popisi tijela ovlaštenih za izdavanje izvoznih dozvola objavljuju se u Službenom listu, kao i popis carinarnica ovlaštenih za obavljanje izvoznih formalnosti[4].

Cilj je Uredbe uskladiti temeljno načelo slobodnog kretanja robe s načelom zaštite nacionalnog blaga unutar povijesnog okvira stvaranja unutarnjeg tržišta kojim su ukinute sve unutarnje granice među državama članicama.

U skladu s člankom 10. Uredbe od Komisije se zahtijeva da periodično podnosi izvješće o provedbi Uredbe Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru.

Ovo se Izvješće temelji na informacijama, uključujući statističke podatke o upotrebi dozvola, koje su države članice dostavile kao odgovor na upitnik kojim su obuhvaćeni svi aspekti provedbe sustava za izdavanje izvoznih dozvola te na raspravama u okviru stručne skupine o carinskim pitanjima povezanima s kulturnim dobrima.

3. KONTEKST UREDBE

3.1. Europski kontekst

Sustav uveden Uredbom na razini EU-a komplementaran je s drugim instrumentima i inicijativama čiji je cilj zaštita kulturnih dobara. Najvažniji od njih jest Direktiva 2014/60/EU

[2] Uredba Vijeća (EZ) br. 116/2009 od 18. prosinca 2008. o izvozu kulturnih dobara (SL L 39, 10.2.2009., str. 1.).
[3] Provedbena uredba Komisije (EU) br. 1081/2012 od 9. studenoga 2012. za potrebe Uredbe Vijeća (EZ) br. 116/2009 o izvozu kulturnih dobara (*SL L 324, 22.11.2012., str. 1.).*
[4] Posljednja objava tih upućivanja nalazi se u SL C 71, 24.2.2018., str. 5.

o povratu kulturnih predmeta nezakonito iznesenih s državnog područja države članice[5]. Tom je direktivom omogućeno vraćanje bilo kojeg kulturnog predmeta koji je država članica utvrdila kao nacionalno blago koje ima umjetničku, povijesnu ili arheološku vrijednost. U tu se svrhu od središnjih tijela nadležnih za tu direktivu u državama članicama zahtijeva da surađuju i razmjenjuju informacije o nezakonito iznesenim kulturnim predmetima s pomoću Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI).

Još je jedna važna dopuna Uredbi nedavno donesena Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2019/880 o unosu i uvozu kulturnih dobara[6]. Tim novim instrumentom utvrđuju se pravila i uvjeti za privremeni ili trajni uvoz u Uniju kulturnih dobara stvorenih ili otkrivenih u trećim zemljama te za pošiljke takvih dobara u provozu. S obzirom na njezinu vanjskotrgovinsku dimenziju, tipologija Uredbe (EU) 2019/880 prvenstveno je nadahnuta Konvencijom UNESCO-a o mjerama zabrane i sprječavanja nezakonitog uvoza, izvoza i prijenosa vlasništva kulturnih dobara iz 1970.[7]

Naposljetku, dvjema povezanim *ad hoc* mjerama Unije, Uredbom Vijeća (EZ) br. 1210/2003[8] i Uredbom Vijeća (EU) br. 36/2012[9], zabranjuje se trgovina kulturnim dobrima s Irakom i Sirijom.

3.2. Međunarodni kontekst

Konvencija UNESCO-a iz 1970. najvažniji je instrument na međunarodnoj razini kad je riječ o izvozu kulturnih dobara. Do danas joj je pristupilo 140 država stranaka, a ratificiralo ju je 26 država članica.

4. PROVEDBA UREDBE

4.1. Ciljevi i učinkovitost

Uredbom se utvrđuju jedinstvena pravila za kontrolu kulturnih dobara prije njihova izvoza s carinskog područja Unije kako bi se, s jedne strane, održala sloboda kretanja na unutarnjem tržištu i, s druge strane, zaštitilo nacionalno blago država članica. Općenito, države članice smatraju da su Uredbom postignuti ti ciljevi. Međutim, utvrđeno je da ima prostora za poboljšanja.

