EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.8.2022
COM(2022) 424 final

RAPPORT 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 2018 til 31. december 2020

Indhold

1. Resumé 2
2. Indledning 3
3. Baggrunden for forordningen 4
3.1 Den europæiske kontekst 4
3.2 Den internationale kontekst 5
4. Forordningens gennemførelse 5
4.1 Mål og resultater 5
4.2 Definition af kulturgoder 7
4.3 Alderstærskler 8
4.4 Økonomiske tærskler 8
4.5 Tal for standardudførselstilladelser 9
4.6 Specifikke og generelle åbne tilladelser 10
4.7 Fritagelse for kravet om udførselstilladelse 11
4.8 Grunde til at afslå en ansøgning om tilladelse 12
4.9 Udstedelser af tilladelser 12
4.10 Annullering eller tilbagekaldelse af tilladelser 13
4.11 Anvendelse af elektroniske systemer/databaser 13
4.12 Materielle og menneskelige ressourcer 14
5. Konklusioner og udestående problemer 14
6. Bilag 16
Tabel 1. Standardlicenser udstedt af medlemsstaterne 16
Tabel 2. Specifikke åbne tilladelser i omløb 18
Tabel 3. Generelle åbne tilladelser i omløb 19
Tabel 4. Afslag på ansøgninger om standardtilladelse 20
Tabel 5. Overtrædelsessager/sager om manglende overholdelse 21

1. RESUMÉ

I denne beretning gøres der 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].

Beretningen er hovedsagelig baseret på data fra medlemsstaterne[2] som svar på et spørgeskema, der dækker alle aspekter af gennemførelsen af ordningen for udførselstilladelser. Den dækker perioden fra og med 2018 til og med 2020. Tallene i bilaget vedrører tre typer udførselstilladelser: standardtilladelser, specifikke åbne tilladelser (privatpersoners gentagne midlertidige udførsler) og generelle åbne tilladelser (museers og lignende institutioners gentagne midlertidige udførsler).

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] Da denne beretning dækker en periode, der slutter den 31. december 2020, omfatter den statistikker fra Det Forenede Kongerige blandt EU-medlemsstaternes statistikker. Fra den 1. januar 2021 ophørte EU-retten med at finde anvendelse i Det Forenede Kongerige, undtagen for så vidt angår Nordirland. Derfor vil beretninger, der dækker fremtidige perioder, kun indeholde statistikker for de 27 EU-medlemsstater og Det Forenede Kongerige for så vidt angår Nordirland.

2. INDLEDNING

I henhold til Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 om udførsel af kulturgoder[3] (herefter "forordningen") skal der ved udførsel af visse kulturgenstande uden for Unionens toldområde fremlægges en udførselstilladelse, og det skal sikres, at udførslen af disse genstande underkastes ensartet kontrol ved Unionens ydre grænser. I bilag I defineres forordningens materielle anvendelsesområde ved at opregne de kategorier af kulturgenstande, som forordningen finder anvendelse på, samt ved at fastsætte alders- og/eller værditærskler for de fleste af de anførte kategorier.

Formålet med forordningen er at forene det grundlæggende princip om frie varebevægelser med princippet om beskyttelse af nationale skatte inden for de historiske rammer for oprettelsen af det indre marked i 1993, som afskaffede alle indre grænser mellem medlemsstaterne.

Udførselstilladelsen udstedes af den kompetente myndighed i den sidste medlemsstat, på hvis område kulturgodet "*definitivt og lovligt befandt sig*"[4]. Udførselstilladelsen udstedes eller afvises på grundlag af den pågældende medlemsstats love og administrative bestemmelser. Toldkontrollen sikrer derefter, at kulturgenstande kun kan forlade Unionens toldområde, hvis de ledsages af en gyldig udførselstilladelse.

For at sikre, at udførselstilladelserne er ensartede, er det nødvendigt at fastsætte regler for udfærdigelse, udstedelse og anvendelse af formularen til ansøgning om udførselstilladelse. Gennemførelsesforordningen (EU) nr. 1081/2012[5] omfatter tre typer udførselstilladelse (standardtilladelse, specifik åben tilladelse og generel åben tilladelse) og fastsætter regler for anvendelsen heraf. I visse medlemsstater — men ikke alle — skal ansøgeren betale et gebyr for at opnå en udførselstilladelse. Visse medlemsstaters lovgivning pålægger yderligere restriktioner, f.eks. kravet om at opnå en national tilladelse — samt en EU-udførselstilladelse — for lovligt at kunne flytte genstande, der betegnes som "nationale skatte", ud af det nationale område.

De ajourførte lister over medlemsstaternes kompetente myndigheder, der har beføjelse til at udstede udførselstilladelser, offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende samt listen over de toldsteder, der er bemyndiget til at behandle udførselsformaliteter[6].

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.

Denne beretninger bygger på oplysninger, herunder statistiske data om brugen af tilladelser, som medlemsstaterne har fremlagt som svar på et spørgeskema, der dækker alle aspekter af gennemførelsen af ordningen om udførselstilladelser, og på drøftelser i det Rådgivende Udvalg for Kulturgoder eller ekspertgruppen om toldspørgsmål i forbindelse med kulturgoder.

Da denne rapport dækker en periode, der slutter den 31. december 2020, omfatter den statistikker fra Det Forenede Kongerige blandt EU-medlemsstaternes statistikker. Fra den 1.

[3] Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 af 18. december 2008 om udførsel af kulturgoder (EUT L 39 af 10.2.2009, s. 1).
[4] Artikel 2, stk. 2.
[5] 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).
[6] Den seneste offentliggørelse af disse referencer findes i EUT C 71 af 24.2.2018, s. 5, og EUT C 184 af 12.5.2021, s. 13.

januar 2021 ophørte EU-retten med at finde anvendelse i Det Forenede Kongerige, undtagen for så vidt angår Nordirland. Derfor vil beretninger, der dækker fremtidige perioder, kun indeholde statistikker for de 27 EU-medlemsstater og Det Forenede Kongerige for så vidt angår Nordirland.

