EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 26.8.2022
COM(2022) 424 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU

o provádění nařízení Rady (ES) č. 116/2009 ze dne 18. prosince 2008 o vývozu kulturních statků

1. ledna 2018 až 31. prosince 2020

Obsah

1. Shrnutí 2
2. Úvod 3
3. Kontext nařízení 4
3.1 Evropský kontext 4
3.2 Mezinárodní kontext 4
4. Provádění nařízení 5
4.1 Cíle a účinnost 5
4.2 Definice kulturních statků 7
4.3 Prahové hodnoty pro stáří 8
4.4 Finanční limity 8
4.5 Číselné údaje o standardních vývozních povoleních 8
4.6 Zvláštní a obecná otevřená povolení 9
4.7 Výjimky z požadavků na vývozní povolení 11
4.8 Důvody zamítnutí žádosti o povolení 11
4.9 Potíže s povoleními 12
4.10 Zrušení nebo odebrání povolení 12
4.11 Používání elektronických systémů/databází 12
4.12 Materiální a lidské zdroje 14
5. Závěry a nedořešené otázky 14
6. Přílohy 15
Tabulka 1. Standardní povolení vydaná členskými státy 15
Tabulka 2. Zvláštní otevřená povolení v oběhu 16
Tabulka 3. Obecná otevřená povolení v oběhu 17
Tabulka 4. Zamítnuté žádosti o standardní povolení 18
Tabulka 5. Případy porušení předpisů/nesouladu s předpisy 19

1. SHRNUTÍ

Tato zpráva hodnotí provádění systému vývozních povolení pro kulturní statky zřízeného nařízením (ES) č. 116/2009 o vývozu kulturních statků a prováděcím nařízením Komise (EU) č. 1081/2012[1].

Zpráva vychází především z údajů, které poskytly členské státy[2] ve svých odpovědích na dotazník, jenž se týkal všech aspektů provádění systému vývozních povolení. Zahrnuje období od roku 2018 do roku 2020 včetně. Číselné údaje uvedené v příloze se týkají tří typů vývozních povolení: standardních povolení, zvláštních otevřených povolení (opakovaný dočasný vývoz soukromými osobami) a obecného otevřeného povolení (opakovaný dočasný vývoz muzei nebo obdobnými institucemi).

Zpráva rovněž přináší informace o stávajících iniciativách a výzvách pro budoucnost, jako je spolupráce mezi orgány členských států, které jsou zapojeny do provádění nařízení, podpora společného porozumění ustanovením nařízení ze strany členských států, zjišťování osvědčených postupů pro příslušné orgány a celní úřady při zkoumání původu kulturních statků, a zkoumá technické, finanční a právní možnosti týkající se použití elektronických prostředků k vydávání a kontrole vývozních povolení, jako jsou vývoj centralizovaného elektronického systému nebo spojení s takovým systémem, který by byl propojen s vnitrostátními systémy celního řízení.

[1] Článek 10 nařízení (ES) č. 116/2009 ukládá Komisi povinnost pravidelně předkládat Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru zprávu o provádění tohoto nařízení.

[2] Vzhledem k tomu, že se týká období končícího dne 31. prosince 2020, zahrnuje tato zpráva do statistik členských států EU i statistiky Spojeného království. Od 1. ledna 2021 přestalo ve Spojeném království (s výjimkou Severního Irska) platit právo EU. Z tohoto důvodu budou zprávy za budoucí období obsahovat pouze statistiky 27 členských států EU a Spojeného království, pokud jde o Severní Irsko.

2. ÚVOD

Podle nařízení Rady (ES) č. 116/2009 o vývozu kulturních statků[3] (dále jen „nařízení“) podléhá vývoz jistých kulturních statků mimo celní území Unie povinnosti předložit vývozní povolení a toto nařízení zajišťuje, že vývoz těchto statků podléhá jednotné kontrole na vnějších hranicích Unie. Příloha I stanoví věcnou působnost tohoto nařízení pomocí seznamu kategorií kulturních statků, na něž se vztahuje, jakož i stanovením prahových hodnot stáří a/nebo hodnoty u většiny z uvedených kategorií.

Cílem nařízení je zajištění souladu mezi základní zásadou volného pohybu zboží a ochranou národních kulturních pokladů v historickém rámci vytváření vnitřního trhu z roku 1993, který zrušil veškeré vnitřní hranice mezi členskými státy.

Vývozní povolení vydává příslušný orgán posledního členského státu, na jehož území se kulturní statek „*oprávněně a s konečnou platností nacházel*“[4]. Vývozní povolení se uděluje nebo zamítá na základě zákonů a předpisů daného členského státu. Celní kontroly poté zajišťují, aby kulturní statky mohly opustit celní území Unie jen tehdy, jsou-li doprovázeny platným vývozním povolením.

Aby byla zajištěna jednotnost vývozního povolení, bylo nutné vymezit pravidla pro sestavování, vydávání a používání formuláře povolení. Prováděcí nařízení (EU) č. 1081/2012[5] stanoví tři typy vývozních povolení (standardní povolení, zvláštní otevřené povolení a obecné otevřené povolení) a pravidla jejich používání. V některých členských státech – ale ne ve všech – je žadatel povinen za získání vývozního povolení zaplatit poplatek. Právní předpisy některých členských států ukládají další omezení, například požadavek na získání vnitrostátního povolení – stejně jako vývozního povolení EU – pro legální pohyb statků označených jako „národní kulturní poklad“ mimo území daného státu.

Aktualizovaný seznam příslušných orgánů členských států oprávněných k vydávání vývozních povolení byl zveřejněn v Úředním věstníku společně se seznamem celních úřadů příslušných k vyřizování vývozních formalit[6].

V souladu s článkem 10 nařízení je Komise povinna pravidelně předkládat Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru zprávu o provádění tohoto nařízení.

Předkládaná zpráva se opírá o informace, včetně statistických údajů o využívání povolení, které poskytly členské státy ve svých odpovědích na dotazník, jenž se týkal všech aspektů provádění systému vývozních povolení, a o diskuse ve výboru pro kulturní statky a skupině odborníků na celní problematiku související s kulturními statky.

