EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.9.2019
COM(2019) 429 final

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

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

1. januar 2014 – 31. december 2017

Indholdsfortegnelse

1. Resumé ... 2
2. Indledning ... 3
3. Forordningens kontekst ... 3
   3.1 Den europæiske kontekst ... 3
   3.2 International kontekst ... 4
4. Gennemførelse af forordningen ... 4
   4.1 Mål og resultater ... 4
   4.2 Definition af kulturgoder ... 5
   4.3 Alder og økonomiske tærskler ... 5
   4.4 Tal for standardudførselstilladelser ... 6
   4.5 Specifikke og generelle åbne tilladelser ... 6
   4.6 Fritagelse for kravet om udførselstilladelse ... 8
   4.7 Grunde til at afslå en ansøgning om tilladelse ... 8
   4.8 Problemer med tilladelsesformularen ... 9
   4.9 Annullering eller tilbagekaldelse af tilladelser ... 9
   4.10 Anvendelse af elektroniske systemer ... 9
   4.11 Sanktioner og andre foranstaltninger ... 10
   4.12 Samarbejde mellem myndigheder ... 10
   4.13 Materielle og menneskelige ressourcer ... 11
5. Konklusioner og udestående problemer ... 11
6. BILAG ... 13
   Tabel 1. Standardtilladelser udstedt af medlemsstater* ... 13
   Tabel 2. Specifikke åbne tilladelser i omløb ... 14
   Tabel 3. Generelle åbne tilladelser i omløb ... 15
   Tabel 4. Afslag på ansøgninger om standardtilladelse ... 16
   Tabel 5. Sporede forsendelser, der ikke var i overensstemmelse med reglerne ... 17
   Tabel 6. Standardtilladelser udstedt af medlemsstater i forhold til afslåede standardtilladelser og sporede uoverensstemmende forsendelser ... 18

1. RESUMÉ

I denne beretning gøres status over gennemførelsen af den ordning for udførselstilladelser til kulturgoder, der blev indført ved forordning (EF) nr. 116/2009 om udførsel af kulturgoder og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1081/2012[1].

Denne beretning er baseret på data, som medlemsstaterne har indsendt som svar på et spørgeskema vedrørende alle aspekter af gennemførelsen af udførselstilladelsesordningen. Den omfatter perioden fra 2014 til 2017. Tallene i bilaget vedrører tre typer udførselstilladelse: standardtilladelser, specifikke åbne tilladelser (privatpersoners gentagne midlertidige udførsel) og generelle åbne tilladelser (museers og lignende institutioners gentagne midlertidige udførsel).

Denne beretning oplyser også om aktuelle initiativer og udfordringer for fremtiden såsom et forbedret samarbejde mellem de myndigheder i medlemsstaterne, som medvirker ved gennemførelsen af forordningen, fremme af en fælles forståelse blandt medlemsstaterne af forordningens bestemmelser, identificering af bedste praksis for kompetente myndigheder og toldmyndigheder ved efterforskning af kulturgoders oprindelse og udforskning af tekniske, økonomiske og retlige muligheder for at bruge elektroniske midler til udstedelse af og kontrol med udførselstilladelser, f.eks. udvikling af eller tilslutning til et centraliseret elektronisk system med grænseflade til nationale toldbehandlingssystemer.

[1] Artikel 10 i forordning (EF) nr. 116/2009 pålægger Kommissionen regelmæssigt at sende en beretning om gennemførelsen af forordningen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg.

2. INDLEDNING

Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 om udførsel af kulturgoder[2] ("forordningen") gør udførsel af visse kulturgoder til lande uden for Den Europæiske Unions ("EU") toldområde betinget af, at der forelægges en udførselstilladelse, og sikrer ensartet kontrol med udførsel af sådanne goder ved EU's ydre grænser. I bilag I defineres det materielle anvendelsesområde for forordningen i form af en liste over de kategorier af kulturgoder, som forordningen finder anvendelse på, og ved fastsættelse af en mindstealder og/eller en tærskelværdi for de fleste kategoriers vedkommende.

Udførselstilladelser udstedes af den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område kulturgodet sidst befandt sig definitivt og lovligt. Derefter sikrer toldkontrollen, at kulturgoderne kun kan forlade EU's toldområde, hvis de ledsages af en gyldig udførselstilladelse.

For at sikre ensartetheden af de i forordningen omhandlede udførselstilladelser har det været nødvendigt at fastsætte regler om udfærdigelse, udstedelse og anvendelse af tilladelsesformularen. Gennemførelsesforordningen (EU) nr. 1081/2012[3] omfatter tre typer udførselstilladelse (standardtilladelse, specifik åben tilladelse og generel åben tilladelse) og fastsætter regler for anvendelsen heraf. Visse medlemsstaters nationale lovgivning fastlægger yderligere begrænsning, herunder kravet om at opnå en tilladelse, for bevægelsen af genstande, der er udpeget som nationale skatte.