3. BAGGRUNDEN FOR FORORDNINGEN

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[7]. Direktivet tillader tilbagelevering af ethvert kulturgode, som en medlemsstat har identificeret som en national skat af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi. Med henblik herpå skal de centrale myndigheder, der er ansvarlige for direktivet i medlemsstaterne, samarbejde og udveksle oplysninger om kulturgoder, der ulovligt er fjernet, ved at gøre 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[8]. Dette nye instrument fastsætter regler og betingelser for midlertidig eller permanent import til Unionen af kulturgenstande, der er skabt eller fundet i tredjelande. 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[9].

Importforordningen blev for nylig suppleret med vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser[10], der fastsætter de nærmere bestemmelser for importlicenser og importørerklæringer og for udvikling, drift, vedligeholdelse og anvendelse af et centraliseret elektronisk system ("ICG-systemet") til lagring og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes myndigheder og operatørers opfyldelse af formaliteter i et papirløst miljø. ICG-systemet skal være operationelt med henblik på import senest den 28. juni 2025.

Endelig forbydes handel med kulturgoder med Irak og Syrien ved to sammenhængende ad hoc-EU-foranstaltninger, nemlig Rådets forordning (EF) nr. 1210/2003[11] og Rådets forordning (EU) nr. 36/2012[12].

---

[7] 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).

[8] 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).

[9] Paris, den 14. november 1970.

[10] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/1079 af 24. juni 2021 om nærmere regler for gennemførelsen af visse bestemmelser i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/880 om indførsel og import af kulturgenstande (EUT L 234 af 2.7.2021, s. 67).

[11] 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).

[12] 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).

3.2 Den internationale kontekst

På internationalt plan er det mest relevante instrument med hensyn til udførsel af kulturgoder UNESCO-konventionen af 1970 om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande. Konventionen har indtil videre deltagelse af 141 deltagende og er blevet ratificeret af 26 EU-medlemsstater.

4. FORORDNINGENS GENNEMFØRELSE

4.1 Mål og resultater

Generelt mener medlemsstaterne, at forordningens mål er nået. Der er dog også konstateret muligheder for forbedring.

Navnlig for så vidt angår bekæmpelsen af ulovlig handel med kulturgoder har forordningen virket udmærket. Som rapporteret af en medlemsstat har en vigtig virkning af forordningen været den voksende opmærksom hos kulturarvsinstitutioner og lovlige kunsthandlere og -samlere på betydningen af at have tilstrækkelige oplysninger om herkomst, inden en kulturgenstand erhverves eller bringes i omsætning. Genstande, der blev udført uden en EU-tilladelse — selv om dette var påkrævet — lider tab af markedsværdi og er vanskeligere at handle med via den lovlige kunsthandel.

Ifølge samme medlemsstat er det lovlige kunstmarked stadig tilbageholdende med at give fuldstændige oplysninger om oprindelse til de kompetente myndigheder for kulturgenstande, som de tidligere har solgt til en ansøger om en udførselstilladelse.

Enkelte medlemsstater påpeger, at deres nationale kulturarvslovgivning har et bredere anvendelsesområde end forordningen, og at den dermed efterlader visse typer kulturgenstande ubeskyttede. Det skal hertil bemærkes, at selv om forordningens materielle anvendelsesområde på daværende tidspunkt blev udformet som fællesnævner for nationale bestemmelser og kunne være snævrere end visse medlemsstaters mængde af beskyttede varer, giver forordningen en yderligere beskyttelse af kulturgoder, som de nationale lovgivninger ikke kan tilbyde.

Nærmere bestemt kan varer fra én medlemsstat i mangel af indre grænser i Unionen forlade deres område på trods af nationale forbud og lovligt udføres fra Unionen via en anden medlemsstats område, hvor den første medlemsstats forbud ikke finder anvendelse. Det materielle anvendelsesområde for visse nationale kulturarvslove kan derfor være mere omfattende, men disse love kan ikke beskytte en medlemsstats kulturgenstande, der føres uden for dens område på samme måde, som forordningen kan.

I tilknytning hertil gav visse medlemsstater udtryk for den opfattelse, at forordningen ikke i tilstrækkelig grad sikrer ensartede regler for beskyttelse af kulturarven i hele Unionen. Den nationale lovgivning danner grundlag for udstedelse af udførselstilladelse eller ikke. I den forstand kan det forekomme, at udførslen af kulturgenstande, der tilhører en bestemt kategori i bilag I, tillades i medlemsstat A — så tilladelsen udstedes der — men ikke i medlemsstat B — hvor tilladelsen vil blive afvist. Dette er normalt og kan ikke ændres, da kulturelle anliggender henhører under medlemsstaternes enekompetence. Unionen kan derfor ikke harmonisere sådanne bestemmelser og diktere, hvilke kulturgoder der skal betegnes som "*nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi*"[13].

[13] Artikel 36 i TEUF.

Spørgsmålet om værditærskler er også blevet nævnt som et potentielt middel til at forbedre forordningens effektivitet i en række medlemsstater (se afsnit 4.4 nedenfor).

Under denne høringsrunde gentog medlemsstaterne behovet for flere oplysninger om hinandens nationale kulturarvslovgivning, så de kompetente myndigheder med ansvar for udstedelse af tilladelser kan blive i stand til at bekæmpe ulovlig handel mere effektivt. Det skal imidlertid bemærkes, at en hel del medlemsstater ikke har adgang til deres lovgivning online, hvilket hidtil har forhindret Kommissionens tjenestegrene i at oprette et onlinekompendium med hyperlinks til denne lovgivning til brug for andre medlemsstaters administrationer og eksportører.

I forbindelse med den fremtidige udvidelse af ICG-systemet, som også vil digitalisere udførselstilladelser i henhold til forordning (EF) nr. 116/2009, kan der tilføjes et kompendium med grundlæggende oplysninger om medlemsstaternes nationale bestemmelser, som det vil være tilfældet for tredjelandes love og administrative bestemmelser. I mellemtiden kan Kommissionens tjenestegrene forsøge at supplere websiden om kulturgenstande på Europa-serveren med oplysninger om medlemsstaternes lovgivning (en pdf-fil med retsakten, hvis den ikke offentliggøres online på nationalt plan).

