EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.8.2022
COM(2022) 424 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

om genomförandet av rådets förordning (EG) nr 116/2009 av den 18 december 2008 om export av kulturföremål

1 januari 2018–31 december 2020

Innehåll

1. Sammanfattning 2
2. Inledning 3
3. Bakgrund till förordningen 4
3.1 Europeisk bakgrund 4
3.2 Internationellt sammanhang 4
4. Genomförande av förordningen 5
4.1 Mål och resultat 5
4.2 Definition av kulturföremål 7
4.3 Gränsvärden för ålder 8
4.4 Ekonomiska gränsvärden 8
4.5 Siffror för standardlicenser 8
4.6 Särskilda och allmänna öppna licenser 9
4.7 Undantag från kravet på exportlicens 11
4.8 Skäl till att avslå en licensansökan 11
4.9 Frågor som rör licensformuläret 12
4.10 Upphävande och återkallande av licenser 12
4.11 Användning av elektroniska system/databaser 12
4.12 Materiella och mänskliga resurser 14
5. Slutsatser och kvarstående frågor 14
6. Bilagor 15
Tabell 1: Standardlicenser som utfärdats av medlemsstaterna 15
Tabell 2: Särskilda öppna licenser i omlopp 16
Tabell 3: Allmänna öppna licenser i omlopp 17
Tabell 4: Avvisade ansökningar om standardlicenser 18
Tabell 5: Fall av överträdelser/bristande efterlevnad 19

1. SAMMANFATTNING

I den här rapporten granskas genomförandet av den exportlicensordning för kulturföremål som inrättats genom rådets förordning (EG) nr 116/2009 om export av kulturföremål och kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1081/2012[1].

Rapporten grundas till största delen på uppgifter som medlemsstaterna[2] har lämnat in som svar på ett frågeformulär som omfattar alla aspekter av genomförandet av exportlicensordningen. Rapporten omfattar perioden från och med 2018 till och med 2020. De siffror som redovisas i bilagan avser tre typer av exportlicenser: standardlicenser, särskilda öppna licenser (upprepad temporär export från privatpersoner) och allmänna öppna licenser (upprepad temporär export från museer och liknande institutioner).

I rapporten finns även information om aktuella initiativ och utmaningar inför framtiden. Det rör sig bland annat om att förbättra samarbetet mellan de nationella myndigheter som deltar i tillämpningen av förordningen, främja en gemensam förståelse hos medlemsstaterna av bestämmelserna i förordningen, identifiera bästa praxis för de behöriga myndigheterna och tullen vad gäller att undersöka kulturföremåls ursprung samt utforska de tekniska, finansiella och rättsliga möjligheterna att använda elektroniska medel för att utfärda och kontrollera exportlicenser, såsom utvecklingen av ett centraliserat elektroniskt system som skulle sammankoppla de nationella tullklareringssystemen.

[1] Enligt artikel 10 i förordning (EG) nr 116/2009 ska kommissionen regelbundet framlägga en rapport om tillämpningen av förordningen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

[2] Eftersom rapporten omfattar perioden fram till och med den 31 december 2020 ingår även Förenade kungariket i EU-medlemsstaternas statistik. Från och med den 1 januari 2021 upphörde Förenade kungariket, utom Nordirland, att omfattas av EU-rätten. Rapporterna för kommande perioder kommer därför bara att innehålla statistik för de 27 EU-medlemsstaterna samt för Nordirland i fråga om Förenade kungariket.

2. INLEDNING

Enligt rådets förordning (EG) nr 116/2009 om export av kulturföremål[3] (nedan kallad *förordningen*) måste en exportlicens uppvisas vid export av vissa kulturföremål till länder utanför unionens tullområde. Genom förordningen säkerställs även att exporten av sådana föremål underkastas enhetlig kontroll vid EU:s yttre gränser. I bilaga I definieras förordningens materiella tillämpningsområde i form av en förteckning över kategorier av kulturföremål för vilka förordningen gäller samt fastställande av krav på åldern och/eller värdet för majoriteten av de angivna kategorierna.

Målet med förordningen är att förena den grundläggande principen om fri rörlighet för varor med principen om att skydda nationella skatter sett ur ett historiskt perspektiv i samband med inrättandet av den inre marknaden 1993, som innebar att alla inre gränser mellan medlemsstaterna avskaffades.

Exportlicenser utfärdas av den behöriga myndigheten i den sista medlemsstaten inom vars territorium kulturföremålet ”lagligen och definitivt befann sig”[4]. Exportlicensen beviljas eller nekas på grundval av den medlemsstatens lagar och andra författningar. Vid tullkontrollerna säkerställs sedan att kulturföremålet endast kan lämna unionens tullområde om det åtföljs av en giltig exportlicens.

För att säkerställa att exportlicenserna är enhetliga var det nödvändigt att fastställa regler för upprättandet, utfärdandet och användningen av exportlicensformuläret. I kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1081/2012[5] anges tre typer av exportlicenser (standardlicens, särskild öppen licens och allmän öppen licens) samt reglerna för tillämpningen av dessa. I vissa medlemsstater, men inte alla, måste den sökande betala en avgift för att erhålla en exportlicens. Lagstiftningen i vissa medlemsstater innehåller ytterligare begränsningar, till exempel krav på en nationell licens, utöver EU:s exportlicens, för att lagligen få föra ut föremål som betecknas som ”nationella skatter” från medlemsstatens territorium.

De uppdaterade förteckningarna över de myndigheter i medlemsstaterna som har befogenhet att utfärda exportlicenser offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, liksom en förteckning över tullkontor som är behöriga att handlägga exportärenden[6].

Enligt artikel 10 i förordningen ska kommissionen regelbundet framlägga en rapport om tillämpningen av förordningen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

Denna rapport bygger på uppgifter, t.ex. statistik om licensanvändningen, som medlemsstaterna lämnat in som svar på ett frågeformulär som omfattar alla aspekter av genomförandet av exportlicensordningen, samt på diskussioner inom kommittén för kulturföremål eller expertgruppen för tullfrågor som rör kulturföremål.