De ajourførte fortegnelser over de myndigheder, der har beføjelse til at udstede tilladelser, offentliggøres i EU-Tidende sammen med fortegnelsen over de toldsteder, der har beføjelse til at varetage udførselsformaliteterne[4].

Formålet med forordningen er at forene det grundlæggende princip om varernes frie bevægelighed med princippet om beskyttelse af nationale skatte inden for den historiske ramme omkring dannelsen af det indre marked, som afskaffede alle EU's indre grænser mellem medlemsstaterne.

I overensstemmelse med artikel 10 i forordningen pålægges Kommissionen regelmæssigt at sende en beretning om gennemførelsen af forordningen til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg.

Nærværende beretning er baseret på data, herunder statistiske oplysninger om anvendelsen af tilladelser, som medlemsstaterne har indsendt som svar på et spørgeskema vedrørende alle aspekter af gennemførelsen af udførselstilladelsesordningen og om drøftelser i eksportgrupper af toldspørgsmål i forbindelse med kulturgoder.

3. FORORDNINGENS KONTEKST

3.1 Den europæiske kontekst

Den ordning, som er indført på EU-plan ved forordningen, supplerer andre instrumenter og initiativer, der skal beskytte kulturgoder. Mest relevant blandt disse er direktiv 2014/60/EU om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område[5]. Direktivet tillader tilbagelevering af ethvert kulturgode, som en medlemsstat har identificeret som en national skat af kunstnerisk, historisk

[2] Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 af 18. december 2008 om udførsel af kulturgoder (EUT L 39 af 10.2.2009, s. 1).
[3] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1081/2012 af 9. november 2012 til Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 om udførsel af kulturgoder (EUT L 324 af 22.11.2012, s. 1).
[4] Den senest offentliggjorte fortegnelse findes i EUT C 71 af 24.2.2018, s. 5.
[5] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/60/EU af 15. maj 2014 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område, og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 (omarbejdning) (EUT L 159 af 28.5.2014, s. 1).

eller arkæologisk værdi. Med henblik herpå pålægges de centrale myndigheder med ansvar for dette direktiv i medlemsstaterne at samarbejde og udveksle oplysninger om ulovligt fjernede kulturgoder ved brug af informationssystemet for det indre marked (IMI).

Et andet vigtigt supplement til forordningen er Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/880 om indførsel og import af kulturgenstande[6], som blev vedtaget for nylig. Dette nye instrument fastlægger regler og betingelser for midlertidig eller fast indførsel til EU af kulturgenstande, som er skabt eller fundet i tredjelande, og for forsendelser af sådanne genstande i transit. Typologien i forordning (EU) 2019/880 blev på grund af forordningens udenrigshandelsdimension primært inspireret af UNESCO-konventionen fra 1970 om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande[7].

Endelig forbydes handel med kulturgoder i forbindelserne med Irak og Syrien ved to sammenhængende ad hoc-EU-foranstaltninger, nemlig Rådets forordning (EF) nr. 1210/2003[8] og Rådets forordning (EU) nr. 36/2012[9].

3.2 International kontekst

På internationalt niveau er det mest relevante instrument vedrørende udførsel af kulturgoder UNESCO-konventionen fra 1970. Konventionen har på nuværende tidspunkt 140 deltagerstater og er blevet ratificeret af 26 medlemsstater.

4. GENNEMFØRELSE AF FORORDNINGEN

4.1 Mål og resultater

Forordningen fastlægger ensartede regler for kontrol med kulturgoder før udførsel fra EU's toldområde for på den ene side at opretholde den frie bevægelighed i det indre marked og på den anden side beskytte medlemsstaternes nationale skatte. Medlemsstaterne mener overordnet, at forordningen har nået disse mål. Der er dog også konstateret muligheder for forbedring.

Navnlig for så vidt angår bekæmpelsen af ulovlig handel med kulturgoder har forordningen virket udmærket. De fleste medlemsstater mener, at tilladelsesordningen er et meget vigtigt middel til at sikre lovligheden af handel med tredjelande, især når det gælder kulturgoder, som kræver en udførselstilladelse uanset værdien (f.eks. arkæologiske genstande, dele af mindesmærker osv.), mens det er sket i andre kategorier af kulturgoder, at genstanden med overlæg er blevet værdisat så lavt, at den ikke kræver udførselstilladelse.

Medlemsstaterne påpeger, at det ville være nyttigt for de kompetente myndigheder, som har ansvaret for udstedelse af tilladelser, at få flere oplysninger om hinandens nationale kulturarvslovgivning med henblik på en mere effektiv bekæmpelse af ulovlig handel. Med hensyn til toldkontrollerne kan disse altid effektiviseres yderligere ved at afsætte flere menneskelige og materielle ressourcer ved de ydre grænser og ved at identificere og indføre bedste praksis.

---

[6] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/880 af 17. april 2019 om indførsel og import af kulturgenstande (EUT L 151 af 7.6.2019, s. 1).

[7] Paris, 14. november 1970.