Andre midler, som medlemsstaterne har udpeget til at forbedre forordningens samlede resultater, omfatter vejledning til forståelse af udtrykket "*befinde sig definitivt og lovligt*", som afgør, hvilken medlemsstat der er kompetent til at udstede udførselstilladelsen[14]. 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. Indtil nu har der ikke været sager[15], der er nået frem til EU-Domstolen, som har enekompetence til at foretage en autentisk fortolkning af disse udtryk, så der er fortsat forskelle i den måde, hvorpå myndighederne og de berørte parter forstår og anvender dem.

Den projektgruppe, der blev nedsat i 2017 med det formål at undersøge medlemsstaternes arbejdsmetoder med henblik på at undersøge kulturgenstandenes oprindelse og identificere bedste praksis og udvikle praktisk rådgivning i forbindelse med udstedelse af tilladelser og toldkontrol, har afsluttet sit arbejde og afleveret sin rapport og sine vejledninger til ekspertgruppen vedrørende toldspørgsmål relateret til kulturgenstande i 2020.

---

[14] Der har aldrig været nogen relaterede sager, der er nået frem til EU-Domstolen, og som følge heraf findes der ingen specifik definition af disse to begreber.

[15] Der eksisterer ikke nogen retspraksis fra Domstolen på området, men der er for nylig blevet anlagt en sag ved Det Forenede Kongeriges højesteret. Domstolen blev anmodet om at udtale sig om, hvorvidt et maleri "lovligt" var blevet sendt til Det Forenede Kongerige fra en anden medlemsstat (Italien), og dermed om Arts Council England (ACE) havde kompetence til at give sagsøgeren tilladelse til at fjerne det fra Den Europæiske Union som omhandlet i forordningens artikel 2, stk. 2, litra b). ACE havde afvist at udstede en udførselstilladelse til, at maleriet kunne forlade EU i 2015.
Sagen blev behandlet første gang i 2018 under dommer Sue Lascelles Carr (Lady Justice DBE), som stadfæstede ACE's afslag og fastslog, at:
i) begrebet "lovlig" skulle "bedømmes på grundlag af lovgivningen i afsendelsesmedlemsstaten, her Italien" (punkt [64]) i lyset af ordlyden, strukturen og formålet med EU's koordineringsregler (punkt [57] — [63]), og
ii) dette krav i italiensk ret ikke var i strid med EU-lovgivningen om frie varebevægelser, som anerkendte en betydelig skønsmargen for medlemsstaterne til at beskytte deres nationale skatte ([87] — [94]).
http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2018/1822.html
Der blev givet tilladelse til appel, og appelretten afviste sagen i 2020:
https://www.blackstonechambers.com/documents/883/R_Simonis_v_Arts_Council_England.docx
Der blev derefter indgivet en ansøgning til højesteret, men denne blev også afvist:
http://www.supremecourt.uk/docs/permission-to-appeal-2021-01-2021-02.pdf (*se* side 3).

Blandt de spørgsmål, der blev undersøgt, forsøgte gruppen at definere begrebet "herkomst", dvs. de oplysningselementer, som en kompetent myndighed bør anmode en ansøger om om den genstand, der skal udføres, med henblik på at træffe en afgørelse om udstedelse af tilladelsen. I denne forbindelse konkluderede gruppen, at en kulturvares oprindelse kan defineres som "et produkts historie og ejerskab fra det tidspunkt, hvor det opdages eller skabes, til i dag, hvor ægtheden og ejerskabet fastslås".

4.2 Definition af kulturgoder

Forordningen fastsætter ikke en definition af et kulturgode. I stedet opregner den i bilag I 15 kategorier af genstande, som er omfattet af dets anvendelsesområde. De fleste af de anførte kategorier ledsages af alders- og værditærskler. Der er generel enighed om, at bilag I danner en tilstrækkelig ramme.

Med hensyn til forståelsen af det nøjagtige anvendelsesområde for kategorierne i bilag I er der under denne høringsrunde — som i tidligere beretninger — konstateret særlige vanskeligheder med en ensartet læsning i medlemsstaterne inden for visse typer kulturgenstande:

- gamle mønter
- dækningen af samlinger af genstande i modsætning til enkeltgenstande i kategori 13.b
- klassificering af liturgiske ikoner som malerier eller dele af monumenter[16]
- hvorvidt opregningen af visse typer varer i kategori 15.a er udtømmende eller vejledende
- matchning af en bestemt kategori med den relevante tarifering (KN-kode).

Kommissionens tjenestegrene har konsekvent fremmet dialog og udveksling af synspunkter mellem medlemsstaterne om disse spørgsmål, herunder i projektgruppen "Kategorifortolkning", der er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne (fra 2013 til 2017), som fik til opgave at indsamle de fremherskende holdninger til, hvordan de forskellige kategorier af kulturgoder skal læses, og har afdækket de vigtigste forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til ovennævnte spørgsmål.

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).

Med hensyn til at matche en bestemt kategori af kulturgenstande med den korrekte tarifering synes der at være to slags problemer.

Det første vedrører kulturgenstande, der er klassificeret under kapitel 97 i den kombinerede EU-nomenklatur. Dette kapitel indeholder meget få underopdelinger og lægger flere forskellige kategorier af kulturgenstande sammen under samme toldoverskrift. Dette gør det vanskeligt at bestemme, hvilken toldkode der skal anvendes i hvert enkelt tilfælde, og dermed hvilken kategori en kulturgenstand skal tariferes i i henhold til forordningen og/eller den tarifering, som den skal angives under. Verdenstoldorganisationen (WCO), der er ansvarlig

[16] 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. Det skal dog bemærkes, at navnlig med hensyn til klassificeringen af liturgiske ikoner forventes præciseringerne i den nye forordning (EU) 2019/880 om import af kulturgenstande at løse problemet (liturgiske ikoner og statuer er en del af religiøse mindesmærker).

for toldnomenklaturen på internationalt plan, har for nylig meddelt, at den agter at oprette flere underopdelinger af kapitel 97, og dette vil forhåbentlig løse problemet.