Eftersom rapporten omfattar perioden fram till och med den 31 december 2020 ingår även Förenade kungariket i EU-medlemsstaternas statistik. Från och med den 1 januari 2021 upphörde Förenade kungariket, utom Nordirland, att omfattas av EU-rätten. Rapporterna för

[3] Rådets förordning (EG) nr 116/2009 av den 18 december 2008 om export av kulturföremål (EUT L 39, 10.2.2009, s. 1).
[4] Artikel 2.2.
[5] Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 1081/2012 av den 9 november 2012 för rådets förordning (EG) nr 116/2009 om export av kulturföremål (EUT L 324, 22.11.2012, s. 1).
[6] De senaste förteckningarna finns tillgängliga i EUT C 71, 24.2.2018, s. 5, och EUT C 184, 12.5.2021, s. 13.

kommande perioder kommer därför bara att innehålla statistik för de 27 EU-medlemsstaterna samt för Nordirland i fråga om Förenade kungariket.

3. BAKGRUND TILL FÖRORDNINGEN

3.1 Europeisk bakgrund

Det system som genom förordningen har införts på EU-nivå är ett komplement till andra instrument och initiativ som syftar till att skydda kulturegendom. Det mest relevanta av dessa är direktiv 2014/60/EU om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium[7]. Direktivet gör det möjligt att återlämna kulturföremål som en medlemsstat identifierat som en nationell skatt av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde. De centrala myndigheter som ansvarar för tillämpningen av direktivet i medlemsstaterna måste därför samarbeta och utbyta information om olagligen bortförda kulturföremål genom att använda informationssystemet för den inre marknaden (IMI).

Ett annat viktigt komplement till förordningen är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/880 om införsel och import av kulturföremål[8]. Detta nya instrument innehåller regler och villkor för tillfällig eller definitiv import till EU av kulturföremål som skapats eller upptäckts i tredjeländer. På grund av dess inriktning på utrikeshandel bygger förordning (EU) 2019/880 främst på 1970 års Unescokonvention om åtgärder för att förbjuda och förhindra olovlig införsel, utförsel och överlåtelse av äganderätten till kulturegendom[9].

Importförordningen kompletterades nyligen genom antagandet av genomförandebestämmelser[10] som fastställer närmare bestämmelser för importlicenser och importörsförklaringar samt för utveckling, drift och användning av ett centraliserat elektroniskt system (det s.k. ICG-systemet) för lagring och utbyte av information mellan medlemsstaternas myndigheter och för att aktörerna ska kunna utföra formaliteterna i en papperslös miljö. ICG-systemet ska vara klart att tas i drift för importändamål senast den 28 juni 2025.

Sist men inte minst finns två särskilda EU-åtgärder, rådets förordning (EG) nr 1210/2003[11] och rådets förordning (EU) nr 36/2012[12], om förbud mot handel med kulturföremål med Irak och Syrien.

3.2 Internationellt sammanhang

På internationell nivå är det mest relevanta instrumentet med avseende på export av kulturföremål 1970 års Unescokonvention om åtgärder för att förbjuda och förhindra olovlig

[7] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/60/EU av den 15 maj 2014 om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (omarbetning) (EUT L 159, 28.5.2014, s. 1).

[8] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/880 av den 17 april 2019 om införsel och import av kulturföremål (EUT L 151, 7.6.2019, s. 1).

[9] Undertecknad i Paris den 14 november 1970.

[10] Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2021/1079 av den 24 juni 2021 om genomförandebestämmelser för vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/880 om införsel och import av kulturföremål (EUT L 234, 2.7.2021, s. 67).

[11] Rådets förordning (EG) nr 1210/2003 av den 7 juli 2003 om vissa specifika begränsningar av de ekonomiska och finansiella förbindelserna med Irak och om upphävande av förordning (EG) nr 2465/96 (EUT L 169, 8.7.2003, s. 6).

[12] Rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning (EU) nr 442/2011 (EUT L 16, 19.1.2012, s. 1).

införsel, utförsel och överlåtelse av äganderätten till kulturegendom. I nuläget är 141 stater parter i konventionen, och konventionen har ratificerats av 26 av EU:s medlemsstater.

4. GENOMFÖRANDE AV FÖRORDNINGEN

4.1 Mål och resultat

Medlemsstaterna anser överlag att förordningens mål har uppnåtts, men de har även identifierat områden som kan förbättras i förordningen.

Förordningen har lyckats särskilt bra i kampen mot olaglig handel med kulturföremål. Som en medlemsstat rapporterade har en viktig följd av förordningen varit en ökad medvetenhet hos kulturarvsinstitutioner, liksom hos lagliga handlare och samlare, om vikten av att ha tillräcklig information om ursprunget innan man förvärvar eller släpper ut kulturföremål på marknaden. Föremål som exporteras utan EU-licens, trots att en sådan krävs, förlorar i marknadsvärde och är svårare att sälja via lagliga kanaler för handel med konstföremål.

Enligt samma medlemsstat råder fortfarande ett visst motstånd bland aktörer på den lagliga marknaden för konstföremål mot att förse behöriga myndigheter med ursprungsinformation för kulturföremål som de tidigare sålt till någon som ansöker om en exportlicens.

Vissa medlemsstater pekar på att deras nationella kulturarvslagstiftning har ett mer omfattande tillämpningsområde än förordningen och att vissa typer av kulturföremål därför inte skyddas. I denna fråga bör det noteras att förordningens materiella tillämpningsområde vid den aktuella tidpunkten visserligen utformades som den minsta gemensamma nämnaren för de nationella bestämmelserna och möjligen kan omfatta färre kulturföremål än de som skyddas av medlemsstaterna, men förordningen ger ett ytterligare skydd som medlemsstaternas lagstiftning inte kan erbjuda.

I avsaknad av interna gränser inom unionen kan nämligen föremål, trots nationella förbud, föras ut från en medlemsstats territorium och exporteras lagligen från unionen från en annan medlemsstat där den ursprungliga medlemsstatens förbud inte gäller. Viss nationell kulturarvslagstiftning kan således ha ett mer omfattande materiellt tillämpningsområde, men dessa lagar kan inte på samma sätt som förordningen skydda en medlemsstats kulturföremål som förs ut från dess territorium.