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

[9] Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18. januar 2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien og om ophævelse af forordning (EU) nr. 442/2011 (EUT L 16 af 19.1.2012, s. 1).

Der blev i 2017 nedsat en projektgruppe med den opgave at undersøge medlemsstaternes arbejdsmetoder til efterforskning af kulturgoders oprindelse, både hos de kompetente myndigheder (når de modtager ansøgninger om tilladelse) og toldmyndighederne (når de undersøger forsendelser eller kontrollerer udførselstilladelser) og med henblik på at identificere bedste praksis og udforme praktiske vejledninger i udstedelse af tilladelser og varetagelse af toldkontrol.

Blandt de øvrige midler, som medlemsstaterne har peget på til forbedring af forordningens overordnede resultatniveau, kan nævnes vejledning i at forstå meningen med, at et gode sidst har befundet sig "definitivt og lovligt" et givet sted, hvilket bestemmer den medlemsstat, som har kompetencen til at udstede udførselstilladelsen[10]. Dette bør hindre skruppelløse aktører i midlertidigt at flytte en kulturgenstand til en anden medlemsstat alene med det formål at ansøge om en tilladelse i en anden medlemsstat end den, som har udpeget og beskytter genstanden som en national skat.

4.2 Definition af kulturgoder

Forordningen fastsætter ikke en definition af et kulturgode. I stedet indeholder den i bilag I en fortegnelse over 15 kategorier af genstande, som falder ind under forordningens anvendelsesområde. De fleste kategorier på listen ledsages af angivelsen af en mindstealder og tærskelværdier, hvorunder kulturgodet ikke behøver udførselstilladelse. Dette anses almindeligvis som resultatet af et kompromis baseret på kategorierne i artikel 1 i UNESCO-konventionen fra 1970 med tilføjelse af mindstealder og tærskelværdier. Der er generel enighed om, at bilag I danner en tilstrækkelig ramme.

Med hensyn til forståelsen af den nøjagtige rækkevidde af kategorierne i bilag I er der konstateret særlige vanskeligheder med den ensartede forståelse blandt medlemsstaterne af kategorierne inden for visse typer kulturgoder såsom mønter, af, hvordan samlinger af genstande er omfattet i modsætning til enkeltgenstande i kategori 13.b), og af, om liturgiske ikoner rubriceres som malerier eller dele af mindesmærker[11], og der er delte meninger blandt medlemsstaterne om, hvorvidt fortegnelsen over visse typer genstande i kategori 15.a) er udtømmende eller vejledende.

En undergruppe nedsat af forordningens artikel 8-udvalg fik til opgave i 2013 at indhente de fremherskende synspunkter om, hvordan de forskellige kategorier af kulturgoder skal læses, og har fundet frem til hovedforskellene mellem medlemsstaterne på førnævnte punkter. Det skal bemærkes, at klarlægningen ifølge den nye forordning (EU) 2019/880 om import af kulturgenstande, især hvad angår rubricering af liturgiske ikoner, forventes at løse problemet (liturgiske ikoner og statuer er dele af monumenter).

4.3 Alder og økonomiske tærskler

Aldersgrænserne, der er fastsat i forordningen for visse kategorier af kulturgoder, anses generelt for passende. En fremtidig forbedring af disse bestemmelser kan komme på tale med hensyn til en klarlægning af aldersgrænserne for befordringsmidler, hvor mindstealderen i visse tilfælde hæves fra 50 til 70 år, og der fastsættes en mindstealder for kategorien samlinger for at undgå unødig kontrol hos toldmyndighederne af store mængder nutidsgenstande.

De økonomiske tærskler opfattes af de fleste medlemsstater som temmelig høje, mens tre medlemsstater mener, at de burde hæves yderligere.

Den værdi, der er angivet i ansøgningen om udførselstilladelse, er som oftest den transaktionsværdi, der fremgår af fakturaen, når der er tale om privatpersoners udførsel, mens den værdi, der skal angives

[10] Der har desværre ikke været tilfælde, der har ført til en sag ved EU-Domstolen, hvorfor der ikke er blevet fastlagt en specifik definition af disse to udtryk.

[11] Den primære forskel i praksis er, at malerier (kategori 3) har en tærskelværdi på 150 000 EUR, mens dele af mindesmærker (kategori 2) kræver en udførselstilladelse uanset markedsværdi.

i forbindelse med museers midlertidige udførsel med henblik på udstilling i udlandet, er den værdi, der fremgår af forsikringspolicen.