Et andet problem skyldes de regelmæssige ændringer af det harmoniserede varebeskrivelses- og varenomenklatursystem ("HS") — som EU's kombinerede nomenklatur er baseret på — på internationalt plan. Siden forordningen trådte i kraft i 1993, er der sket mange på hinanden følgende ændringer af HS, og som følge heraf er visse toldkoder, der er opført i bilag I til forordningen, blevet ændret i mellemtiden, og det er undertiden vanskeligt, afhængigt af beskrivelsen af kategorierne i bilaget, at finde den rette kode for en given kategori af kulturgenstande.

Med hensyn til udarbejdelse af retningslinjer for fortolkning af kategorier ville sådanne retningslinjer, selv om de blev vedtaget af medlemsstaterne — hvilket ikke altid har været tilfældet — stadig ikke være juridisk bindende, og de ville derfor ikke kunne give de berørte parter retssikkerhed. Det er kun EU-Domstolen, der kan fortolke EU-retten, og som tidligere nævnt har Domstolen endnu ikke haft lejlighed til at tage stilling til nogen af disse spørgsmål. Når det er sagt, kan det betydelige arbejde, som gruppen "fortolkning af kategorier" udfører, ifølge medlemsstaterne stadig være til nytte, f.eks. kan dens analyse og konklusioner tages i betragtning i forbindelse med en fremtidig revision af forordningen og dens bilag I.

4.3 Alderstærskler

De alderstærskler, der er fastsat i forordningen for visse kategorier af kulturgenstande, anses for tilstrækkelige af de fleste medlemsstater.

Nogle få medlemsstater er af den opfattelse, at aldersgrænserne er for høje til at dække og beskytte alle de genstande, der betegnes som "nationale skatte" på deres eget område. På den anden side mener visse andre medlemsstater, at aldersgrænserne er for lave, navnlig for de kategorier, der ikke har en værditærskel (f.eks. arkiver og manuskripter), hvor toldmyndighederne og de kompetente myndigheder kan blive bedt om at håndtere et stort antal serieproducerede, moderne genstande, som, selv om de teknisk set falder inden for forordningens anvendelsesområde og derfor er underlagt udførselstilladelse, generelt ikke vil blive opfattet som "*vigtige for arkæologi, forhistorie, historie, litteratur, kunst eller videnskab*"[17].

I mangel af en definition af kulturgenstande i forordningen — som den, der er fastsat i artikel 1 i UNESCO-konventionen af 1970 — kan enhver genstand, der opfylder de tekniske kriterier vedrørende alder og/eller værdi, uanset om den har en reel kulturel betydning, være omfattet af forordningens anvendelsesområde og skal have udstedt en udførselstilladelse for lovligt at kunne forlade Unionens område.

4.4 Økonomiske tærskler

Med hensyn til de værditærskler for kulturgenstande, der er fastsat i bilag I.B til forordningen, anses disse for at være temmelig høje af et betydeligt antal medlemsstater, mens et lille mindretal af medlemsstaterne mener, at de bør hæves yderligere.

En medlemsstat — som er tilhænger af at hæve tærskelværdierne i bilag I.B — påpegede, at minimumsværdierne ikke er blevet revideret siden vedtagelsen af den oprindelige forordning (bortset fra tilføjelsen af en særskilt pengetærskel for akvareller, gouache- og pastelmalerier i 1996) og foreslog, at de revideres på grundlag af artikel 10, stk. 2, 2. afsnit, for at tage højde for inflationen.

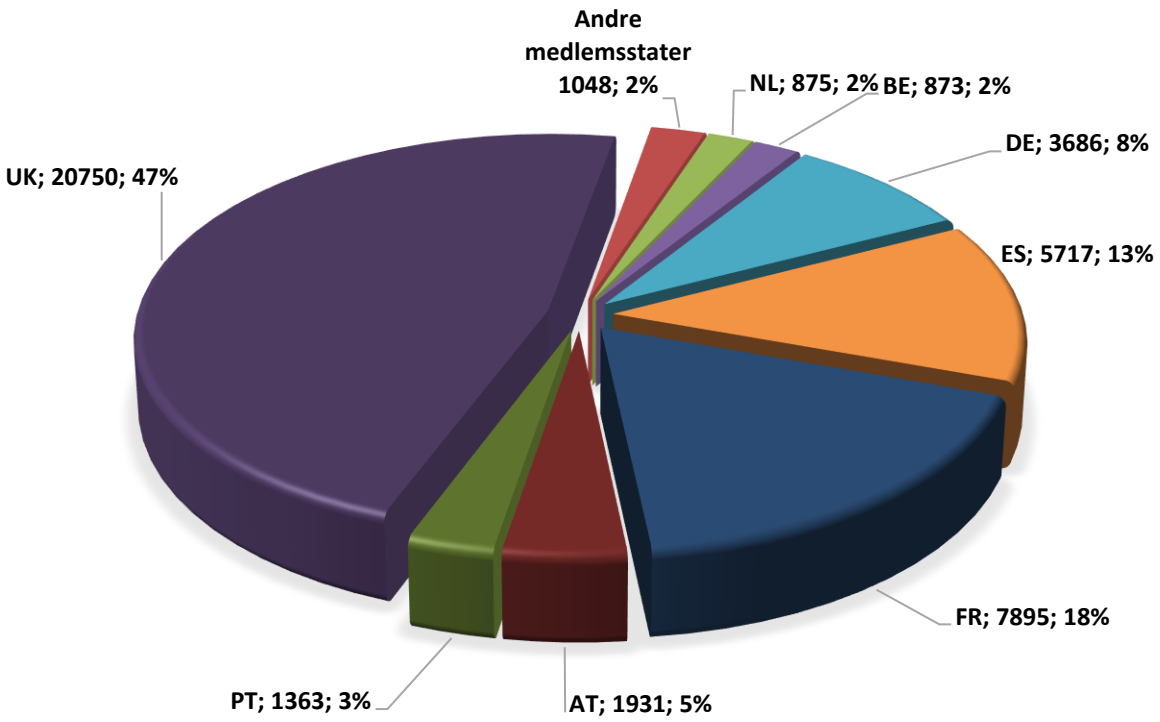
[17] Definition af kulturgenstande i UNESCO-konventionen fra 1970, artikel 1.