I en näraliggande fråga ansåg vissa medlemsstater att förordningen inte säkerställde tillräckligt enhetliga regler för skyddet av kulturarv i hela unionen. Den nationella lagstiftningen utgör grunden för att avgöra om exportlicenser ska beviljas eller inte. Export av kulturföremål som tillhör en viss kategori enligt bilaga I kan därför vara tillåten och beviljas exportlicens i medlemsstat A men inte vara tillåten och därmed nekas exportlicens i medlemsstat B. Detta är som sig bör och kan inte ändras eftersom kulturella frågor är ett område där medlemsstaterna har exklusiv befogenhet. Unionen kan därför inte harmonisera sådana bestämmelser och diktera vilka kulturföremål som medlemsstaterna ska betrakta som ”nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde”[13].

Ett antal medlemsstater har också nämnt värdetrösklarna som ett möjligt sätt att göra förordningen mer ändamålsenlig (se avsnitt 4.4 nedan).

I denna samrådsomgång upprepade medlemsstaterna behovet av mer information om de andra medlemsstaternas kulturarvslagstiftning för att behöriga myndigheter som ansvarar för att utfärda licenser ska kunna bekämpa olaglig handel på ett mer effektivt sätt. Det bör

[13] Artikel 36 i EUF-fördraget.

emellertid noteras att många medlemsstaters lagstiftning inte finns tillgänglig online, vilket hittills har förhindrat kommissionen att skapa ett onlinekompendium med länkar till denna lagstiftning som kan användas av andra medlemsstaters myndigheter och av exportörer.

I samband med den framtida utbyggnaden av ICG-systemet för att digitalisera även exportlicenser som omfattas av förordning (EG) nr 116/2009 kan ett kompendium läggas till med grundläggande information om medlemsstaternas nationella bestämmelser, på samma sätt som kommer att göras avseende tredjeländers lagar och andra författningar. Under tiden skulle kommissionen kunna försöka att bygga ut webbsidan om kulturföremål på Europa-servern med information om medlemsstaternas lagstiftning (med lagtexten i pdf-format om den inte finns tillgänglig online på nationell nivå).

Ett annat sätt som identifierats av medlemsstaterna för att förbättra förordningens övergripande genomförande är vägledning för att förstå begreppet ”lagligen och definitivt befinna sig”, som används för att fastställa vilken medlemsstat som är behörig att utfärda en exportlicens[14]. Detta skulle förhindra samvetslösa aktörer från att tillfälligt förflytta ett kulturföremål till en annan medlemsstat än den som betecknar och skyddar föremålet som en nationell skatt enbart för att ansöka om en licens. Hittills har inget mål[15] tagits upp i Europeiska unionens domstol, som har exklusiv behörighet att göra en autentisk tolkning av detta begrepp, så det förekommer fortfarande skillnader i tolkningen och tillämpningen mellan olika myndigheter och berörda parter.

Den projektgrupp som inrättades 2017 i syfte att granska medlemsstaternas metoder för att undersöka kulturföremåls ursprung och att identifiera bästa praxis och ta fram praktiska råd för utfärdande av licenser och tullkontroller har framgångsrikt slutfört sitt arbete och överlämnade 2020 sin rapport och sina vägledningsdokument till expertgruppen för tullfrågor som rör kulturföremål.

I sin granskning försökte gruppen bland annat att definiera begreppet ”ursprung”, dvs. de uppgifter som en behörig myndighet ska begära in från en sökande om föremålet som ska exporteras för att fatta beslut om licensen ska beviljas. I det sammanhanget drog gruppen slutsatsen att ett kulturföremåls ursprung kan definieras som ”ett föremåls historia och ägarskap från det att det upptäcktes eller skapades fram till i dag och varigenom dess äkthet och ägarskap kan fastställas”.

---

[14] Eftersom inga mål som rör detta begrepp har nått Europeiska unionens domstol saknas en exakt definition av begreppet.

[15] Även om det saknas rättspraxis från Europeiska unionens domstol i frågan togs ett mål nyligen upp i Förenade kungarikets högsta domstol. Domstolen skulle i det målet uttala sig om huruvida en målning ”lagligen” hade skickats till Förenade kungariket från en annan medlemsstat (Italien) och därmed om Englands kulturråd (Arts Council England) hade behörighet att bevilja klaganden tillstånd att föra ut den från Europeiska unionen i enlighet med artikel 2.2 b i förordningen. Englands kulturråd hade 2015 nekat att utfärda en exportlicens för att föra ut målningen från EU.
Ärendet togs upp till prövning i första instans 2018, och domare Carr, som prövade målet, fastställde då kulturrådets avslag och konstaterade
i) att begreppet ”lagligen” måste fastställas på grundval av lagstiftningen i den avsändande medlemsstaten, i detta fall Italien (punkt 64 i avgörandet), mot bakgrund av språket och strukturen i samt syftet med EU:s samordningsbestämmelser (punkterna 57–63), och
ii) att den italienska lagstiftningens krav inte strider mot EU:s lagstiftning om fri rörlighet för varor, som ger medlemsstaterna stort utrymme att skydda sina nationella skatter (punkterna 87–94).
http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2018/1822.html
Prövningstillstånd beviljades, och appellationsdomstolen avvisade talan 2020:
https://www.blackstonechambers.com/documents/883/R_Simonis_v_Arts_Council_England.docx
En överklagan gjordes till Högsta domstolen, men även denna avvisades:
http://www.supremecourt.uk/docs/permission-to-appeal-2021-01-2021-02.pdf (se sidan 3).

4.2 Definition av kulturföremål

I förordningen definieras inte begreppet ”kulturföremål”. I stället anges i bilaga I till förordningen 15 kategorier av föremål som är de som omfattas av förordningen. För de flesta av kategorierna i förteckningen anges gränsvärden för ålder och värde. Bilaga I anses i allmänhet vara en lämplig ram.

