ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 26.8.2022 г.
COM(2022) 424 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

за прилагането на Регламент (ЕО) № 116/2009 на Съвета от 18 декември 2008 г. относно износа на паметници на културата

1 януари 2018 г.—31 декември 2020 г.

Съдържание

1. Резюме 2
2. Въведение 3
3. Контекст на регламента 4
3.1 Европейски контекст 4
3.2 Международен контекст 5
4. Прилагане на регламента 5
4.1 Цели и изпълнение 5
4.2 Определение за „паметник на културата“ 7
4.3 Възрастови прагове 9
4.4 Финансови прагове 9
4.5 Данни за стандартните разрешения за износ 10
4.6 Специфични и общи отворени разрешения 11
4.7 Освобождаване от изискването за разрешение за износ 12
4.8 Причини за отхвърляне на заявление за разрешение 13
4.9 Въпроси, свързани с разрешенията 13
4.10 Отнемане или отмяна на разрешения 14
4.11 Използване на електронни системи/бази от данни 14
4.12 Материални и човешки ресурси 16
5. Заключения и нерешени въпроси 16
6. Приложения 17
Таблица 1. Стандартни разрешения, издадени от държавите членки 17
Таблица 2. Специфични отворени разрешения в обращение 19
Таблица 3. Общи отворени разрешения в обращение 20
Таблица 4. Отхвърлени заявления за стандартни разрешения 21
Таблица 5. Случаи на нарушение/неспазване 22

1. РЕЗЮМЕ

С настоящия доклад се прави преглед на прилагането на системата за разрешения за износ на паметници на културата, установена с Регламент (ЕО) № 116/2009 на Съвета относно износа на паметници на културата и с Регламент за изпълнение (ЕС) № 1081/2012 на Комисията.[1]

Докладът се основава най-вече на данните, предоставени от държавите членки[2] в отговор на въпросник, в който са обхванати всички аспекти на прилагането на системата за разрешения за износ. Той обхваща периода от 2018 г. до 2020 г. включително. Докладваните стойности в приложението се отнасят до три вида разрешения за износ: стандартни разрешения, специфични отворени разрешения (повтарящ се временен износ от частни лица) и общи отворени разрешения (повтарящ се временен износ от музеи и подобни институции).

В доклада също така се предоставя информация за текущите инициативи и предизвикателствата за бъдещето, като например подобряване на сътрудничеството между органите на държавите членки, които участват в прилагането на регламента, насърчаване на еднакво разбиране от държавите членки на разпоредбите на регламента, установяване на най-добри практики за компетентните органи и митниците при разследване на произхода на паметници на културата, както и проучване на техническите, финансовите и правните възможности за използване на електронни средства за издаване и контрол на разрешения за износ, като например разработване на или свързване към централизирана електронна система, която да взаимодейства с националните системи за митническо оформяне.

[1] Съгласно член 10 от Регламент (ЕО) № 116/2009 от Комисията се изисква да представя периодично доклад за прилагането на регламента пред Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет.

[2] Тъй като докладът обхваща период, който завършва на 31 декември 2020 г., в него заедно с данните за държавите — членки на ЕС, са включени статистически данни от Обединеното кралство. От 1 януари 2021 г. правото на Съюза вече не се прилага в Обединеното кралство, освен по отношение на Северна Ирландия. Поради тази причина в докладите за бъдещи периоди ще се включват само статистически данни за 27-те държави — членки на ЕС, а за Обединеното кралство — единствено по отношение на Северна Ирландия.

2. ВЪВЕДЕНИЕ

В Регламент (ЕО) № 116/2009 на Съвета относно износа на паметници на културата[3] (наричан по-долу за краткост „регламентът“) се предвижда, че при износ на определени паметници на културата извън митническата територия на Съюза трябва да се представя разрешение за износ и трябва се гарантира, че износът на тези паметници на културата преминава единен контрол по външните граници на Съюза. В приложение I се определя материалният обхват на регламента чрез изброяване на категориите паметници на културата, към които той се прилага, както и чрез определяне на прагове за възраст и/или стойност за по-голямата част от изброените категории.

Целта на регламента е основният принцип на свободно движение на стоки да се съчетае с този на защитата на националните богатства в историческия контекст на създаването през 1993 г. на вътрешния пазар, с който бяха премахнати всички вътрешни граници между държавите членки.

Разрешенията за износ се издават от компетентния орган на последната държава членка, на чиято територия въпросните паметници на културата се намират „*окончателно и правомерно*“[4]. Разрешението за износ се издава или отказва въз основа на законите и подзаконовите нормативни актове на съответната държава членка. Така митническият контрол гарантира, че паметниците на културата могат да напускат митническата територия на Съюза само ако са придружени от валидно разрешение за износ.