Andre medlemsstater — som er tilhænger af at sænke tærsklerne — anbefaler, at der anvendes en tilpasningsmekanisme for at tage hensyn til valutaudsving og en "landekoefficient" for at tage hensyn til forskellene mellem medlemsstaternes salgspriser på markedet. Som en af disse medlemsstater påpeger, ville en lang række genstande, der udstilles og indgår i permanente samlinger på deres museer, ikke være omfattet af forordningens anvendelsesområde alene på grund af dens høje værditærskler, til trods for at de pågældende genstande klart er udpeget som nationale skatte af historisk og kulturel betydning.

4.5 Tal for standardudførselstilladelser

Antallet af standardtilladelser udstedt af medlemsstaterne i perioden 2018-2020 var 44 138 (se også årlig fordeling i tabel 1 i bilaget).

Standardtilladelser pr. medlemsstat 2018-2020



Der blev i beretningsperioden modtaget ansøgninger om tilladelse i følgende primære kategorier anført i faldende orden: kunstværker (malerier, mosaikker, akvareller og gouachemalerier, stik og skulpturer), arkæologiske varer (hovedsagelig midlertidig udførsel til udstillinger), inkunabler, manuskripter og kort, genstande af numismatisk interesse (mønter) efterfulgt af forskellige typer antikviteter i kategori 15 såsom smykker, musikinstrumenter, møbler, ure, våben, legetøj, tæpper osv. (hovedsagelig til permanent udførsel). Flere medlemsstater indberettede et betydeligt fald i antallet af udførsler for visse kategorier (f.eks. malerier) i 2020, hvilket de tilskriver covid-19-pandemien. Ifølge

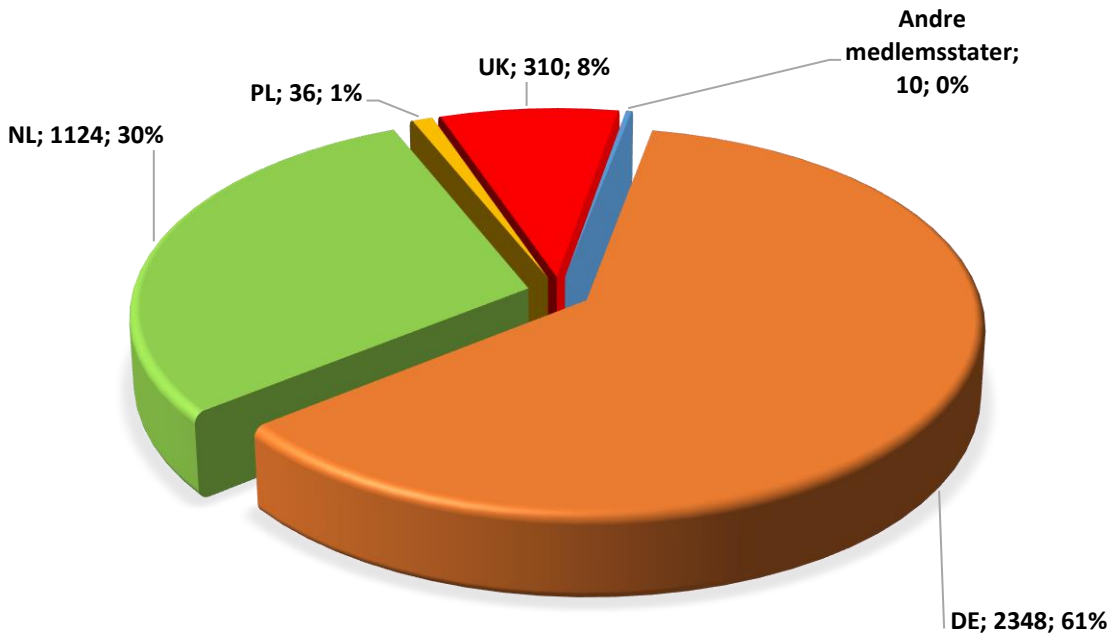
medlemsstaterne blev der imidlertid konstateret en betydelig stigning i antallet af nationale ("fri bevægelighed") tilladelser i samme periode, hvilket tyder på en stigning i efterspørgslen på EU-markedet.

4.6 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 2018-2020 var antallet af specifikke åbne tilladelser 3 828 (se også årlig fordeling i tabel 2 i bilaget). Omkring halvdelen af medlemsstaterne oplyser, at de ikke giver mulighed for udstedelse af sådanne licenser. 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.

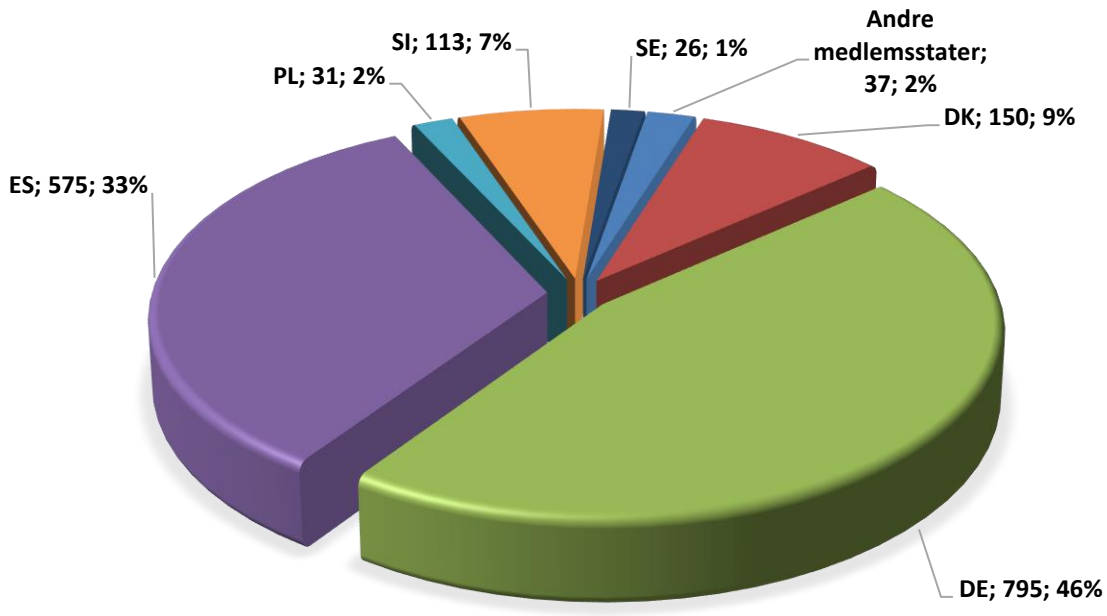
Specifikke åbne tilladelser i omløb pr. medlemsstat 2018-2020



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). I gyldighedsperioden er gentagen udførsel af de pågældende genstande tilladt.