När det gäller förståelsen av den exakta omfattningen av kategorierna i bilaga I har medlemsstaterna i denna samrådsomgång, liksom i tidigare rapporter, identifierat särskilda svårigheter med att tillämpa en enhetlig tolkning för vissa typer av kulturföremål:

- Antika mynt.
- Vad som utgör samlingar av föremål i motsats till enstaka föremål i kategori 13 b.
- Om liturgiska ikoner ska klassificeras som målningar eller som delar av minnesmärken[16].
- Om de olika typer av kulturföremål som anges i kategori 15 a är en uttömmande förteckning eller exempel.
- Matchningen av en viss kategori med lämplig tullklassificering (KN-nummer).

Kommissionen har kontinuerligt främjat dialog och åsiktsutbyten mellan medlemsstaterna i dessa frågor, bland annat inom projektgruppen för tolkning av kategorier (från 2013 till 2017), som bestod av företrädare för medlemsstaterna. Gruppen hade i uppdrag att sammanställa de rådande åsikterna om hur de olika kategorierna av kulturföremål ska tolkas och har identifierat de viktigaste skillnaderna mellan medlemsstaterna när det gäller frågorna ovan.

Det bör även påpekas att de förtydliganden som gjordes genom den nya förordningen (EU) 2019/880 om import av kulturföremål förväntas lösa problemet med klassificeringen av liturgiska ikoner (liturgiska ikoner och statyer är delar av religiösa minnesmärken).

När det gäller matchningen av en viss kategori kulturföremål med lämplig tullklassificering tycks det finnas två problem.

Det första problemet rör kulturföremål som klassificeras enligt kapitel 97 i EU:s kombinerade nomenklatur. I kapitlet finns mycket få underindelningar, och flera olika kategorier av kulturföremål samlas under ett och samma tulltaxenummer. Det gör det svårt att avgöra vilken tullkod som ska användas i olika fall och därmed hur ett kulturföremål ska klassificeras enligt förordningen och/eller vilken tullklassificering som ska användas för tulldeklarationen. Världstullorganisationen (WCO), som ansvarar för tullkodsnomenklaturen på internationell nivå, har nyligen aviserat att den har för avsikt att skapa fler underindelningar för kapitel 97, vilket förhoppningsvis kommer att lösa problemet.

Ett annat problem är en följd av de återkommande ändringarna på internationell nivå av systemet för harmoniserad varubeskrivning och kodifiering (HS), på vilket EU:s kombinerade nomenklatur är baserad. Sedan förordningen trädde i kraft 1993 har en lång rad ändringar av HS gjorts, vilket har lett till att vissa av de tullkoder som anges i bilaga I har behövt ändras. Detta har ibland gjort det svårt att bara baserat på kategoribeskrivningen i bilagan avgöra vilken tullkod som är lämplig för en viss kategori av kulturföremål.

[16] Den största skillnaden i praktiken är att målningar (kategori 3) har en värdetröskel på 150 000 euro, medan delar av minnesmärken (kategori 2) kräver en exportlicens oavsett marknadsvärde. Det bör dock påpekas att de förtydliganden som gjordes genom den nya förordningen (EU) 2019/880 om import av kulturföremål förväntas lösa problemet med klassificeringen av liturgiska ikoner (liturgiska ikoner och statyer är delar av religiösa minnesmärken).

När det gäller att ta fram riktlinjer för tolkningen av kategorierna skulle sådana riktlinjer– även om medlemsstaterna kunde enas om dem, vilket inte alltid varit fallet – ändå inte vara rättsligt bindande och därför inte öka den rättsliga förutsägbarheten för berörda parter. Det är bara Europeiska unionens domstol som kan tolka EU-rätten, och som nämndes tidigare har domstolen ännu inte haft tillfälle att yttra sig om någon av dessa frågor. Medlemsstaterna anser trots detta att det omfattande arbete som gruppen för tolkning av kategorier har lagt ned ändå kan vara användbart, till exempel genom att gruppens analys och slutsatser beaktas vid en framtida översyn av förordningen och bilaga I till förordningen.

4.3 Gränsvärden för ålder

En majoritet av medlemsstaterna anser att de **åldersgränsvärden** som fastställs i förordningen för vissa kategorier av kulturföremål är tillräckliga.

Ett fåtal medlemsstater anser att åldersgränsvärdena är för höga för att omfatta och skydda alla föremål på deras territorier som betecknas som ”nationella skatter”. Vissa medlemsstater anser å andra sidan att åldersgränsvärdena är för låga, särskilt för de kategorier som saknar gränsvärden för ekonomiskt värde (t.ex. arkiv och manuskript), vilket innebär att tullen och behöriga myndigheter kan behöva hantera enorma mängder serietillverkade moderna föremål som visserligen formellt omfattas av förordningen och därför fordrar licenser, men som inte i allmänhet kan anses vara ”av stor betydelse för arkeologin, förhistorien, historien, litteraturen, konsten eller vetenskapen”[17].

Eftersom förordningen saknar en definition av kulturföremål liknande den som anges i artikel 1 i 1970 års Unescokonvention kan alla föremål som uppfyller de formella kriterierna för ålder och/eller värde omfattas av förordningen och kräva en exportlicens för att lagligen få föras ut från unionens territorium, oavsett om de har någon kulturell betydelse eller inte.

4.4 Ekonomiska gränsvärden

När det gäller de **värdegränser** som anges för kulturföremål i bilaga I.B till förordningen anser en stor del av medlemsstaterna att de är något höga, medan en liten minoritet av medlemsstaterna anser att de kunde höjas ytterligare.

En medlemsstat som förespråkade en höjning av värdegränserna i bilaga I.B påpekade att minimivärdena inte hade ändrats sedan antagandet av den ursprungliga förordningen (utom tillägget av en separat värdegräns 1996 för akvareller, gouacher och pasteller) och föreslog att de skulle ses över på grundval av artikel 10.2 andra stycket för att ta hänsyn till inflationen.