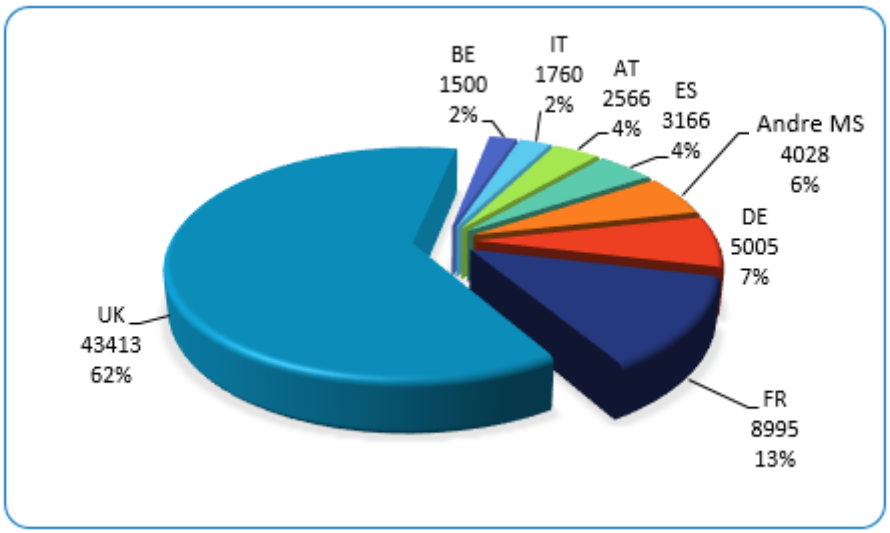
Selv om nogle ansøgere synes tilbageholdende med hensyn til at angive en værdi, og andre ikke er i stand til at angive et skøn, henviser de fleste medlemsstater i forbindelse med standardudførselstilladelser systematisk til toldværdien, der fremgår af toldangivelsen ved udførsel.

Størstedelen af de medlemsstater, der besvarede spørgeskemaet, mener, at det om muligt ville være nyttigt at udvikle en ensartet tilgang til værdiansættelse af kulturgoder.

4.4 Tal for standardudførselstilladelser

Antallet af standardtilladelser udstedt af medlemsstaterne i perioden 2014-2017 var 70 433 (se også årlig fordeling i tabel 1 i bilaget).

Standardtilladelser pr. medlemsstat 2014-2017



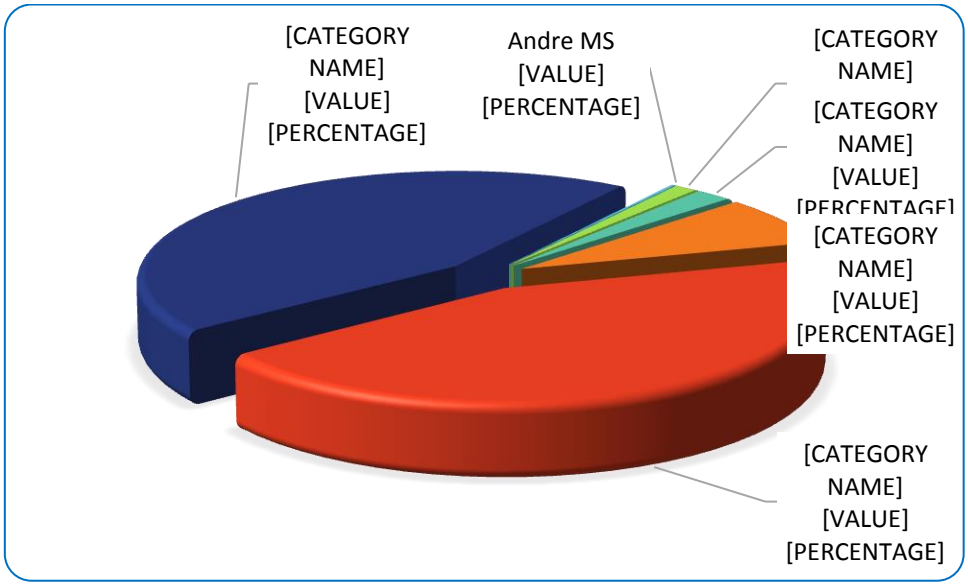
Der blev i beretningsperioden modtaget ansøgninger om tilladelse i følgende primære kategorier anført i faldende orden: arkæologiske genstande (primært til udstillinger), inkunabler, manuskripter og kort, forskellige antikviteter i kategori 15 såsom smykker, musikinstrumenter, møbler, ure, våben, legetøj, tæpper osv. (primært til definitiv udførsel) fulgt af malerier, mosaikker, akvareller, gouacher og statuer.

4.5 Specifikke og generelle åbne tilladelser

Specifikke åbne tilladelser kan udstedes til et specifikt kulturgode, som regelmæssigt udføres midlertidigt af en privatperson (artikel 10 i gennemførelsesforordningen). I perioden 2014-2017 var antallet af specifikke åbne tilladelser 1 428 (se også årlig fordeling i tabel 2 i bilaget). Et betydeligt antal medlemsstater beretter, at de ikke har indført bestemmelser om udstedelse af sådanne tilladelser. Medlemsstater, som udsteder specifikke åbne tilladelser, udsteder flest af disse til musikinstrumenter, som udføres til kunstnerisk optræden, eller til befordringsmidler udført med henblik på udstillinger.

Bortset fra to medlemsstater har de alle udstedt forholdsvis få sådanne tilladelser i beretningsperioden.