Generelle åbne tilladelser (artikel 13 i gennemførelsesforordningen) giver mulighed for at dække **museers og andre institutioners** regelmæssige midlertidige udførsel af kulturgoder. I perioden 2018-2020 var antallet af generelle åbne tilladelser 1 727 (se også årlig fordeling i tabel 3 i bilaget). Den maksimale gyldighedsperiode for sådanne tilladelser er også fastsat til fem år. De fleste af de medlemsstater, der udsteder sådanne licenser, anvender en kortere tidsgrænse. 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 2018-2020



4.7 Fritagelse for kravet om udførselstilladelse

Denne undtagelse, der er baseret på forordningens artikel 2, stk. 2, giver medlemsstaterne mulighed for ikke at kræve udførselstilladelse for produkter i kategori 1, 1. og 2. led, når sådanne produkter anses for at være af begrænset arkæologisk eller videnskabelig interesse.

I tidligere beretningsperioder havde kun én medlemsstat rapporteret, at den havde gjort brug af denne bestemmelse. I indeværende beretningsperiode har yderligere to medlemsstater imidlertid indberettet, at de har fritaget arkæologiske genstande af begrænset interesse fra kravet om tilladelse. Det lader til, at det kriterium, der anvendes til at fastslå "begrænset interesse", er baseret på typen af genstande, navnlig om der er tale om genstande, der tidligere er blevet fremstillet i stort antal, og som er næsten identiske (f.eks. gamle mønter),

eller om der er tale om genstande, der har været "udstillet" i mange år, og de derfor ikke længere kan betragtes som "det direkte produkt af udgravninger".

4.8 Grunde til at afslå en ansøgning om tilladelse

Som i tidligere beretningsperioder er det ret sjældent, at en ansøgning om udførselstilladelse afvises. Med undtagelse af Det Forenede Kongerige, som repræsenterer to tredjedele af EU's kunstmarked, og som har indberettet 14 afslag, har størstedelen af de øvrige medlemsstater i gennemsnit afvist mindre end én ansøgning pr. år i beretningsperioden. Flere medlemsstater oplyser, at de ikke har afvist ansøgninger i beretningsperioden, og to medlemsstater oplyser endda, at de aldrig har afvist en ansøgning om tilladelse.

For så vidt angår grundene til, at der blev givet afslag på ansøgningen, er det, udover udpegelsen af genstanden som national skat, for hvilken det gælder, at udførsel er forbudt, hyppigere, at den erhvervsdrivende ikke har indgivet ansøgningen til den korrekte kompetente myndighed i medlemsstaten, at ansøgeren har afvist eller på anden måde undladt at fremlægge de ønskede oplysninger om lovlig oprindelse, at genstanden er falsk, at genstanden ikke er omfattet af forordningens anvendelsesområde, eller at ansøgeren ikke har opnået den krævede nationale tilladelse til fri bevægelighed.

Med hensyn til de sidste afvisningsgrunde kræver visse medlemsstaters lovgivning, at en eksportør ud over EU-udførselstilladelsen også skal have en national tilladelse til fri bevægelighed, som tillader, at kulturgodet forlader det nationale område. I visse medlemsstaters lovgivning, der indeholder bestemmelser om nationale tilladelser til "fri bevægelighed", skal der ansøges om EU-udførselstilladelse enten samtidig eller inden for et bestemt tidsrum, efter at den nationale tilladelse til fri bevægelighed er udstedt, dvs. at opnåelse af en national tilladelse er en forudsætning og grundlaget for udstedelse af EU-udførselstilladelsen.

4.9 Udstedelser af tilladelser

Fotografier. Fotografier er et meget vigtigt element i forbindelse med ansøgningen om tilladelse, idet de gør det muligt for toldmyndighederne at identificere genstanden, når de kontrollerer udførselstilladelsen. Alle medlemsstater kræver fotografier, når det drejer sig om permanent udførsel, med særlig vægt på udførsel af samlinger, der er omfattet af en enkelt tilladelse. Nogle medlemsstater gør visse undtagelser i tilfælde af midlertidig udførsel eller genstande af lav værdi/interesse (f.eks. samlinger af bøger eller genstande, der mangler identificerbare mærkninger).

Returnering af ark nr. 3. I artikel 5 i gennemførelsesforordningen fastsættes det, at eksemplar nr. 3[18] af udførselstilladelsesformularen skal returneres af udgangstoldstedet til den udstedende kompetente myndighed for at bekræfte, at udførslen rent faktisk har fundet sted, og at tilladelsen er blevet anvendt. Medlemsstaterne beretter dog, at dette ikke sker i alle tilfælde.

Kun to medlemsstater, der har udviklet og anvender et elektronisk system til udstedelse af udførselstilladelser, kan kontrollere, om alle tilladelserne er blevet anvendt, fordi deres system er forbundet med toldområdet. Selv i disse tilfælde er kontrollen vanskelig, når kulturgenstandene forlader Unionen via en anden medlemsstats område. Anvendelsen af et centraliseret system til elektroniske tilladelser med grænseflade til IT-systemer på

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

toldområdet — som det, der i øjeblikket er under udvikling med henblik på importforordningen — betragtes generelt af medlemsstaterne som den ideelle løsning på dette problem.