Uredba je posebno učinkovita kad je riječ o borbi protiv nezakonite trgovine kulturnim dobrima. Većina država članica smatra da je sustav izdavanja dozvola uspostavljen Uredbom vrlo važan instrument kojim se osigurava zakonitost trgovine s trećim zemljama, posebno kad je riječ o kulturnim dobrima koja bez obzira na svoju vrijednost zahtijevaju izvoznu dozvolu (npr. arheološki predmeti, dijelovi spomenika itd.), dok je u pogledu drugih kategorija

[5] Direktiva 2014/60/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o povratu kulturnih predmeta nezakonito iznesenih s državnog područja države članice i o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 (preinaka) (SL L 159, 28.5.2014., str. 1.).
[6] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća (EU) 2019/880 od 17. travnja 2019. o unosu i uvozu kulturnih dobara (SL L 151, 7.6.2019., str. 1.).
[7] Pariz, 14. studenoga 1970.
[8] Uredba Vijeća (EZ) br. 1210/2003 od 7. srpnja 2003. o određenim posebnim ograničenjima gospodarskih i financijskih odnosa s Irakom i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2465/96 (SL L 169, 8.7.2003., str. 6.).
[9] Uredba Vijeća (EU) br. 36/2012 od 18. siječnja 2012. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 442/2011 (SL L 16, 19.1.2012., str. 1.).

kulturnih dobara bilo slučajeva u kojima je vrijednost predmeta namjerno umanjenja radi izvoza bez dozvole.

Države članice ističu da bi bolje uzajamno informiranje o nacionalnom zakonodavstvu o baštini pridonijelo učinkovitijoj borbi nadležnih tijela zaduženih za izdavanje dozvola protiv nezakonite trgovine. Kad je riječ o učinkovitosti carinskih kontrola, one se uvijek mogu poboljšati usmjeravanjem više ljudskih i materijalnih resursa na vanjske granice te utvrđivanjem i donošenjem najbolje prakse.

Godine 2017. osnovana je projektna skupina čiji je cilj ispitati metode rada država članica koje nadležna tijela (pri zaprimanju zahtjeva za izdavanje dozvola) i carinska tijela (pri pregledavanju pošiljaka ili provjeri izvoznih dozvola) upotrebljavaju za istraživanje podrijetla kulturnih dobara te utvrditi najbolju praksu i izraditi praktične savjete za izdavanje dozvola i carinske kontrole.

Druga sredstva koja su države članice utvrdile za poboljšanje cjelokupne učinkovitosti Uredbe uključuju smjernice za tumačenje izraza „konačno se i zakonito nalazi" kojima se određuje država članica nadležna za izdavanje izvozne dozvole[10]. Time bi se spriječilo beskrupulozne subjekte da privremeno premjeste kulturno dobro u drugu državu članicu samo kako bi zahtjev za izdavanje dozvole podnijeli u državi članici u kojoj predmet nije određen i zaštićen kao nacionalno blago.

4.2. Definicija kulturnih dobara

Uredbom se ne definira što je kulturno dobro. Umjesto toga, u Prilogu I. navodi se 15 kategorija dobara koje su obuhvaćene njezinim područjem primjene. Uz većinu navedenih kategorija navedena je najmanja starost i vrijednost ispod kojih nije potrebna izvozna dozvola za kulturna dobra. Općenito se smatra rezultatom kompromisa koji se temelji na kategorijama navedenima u članku 1. Konvencije UNESCO-a iz 1970. s dodatkom starosnih i vrijednosnih pragova. Smatra se da se Prilogom I. osigurava odgovarajući okvir.

Kad je riječ o tumačenju točnog opsega kategorija navedenih u Prilogu I., utvrđene su posebne poteškoće s ujednačenim tumačenjem država članica u pogledu određenih vrsta kulturnih dobara kao što su kovanice, obuhvata zbirki predmeta za razliku od pojedinačnih primjeraka u kategoriji 13.b, klasifikacije liturgijskih ikona kao slika ili dijelova spomenika[11], kao i različita mišljenja država članica o tomu je li popis određenih vrsta dobara u kategoriji 15.a iscrpan ili indikativan.

Podskupina koju je osnovao Odbor iz članka 8. Uredbe zadužena je 2013. za prikupljanje prevladavajućih mišljenja o tomu kako tumačiti različite kategorije kulturnih dobara te je utvrdila glavne razlike među državama članicama u pogledu navedenih pitanja. Trebalo bi napomenuti i da se posebno u pogledu klasifikacije liturgijskih ikona očekuje da će se pojašnjenjima koja su uvedena novom Uredbom (EU) 2019/880 o uvozu kulturnih dobara riješiti to pitanje (liturgijske ikone i kipovi dijelovi su vjerskih spomenika).

[10] Nažalost, nije bilo povezanih predmeta o kojima je odlučivao Sud te stoga nema posebne definicije tih dvaju pojmova.