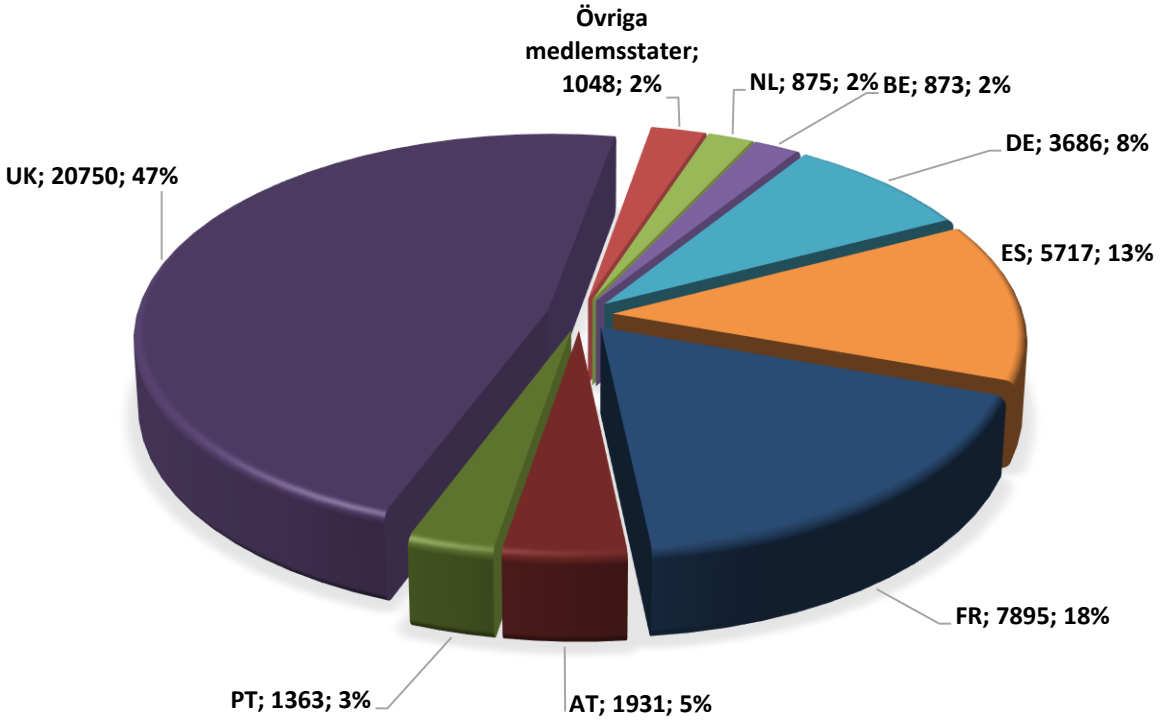
Andra medlemsstater, som förespråkade en sänkning av gränsvärdena, rekommenderade användningen av en justeringsmekanism för att ta hänsyn till valutafluktuationer och av en ”landskoefficient” för att ta hänsyn till skillnader i marknadspris för konstföremål mellan medlemsstaterna. Som en av dessa medlemsstater påpekade innebär enbart de höga värdegränserna att många föremål som ställs ut och ingår i de permanenta samlingarna i medlemsstaternas museer inte omfattas av förordningen, trots att dessa föremål helt klart betraktas som nationella skatter av historisk och kulturell betydelse.

4.5 Siffror för standardlicenser

Under perioden 2018–2020 utfärdade medlemsstaterna 44 138 standardlicenser (se även tabell 1 i bilagan för uppgifter per år).

[17] Definitionen av kulturegendom i artikel 1 i 1970 års Unescokonvention.

Standardlicenser per medlemsstat 2018–2020



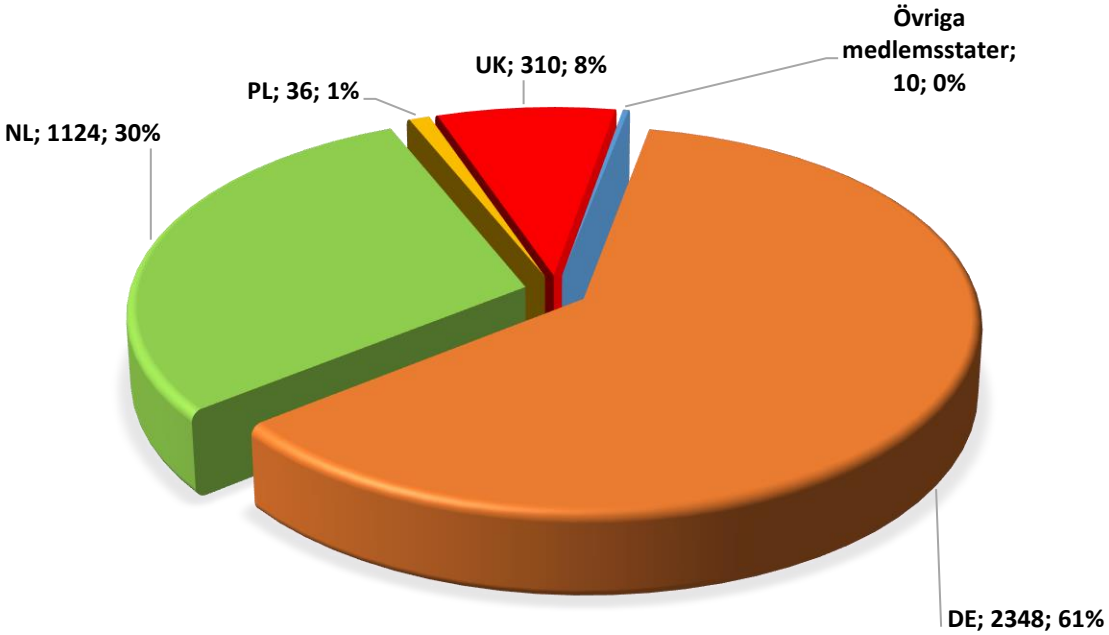
Huvudkategorierna för vilka licensansökningar mottogs under rapporteringsperioden var (i fallande ordning) konstverk (målningar, mosaiker, akvareller och gouacher), arkeologiska föremål (främst tillfällig utförsel för utställningar), inkunabler, manuskript och kartor, föremål av numismatiskt intresse (mynt), följt av diverse antikviteter i kategori 15, såsom smycken, musikinstrument, möbler, klockor, vapen, leksaker, mattor osv. (främst för definitiv export). Flera medlemsstater rapporterade en betydande minskning av exporten för vissa kategorier (t.ex. målningar) under 2020, för vilket de anger covid-19-pandemin som skäl. Enligt medlemsstaterna rapporterades dock en betydande ökning av antalet nationella licenser (för ”fri rörlighet”) under samma period, vilket tyder på en ökad efterfrågan på unionsmarknaden.