Vzhledem k tomu, že se týká období končícího dne 31. prosince 2020, zahrnuje tato zpráva do statistik členských států EU i statistiky Spojeného království. Od 1. ledna 2021 přestalo ve Spojeném království (s výjimkou Severního Irska) platit právo EU. Z tohoto důvodu budou zprávy za budoucí období obsahovat pouze statistiky 27 členských států EU a Spojeného království, pokud jde o Severní Irsko.

---

[3] Nařízení Rady (ES) č. 116/2009 ze dne 18. prosince 2008 o vývozu kulturních statků (Úř. věst. L 39, 10.2.2009, s. 1).

[4] Ustanovení čl. 2 odst. 2.

[5] Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1081/2012 ze dne 9. listopadu 2012 k nařízení Rady (ES) č. 116/2009 o vývozu kulturních statků (Úř. věst. L 324, 22.11.2012, s. 1).

[6] Nejnovější publikace těchto odkazů byla zveřejněna v Úř. věst. C 71, 24.2.2018, s. 5, a v Úř. věst. C 184, 12.5.2021, s. 13.

3. KONTEXT NAŘÍZENÍ

3.1 Evropský kontext

Systém, který nařízení zavedlo na úrovni EU, doplňuje ostatní nástroje a iniciativy zaměřené na ochranu kulturních statků. Nejdůležitějším z nich je směrnice 2014/60/EU o navracení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu[7]. Směrnice umožňuje navrácení kulturních statků, které členské stát vymezil jako národní kulturní poklad umělecké, historické nebo archeologické hodnoty. Za tímto účelem musí ústřední orgány členských států pověřené prováděním směrnice vzájemně spolupracovat a vyměňovat si informace o kulturních statcích, které byly neoprávněně vyvezeny, a to s využitím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (IMI).

Dalším důležitým doplněním nařízení je nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/880 o vstupu a dovozu kulturních statků[8]. Tento nový nástroj stanoví pravidla a podmínky pro dočasný nebo trvalý dovoz kulturních statků, které byly vytvořeny nebo objeveny v třetích zemích. Typologie nařízení (EU) 2019/880 byla vzhledem ke svému rozměru zahraničního obchodu ovlivněna především Úmluvou UNESCO z roku 1970 o opatřeních zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků[9].

Nařízení o dovozu bylo nedávno doplněno přijetím prováděcích ustanovení[10], která stanoví podrobná opatření pro dovozní povolení a prohlášení dovozců a pro vývoj, provoz, údržbu a používání centralizovaného elektronického systému pro uchovávání a výměnu informací mezi orgány členských států a pro vyřizování formalit hospodářskými subjekty v bezpapírovém prostředí. Centralizovaný elektronický systém má být pro účely dovozu zprovozněn nejpozději do 28. června 2025.

Dvě související opatření Unie *ad hoc*, nařízení Rady (ES) č. 1210/2003[11] a nařízení Rady (EU) č. 36/2012[12], zakazují obchod s kulturními statky s Irákem a Sýrií.

3.2 Mezinárodní kontext

Na mezinárodní úrovni je, co se vývozu kulturních statků týče, nejdůležitějším nástrojem úmluva UNESCO o opatřeních k zákazu a zamezení nedovoleného dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků z roku 1970. Úmluva dosud čítá 141 smluvních stran a byla ratifikována 26 členskými státy EU.

---

[7] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/60/EU ze dne 15. května 2014 o navracení kulturních statků neoprávněně vyvezených z území členského státu a o změně nařízení (EU) č. 1024/2012 (přepracované znění) (Úř. věst. L 159, 28.5.2014, s. 1).

[8] Nařízení Rady (EU) 2019/880 ze dne 17. dubna 2019 o vývozu a dovozu kulturních statků (Úř. věst. L 151, 7.6.2019, s. 1).

[9] Paříž, 14. listopadu 1970.

[10] Prováděcí nařízení Komise (EU) 2021/1079 ze dne 24. června 2021, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/880 o vstupu a dovozu kulturních statků (Úř. věst. L 234, 2.7.2021, s. 67).

[11] Nařízení Rady (ES) č. 1210/2003 ze dne 7. července 2003 o některých zvláštních omezeních hospodářských a finančních vztahů s Irákem a o zrušení nařízení (ES) č. 2465/96 (Úř. věst. L 169, 8.7.2003, s. 6).

[12] Nařízení Rady (EU) č. 36/2012 ze dne 18. ledna 2012 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Sýrii a o zrušení nařízení (EU) č. 442/2011 (Úř. věst. L 16, 19.1.2012, s. 1).

4. PROVÁDĚNÍ NAŘÍZENÍ

4.1 Cíle a účinnost

Členské státy mají celkově za to, že nařízení svých cílů dosáhlo. Nicméně byly rovněž určeny oblasti, které je třeba zlepšit.

Nařízení prokázalo svou účinnost zejména v boji proti nedovolenému obchodování s kulturními statky. Jak uvedl jeden z členských států, důležitým účinkem nařízení je rostoucí povědomí institucí kulturního dědictví, jakož i organizací pro legální obchod s uměním a sběratelů o tom, jak je důležité mít před pořízením nebo uvedením kulturního statku na trh dostatečné informace o jeho původu. Statky, které byly vyvezeny bez povolení EU (ačkoli bylo vyžadováno), ztrácejí tržní hodnotu a obchodování s nimi prostřednictvím legálního obchodu s uměním je obtížnější.

Podle téhož členského státu se legální trh s uměním stále zdráhá poskytnout příslušným orgánům úplné informace o původu kulturních statků, které předtím prodal žadateli o vývozní povolení.

Několik členských států poukazuje na to, že jejich právní předpisy týkající se národního kulturního dědictví mají širší oblast působnosti než nařízení, které tak ponechává některé druhy kulturních statků bez ochrany. K tomu je třeba poznamenat, že ačkoli věcná působnost nařízení byla v té době koncipována jako společný jmenovatel vnitrostátních předpisů a je možné, že jeho rozsah byl užší než rozsah chráněných statků některých členských států, poskytuje nařízení další ochranu kulturních statků, kterou vnitrostátní právní předpisy nemohou poskytnout.