[11] Glavna je praktična razlika da slike (kategorija 3.) imaju vrijednosni prag od 150 000 EUR, dok je za dijelove spomenika (kategorija 2.) potrebna izvozna dozvola bez obzira na tržišnu vrijednost.

4.3. Starosni i financijski pragovi

Starosni pragovi utvrđeni Uredbom za određene kategorije kulturnih dobara općenito se smatraju primjerenima. Moguće poboljšanje tih odredbi u budućnosti može se odnositi na pojašnjavanje starosnog praga za prijevozna sredstva, povećanje nekih minimalnih pragova sa 50 na 70 godina i utvrđivanje najmanje starosti za kategoriju zbirki kako bi se izbjegle nepotrebne carinske kontrole brojnih suvremenih predmeta.

Većina država članica smatra da su financijski pragovi prilično visoki, dok manjina, odnosno tri države članice, smatra da ih je potrebno dodatno povećati.

Vrijednost navedena u zahtjevu za izdavanje izvozne dozvole najčešće je transakcijska vrijednost iskazana na računu kada izvoz obavljaju privatne osobe, dok se za privremeni izvoz iz muzeja radi izložbe u inozemstvu navodi vrijednost iz police osiguranja.

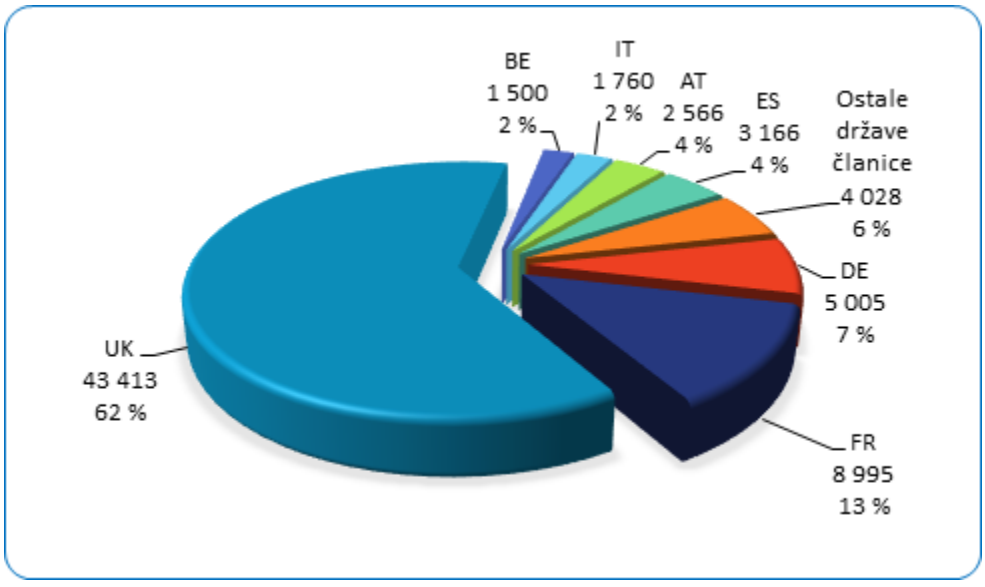
Dok neki od podnositelja zahtjeva naizgled nisu spremni navesti vrijednost, a neki drugi ne mogu dati procjenu, za standardne izvozne dozvole većina država članica sustavno upućuje na carinsku vrijednost navedenu u carinskoj deklaraciji pri izvozu.

Većina država članica ispitanica smatra da bi, ako je to moguće, bilo korisno razviti jedinstven pristup kad je riječ o vrednovanju kulturnih dobara.

4.4. Podaci o standardnim izvoznim dozvolama

Tijekom razdoblja 2014.–2017. države članice izdale su 70 433 standardne dozvole (vidjeti i tablicu 1. u prilogu za godišnje podatke).

Standardne dozvole po državama članicama u razdoblju 2014.–2017.