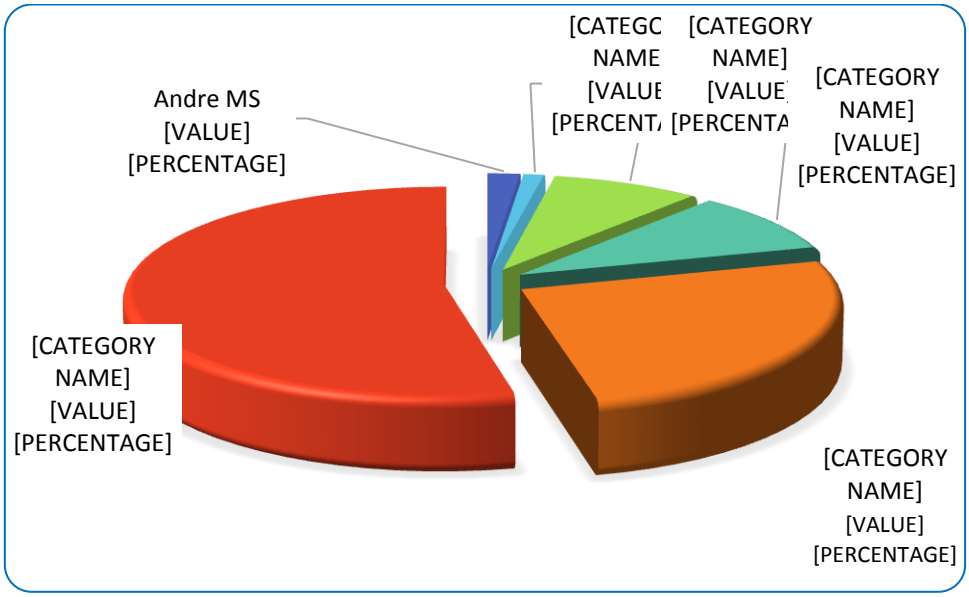
Specifikke åbne tilladelser i omløb pr. medlemsstat 2014-2017



Den maksimale gyldighedsperiode for specifikke åbne tilladelser er fastsat til fem år i gennemførelsesforordningen. De fleste medlemsstater, som udsteder sådanne tilladelser, anvender denne tidsgrænse. Der findes dog undtagelser, hvor den maksimale gyldighedsperiode enten er uspecificeret eller kortere (1-3 år).

Generelle åbne tilladelser (artikel 13 i gennemførelsesforordningen) giver mulighed for at dække museers og andre institutioners regelmæssige midlertidige udførsel af kulturgoder. I perioden 2014-2017 var antallet af generelle åbne tilladelser 1 501 (se også årlig fordeling i tabel 3 i bilaget). Den maksimale gyldighedsperiode for sådanne tilladelser er også fastsat til fem år. De fleste medlemsstater, som udsteder sådanne tilladelser, anvender en kortere gyldighedsperiode. Varigheden afhænger generelt af forsikringsdækningen eller det beløb, der er brug for i forbindelse med udlånet eller udstillingen.

Generelle åbne tilladelser i omløb pr. medlemsstat 2014-2017



4.6 Fritagelse for kravet om udførselstilladelse

Kun en af respondentmedlemsstaterne anførte, at man havde gjort brug af muligheden for ikke at kræve en udførselstilladelse, jf. artikel 2, stk. 2, for genstande, som anses for værende af begrænset arkæologisk eller videnskabelig interesse. Hovedargumentet for at benytte muligheden er, at arkæologiske genstande, som ikke stammer direkte fra udgravninger, har en begrænset videnskabelig værdi, fordi de er blevet fjernet fra deres arkæologisk-historiske kontekst.

4.7 Grunde til at afslå en ansøgning om tilladelse

Kun få medlemsstater har nægtet at udstede en udførselstilladelse, fordi de pågældende kulturgoder var omfattet af den nationale lovgivning om beskyttelse af nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2, tredje afsnit. I de fleste tilfælde er der andre grunde til, at der gives afslag på en ansøgning om udførselstilladelse, eller ansøgeren trækker ansøgningen tilbage, såsom utilstrækkeligt bevis for lovlig oprindelse, manglende overholdelse af gældende regler, genstanden er en forfalskning, eller manglende afklaring af, hvilken medlemsstat der har kompetence til at udstede tilladelsen.

Tilfælde, hvor ansøgeren nægter at fremlægge yderligere oplysninger om oprindelsen efter anmodning herom og derefter trækker sin ansøgning tilbage, er sjældne. Når det sker, nægter de fleste medlemsstater at udstede tilladelsen, oplyser ansøgeren herom og, hvis der er mistanke om ulovlig oprindelse, informerer de relevante retshåndhævende myndigheder om sagen.