Konkrétně by v případě neexistence vnitřních hranic v Unii mohly statky z jednoho členského státu navzdory vnitrostátním zákazům opustit jeho území a být legálně vyvezeny z Unie přes území jiného členského státu, kde se zákazy prvního členského státu neuplatňují. Věcná působnost některých vnitrostátních zákonů o kulturním dědictví může být tedy komplexnější, ale tyto zákony nemohou chránit kulturní statky členského státu vyvezené mimo jeho území tak, jak to umožňuje nařízení.

V souvislosti s tím některé členské státy vyjádřily názor, že nařízení dostatečně nezajišťuje jednotnost pravidel ochrany kulturního dědictví v celé Unii. Vnitrostátní právní předpisy jsou základem pro udělení či neudělení vývozního povolení. V tomto smyslu může být vývoz kulturních statků patřících do dané kategorie přílohy I povolen v členském státě A (povolení by tedy bylo uděleno v tomto státě), ale nikoli v členském státě B (kde by bylo povolení zamítnuto). Jde o běžnou situaci, kterou nelze změnit, protože záležitosti kultury jsou ve výlučné pravomoci členských států. Unie proto nemohla tato ustanovení harmonizovat a určovat, které kulturní statky mají být označeny za „*národní kulturní poklad, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu*“[13].

Řada členských států rovněž zmínila otázku prahových hodnot pro hodnotu jako možného prostředku ke zlepšení účinnosti nařízení (k tomu *viz* oddíl 4.4 níže).

V tomto kole konzultací členské státy znovu zdůraznily, že potřebují více informací o právních předpisech ostatních států, které se týkají národního kulturního dědictví, aby mohly proti nedovolenému obchodování bojovat efektivněji. Je však třeba poznamenat, že několik členských států nemá své právní předpisy k dispozici online, což dosud bránilo útvarům

[13] Článek 36 SFEU.

Komise vytvořit online sborník s hypertextovými odkazy na tyto právní předpisy pro potřeby správních orgánů ostatních členských států a pro vývozce.

V souvislosti s budoucím rozšířením centralizovaného elektronického systému, který bude digitalizovat také vývozní povolení podle nařízení (ES) č. 116/2009, by sborník mohl být doplněn základními informacemi o vnitrostátních předpisech členských států, stejně jako tomu bude v případě právních předpisů třetích zemí. Mezitím by se útvary Komise mohly pokusit obohatit internetovou stránku věnovanou kulturním statkům na serveru Europa o informace týkající se právních předpisů členských států (pokud nejsou zveřejněny online na vnitrostátní úrovni, o soubor PDF s právním textem).

K dalším prostředkům, jež by dle členských států zlepšily celkovou účinnost nařízení, patří pokyny ohledně porozumění pojmům „oprávněně a s konečnou platností“ určující, který členský stát je příslušný vydávat vývozní povolení[14]. To by zabránilo bezohledným subjektům v dočasném přesunu kulturních statků do jiného členského státu pouze za účelem žádosti o povolení v jiném členském státě, než je stát, který daný statek označil a chrání jakožto svůj národní kulturní statek. Doposud nedošlo k žádnému případu[15], který by se dostal až k Evropskému soudnímu dvoru, který je jediný příslušný k autentickému výkladu těchto pojmů, takže přetrvávají rozdíly v tom, jak je chápou a uplatňují správní orgány a zúčastněné strany.

Projektová skupina, která byla vytvořena v roce 2017 s cílem prozkoumat pracovní postupy členských států používané za účelem zjišťování původu kulturních statků a určit osvědčené postupy a vytvořit praktická doporučení pro vydávání povolení a celní kontroly, úspěšně dokončila svou práci a v roce 2020 předala zprávu a pokyny skupině odborníků pro celní otázky týkající se kulturních statků.

Mezi zkoumanými otázkami se skupina pokusila definovat pojem „původ“, tj. prvky informací, které by měl příslušný orgán požadovat od žadatele o statek, který má být vyvezen, aby mohl rozhodnout o udělení povolení. V této souvislosti skupina dospěla k závěru, že původ kulturních statků lze definovat jako „historii a vlastnictví statku od doby jeho objevení nebo vytvoření až do současnosti, na jejichž základě se určuje pravost a vlastnictví“.

---

[14] Žádné související případy se nikdy nedostaly k Evropskému soudnímu dvoru, což má za následek, že pro tyto dva pojmy neexistuje konkrétní definice.

[15] Ačkoli v této věci neexistuje judikatura Soudního dvora EU, nedávno se jeden případ dostal k Nejvyššímu soudu Spojeného království. Soudní dvůr byl vyzván, aby se vyjádřil k tomu, zda byl obraz „zákonně“ odeslán do Spojeného království z jiného členského státu (Itálie), a zda tedy rada Arts Council England (ACE) byla oprávněna udělit žalobci povolení k jeho vyvezení z Evropské unie ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) nařízení. Rada ACE odmítla vydat vývozní povolení pro obraz, který měl v roce 2015 opustit EU.
Případ byl poprvé projednáván v roce 2018 před soudkyní Carrovou, DBE, která potvrdila zamítnutí rady ACE a konstatovala, že:
i) pojem „zákonný“ měl být „posuzován podle práva členského státu odeslání, v tomto případě Itálie“ (bod [64]), s ohledem na jazyk, strukturu a účel koordinačních pravidel EU (body [57]–[63]);
ii) tento požadavek na italské právo nebyl v rozporu s právem EU o volném pohybu zboží, které členským státům přiznává značnou volnost při ochraně jejich národních kulturních pokladů ([87]–[94]).
http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2018/1822.html
Odvolání bylo přijato a odvolací soud v roce 2020 žalobu zamítl:
https://www.blackstonechambers.com/documents/883/R_Simonis_v_Arts_Council_England.docx
Poté byla podána žádost k Nejvyššímu soudu, ale i ta byla zamítnuta:
http://www.supremecourt.uk/docs/permission-to-appeal-2021-01-2021-02.pdf (*viz* strana 3).

4.2 Definice kulturních statků

Nařízení nestanoví, co je kulturní statek. Namísto toho nabízí v příloze I seznam 15 kategorií statků, které spadají do jeho působnosti. Většinu kategorií v seznamu doplňují prahové hodnoty stáří a hodnoty. Obecně se má za to, že příloha I poskytuje vhodný rámec.