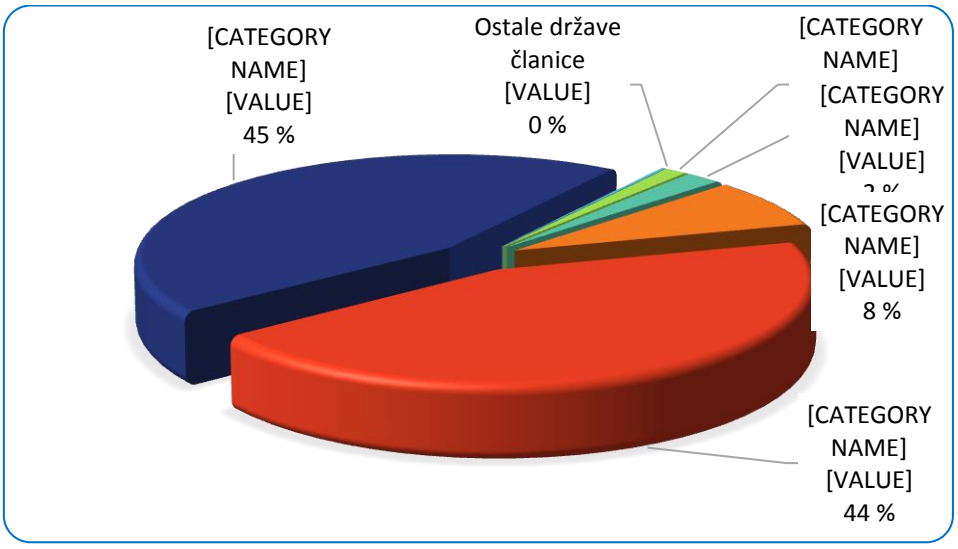
Glavne kategorije za koje su tijekom izvještajnog razdoblja zaprimljeni zahtjevi za izdavanje dozvole bile su, padajućim redoslijedom: arheološka dobra (uglavnom za izložbe); inkunabule, rukopisi i zemljovidi; različiti antikviteti kategorije 15., kao što su nakit, glazbeni instrumenti, namještaj, satovi, oružje, igračke, tepisi itd. (uglavnom za konačni izvoz); te slike, mozaici, akvareli, gvaševi i skulpture.

4.5. Posebne i opće otvorene dozvole

Posebne otvorene dozvole mogu se izdati za određeno kulturno dobro koje privatna osoba redovito privremeno izvozi (članak 10. Provedbene uredbe). Tijekom razdoblja 2014.–2017. izdano je 1 428 posebnih otvorenih dozvola (vidjeti i tablicu 2. u prilogu za godišnje podatke). Znatan broj država članica izvijestio je da nije propisao izdavanje takvih dozvola. Države članice koje izdaju posebne otvorene dozvole to čine uglavnom za glazbene instrumente koji se izvoze radi umjetničke izvedbe ili za starinska prijevozna sredstva koje se izvoze radi izložbi.

Sve države članice osim dviju izdale su relativno mali broj takvih dozvola u izvještajnom razdoblju.

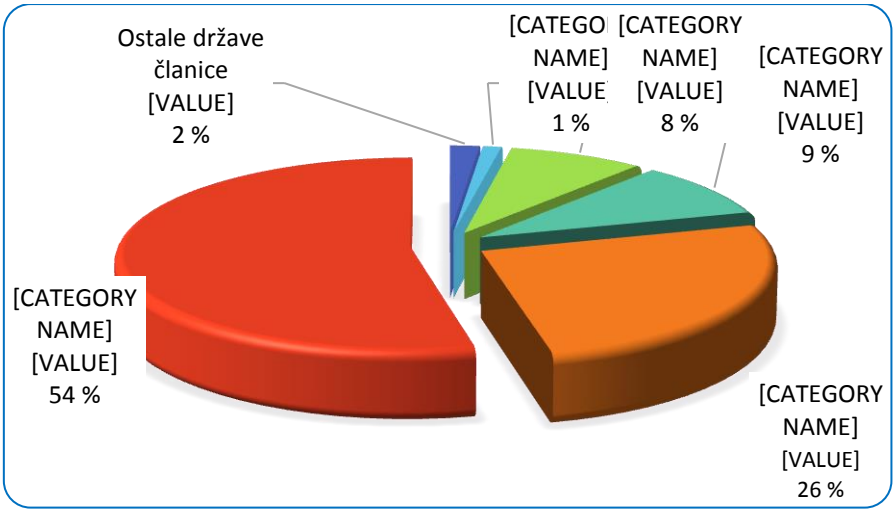
Posebne otvorene dozvole u optjecaju po državama članicama u razdoblju 2014.–2017.



Provedbenom uredbom utvrđeno je da je najdulje razdoblje valjanosti posebne otvorene dozvole pet godina. Većina država članica koje izdaju takve dozvole primjenjuje to ograničenje, međutim postoje neke iznimke ako je najdulje trajanje valjanosti neodređeno ili kraće (od jedne do tri godine).