4.6 Särskilda och allmänna öppna licenser

En särskild öppen licens kan utfärdas för ett visst kulturföremål **som regelbundet förs ut tillfälligt av en privatperson** (artikel 10 i genomförandeförordningen). Under perioden 2018–2020 utfärdades 3 828 särskilda öppna licenser (se även tabell 2 i bilagan för uppgifter per år). Cirka hälften av medlemsstaterna rapporterar att de inte utfärdar sådana licenser, medan de medlemsstater som utfärdar dem gör så främst för musikinstrument som förs ut för artistuppträdanden eller för antika transportmedel som ska ställas ut.

Alla utom två medlemsstater har utfärdat ett relativt litet antal särskilda öppna licenser under rapporteringsperioden.

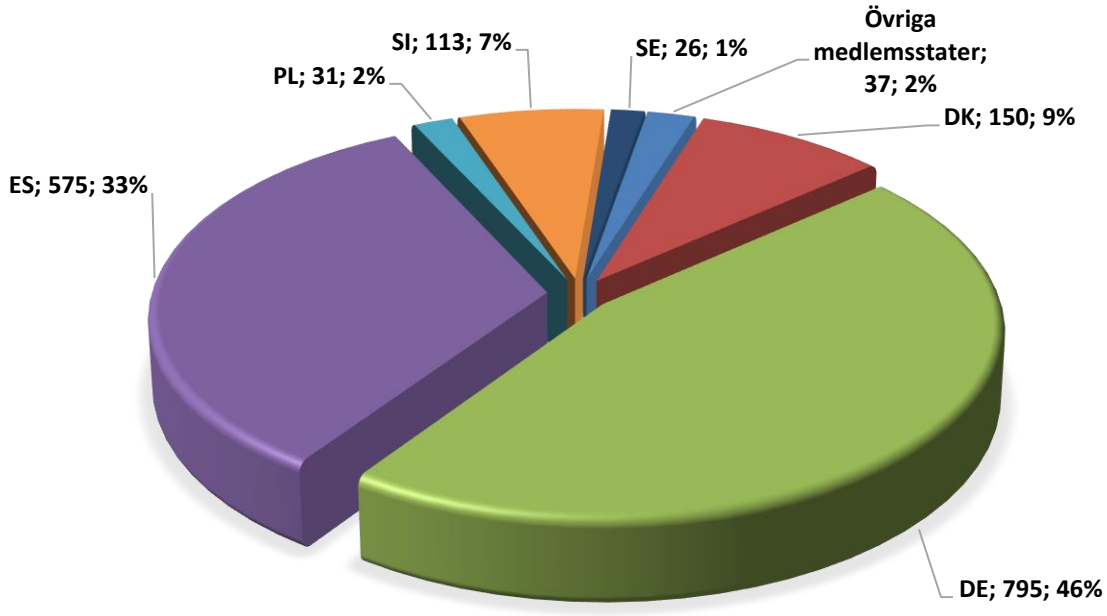
Särskilda öppna licenser i omlopp per medlemsstat 2018–2020



Den längsta giltighetstiden för särskilda öppna licenser har genom genomförandeförordningen fastställts till fem år. Majoriteten av de medlemsstater som utfärdar den här typen av licenser tillämpar den gränsen, men det finns vissa undantag då den längsta giltighetstiden antingen är ospecificerad eller kortare (1–3 år). Under giltighetstiden är upprepad utförsel av det aktuella föremålet tillåten.

Med allmänna öppna licenser (artikel 13 i genomförandeförordningen) kan **museer och liknande institutioner** regelbundet föra ut kulturföremål tillfälligt. Under perioden 2018–2020 utfärdades 1 727 allmänna öppna licenser (se även tabell 3 i bilagan för uppgifter per år). Den längsta giltighetstiden för allmänna öppna licenser har också fastställts till fem år. Majoriteten av de medlemsstater som utfärdar den här typen av licenser tillämpar en kortare gräns. Längden beror i regel på försäkringsskyddet eller lånets eller utställningens behov.

Allmänna öppna licenser i omlopp per medlemsstat 2018–2020



4.7 Undantag från kravet på exportlicens

Detta undantag, som grundar sig på artikel 2.2 i förordningen, gör det möjligt för medlemsstater att avstå från att kräva en exportlicens för de föremål som anges i den första och den andra strecksatsen i kategori 1, om dessa föremål anses vara av begränsat arkeologiskt eller vetenskapligt intresse.

Under tidigare rapporteringsperioder uppgav bara en medlemsstat att den hade använt sig av denna bestämmelse. Under den aktuella rapporteringsperioden angav emellertid två ytterligare medlemsstater att de har undantagit arkeologiska föremål av begränsat intresse från licenskravet. Det förefaller som om det kriterium som används för att fastställa ”begränsat intresse” baseras på typen av föremål, och i synnerhet på om föremålen förr framställdes i stort antal och är i det närmaste identiska (t.ex. antika mynt) eller på om de har ”visats upp” under många år och därför inte längre kan betraktas som att de ”kommer **direkt** från utgrävningar”.

4.8 Skäl till att avslå en licensansökan

Liksom under tidigare rapporteringsperioder är det sällsynt med avslag av exportlicensansökningar. Med undantag för Förenade kungariket, som utgör två tredjedelar av EU:s marknad för konstföremål och som rapporterade 14 avslag, har övriga medlemsstater i genomsnitt avslagit mindre än en ansökan per år under rapporteringsperioden. Flera medlemsstater rapporterar att de under rapporteringsperioden inte har avslagit någon ansökan, medan två medlemsstater uppger att de aldrig har avslagit någon licensansökan.