S ohledem na porozumění přesné oblasti působnosti kategorií uvedených v příloze I byly v tomto kole konzultací – stejně jako v předchozích zprávách – určeny konkrétní potíže související s tím, že členské státy nejednotně interpretují určité druhy kulturních statků:

- starožitné mince,
- zahrnování sbírek statků oproti jednotlivým exemplářům v kategorii 13.b,
- zařazení liturgických ikon mezi malby nebo mezi součásti památek[16],
- to, zda je seznam jistých druhů statků v kategorii 15.a úplný, nebo orientační,
- přiřazení konkrétní kategorie k příslušnému sazebnímu zařazení (kód KN).

Útvary Komise důsledně podporovaly dialog a výměnu názorů mezi členskými státy na tyto otázky, mimo jiné v rámci projektové skupiny „Výklad kategorií“ složené ze zástupců členských států (v letech 2013 až 2017), která měla za úkol shromáždit převládající názory na to, jak chápat různé kategorie kulturních statků, a zjistila hlavní rozdíly mezi členskými státy ve výše uvedených otázkách.

Je také třeba poznamenat, že zejména v souvislosti se zařazením liturgických ikon přineslo objasnění nové nařízení (EU) 2019/880 o vstupu a dovozu kulturních statků a očekává se, že tímto bude otázka vyřešena (liturgické ikony a sochy jsou součást církevních památek).

Pokud jde o přiřazení konkrétní kategorie kulturních statků k příslušnému sazebnímu zařazení, zdá se, že existují dva druhy problémů.

První se týká kulturních statků, které jsou zařazeny do kapitoly 97 kombinované nomenklatury EU. Tato kapitola je jen velmi málo rozčleněna a sdružuje pod stejnou položku celního sazebníku několik různých kategorií kulturních statků. To v každém případě ztěžuje určení použitelného kódu celního sazebníku, a tedy i kategorie, do které by měl být kulturní statek zařazen pro účely nařízení a/nebo sazebního zařazení, v rámci něhož by měl být vykázán při celním řízení. Světová celní organizace (WCO), která má na starosti celní nomenklaturu na mezinárodní úrovni, nedávno oznámila záměr vytvořit další členění kapitoly 97, což snad tento problém vyřeší.

Další problém vyplývá z pravidelných změn Harmonizovaného systému popisu a číselného označování zboží (dále jen „HS“) – na němž je založena kombinovaná nomenklatura EU – na mezinárodní úrovni. Od vstupu nařízení v platnost v roce 1993 došlo k mnoha postupným změnám systému HS, v důsledku čehož byly mezitím některé kódy celního sazebníku uvedené v příloze I nařízení změněny a někdy je obtížné pouze na základě popisu kategorie uvedeného v této příloze zjistit, který kód je pro danou kategorii kulturních statků vhodný.

Pokud jde o vypracování pokynů pro výklad kategorií, i za předpokladu, že by se na nich členské státy dohodly (což se ne vždy daří), tyto pokyny by nebyly právně závazné, a nemohly by tedy zúčastněným stranám poskytnout právní jistotu. Výklad práva EU může

[16] Hlavním praktickým rozdílem je, že malby (kategorie 3) mají prahovou hodnotu 150 000 EUR, zatímco pro součásti památek (kategorie 2) se vyžaduje vývozní povolení bez ohledu na jejich tržní hodnotu. Je však třeba poznamenat, že zejména v souvislosti se zařazením liturgických ikon přineslo objasnění nové nařízení (EU) 2019/880 o vstupu a dovozu kulturních statků a očekává se, že tímto bude otázka vyřešena (liturgické ikony a sochy jsou součást církevních památek).

podávat pouze Evropský soudní dvůr, který, jak již bylo uvedeno, dosud neměl příležitost o žádné z těchto otázek rozhodnout. Vzhledem k tomu by podle členských států mohl být i nadále užitečný značný objem práce vykonané skupinou „Výklad kategorií“, např. její analýza a závěry by mohly být zohledněny při budoucí revizi nařízení a jeho přílohy I.

4.3 Prahové hodnoty pro stáří

Prahové hodnoty pro stáří kulturních statků, které nařízení u některých kategorií stanoví, jsou považovány většinou členských států za dostatečné.

Několik členských států se domnívá, že prahové hodnoty pro stáří jsou příliš vysoké na to, aby pokryly a ochránily všechny statky, které jsou na jejich území označeny za „národní kulturní poklad“. Na druhou stranu některé jiné členské státy považují prahové hodnoty pro stáří za příliš nízké, zejména u kategorií bez prahové hodnoty pro hodnotu (např. archivy; rukopisy), kde mohou být celní a příslušné orgány vyzvány k manipulaci s obrovským množstvím sériově vyráběných statků ze současnosti, které sice technicky spadají do oblasti působnosti nařízení, a tudíž se na ně vztahují povolení, ale obecně by nebyly vnímány jako „*důležité pro archeologii, prehistorii, historii, literaturu, umění nebo vědu*“[17].

Vzhledem k tomu, že nařízení neobsahuje definici kulturních statků (například definici uvedenou v článku 1 Úmluvy UNESCO z roku 1970), může jakýkoli statek, který splňuje technická kritéria stáří a/nebo hodnoty, bez ohledu na to, zda má skutečný kulturní význam, spadat do oblasti působnosti nařízení a musí pro něj být vydáno vývozní povolení, aby mohl legálně opustit území Unie.

4.4 Finanční limity

Pokud jde o **prahové hodnoty pro hodnotu** v případě kulturních statků stanovených v příloze I.B nařízení, považuje je značná část členských států za poměrně vysoké, zatímco malá menšina členských států se domnívá, že by měly být ještě zvýšeny.

Jeden členský stát, který se vyslovil pro zvýšení prahových hodnot pro hodnotu v příloze I.B, poukázal na to, že minimální hodnoty nebyly od přijetí původního nařízení revidovány (kromě přidání samostatné peněžní prahové hodnoty pro hodnotu stanovené pro akvarely, kvaše a pastely v roce 1996), a navrhl, aby byly přezkoumány na základě čl. 10 odst. 2 druhého pododstavce s cílem zohlednit inflaci.