4.10 Annullering eller tilbagekaldelse af tilladelser

Omkring halvdelen af medlemsstaterne har lovgivning om tilbagekaldelse eller annullering af tilladelser, efter at de er udstedt, enten ved særlige bestemmelser vedrørende kulturgenstande eller på grundlag af almindelig forvaltningsret, der kræver tilbagekaldelse af en forvaltningsakt, når den er baseret på vildledende eller urigtige oplysninger. I beretningsperioden har kun én medlemsstat tilbagekaldt tilladelser (én). En anden medlemsstat rapporterede, at de har tilbagekaldt 13 nationale tilladelser til "fri bevægelighed", hvilket i den pågældende medlemsstat er en forudsætning for at udstede en EU-udførselstilladelse.

4.11 Anvendelse af elektroniske systemer/databaser

Som anført ovenfor (se afsnit 3.1) er Kommissionens tjenestegrene i færd med at udvikle et centraliseret elektronisk system til opfyldelse af formaliteter og til administrativt samarbejde inden for rammerne af forordning 2019/880, det såkaldte "ICG-system" for import af kulturgenstande. Da dette system forventes at lette kontrollen og bidrage til at bekæmpe ulovlig handel med kulturgenstande med oprindelse i tredjelande, blev det anset for hensigtsmæssigt, at der gøres den samme indsats for, og at der ydes en ensartet beskyttelse af kulturgoder af europæisk oprindelse. Kommissionens tjenestegrene sørgede derfor for at udforme ICG-systemet på en sådan måde, at det også kan anvendes i fremtiden — med de nødvendige tilpasninger — med henblik på Unionens ordning med udførselstilladelser.

Et stigende antal medlemsstater har digitaliseret eller er i færd med at digitalisere deres ordning med udførselstilladelser. I visse medlemsstater kan ansøgningen udfyldes og indsendes elektronisk (f.eks. ved at udfylde en aktiv pdf-fil online), men udførselstilladelsen underskrives og udstedes stadig på papir. Dette skyldes bestemmelserne i gennemførelsesretsakten, som kræver brug af papirtilladelse.

I denne forbindelse skal det også bemærkes, at den nationale lovgivning i flere medlemsstater i øjeblikket giver borgerne ret til at indgive ansøgninger til offentlige myndigheder i digitalt format online. Dette vedrører alle typer ansøgninger — ikke kun dem, der vedrører udførsel af kulturgenstande — og skaber en tilsvarende forpligtelse for administrationen til at udvikle passende IT-platforme og -systemer med henblik på at digitalisere deres procedurer og være i stand til at modtage elektroniske ansøgninger fra ansøgende borgere. Derfor har flere medlemsstater udviklet sådanne nationale elektroniske systemer til at håndtere både EU-udførselstilladelser og nationale tilladelser til fri bevægelighed, dvs. tilladelser til flytning af kulturgoder inden for Unionen.

Fordelene ved et digitalt EU-system for udførselstilladelser er talrige og indlysende: bedre samarbejde og kommunikation mellem toldmyndigheder og kompetente kulturmyndigheder på nationalt plan samt på EU-plan, bedre overvågning af brugen af tilladelser, navnlig når udgangstoldstedet befinder sig i en anden medlemsstat end den, der har udstedt tilladelsen, grænseflade til IT-systemer på toldområdet via det europæiske kvikskrankemiljø på toldområdet, lettelse af handelen for eksportører, større ensartethed i gennemførelsen af forordningen, hurtigere opfyldelse af formaliteter i et papirløst miljø og effektiv forebyggelse af forfalskninger — for blot at nævne nogle få, så langt de fleste medlemsstater går stærkt ind for digitalisering. To medlemsstater har imidlertid givet udtryk for visse betænkeligheder

med hensyn til anvendelsen af et centraliseret elektronisk system af samme type som det, der i øjeblikket er ved at blive udviklet med henblik på import.

De pågældende medlemsstater har specifikt påpeget, at de nationale systemer eller databaser, de anvender i øjeblikket, er tilpasset deres særlige forhold, navnlig når deres lovgivning indeholder bestemmelser om nationale tilladelser, der skal indhentes ud over EU-udførselstilladelsen, eller når den nationale tilladelse er en forudsætning for udstedelse af EU-udførselstilladelsen. I betragtning af de foretagne investeringer kan det desuden virke mod hensigten at afskaffe deres nationale systemer fuldstændigt og erstatte dem med et centraliseret EU-system.

Derfor har Kommissionens tjenestegrene iværksat en gennemførlighedsundersøgelse, som bl.a. vil analysere og undersøge forretningsmulighederne for at udvikle en "hybrid" udvidelse af ICG-systemet til eksportformål, som vil centralisere de funktioner, der giver fordelene ved digitalisering, samtidig med at andre elementer, der bedre behandles på medlemsstatsniveau, overlades til de nationale systemer (med mulighed for grænseflade).

Digitaliseringen af ordningen med udførselstilladelser vil kræve en ændring af forordningens gennemførelsesbestemmelser (forordning (EU) nr. 1081/2012). Det samme instrument bør også fastlægge forholdet mellem udførsels- og indførselstilladelser for at sikre retssikkerheden og undgå overlapning af dokumentationskrav[19].

4.12 Materielle og menneskelige ressourcer

Behovet for personale og midler til gennemførelse af forordningen har været stabilt i de fleste medlemsstater i beretningsperioden. I tre medlemsstater er de menneskelige ressourcer steget som reaktion på de stigende politiske og administrative behov, og i to andre medlemsstater er behovene steget, men de modsvares endnu ikke af ansættelse af de nødvendige ressourcer (en af disse medlemsstater henviste til covid-19-pandemien som årsag til forsinkelsen i ansættelsen af yderligere personale). Tre medlemsstater rapporterede, at deres behov er faldet på grund af lavere antal udførselstilladelser (covid-19 blev igen anført som årsagen til faldet).

5. KONKLUSIONER OG UDESTÅENDE PROBLEMER

På grundlag af tilbagemeldingerne fra medlemsstaterne for beretningsperioden 2018-2020 ser forordningen ud til at fungere godt med hensyn til at nå sine mål og opfattes af medlemsstaterne som et meget vigtigt retligt instrument til bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgoder.