De vanligaste grunder som anförs för avslag av ansökningar är, förutom att föremålet betecknas som en nationell skatt och att export därför är förbjuden, att aktören inte lämnade in sin ansökan till korrekt behörig myndighet i medlemsstaten, att den sökande vägrade eller

underlät att lämna in uppgifter om lagligt ursprung, att föremålet är en förfalskning, att föremålet inte omfattas av förordningen, eller att den sökande inte hade erhållit den nationella licens för fri rörlighet som krävs.

När det gäller den sistnämnda grunden för avslag krävs enligt lagstiftningen i vissa medlemsstater att en exportör, utöver EU:s exportlicens, måste erhålla en licens för ”fri rörlighet” som ger tillstånd att föra ut kulturföremålet från medlemsstatens territorium. Vissa medlemsstaters lagstiftning om nationella licenser för ”fri rörlighet” föreskriver att en ansökan om EU:s exportlicens måste göras antingen samtidigt med eller inom en fastställd tid efter utfärdandet av licensen för ”fri rörlighet”, dvs. att en nationell licens är en förutsättning och grund för att bevilja EU:s exportlicens.

4.9 Frågor som rör licensformuläret

Fotografier. Det är mycket viktigt att bifoga fotografier till licensansökan eftersom tullen då kan identifiera föremålet när exportlicensen kontrolleras. Alla medlemsstater kräver fotografier vid definitiv export, i synnerhet när det gäller export av samlingar som omfattas av en enda exportlicens, men några medlemsstater har gjort vissa undantag vid tillfällig export eller för föremål av lågt värde/litet intresse (t.ex. boksamlingar eller föremål utan några särskilda identifierbara kännetecken).

Återsändande av exemplar nr 3. Enligt artikel 5 i genomförandeförordningen ska tullkontoret vid platsen för utförseln återsända exemplar nr 3[18] av exportlicensen till den utfärdande behöriga myndigheten för att bekräfta att utförseln har ägt rum och att licensen använts. Medlemsstaterna rapporterar emellertid att så inte görs i alla fall.

Bara två medlemsstater som har utvecklat och använder ett elektroniskt system för att utfärda exportlicenser kan kontrollera om alla licenser har använts, eftersom deras system är sammankopplat med tullmyndigheten. Även i dessa fall är det dock svårt att genomföra kontrollen om kulturföremålen har förts ut ur unionen via en annan medlemsstats territorium. Användning av ett centraliserat e-licensieringssystem som är sammankopplat med tullmyndigheternas it-system, såsom det som håller på att utvecklas för importförordningen, uppfattas generellt av medlemsstaterna som en idealisk lösning på problemet.

4.10 Upphävande och återkallande av licenser

Runt hälften av medlemsstaterna har lagstiftning om återkallande eller upphävande av licenser efter att de utfärdats, antingen i form av särskilda bestämmelser för kulturföremål eller baserad på allmän förvaltningsrättslig lagstiftning enligt vilken en förvaltningshandling ska återkallas om den baseras på vilseledande eller falska uppgifter. Under rapporteringsperioden återkallade bara en medlemsstat exportlicenser (en licens). En annan medlemsstat rapporterade att den hade återkallat 13 licenser för ”fri rörlighet”, som är en förutsättning för att den aktuella medlemsstaten ska bevilja EU:s exportlicens.

4.11 Användning av elektroniska system/databaser

Som anges ovan (se avsnitt 3.1) håller kommissionen på att utveckla ett centraliserat elektroniskt system för genomförandet av formaliteter och för administrativt samarbete inom ramen för förordning (EU) 2019/880, det så kallade ICG-systemet för import av kulturföremål. Eftersom detta system förväntas underlätta kontroller och bidra till

[18] Formuläret består av tre exemplar: nr 1 utgör ansökan, nr 2 är avsett för innehavaren av licensen och nr 3 ska återsändas till den utfärdande myndigheten efter det att kulturföremålet har förts ut ur EU.

bekämpandet av olaglig handel med kulturföremål som har sitt ursprung i tredjeländer, ansågs det lämpligt att samma insatser bör göras för och samma skydd ges åt kulturföremål med europeiskt ursprung. Kommissionen var därför noga med att ICG-systemet skulle utformas så att det i framtiden även, efter nödvändiga anpassningar, skulle kunna användas för unionens exportlicensordning.

Ett växande antal medlemsstater har eller håller för närvarande på att digitalisera sina system med exportlicenser. I vissa medlemsstater kan ansökan fyllas i och lämnas in elektroniskt (t.ex. genom att sökanden fyller i en aktiv pdf-fil på nätet), men själva exportlicensen utfärdas och undertecknas sedan i pappersformat. Detta beror på bestämmelserna i genomförandeakten, som kräver att en licens i pappersformat används.

I detta sammanhang bör det noteras att den nationella lagstiftningen i flera medlemsstater ger medborgarna rätt att lämna in ansökningar till myndigheter digitalt via nätet. Det gäller alla typer av ansökningar, inte bara sådana som rör export av kulturföremål, och innebär en motsvarande skyldighet för förvaltningarna att utveckla lämpliga it-plattformar och it-system för att digitalisera sina förfaranden och kunna ta emot elektroniska ansökningar från medborgarna. Som en följd har flera medlemsstater utvecklat sådana nationella elektroniska system för att hantera både unionens exportlicenser och nationella licenser för fri rörlighet, dvs. licenser för förflyttning av kulturföremål inom unionen.

Det finns många självklara fördelar med ett digitalt EU-system för exportlicenser: bättre samarbete och kommunikation mellan tullmyndigheter och behöriga kulturmyndigheter på både nationell nivå och EU-nivå, bättre övervakning av användningen av licenser, framför allt om utförseln sker vid ett tullkontor i en annan medlemsstat än den som utfärdade licensen, gränssnitt mot tullmyndigheternas it-system via EU:s miljö med en enda kontaktpunkt för tullen, underlättad handel för exportörer, enhetligare genomförande av förordningen, ett snabbare genomförande av formaliteter i en papperslös miljö, och ett effektivare förhindrande av förfalskningar, för att bara nämna ett fåtal. En stor majoritet av medlemsstaterna är därför mycket positiva till digitalisering. Två medlemsstater har emellertid uttryckt en viss oro över att använda samma typ av centraliserat elektroniskt system som det som för närvarande tas fram för import.