Općim otvorenim dozvolama (članak 13. Provedbene uredbe) muzejima i sličnim institucijama omogućuje se redovit privremeni izvoz kulturnih dobara. Tijekom razdoblja 2014.–2017. izdana je 1 501 opća otvorena dozvola (vidjeti i tablicu 3. u prilogu za godišnje podatke). Najdulje razdoblje valjanosti takvih dozvola isto je tako utvrđeno na pet godina. Većina država članica koje izdaju takve dozvole primjenjuje kraće ograničenje. Duljina općenito ovisi o osiguranjeljnom pokriću ili o potrebama za posudbom ili izlaganjem.

Opće otvorene dozvole u optjecaju po državama članicama u razdoblju 2014.–2017.



4.6. Izuzeće od zahtjeva posjedovanja izvozne dozvole

Samo je jedna od država članica ispitanica izvijestila da je iskoristila mogućnost da u skladu s člankom 2. stavkom 2. ne zahtijeva izvoznu dozvolu za predmete za koje se smatra da su od ograničenog arheološkog ili znanstvenog značaja. Glavni je argument za iskorištavanje te mogućnosti taj da se smatra da arheološki predmeti koji nisu izravan rezultat iskapanja imaju ograničenu znanstvenu vrijednost jer su odvojeni od svojeg arheološko-povijesnog konteksta.

4.7. Razlozi za odbijanje zahtjeva za izdavanje dozvole

Samo je mali broj država članica odbio izdati izvoznu dozvolu jer su predmetna kulturna dobra bila obuhvaćena nacionalnim zakonodavstvom o zaštiti nacionalnog blaga umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti u skladu s člankom 2. stavkom 2. trećim podstavkom. U većini slučajeva zahtjev za izdavanje izvozne dozvole odbijen je ili ga je podnositelj povukao zbog drugih razloga, kao što su: nedostatan dokaz zakonitog podrijetla; neusklađenost s primjenjivim pravilima; predmet nije autentičan; ili nije riješeno pitanje koja je država članica nadležna za izdavanje dozvole.

Rijetki su slučajevi u kojima podnositelj zahtjeva odbija pružiti dodatne informacije o podrijetlu na zahtjev i zatim odmah povlači svoj zahtjev. Ako se to dogodi, većina država članica odbija zahtjev, obavješćuje podnositelja zahtjeva i, ako postoji sumnja na nezakonito podrijetlo, o slučaju obavješćuje i odgovarajuća tijela kaznenog progona.

4.8. Pitanja koja se odnose na obrazac dozvole

U nastavku se navode pitanja utvrđena u pogledu upotrebe obrazaca dozvole.

Uključivanje fotografija u zahtjev za izdavanje dozvole vrlo je važan element jer se time carinskim tijelima omogućuje da pri kontroli izvozne dozvole identificiraju predmet. Velika većina država članica zahtijeva fotografije za konačni izvoz. Određene države članice napravile su neke iznimke u slučajevima privremenog izvoza zbirki ili posebno glomaznih arheoloških predmeta niske vrijednosti ili knjiga bez posebnih prepoznatljivih oznaka.

U članku 5. Provedbene uredbe propisano je da bi list br. 3[12] obrasca izvozne dozvole trebalo vratiti nadležnom tijelu koje je izdalo dozvolu kako bi se potvrdilo da je izvoz doista obavljen i da je dozvola upotrijebljena, ali to se čini samo u 20 % slučajeva.

U nedostatku središnjeg elektroničkog sustava registracije teško je provjeriti je li list br. 3 vraćen, posebno ako je roba napustila područje Unije preko druge države članice. Neke države članice izvijestile su da ispituju načine za poboljšanje tih kontrola. Trebalo bi napomenuti da je novom Uredbom o uvozu kulturnih dobara predviđeno stvaranje centraliziranog elektroničkog sustava za upravljanje zahtjevima u pogledu dokumentacije. Sustav bi se mogao osmisliti tako da se njime obuhvate i potrebe programa za izdavanje izvoznih dozvola, uključujući provjeru je li izvoz obavljen.

4.9. Poništenje ili opoziv dozvola

Otprilike polovina država članica ima zakonodavstvo u kojem je posebnim odredbama o kulturnim dobrima ili općim upravnim pravom kojim se zahtijeva opoziv upravnog akta ako se on temelji na obmanjujućim ili lažnim informacijama predviđeno poništenje ili opoziv dozvola nakon njihova izdavanja. Međutim, samo je jedna država članica tijekom izvještajnog razdoblja opozvala dozvole (tri).