4.8 Problemer med tilladelsesformularen

Følgende problemer er blevet påpeget i forbindelse med brugen af tilladelsesformularen:

Fotografier er et meget vigtigt element i forbindelse med tilladelsesansøgningen, idet de gør det muligt for toldmyndighederne at identificere genstanden, når de kontrollerer udførselstilladelsen. Langt de fleste medlemsstater kræver fotografier, når det drejer sig om definitiv udførsel. Visse medlemsstater gør nogle undtagelser i tilfælde af midlertidig udførsel af samlinger eller særligt omfangsrige arkæologiske genstande af lav værdi eller bøger, som ikke har et særlig identificerbart udseende.

Gennemførelsesforordningen fastsætter i artikel 5, at eksemplar nr. 3[12] af formularen til udførselstilladelsen skal sendes til den udstedende myndighed for at bekræfte, at udførsel faktisk har fundet sted, og at tilladelsen blev udnyttet, men det sker kun i 20 % af tilfældene.

I mangel af et centralt elektronisk registreringssystem er det temmelig vanskeligt at kontrollere, om eksemplar nr. 3 er blevet fremsendt, især hvis genstandene er udført af EU's område via en anden medlemsstat. Nogle medlemsstater beretter, at de undersøger, hvordan de kan forbedre disse kontroller. Det skal bemærkes, at den nye forordning om import af kulturgenstande omhandler oprettelse af et centraliseret elektronisk system til forvaltning af dokumentkrav. Systemet kan indrettes på en sådan måde, at det også kan bruges i forbindelse med ordningen med udførselstilladelser, herunder kontrol med, om udførslen fandt sted.

4.9 Annullering eller tilbagekaldelse af tilladelser

Omkring halvdelen af medlemsstaterne har lovgivning, der muliggør tilbagekaldelse eller annullering af tilladelser efter udstedelsen, enten ved specifikke bestemmelser om kulturgoder eller generelle forvaltningsretlige forskrifter, der kræver tilbagekaldelse af en forvaltningsakt, når den er baseret på vildledende eller falske oplysninger. Kun én medlemsstat har imidlertid tilbagekaldt tilladelser (tre) i beretningsperioden.

Tilladelser kan annulleres af ansøgeren efter udstedelsen. I så fald kræver de fleste medlemsstater, at tilladelsen tilbageleveres for at blive registreret som annulleret. Et betydeligt antal medlemsstater angiver, at når tilladelsen ikke benyttes inden for gyldighedsperioden, er den kompetente myndighed ikke altid blevet gjort bekendt med det, fordi den som regel ikke har fået eksemplar nr. 3 af formularen retur (se punkt 3.8 ovenfor).

4.10 Anvendelse af elektroniske systemer

Kun i én medlemsstat udstedes udførselstilladelser elektronisk. I flere andre medlemsstater kan ansøgningen udfyldes og indsendes elektronisk (f.eks. på en onlineblanket i PDF-format), men underskrift og den efterfølgende udstedelse af selve udførselstilladelsen foregår stadig på papir. Anvendelsen af et papirbaseret system skyldes primært betingelser og krav fastsat i gennemførelsesforordningen for at undgå forfalskning. Nogle af medlemsstaterne ønsker og har udarbejdet planer om at udvikle et system til at udstede tilladelser elektronisk. Navnlig har tre medlemsstater undersøgt muligheden for at oprette et fælles system og for at løse problemer med databeskyttelse og fortrolighed omkring nationale tilladelser.

Der var 17 medlemsstater, som ville finde det nyttigt at udvikle en fælles elektronisk database eller onlinetjeneste på EU-plan til udstedelse af udførselstilladelser. Tre medlemsstater ville være imod

[12] Formularen består af tre eksemplarer: nr. 1, der udgør ansøgningen, nr. 2, der er beregnet for indehaveren af tilladelsen, og nr. 3, der er beregnet til at blive sendt til den udstedende myndighed, når kulturgodet er udført af EU.

dette, fordi de foretrækker at fortsætte med deres egne databaser (som dækker både nationale og EU-udførselstilladelser), eller fordi de mener, at forskellene i fortolkningen af bestemmelserne ville hæmme systemet, mens to medlemsstater ikke har givet udtryk for et synspunkt om dette spørgsmål. Under alle omstændigheder ville skiftet til et elektronisk system kræve en ændring af gennemførelsesforordningens bestemmelser, som kræver udstedelse af tilladelser på papir.

4.11 Sanktioner og andre foranstaltninger

Medlemsstaterne pålægges ifølge forordningen at vedtage regler om sanktioner for overtrædelse af forordningens bestemmelser, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning. I de fleste tilfælde er disse sanktioner både administrative og strafferetlige og kan bestå i pålæggelse af bøder og frihedsstraffe (på gennemsnitligt højst 2,5 år.).

I tilgift til disse foranstaltninger har en række medlemsstater også truffet andre foranstaltninger såsom beslaglæggelse af kulturgoder, foranstaltninger vedrørende import af kulturgoder fra tredjelande og kulturgoder, der afsættes af terrorgrupper eller krigsførende grupperinger, krav til kunsthandlere om at føre lagerlister og registre over transaktioner og bøder for at undlade at anmelde returnering af en kulturgenstand, der er udført på en midlertidig tilladelse.