Dessa medlemsstater har påpekat att de nationella system eller databaser som de för närvarande använder är anpassade till medlemsstaternas särskilda förhållanden, i synnerhet i de fall då den nationella lagstiftningen föreskriver krav på nationella licenser utöver unionens exportlicenser eller när en nationell licens är en förutsättning för att unionens exportlicens ska kunna utfärdas. Mot bakgrund av de investeringar som gjorts skulle det även kunna anses som kontraproduktivt att helt lägga ner deras befintliga nationella system för att ersätta dem med ett centraliserat EU-system.

Av detta skäl inledde kommissionen en genomförbarhetsstudie som kommer att analysera och granska olika digitaliseringsaspekter, bland annat nyttokalkylen för en ”hybridutbyggnad” av ICG-systemet för exportändamål genom vilken de funktioner som ger digitaliseringsfördelar centraliseras samtidigt som andra delar som hanteras bättre på medlemsstatsnivå behålls i de nationella systemen (med sammankopplingsmöjligheter).

En digitalisering av exportlicensordningen kommer att kräva en ändring av förordningens genomförandebestämmelser (förordning (EU) 1081/2012). Samma instrument bör även

fastställa förhållandet mellan export- och importlicenser för att säkerställa rättslig förutsägbarhet och undvika överlappande dokumentationskrav[19].

4.12 Materiella och mänskliga resurser

Behovet av personal och resurser för genomförandet av förordningen har förblivit stabilt i de flesta av medlemsstaterna under rapporteringsperioden. I tre medlemsstater har personalen ökat till följd av ökade politiska och administrativa behov, och i två andra medlemsstater har behoven ökat men hittills inte tillgodosetts genom anställning av de personalresurser som krävs (en av medlemsstaterna hänvisade till covid-19-pandemin som skäl till att anställningen av ytterligare personal dragit ut på tiden). Tre medlemsstater rapporterade att behoven hade minskat på grund av färre exportlicenser (även i dessa fall angavs covid-19-pandemin som orsak till minskningen).

5. SLUTSATSER OCH KVARSTÅENDE FRÅGOR

Baserat på medlemsstaternas synpunkter för rapporteringsperioden 2018–2020 tycks genomförandet av förordningen fungera väl i fråga om att uppnå målen, och de uppfattar den som ett mycket viktigt rättsligt instrument för att bekämpa olaglig handel med kulturföremål.

Liksom i tidigare rapporter anges administrativt samarbete och kommunikationen mellan de myndigheter i olika delar av unionen som ansvarar för att tillämpa förordningen som ett av det viktigaste förbättringsområdena för genomförandet.

Skillnader i tolkningen av vissa bestämmelser i förordningen, och i synnerhet av vilka kategorier av kulturföremål som omfattas och av det centrala begreppet (var föremål) ”definitivt befann sig”, som avgör vilken medlemsstat som är behörig att utfärda exportlicensen, identifieras också som ett potentiellt hinder för ett enhetligt genomförande av förordningen.

Flera medlemsstater pekar också på att värdegränserna inte på lämpligt sätt är anpassade till lokala priser och marknader, eftersom de är för höga och därför innebär att många kulturföremål som enligt den nationella lagstiftningen betecknas som nationella skatter inte omfattas av förordningen och det skydd den erbjuder.

Medlemsstaterna bekräftade slutligen sin vilja att övergå från ett system med papperslicenser till ett papperslöst elektroniskt system. De anser att en digitalisering av exportlicenserna kommer att underlätta aktörernas utförande av formaliteterna, påskynda behandlingen av ansökningar, förbättra de behöriga myndigheternas kontroll av ursprung samt stärka tullkontrollernas effektivitet och ändamålsenlighet.

[19] I två medlemsstater kan nationella importlicenser eller importtillstånd i själva verket beviljas på begäran (för tillfällig införsel), så importörer av kulturföremål skulle vara undantagna från kravet på att beviljas och uppvisa EU:s exportlicens när de aktuella föremålen återsänds till ursprungstredjelandet.

6. BILAGOR

Tabell 1: Standardlicenser som utfärdats av medlemsstaterna

Medlemsstat	År			2018–2020	Andel av totalen (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 %
Totalt	**16 839**	**16 559**	**10 740**	44 138	100,00 %

(1)

2018	2019	2020
Definitiva exportlicenser: 64 Tillfälliga exportlicenser: 3	Definitiva exportlicenser: 94 Tillfälliga exportlicenser: 5	Definitiva exportlicenser: 85 Tillfälliga exportlicenser: 2

(2) Ingen statistik har lämnats in.

Tabell 2: Särskilda öppna licenser i omlopp

Medlemsstat	År			2018–2020	Andel av totalen (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 %
Totalt	1 047	1 517	1 264	3 828	100,00 %

(1) Ingen statistik har lämnats in.

Tabell 3: Allmänna öppna licenser i omlopp

Medlemsstat	År			2018–2020	Andel av totalen (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 %
Totalt	**593**	**658**	**476**	**1 727**	**100,00 %**

(1) Ingen statistik har lämnats in.

Tabell 4: Avvisade ansökningar om standardlicenser

Medlemsstat	År			2018–2020	Andel av totalen (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 %
Totalt	**144**	**125**	**167**	436	100,00 %

(1) Ingen statistik har lämnats in.

Tabell 5: Fall av överträdelser/bristande efterlevnad

År	Antal medlemsstater som gjort beslag	Totalt antal överträdelser
2018 (1)	12	117
2019 (2)	12	84
2020 (2)	8	52
Totalt		**253**

(1) En medlemsstat lämnade inga uppgifter.
(2) Två medlemsstater lämnade inga uppgifter.