Podnositelj zahtjeva može poništiti dozvole nakon njihova izdavanja. U takvim slučajevima većina država članica zahtijeva vraćanje dozvole koja će se registrirati kao poništena. Znatan broj država članica navodi da ako dozvola nije upotrijebljena u razdoblju valjanosti, nadležno tijelo nije uvijek upoznato s tom činjenicom jer u većini slučajeva ne dobiva list br. 3 obrasca (vidjeti prethodnu točku 3.8.).

4.10. Upotreba elektroničkih sustava

Izvozne dozvole izdaju se elektronički samo u jednoj državi članici. U nekoliko drugih država članica zahtjev se može ispuniti i podnijeti elektronički (npr. ispunjavanjem aktivne PDF datoteke na internetu), ali se zahtjev i dalje potpisuje i sama izvozna dozvola izdaje u papirnatom obliku. Upotreba sustava koji se temelji na papiru prvenstveno je posljedica ograničenja i zahtjeva utvrđenih Provedbenom uredbom radi sprječavanja krivotvorenja. Neke države članice željele bi razviti sustav za elektroničko izdavanje dozvola te su izradile planove za to. Konkretno, tri su države članice istražile mogućnost stvaranja zajedničkog sustava i ispitale pitanja zaštite podataka i povjerljivosti nacionalnih odobrenja.

[12] Obrazac sadržava tri lista: list br. 1 je zahtjev, list br. 2 zadržava nositelj dozvole, a list br. 3 vraća se tijelu koje je izdalo dozvolu nakon što kulturno dobro napusti Uniju.

Prema mišljenju 17 država članica, bilo bi korisno razviti zajedničku elektroničku bazu podataka ili internetsku uslugu na razini EU-a za izdavanje izvoznih dozvola. Tomu bi se usprotivile tri države članice jer bi se radije nastavile služiti vlastitim bazama podataka (kojima su obuhvaćene nacionalne izvozne dozvole i izvozne dozvole Unije) ili jer vjeruju da bi razlike u tumačenju odredbi ugrozile sustav, dok dvije države članice nisu izrazile stajalište o tom pitanju. U svakom slučaju, prelazak na elektronički sustav zahtijevao bi izmjenu odredbi Provedbene uredbe kojima se propisuje izdavanje dozvola na papiru.

4.11. Kazne i druge mjere

Uredbom se od država članica zahtijeva da donesu pravila o učinkovitim, proporcionalnim i odvraćajućim kaznama koje se primjenjuju na povrede njezinih odredbi. U većini slučajeva te su kazne administrativne i kaznene prirode te se mogu sastojati od izricanja novčanih kazni i kazni zatvora (u prosjeku najdulje 2,5 godina).

Osim tih mjera neke su države članice donijele i druge mjere kao što su oduzimanje kulturnih dobara; mjere koje se odnose na uvoz kulturnih dobara iz trećih zemalja i kulturnih dobara kojima trguju teroristi ili zaraćene frakcije; zahtjev da trgovci umjetninama vode popise i registre transakcija; te novčane kazne za neprijavljivanje povrata kulturnog dobra izvezenog na temelju privremene dozvole.

4.12. Suradnja među tijelima

U svim državama članicama carinsko tijelo snosi primarnu odgovornost za kontrolu postojanja i usklađenosti izvoznih dozvola na granici. U obavljanju tih zadaća carinskim tijelima u nekim slučajevima pomažu policija i/ili druge službe granične sigurnosti ili porezna uprava.

Iako Uredbom nisu predviđeni posebni postupci administrativne suradnje, razmjena među tijelima zaduženima za provedbu Uredbe utvrđena je kao nužno sredstvo za poboljšanje njezine učinkovitosti, posebno u slučajevima u kojima je izvoznu dozvolu pozvana izdati država članica koja nije država članica čijoj kulturnoj baštini predmet pripada.

Suradnja među nadležnim tijelima različitih država članica nije učestala. Malo je nadležnih tijela stupilo u kontakt sa svojim kolegama u drugoj državi članici kako bi zatražilo informacije o nacionalnom zakonodavstvu, provjerilo je li neki predmet određen kao nacionalno blago, saznalo više o njegovu podrijetlu ili provjerilo certifikacijske dokumente koji su tamo izdani. Većina nadležnih tijela država članica nije bila u kontaktu sa svojim kolegama u drugim državama članicama tijekom izvještajnog razdoblja, dok je nekoliko njih imalo od 5 do 20 kontakata.