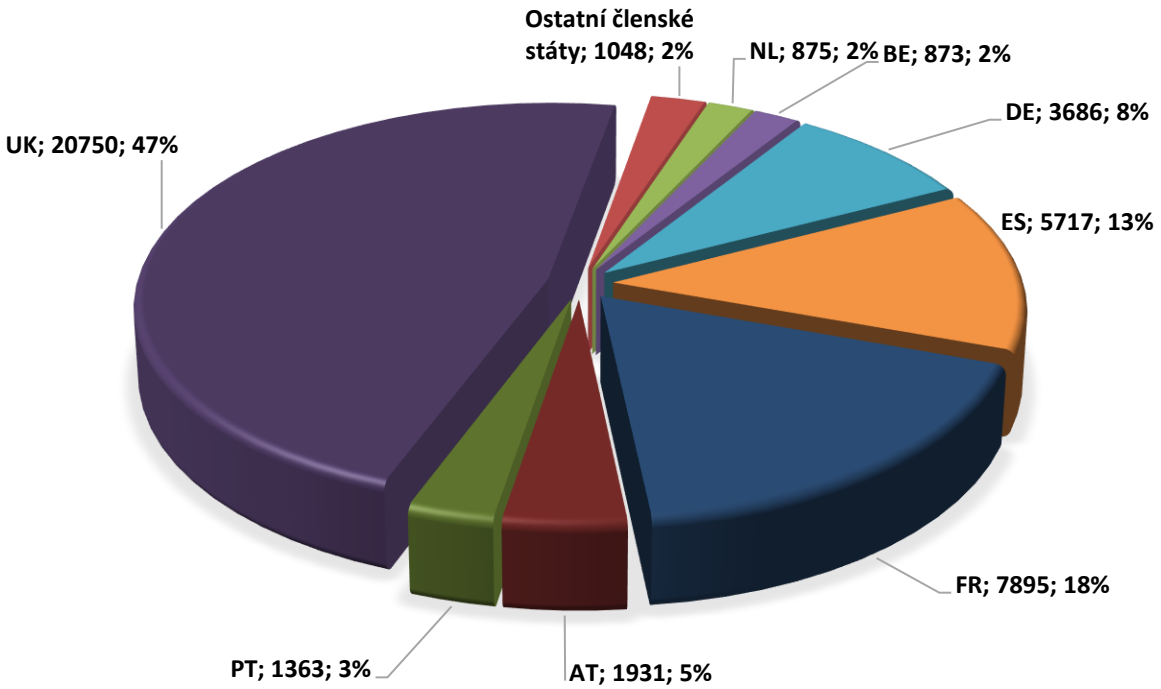
Jiné členské státy, které se vyslovily pro snížení prahových hodnot, doporučují použít mechanismus úpravy, který by vzal v úvahu měnové výkyvy, a „koeficient země“ s cílem zohlednit rozdíly mezi tržními prodejními cenami umění v jednotlivých členských státech. Jak uvádí jeden z těchto členských států, řada statků, které jsou vystaveny a tvoří součást stálých sbírek v jejich muzeích, by nespadala do oblasti působnosti nařízení pouze z důvodu jeho vysokých prahových hodnot pro hodnotu, a to navzdory skutečnosti, že tyto statky jsou jasně označeny jako národní kulturní poklad s historickým a kulturním významem.

4.5 Číselné údaje o standardních vývozních povoleních

Počet standardních povolení vydaných členskými státy v období mezi lety 2018 až 2020 byl 44 138 (viz také tabulka 1 v příloze s ročními údaji).

Standardní povolení podle členských států v období 2018–2020

[17] Definice kulturního statku v Úmluvě UNESCO z roku 1970, článek 1.



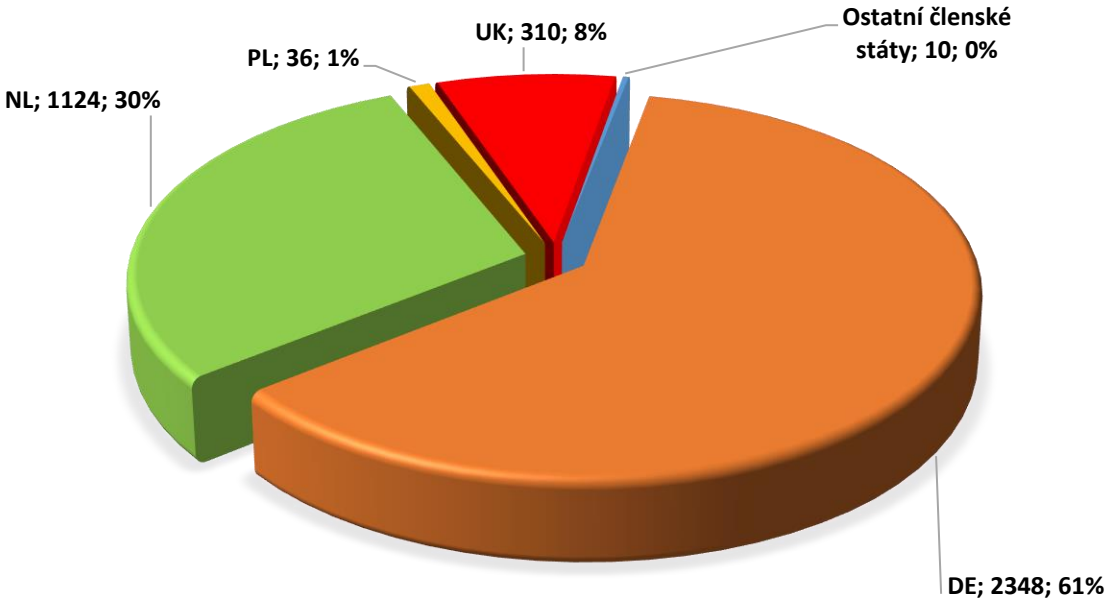
Hlavní kategorie, pro které byly ve sledovaném období podány žádosti o povolení, jsou sestupně seřazeny takto: umělecká díla (obrazy, mozaiky, akvarely a kvaše, rytiny, sochy), archeologické předměty (většinou dočasný vývoz na výstavy); prvotisky, rukopisy a mapy; numismatické předměty (mince), dále nejrůznější starožitnosti z kategorie 15, jako jsou šperky, hudební nástroje, nábytek, hodiny, zbraně, hračky, koberce atd. (většinou ke konečnému vývozu). Několik členských států uvedlo, že v roce 2020 došlo k výraznému poklesu počtu vývozů některých kategorií (např. obrazů), což přičítají pandemii COVID-19. Podle členských států však byl ve stejném období opět zaznamenán výrazný nárůst počtu vnitrostátních povolení („volný pohyb“), což svědčí o zvýšení poptávky na trhu Unie.