Som det var tilfældet i tidligere beretninger, er det administrative samarbejde og kommunikationen mellem de myndigheder, der er ansvarlige for anvendelsen af forordningen i hele EU, udpeget som et af de vigtigste aspekter, hvor gennemførelsen kan forbedres.

Forskellene i forståelsen af visse bestemmelser i forordningen, navnlig anvendelsesområdet for kategorier af kulturgenstande og det centrale begreb "definitivt" [til bestemmelse af, hvor varerne befinder sig] — som afgør, hvilken medlemsstat der har kompetence til at udstede udførselstilladelsen — udpeges også som mulige hindringer for en ensartet gennemførelse af forordningen.

[19] I to medlemsstater kan nationale indførselstilladelser eller -certifikater udstedes efter anmodning (til midlertidig indførsel), så importører af kulturgenstande vil være fritaget for at skulle indhente og forelægge en EU-udførselstilladelse for toldmyndighederne, når de pågældende genstande vender tilbage til oprindelsestredjelandet.

Flere medlemsstater påpeger også, at værditærsklerne ikke er tilstrækkeligt tilpasset de lokale priser og markeder, og at de, når de er for høje, udelukker mange kulturgoder, der i deres lovgivning betegnes som nationale skatte, fra forordningens anvendelsesområde og beskyttelse.

Endelig bekræftede medlemsstaterne, at de er villige til at gå fra et system med udførselstilladelser i papirform til et elektronisk, papirløst system. De mener, at digitaliseringen af udførselstilladelserne vil lette de erhvervsdrivendes opfyldelse af formaliteterne, fremskynde behandlingen af ansøgninger, forbedre de kompetente myndigheders kontrol af herkomst, og forbedre effektiviteten af toldkontrollen.

6. BILAG

Tabel 1. Standardlicenser udstedt af medlemsstaterne

Medlemsstat	År			2018-2020	Andel af samlet beløb i %
	2018	2019	2020		
BE	340	352	181	873	1,98 %
BG	0	1	0	1	0,00 %
CZ	12	96	2	110	0,25 %
DK	59	61	24	144	0,33 %
DE	1 368	1 387	931	3 686	8,35 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	16	17	11	44	0,10 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	1 694	1 838	2 185	5 717	12,95 %
FR	3 064	2 990	1 841	7 895	17,89 %
HR	19	9	14	42	0,10 %
IT (1)	67	99	87	253	0,57 %
CY	2	5	2	9	0,02 %
LV	0	1	0	1	0,00 %
LT (2)					0,00 %
LU	6	3	1	10	0,02 %
HU	4	9	1	14	0,03 %
MT	0	19	7	26	0,06 %
NL	368	289	218	875	1,98 %
AT	858	702	371	1 931	4,37 %
PL	58	9	2	69	0,16 %
PT	385	396	582	1 363	3,09 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	16	16	20	52	0,12 %
SK	11	12	5	28	0,06 %
FI	7	1	0	8	0,02 %
SE	134	70	33	237	0,54 %
UK	8 351	8 177	4 222	20 750	47,01 %
I alt	**16 839**	**16 559**	**10 740**	44 138	100,00 %

(1)

2018	2019	2020
Permanente udførselstilladelser 64 Midlertidige udførselstilladelser 3	Permanente udførselstilladelser 94 Midlertidige udførselstilladelser 5	Permanente udførselstilladelser 85 Midlertidige udførselstilladelser 2

(2) Ingen statistiske data fremsendt.

Tabel 2. Specifikke åbne tilladelser i omløb

Medlemsstat	År			2018-2020	Andel af samlet beløb i %
	2018	2019	2020		
BE	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	555	965	828	2 348	61,34 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0,00 %
FR	4	1	2	7	0,18 %
HR	0	0	1	1	0,03 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)				0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0,00 %
NL	336	394	394	1 124	29,36 %
AT	0	0	1	1	0,03 %
PL	6	15	15	36	0,94 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	0	1	1	0,03 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	-	-	-	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
UK	146	142	22	310	8,10 %
I alt	1 047	1 517	1 264	3 828	100,00 %

(1) Ingen statistiske data fremsendt.

Tabel 3. Generelle åbne tilladelser i omløb

Medlemsstat	År			2018-2020	Andel af samlet beløb i %
	2018	2019	2020		
BE	0	0	0	0	0,00 %
BG	4	1	0	5	0,29 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	50	50	50	150	8,69 %
DE	228	286	281	795	46,03 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	2	10	2	14	0,81 %
ES	233	252	90	575	33,29 %
FR	**0**	0	0	0	0,00 %
HR	3	0	0	3	0,17 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	14	1	0	15	0,87 %
MT	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	11	8	31	1,80 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	38	38	37	113	6,54 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	9	9	8	26	1,51 %
UK	0	0	0	0	0,00 %
I alt	**593**	**658**	**476**	**1 727**	**100,00 %**

(1) Ingen statistiske data fremsendt.

Tabel 4. Afslag på ansøgninger om standardtilladelse

Medlemsstat	År			2018-2020	Andel af samlet beløb i %
	2018	2019	2020		
BE	0	2	0	2	0,46 %
BG	0	0	0	0	0,00 %
CZ	2	1	0	3	0,69 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	0	0	0	0	0,00 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	82	72	116	270	61,93 %
FR	**0**	0	0	0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)				0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	50	41	42	133	30,50 %
MT	2	0	2	4	0,92 %
NL	0	0	1	1	0,23 %
AT	1	1	3	5	1,15 %
PL	**0**	**0**	**0**	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	1	1	2	0,46 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
UK	7	7	2	16	3,67 %
I alt	**144**	**125**	**167**	436	100,00 %

(1) Ingen statistiske data fremsendt.

Tabel 5. Overtrædelsessager/sager om manglende overholdelse

År	Antal medlemsstater med beslaglæggelser	Overtrædelsessager i alt
2018 (1)	12	117
2019 (2)	12	84
2020 (2)	8	52
I alt		**253**

(1) 1 medlemsstaten indsendte ikke data
(2) 2 medlemsstaterne indsendte ikke data