Tijelo odgovorno za izdavanje izvoznih dozvola, tj. „nadležno tijelo”, u većini je slučajeva, ali ne i u svim, nacionalno ministarstvo kulture. Otprilike četvrtina država članica ispitanica povjerila je tu zadaću više službi specijaliziranih za zaštitu nacionalne baštine, ponekad ovisno o kategoriji kojoj pripada kulturno dobro, npr. arheološki predmeti, povijesni arhivi itd. U dvjema državama članicama koje imaju federalnu strukturu te su službe decentralizirane. Nekoliko država članica u pitanje izvoznih dozvola uključilo je i druge javne subjekte s relevantnim stručnim znanjem, kao što su nacionalna knjižnica, nacionalni muzej ili odjel za okoliš.

Kad je riječ o suradnji između carinskih tijela i nadležnih tijela unutar iste države članice, većina država članica potvrđuje da njihova nacionalna tijela uključena u provedbu Uredbe dovoljno i učinkovito surađuju, iako sedam država članica smatra da i dalje ima prostora za poboljšanje. Znatan broj država članica izvijestio je da je poduzeo korake za poboljšanje takve suradnje među nacionalnim tijelima, kao što su potpisivanje memoranduma o razumijevanju, organiziranje redovitih zajedničkih sastanaka ili sastavljanje zajedničkih referentnih vodiča ili nacionalnih postupovnih smjernica koje se mogu upotrebljavati i u obuci službenika predmetnih nacionalnih agencija/tijela.

Kad je riječ o suradnji s drugim nacionalnim službama ili tijelima, oko polovine država članica ima pisane sporazume o suradnji s nacionalnom policijom, drugim tijelima kaznenog progona, javnim tužiteljima itd.

Neka carinska ili nadležna tijela država članica uspostavila su suradnju i s tijelima u trećim zemljama ili s međunarodnim organizacijama i tijelima koji djeluju u području borbe protiv nezakonite trgovine kulturnim dobrima kao što su Interpol, Svjetska carinska organizacija (WCO), Europol itd.

Carinska tijela 16 država članica organizirala su i/ili sudjelovala u zajedničkim ciljanim mjerama protiv nezakonite trgovine s drugim tijelima ili organizacijama, kao što su operacija Pandora I. (provedena u studenome 2016.) i Pandora II. (provedena u studenome 2017.) u suradnji s Interpolom, Europolom, UNESCO-om i WCO-om, i zajedničkim operacijama Colosseum i Odysseus u suradnji s Regionalnim obavještajnim uredom za vezu WCO-a za zapadnu Europu, Interpolom, Europskim uredom za borbu protiv prijevara (OLAF), Glavnom upravom Europske komisije za oporezivanje i carinsku uniju (TAXUD), Međunarodnim vijećem muzeja, talijanskim Ministarstvom kulturne baštine i talijanskim „Guardia di Finanza”.

Kada carinska tijela otkriju sumnjivu pošiljku, uobičajeno je prate tako što zadržavaju predmet i stupaju u kontakt s nadležnim tijelom, koje u većini slučajeva istražuje moguću povredu zakona zajedno s policijom i javnim tužiteljem. Kulturno dobro zapljenjuju ako se utvrdi da njegov izvoz nije moguć (u nekim slučajevima tu odluku donosi nadležno tijelo države članice).

4.13. Materijalni i ljudski resursi

Potrebe u pogledu osoblja i resursa za provedbu Uredbe ostale su stabilne u većini država članica tijekom izvještajnog razdoblja. U nekoliko država članica za izdavanje izvoznih dozvola potrebno je nešto više stručnjaka u području kulture, iako je ponekad teško procijeniti je li se potreba povećala zbog zahtjevâ za izdavanje izvoznih dozvola Unije ili nacionalnih izvoznih dozvola, dok dvije države članice izvjestiteljice smatraju da njihovim službama kronično nedostaje osoblja.

5. ZAKLJUČCI I NERIJEŠENA PITANJA

Na temelju zaprimljenih povratnih informacija država članica za izvještajno razdoblje 2014.–2017. čini se da se Uredbom učinkovito ostvaruju njezini ciljevi te se ona smatra važnim pravnim instrumentom za zaštitu kulturne baštine država članica.

Suradnja među tijelima zaduženima za primjenu Uredbe u cijeloj Uniji utvrđena je kao mogući aspekt u kojem se može poboljšati provedba. Moguće mjere koje bi države članice mogle poduzeti u tu svrhu uključuju organiziranje obuke, razmjenu informacija, sudjelovanje u zajedničkim operacijama i pomoć pri utvrđivanju podrijetla i pravnog statusa kulturnih dobara.