4.6 Zvláštní a obecná otevřená povolení

Zvláštní otevřená povolení mohou být vydávána pro určitý kulturní statek, **který je pravidelně dočasně vyvážen soukromou osobou** (článek 10 prováděcího nařízení). V období 2018–2020 byl počet vydaných zvláštních otevřených povolení 3 828 (viz také tabulka 2 v příloze s ročními údaji). Přibližně polovina členských států vykázala, že vydávání takových povolení nezajišťuje. Členské státy, které zvláštní otevřená povolení vydávají, tak činí převážně pro hudební nástroje vyvážené za účelem uměleckých představení nebo pro starožitné dopravní prostředky vyvážené na výstavy.

Kromě dvou členských států vydaly zbylé státy ve vykazovaném období poměrně malé množství těchto povolení.

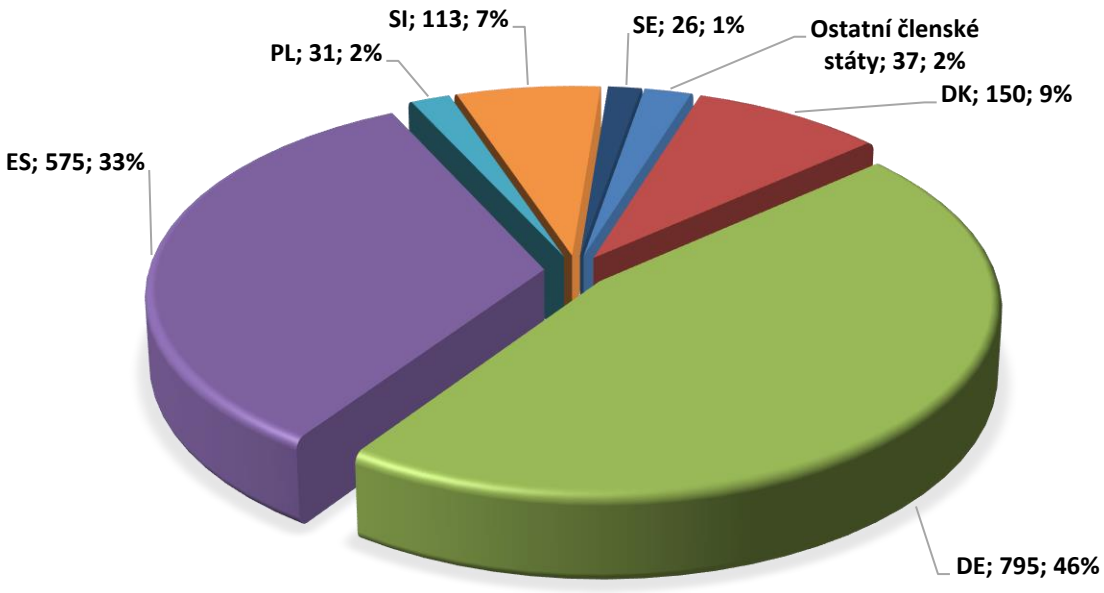
Zvláštní otevřená povolení v oběhu podle členských států v letech 2018–2020



Prováděcí nařízení stanoví maximální dobu platnosti zvláštního otevřeného povolení na pět let. Většina členských států, které takové povolení vydávají, uplatňuje tuto délku; vyskytují se však výjimky, jež dobu platnosti neudávají, nebo stanoví dobu kratší (1–3 roky). Během doby platnosti je povolen opakovaný vývoz dotčených statků.

Obecná otevřená povolení (článek 13 prováděcího nařízení) povolují pravidelný dočasný vývoz kulturních statků **muzeím a obdobným institucím**. V období 2018–2020 byl počet vydaných obecných otevřených povolení 1 727 (viz také tabulka 3 v příloze s ročními údaji). Prováděcí nařízení stanoví platnost těchto povolení také na pět let. Většina členských států, které takové povolení vydávají, uplatňuje kratší délku. Délka obvykle závisí na pojistném krytí nebo potřebách pro zapůjčení nebo vystavení.

Obecná otevřená povolení v oběhu podle členských států v letech 2018–2020



4.7 Výjimky z požadavků na vývozní povolení

Tato výjimka, založená na čl. 2 odst. 2 nařízení, umožňuje členským státům nevyžadovat vývozní povolení pro statky kategorie 1, první a druhá odrážka, pokud jsou tyto statky považovány za statky s omezenou archeologickou nebo vědeckou hodnotou.

V předchozích vykazovaných obdobích pouze jeden členský stát uvedl, že toto ustanovení využil. Během tohoto vykazovaného období však dva další členské státy oznámily, že z povinnosti vydávat povolení vyňaly archeologické předměty s omezenou hodnotou. Zdá se, že kritérium používané pro určení „omezené hodnoty" je založeno na typu předmětů, zejména na tom, zda se jedná o předměty, které byly v minulosti vyrobeny ve velkém množství a jsou *kvazi*identické (např. starožitné mince), nebo zda se jedná o předměty, které jsou „vystaveny" již mnoho let, a proto u nich již nelze mít za to, že „*pocházejí **přímo** z vykopávek*".

4.8 Důvody zamítnutí žádosti o povolení

Stejně jako v předchozích sledovaných obdobích jsou případy zamítnutí žádosti o vývozní povolení poměrně vzácné. S výjimkou Spojeného království, které představuje dvě třetiny trhu s uměním v EU a které vykázalo 14 zamítnutí, většina ostatních členských států zamítla v průměru méně než jednu žádost za každý rok sledovaného období. Některé členské státy uvádějí, že během sledovaného období nezamítly žádnou žádost, a dva členské státy dokonce uvádějí, že nikdy nezamítly žádnou žádost o povolení.