4.12 Samarbejde mellem myndigheder

I alle medlemsstater er toldvæsenet den myndighed, der har hovedansvaret for kontrollen ved grænsen med, om udførselstilladelsen foreligger, og om den er overensstemmende. Ved varetagelsen af disse opgaver bistås toldmyndighederne i visse tilfælde af politiet og/eller andre grænsesikkerhedstjenester eller af skattemyndighederne.

Selv om forordningen ikke indeholder bestemmelser om specifikke administrative samarbejdsprocedurer, er udvekslingen mellem myndigheder med ansvar for forordningens gennemførelse blevet påpeget som et nødvendigt middel til at forbedre forordningens resultater, især når en anden medlemsstat end den, hvis nationale kulturarv genstanden tilhører, anmodes om at udstede en udførselstilladelse.

Der foregår ikke noget hyppigt samarbejde mellem forskellige medlemsstaters kompetente myndigheder. Få kontakter deres modpart i en anden medlemsstat for at anmode om oplysninger om national lovgivning, for at kontrollere, om en genstand er udpeget som en national skat, for at indhente flere oplysninger om dens oprindelse eller for at kontrollere dokumentation udstedt i den pågældende medlemsstat. De fleste medlemsstaters kompetente myndigheder anførte, at de ikke havde haft kontakt med deres modpart i andre medlemsstater i beretningsperioden, mens nogle få havde haft mellem 5 og 20 kontakter.

Den myndighed, der har ansvaret for at udstede udførselstilladelser, dvs. "den kompetente myndighed", er i de fleste, men ikke alle, tilfælde det nationale kulturministerium. Omkring en fjerdedel af de responderende medlemsstater har overladt denne opgave til mere end én enhed, der er specialiseret i beskyttelsen af den nationale kulturarv, til tider afhængigt af den kategori, som kulturgodet hører under, f.eks. arkæologiske genstande, arkivalier osv. I to medlemsstater med forbundsstatsstruktur er disse tjenester decentrale. Nogle få medlemsstater inddrager også andre offentlige organer med relevant ekspertise i udstedelsen af udførselstilladelser såsom statsbiblioteket, nationalmuseet eller miljøministeriet.

Med hensyn til samarbejdet mellem toldmyndighederne og andre kompetente myndigheder i samme medlemsstat bekræfter de fleste medlemsstater, at deres nationale myndigheder, som medvirker ved gennemførelsen af forordningen, samarbejder effektivt i et tilfredsstillende omfang, om end syv medlemsstater mener, at der er plads til forbedring. Et betydeligt antal medlemsstater indberettede, at

de har truffet foranstaltninger til at forbedre dette samarbejde mellem nationale myndigheder, f.eks. ved at underskrive aftalememoranda, arrangere jævnlige fælles møder eller udarbejde forslag til fælles vejledninger eller nationale proceduremæssige retningslinjer, som også kan bruges eller er blevet brugt til undervisningsforløb for embedsmænd hos de berørte nationale organer/myndigheder.

Med hensyn til samarbejdet med andre nationale tjenester eller organer har omkring halvdelen af medlemsstaterne indgået samarbejdsaftaler med det nationale politi, andre retshåndhævende myndigheder, anklagemyndigheden osv.

Nogle medlemsstaters toldmyndigheder eller andre kompetente myndigheder har også etableret et samarbejde med myndigheder i tredjelande eller med internationale organisationer og organer, som deltager i bekæmpelsen af ulovlig handel med kulturgoder, f.eks. Interpol, Verdenstoldorganisationen (WCO) og Europol.

Toldmyndighederne i 16 medlemsstater har afholdt og/eller deltaget i fælles målrettede aktioner til bekæmpelse af ulovlig handel sammen med andre myndigheder eller organisationer, f.eks. Operation Pandora I (gennemført i november 2016) og Pandora II (november 2017) i samarbejde med Interpol, Europol, UNESCO og WCO og de fælles operationer Colosseum og Odysseus i samarbejde med WCO Regional Intelligence Liaison Office for Western Europe (WCO's regionale forbindelseskontor i Vesteuropa), Interpol, Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Beskatning og Toldunion (TAXUD), Det Internationale Museumsråd, det italienske kulturarvsministerium og Italiens finanspoliti "Guardia di Finanza".

Når toldmyndighederne opdager en mistænkelig forsendelse, følger de normalt op på fundet ved at tilbageholde genstanden og kontakte den kompetente myndighed, som i de fleste tilfælde undersøger den mulige lovovertrædelse sammen med politi og anklagemyndighed. Hvis det fastslås, at kulturgodet ikke kan udføres, beslaglægger de det (i visse tilfælde træffes denne beslutning af medlemsstatens kompetente myndighed).

4.13 Materielle og menneskelige ressourcer

Behovet for personale og midler til gennemførelse af forordningen har været stabilt i de fleste medlemsstater i beretningsperioden. I nogle få medlemsstater er der brug for flere eksperter i kulturelle anliggender med henblik på udstedelse af udførselstilladelser, om end det til tider er vanskeligt at vurdere, om det øgede behov skyldes ansøgninger om EU-udførselstilladelser eller nationale udførselstilladelser, mens to af de indberettende medlemsstater mener, at deres tjenester er kronisk underbemandede.