Kao odgovor na poziv država članica da se razvije skup najboljih praksi (vidjeti odjeljak 6.3. prethodnog izvješća o provedbi Uredbe (EZ) br. 116/2009[13]), u okviru programa Carina 2020. osnovana je projektna skupina čiji je cilj ispitati trenutačnu provedbu u državama članicama i utvrditi najbolju praksu u kontroli kulturnih dobara na razini nadležnih tijela (kontrola podrijetla za izdavanje dozvola) i na razini carinskih tijela (kontrola pošiljaka pri izvozu i provjera izvoznih dozvola).

Na razini stručne skupine u tijeku su rasprave o promicanju ujednačenog razumijevanja kategorija iz Priloga I. Uredbi. Donošenje Uredbe (EU) 2019/880 smatra se pozitivnim događajem jer će se pojašnjenjima koja su u njoj sadržana u pogledu klasifikacije liturgijskih ikona kao dijelova spomenika osigurati potrebna pravna sigurnost.

Naposljetku, države članice više nego ikad potvrđuju potrebu za prelaskom sa sustava za izdavanje izvoznih dozvola u papirnatom obliku na elektronički sustav bez papira. Prema njihovu mišljenju, takvim prelaskom olakšat će se izdavanje i kontrola izvoznih dozvola, omogućiti bolje praćenje njihove upotrebe i promicati bolja suradnja među upravama država članica zaduženima za provedbu Uredbe. Uredbom (EU) 2019/880 o unosu i uvozu kulturnih dobara predviđen je razvoj takvog centraliziranog elektroničkog sustava za izdavanje uvoznih dozvola i podnošenje izjava uvoznika carinskim tijelima. Pri njegovu razvoju trebalo bi uzeti u obzir mogućnost da se obuhvati i upravljanje izvoznim dozvolama.

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

6. PRILOZI

Tablica 1. Standardne dozvole koje su izdale države članice*

	Godina				2014.–2017.	Udio u ukupnom iznosu (u %)
	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 %
Ukupno	**20 102**	**19 059**	**18 702**	**12 570**	**70 433**	**100,00 %**

(*) Jednom dozvolom može biti obuhvaćeno nekoliko kulturnih dobara; podaci se odnose na konačni i privremeni izvoz.
(1) 2014.: 242 za konačni izvoz, 324 za privremeni izvoz; 2015.: 364 za konačni izvoz, 271 za privremeni izvoz; 2016.: 307 za konačni izvoz, 252 za privremeni izvoz.
(2) 2014.: tri zamijenjene; 2015.: četiri poništene.
(3) Nema dostavljenih statističkih podataka.

Tablica 2. Posebne otvorene dozvole u optjecaju

	Godina				2014.–2017.	Udio u ukupnom iznosu (u %)
	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 %
Ukupno	**162**	**416**	**341**	**509**	**1 428**	**100,00 %**

(1) Nema dostavljenih statističkih podataka.

Tablica 3. Opće otvorene dozvole u optjecaju

	Godina				2014.-2017.	Udio u ukupnom iznosu (u %)
	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 %
Ukupno	**236**	**278**	**451**	**536**	**1 501**	**100,00 %**

(1) Nema dostavljenih statističkih podataka.

Tablica 4. Odbijeni zahtjevi za izdavanje standardne dozvole

	Godina				2014.–2017.	Udio u ukupnom iznosu (u %)
	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 %
Ukupno	**165**	**129**	**146**	**26**	**466**	**100,00 %**

(1) Nema dostupnih informacija za 2014., 2015. i 2016.
(2) Odbijanje potvrda o puštanju u slobodni promet.
(3) Nema dostavljenih statističkih podataka.

Tablica 5. Otkrivene neusklađene pošiljke

	Godina				2014.–2017.	Udio u ukupnom iznosu (u %)
	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 %
Ukupno	**77**	**49**	**25**	**14**	**165**	**100,00 %**

(1) Nema dostupnih informacija za 2014., 2015. i 2016.
(2) Nema dostavljenih statističkih podataka.

Tablica 6. Standardne dozvole koje su izdale države članice u odnosu na odbijene standardne dozvole i otkrivene neusklađene pošiljke

	2011.–2013.		2014.–2017.	
Izdane standardne izvozne dozvole	69 895		70 433	
Odbijeni zahtjevi za izdavanje standardne izvozne dozvole	318	0,45 %	466	0,66 %
Otkrivene neusklađene pošiljke	147	0,21 %	165	0,23 %