Pokud jde o důvody zamítnutí žádostí, kromě označení statků za národní kulturní poklad, jehož vývoz je zakázán, se nejčastěji uvádí, že hospodářský subjekt nepodal žádost správnému příslušnému orgánu členského státu; že žadatel odmítl poskytnout nebo jinak neposkytl požadované informace o legálním původu; že statek je padělek; že statek nespadá

do oblasti působnosti nařízení; nebo že žadatel nezískal požadované vnitrostátní povolení pro volný pohyb.

Pokud jde o poslední důvod zamítnutí, právní předpisy některých členských států vyžadují, aby vývozce kromě vývozního povolení EU získal také vnitrostátní povolení pro volný pohyb, které povoluje, aby kulturní statky opustily území daného státu. V případě právních předpisů některých členských států, které stanoví vnitrostátní povolení pro „volný pohyb", musí být o vývozní povolení EU požádáno buď současně, nebo ve stanovené lhůtě po vydání vnitrostátního povolení pro „volný pohyb", tj. získání vnitrostátního povolení je podmínkou a základem pro udělení vývozního povolení EU.

4.9 Potíže s povoleními

Fotografie. Zařazení fotografií do žádosti o povolení je velmi důležitým prvkem, jelikož celním úřadům při kontrole vývozního povolení umožňuje statek určit. Všechny členské státy požadují v případě konečného vývozu fotografie, přičemž se zvláštní důraz klade na vývoz sbírek, na které se vztahuje jednotné povolení. V některých případech udělily jisté členské státy výjimky u dočasného vývozu nebo předmětů nízké finanční, archeologické či vědecké hodnoty (např. sbírky knih nebo předměty, které neměly identifikovatelné značení).

Vrácení listu č. 3. Prováděcí nařízení v článku 5 stanoví, že list č. 3[18] formuláře vývozního povolení musí být vrácen celním úřadem výstupu příslušnému vydávajícímu orgánu, aby potvrdil, že vývoz opravdu proběhl a že povolení bylo použito. Členské státy však uvádějí, že se tak neděje ve všech případech.

Pouze dva členské státy, které vyvinuly a používají elektronický systém pro vydávání vývozních povolení, mohou ověřit, zda byla všechna povolení použita, protože jejich systém je napojen na celní správu. I v těchto případech je ověření obtížné, pokud kulturní statek opouští Unii přes území jiného členského státu. Členské státy obecně považují za ideální řešení tohoto problému použití centralizovaného systému elektronického vydávání povolení s rozhraním k celním informačním systémům – jako je například systém, který se v současné době vyvíjí pro účely nařízení o dovozu.

4.10 Zrušení nebo odebrání povolení

Zhruba polovina členských států má právní předpisy, které upravují odebrání nebo zrušení povolení poté, co byla vydána, a to buď na základě zvláštních ustanovení týkajících se kulturních statků, nebo na základě obecného správního práva, jež vyžaduje zrušení správního aktu, pokud je založen na zavádějících nebo nepravdivých informacích. Během sledovaného období zrušil vývozní povolení pouze jeden (1) členský stát. Jiný členský stát oznámil, že zrušil 13 vnitrostátních povolení na volný pohyb, které jsou v daném členském státě podmínkou pro udělení vývozního povolení EU.

4.11 Používání elektronických systémů/databází

Jak bylo uvedeno výše (*viz* oddíl 3.1), útvary Komise vyvíjejí centralizovaný elektronický systém pro vyřizování formalit a pro správní spolupráci v souvislosti s nařízením 2019/880, tzv. centralizovaný elektronický systém pro dovoz kulturních statků („systém ICG"). Jelikož se očekává, že tento systém usnadní kontroly a přispěje k boji proti nedovolenému obchodu s kulturními statky pocházejícími ze třetích zemí, bylo považováno za vhodné vyvinout stejné

[18] Formulář obsahuje tři listy: list č. 1 tvoří vlastní žádost, list č. 2 je pro držitele povolení a list č. 3 musí být navrácen vydávajícímu orgánu, jakmile kulturní statek opustí Unii.

úsilí a poskytnout stejnou ochranu kulturním statkům evropského původu. Útvary Komise proto dbaly na to, aby byl centralizovaný elektronický systém navržen tak, aby mohl být v budoucnu – s nezbytnými úpravami – používán také pro účely systému vývozních povolení Unie.

Stále více členských států digitalizovalo nebo právě digitalizuje svůj systém vydávání vývozních povolení. V některých členských státech lze žádost vyplnit i podat elektronicky (např. vyplněním interaktivního souboru ve formátu PDF on-line), ale samotné vývozní povolení se pak stále podepisuje a vydává v papírové podobě. Důvodem jsou ustanovení prováděcího aktu, která požadují vydávání povolení v papírové podobě.

V této souvislosti je třeba také poznamenat, že vnitrostátní právní předpisy v několika členských státech v současné době stanoví právo občanů podávat žádosti orgánům veřejné moci online v digitální podobě. To se týká všech typů žádostí (nejen těch, které se týkají vývozu kulturních statků) a pro správní orgány z toho vyplývá odpovídající povinnost vyvinout příslušné platformy a systémy IT, aby mohly digitalizovat své postupy a přijímat elektronické žádosti od žádajících občanů. Několik členských států proto vyvinulo takové vnitrostátní elektronické systémy, které zpracovávají jak vývozní povolení Unie, tak vnitrostátní povolení pro volný pohyb, tj. povolení pro pohyb kulturních statků uvnitř Unie.

Výhody digitálního systému EU pro vývozní povolení jsou četné a také zřejmé: lepší spolupráce a komunikace mezi příslušnými celními a kulturními orgány na vnitrostátní úrovni a také na úrovni Unie; lepší kontrola používání povolení, zejména pokud se celní úřad výstupu nachází v jiném členském státě než v tom, který povolení vydal; rozhraní k celním informačním systémům prostřednictvím jednotného evropského portálu pro oblast celnictví; usnadnění obchodu pro vývozce; větší jednotnost při provádění nařízení; rychlejší vyřizování formalit v bezpapírovém prostředí a účinná prevence padělání – a to je jen několik příkladů, takže naprostá většina členských států digitalizaci rozhodně podporuje. Dva členské státy však vyjádřily určité obavy ohledně používání centralizovaného elektronického systému stejného typu, jaký je v současnosti vyvíjen pro účely dovozu.