5. KONKLUSIONER OG UDESTÅENDE PROBLEMER

Baseret på medlemsstaternes tilbagemeldinger om beretningsperioden 2014-2017 synes forordningen at fungere godt med hensyn til at nå målene og opfattes som et vigtigt retligt instrument til beskyttelse af medlemsstaternes kulturarv.

Samarbejdet mellem myndigheder i hele EU med ansvar for anvendelsen af forordningen nævnes som et område, hvor gennemførelsen kan blive bedre. Medlemsstaterne kan eventuelt gøre en indsats herfor ved at arrangere uddannelsesforløb, udveksle oplysninger, deltage i fælles operationer og bistå ved påvisning af kulturgoders oprindelse og retlige status.

Som reaktion på medlemsstaternes opfordring om at fastlægge bedste praksis (se afsnit 6.3 i den foregående beretning om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 116/2009[13]) blev der nedsat en projektgruppe i henhold til Told 2020-programmet med den opgave at undersøge status på

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

gennemførelsen i medlemsstaterne og finde bedste praksis for kontrol med kulturgoder, både hos de kompetente myndigheder (kontrol af oprindelse med henblik på udstedelse af tilladelser) og hos toldmyndighederne (kontrol af forsendelser ved udførsel og kontrol med udførselstilladelser).

Med hensyn til at fremme en ensartet forståelse af kategorierne i bilag I til forordningen drøftes dette på ekspertgruppeniveau. Vedtagelsen af forordning (EU) 2019/880 betragtes som et positivt skridt, idet de klarlægninger, den indeholder vedrørende klassificering af liturgiske ikoner som dele af monumenter, vil sikre den fornødne retssikkerhed.

Endelig bekræfter medlemsstaterne i endnu højere grad end nogensinde, at der er behov for at bevæge sig fra et system med udførselstilladelser i papirudgave til et elektronisk, papirløst system. Efter deres mening vil et sådant skridt lette problemet og kontrollen med udførselstilladelserne, give bedre overvågning af brugen af dem og forbedre samarbejdet mellem medlemsstaternes forvaltninger med ansvar for gennemførelse af forordningen. Forordning (EU) 2019/880 om indførsel og import af kulturgenstande giver mulighed for udviklingen af et sådant centraliseret elektronisk system til udstedelse af importlicenser og indgivelse af importørerklæringer til toldmyndighederne. Ved udviklingen heraf bør der tages hensyn til muligheden for også at dække forvaltningen af udførselstilladelser.

6. BILAG

Tabel 1. Standardtilladelser udstedt af medlemsstater*

	År				2014-2017	Andel af total i %
	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 %
I alt	**20 102**	**19 059**	**18 702**	**12 570**	**70 433**	**100,00 %**

(*) Én tilladelse kan dække flere kulturgenstande; tallene henviser både til definitive og midlertidige.
(1) 2014: 242 def. 324 midl. 2015: 364 def. 271 midl. 2016: 307 def. 252 midl.
(2) 2014: 3 erstattet; 2015: 4 annulleret
(3) Ingen statistiske data fremsendt.

Tabel 2. Specifikke åbne tilladelser i omløb

	År				2014-2017	Andel af total i %
	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 %
I alt	**162**	**416**	**341**	**509**	**1 428**	**100,00 %**

(1) Ingen statistiske data fremsendt.

Tabel 3. Generelle åbne tilladelser i omløb

	År				2014-2017	Andel af total i %
	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 %
I alt	**236**	**278**	**451**	**536**	**1 501**	**100,00 %**

(1) Ingen statistiske data fremsendt.

Tabel 4. Afslag på ansøgninger om standardtilladelse

	År				2014-2017	Andel af total i %
	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 %
I alt	**165**	**129**	**146**	**26**	**466**	**100,00 %**

(1) Ingen tilgængelige oplysninger om 2014, 2015, 2016
(2) Afslag på attester til fri omsætning.
(3) Ingen statistiske data fremsendt.

Tabel 5. Sporede forsendelser, der ikke var i overensstemmelse med reglerne

	År				2014-2017	Andel af total (i %)
	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 %
I alt	**77**	**49**	**25**	**14**	**165**	**100,00 %**

(1) Ingen tilgængelige oplysninger om 2014, 2015 og 2016.
(2) Ingen statistiske data fremsendt.

Tabel 6. Standardtilladelser udstedt af medlemsstater i forhold til afslåede standardtilladelser og sporede uoverensstemmende forsendelser

	2011-2013		2014-2017	
Standardudførselstilladelser udstedt	69 895		70 433	
Afslag på ansøgninger om standardudførselstilladelser	318	0,45 %	466	0,66 %
Sporede forsendelser, der ikke var i overensstemmelse med reglerne	147	0,21 %	165	0,23 %