Dotčené členské státy konkrétně poukázaly na to, že vnitrostátní systémy nebo databáze, které v současné době používají, jsou přizpůsobeny jejich specifikům, zejména pokud jejich právní předpisy stanoví vnitrostátní povolení, která je třeba získat navíc k vývoznímu povolení Unie, nebo pokud je vnitrostátní povolení podmínkou pro vydání vývozního povolení Unie. Navíc by se vzhledem k vynaloženým investicím mohlo zdát kontraproduktivní zcela zrušit jejich vnitrostátní systémy a nahradit je centralizovaným systémem EU.

Z tohoto důvodu útvary Komise zahájily studii proveditelnosti, která bude analyzovat a zkoumat – kromě jiných aspektů digitalizace – ekonomické opodstatnění vývoje „hybridního“ rozšíření centralizovaného elektronického systému pro účely vývozu, který by centralizoval funkce poskytující výhody digitalizace, zatímco ostatní prvky, které je lépe řešit na úrovni členských států, by byly ponechány vnitrostátním systémům (s možností propojení).

Digitalizace systému vývozních povolení si vyžádá změnu prováděcích ustanovení nařízení (nařízení (EU) č. 1081/2012). Tentýž nástroj by měl rovněž stanovit vztah mezi vývozními a

dovozními povoleními, aby byla zajištěna právní jistota a zabránilo se zdvojování požadavků na doklady[19].

4.12 Materiální a lidské zdroje

Potřeba zaměstnanců a zdrojů k provedení nařízení se během vykazovaného období ve většině členských států nezměnila. Ve třech členských státech došlo k navýšení lidských zdrojů v reakci na rostoucí politické a administrativní potřeby a v dalších dvou členských státech se potřeby zvýšily, ale zatím nejsou uspokojeny náborem potřebných zdrojů (jeden z těchto členských států uvedl jako důvod zpoždění při najímání dalších pracovníků pandemii COVID-19). Tři členské státy uvedly, že jejich potřeby se snížily z důvodu nižšího počtu vývozních povolení (jako příčina poklesu byla opět uvedena pandemie COVID-19).

5. ZÁVĚRY A NEDOŘEŠENÉ OTÁZKY

Na základě zpětné vazby obdržené od členských států za období 2018–2020 se zdá, že nařízení přináší dobré výsledky, pokud jde o dosahování jeho cílů, a je jimi vnímáno jako velmi důležitý právní nástroj pro boj proti nedovolenému obchodu s kulturními statky.

Stejně jako v předchozích zprávách je za jeden z hlavních aspektů, v nichž lze zlepšit provádění nařízení, označena správní spolupráce a komunikace mezi orgány odpovědnými za jeho uplatňování v celé Unii.

Jako možné překážky jednotného provádění nařízení jsou rovněž označeny rozdíly v chápání některých ustanovení nařízení, zejména rozsahu kategorií kulturních statků a klíčového pojmu [místa, kde se statky] „*s konečnou platností nacházejí*“, který určuje, který členský stát je příslušný k vydání vývozního povolení.

Několik členských států rovněž poukazuje na to, že prahové hodnoty pro hodnotu nejsou dobře přizpůsobeny místním cenám a trhům a že jsou příliš vysoké, takže vylučují z oblasti působnosti a ochrany poskytované nařízením řadu kulturních statků, které jsou podle jejich právních předpisů označeny za národní kulturní poklad.

Nakonec členské státy potvrdily svou ochotu přejít ze systému papírových vývozních povolení na elektronický, bezpapírový systém. Domnívají se, že digitalizace vývozních povolení ulehčí hospodářským subjektům vyřizování formalit; urychlí zpracování žádostí; zlepší ověřování původu příslušnými orgány a zlepší účinnost a efektivitu celních kontrol.

[19] Ve dvou členských státech lze totiž na požádání udělit vnitrostátní dovozní povolení nebo osvědčení (pro dočasný dovoz), a dovozci kulturních statků by tak byli osvobozeni od povinnosti získat a předložit vývozní povolení EU celnímu orgánu v okamžiku, kdy se dotyčné zboží vrací do třetí země původu.

6. PŘÍLOHY

Tabulka 1. Standardní povolení vydaná členskými státy

Členský stát	Rok			2018–2020	Podíl na celkovém počtu v %
	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 %
Celkem	**16 839**	**16 559**	**10 740**	44 138	100,00 %

(1)

2018	2019	2020
Trvalá vývozní povolení 64 Dočasná vývozní povolení 3	Trvalá vývozní povolení 94 Dočasná vývozní povolení 5	Trvalá vývozní povolení 85 Dočasná vývozní povolení 2

(2) Žádné statistické údaje nebyly poskytnuty.

Tabulka 2. Zvláštní otevřená povolení v oběhu

Členský stát	Rok			2018–2020	Podíl na celkovém počtu v %
	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 %
Celkem	1 047	1 517	1 264	3 828	100,00 %

(1) Žádné statistické údaje nebyly poskytnuty.

Tabulka 3. Obecná otevřená povolení v oběhu

Členský stát	Rok			2018–2020	Podíl na celkovém počtu v %
	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 %
Celkem	**593**	**658**	**476**	**1 727**	**100,00 %**

(1) Žádné statistické údaje nebyly poskytnuty.

Tabulka 4. Zamítnuté žádosti o standardní povolení

Členský stát	Rok			2018–2020	Podíl na celkovém počtu v %
	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 %
Celkem	**144**	**125**	**167**	436	100,00 %

(1) Žádné statistické údaje nebyly poskytnuty.

Tabulka 5. Případy porušení předpisů/nesouladu s předpisy

Rok	Počet počet členských států se zabavením	Celkový počet případů porušení předpisů
2018 (1)	12	117
2019 (2)	12	84
2020 (2)	8	52
Celkem		**253**

(1) Jeden členský stát neposkytl údaje.
(2) Dva členské státy neposkytly údaje.