За да се гарантира, че разрешенията за износ са уеднаквени, беше необходимо да се определят правила относно изготвянето, издаването и използването на формуляра за разрешение. В Регламент за изпълнение (ЕС) № 1081/2012[5] се предвиждат три вида разрешения за износ (стандартни разрешения, специфични отворени разрешения и общи отворени разрешения) и се определят правила за тяхното прилагане. В някои държави членки, но не във всички, заявителят трябва да заплати такса за получаването на разрешение за износ. В законодателството на някои държави членки се предвиждат допълнителни ограничения, като например изискването за получаване на национално разрешение, освен разрешението за износ от ЕС, за правомерно движение на паметници, които са определени със статут на „национално богатство“, извън националната територия.

Актуализираните списъци на компетентните органи на държавите членки, оправомощени да издават разрешения за износ, са публикувани в *Официален вестник*, както е публикуван и списъкът на митническите учреждения, оправомощени да извършват формалностите по износа[6].

Съгласно член 10 от регламента от Комисията се изисква да представя периодично доклад за прилагането му пред Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет.

---

[3] Регламент (ЕО) № 116/2009 на Съвета от 18 декември 2008 г. относно износа на паметници на културата (ОВ L 39, 10.2.2009 г., стр. 1).

[4] Член 2, параграф 2.

[5] Регламент за изпълнение (ЕС) № 1081/2012 на Комисията от 9 ноември 2012 г. за целите на Регламент (ЕО) № 116/2009 на Съвета относно износа на паметници на културата (ОВ L 324, 22.11.2012 г., стр. 1).

[6] Най-актуалната публикация на тези списъци може да се намери в ОВ C 71, 24.2.2018 г., стр. 5 и ОВ C 184, 12.5.2021 г., стр. 13.

Настоящият доклад се основава на информацията, включително статистическите данни за използването на разрешенията, предоставена от държавите членки в отговор на въпросник, в който са обхванати всички аспекти на прилагането на системата за разрешения за износ, както и на обсъждания на комитета за паметниците на културата и на експертната група по митническите въпроси, свързани с движимите културни ценности.

Тъй докладът обхваща период, който завършва на 31 декември 2020 г., в него заедно с данните за държавите — членки на ЕС, са включени статистически данни от Обединеното кралство. От 1 януари 2021 г. правото на Съюза вече не се прилага в Обединеното кралство, освен по отношение на Северна Ирландия. Поради тази причина в докладите за бъдещи периоди ще се включват само статистически данни за 27-те държави — членки на ЕС, а за Обединеното кралство — единствено по отношение на Северна Ирландия.

3. КОНТЕКСТ НА РЕГЛАМЕНТА

3.1 Европейски контекст

Системата, въведена на равнището на ЕС чрез регламента, допълва други инструменти и инициативи, които имат за цел защита на паметниците на културата. Най-важният от тях е Директива 2014/60/ЕС за връщане на паметници на културата, които са незаконно изнесени от територията на държава членка[7]. С директивата се дава възможност за връщане на всеки паметник на културата, който е определен от държава членка за национално богатство с художествена, историческа или археологическа стойност. С оглед на това от централните органи, натоварени с прилагането на директивата в държавите членки, се изисква да си сътрудничат и да обменят информация относно незаконно изнесени паметници на културата, като използват Информационната система за вътрешния пазар (IMI).

Друго важно допълнение към регламента е Регламент (ЕС) 2019/880 на Европейския парламент и на Съвета за въвеждането и вноса на движими културни ценности[8]. С този нов инструмент се определят правила и условия за временен или постоянен внос в Съюза на движими културни ценности, които са създадени или открити в трети държави. Поради своето значение за външната търговия типологията на Регламент (ЕС) 2019/880 се основава преди всичко на Конвенцията на ЮНЕСКО от 1970 г. относно мерките за забрана и предотвратяване на незаконен внос, износ и прехвърляне на правото на собственост на културни ценности[9].

Наскоро Регламентът за вноса беше допълнен чрез приемане на разпоредби за изпълнение[10], чрез които се установяват подробни правила за разрешенията за внос и декларациите на вносителите, както и за разработването, функционирането, поддръжката и използването на централизирана електронна система („системата за ICG“) за съхранение и обмен на информация между органите на държавите членки и за

[7] Директива 2014/60/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за връщане на паметници на културата, които са незаконно изнесени от територията на държава членка, и за изменение на Регламент (ЕС) № 1024/2012 (преработен текст) (ОВ L 159, 28.5.2014 г., стр. 1).

[8] Регламент (ЕС) 2019/880 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за въвеждането и вноса на движими културни ценности (ОВ L 151, 7.6.2019 г., стр. 1).

[9] Париж, 14 ноември 1970 г.

[10] Регламент за изпълнение (ЕС) 2021/1079 на Комисията от 24 юни 2021 г. за определяне на подробни правила за прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕС) 2019/880 на Европейския парламент и на Съвета за въвеждането и вноса на движими културни ценности (ОВ L 234, 2.7.2021 г., стр. 67).

извършване на формалностите от операторите в среда без документи на хартиен носител. Системата за ICG ще влезе в сила по отношение на вноса най-късно до 28 юни 2025 г.

Не на последно място, с две свързани *ad hoc* мерки на Съюза, а именно Регламент (ЕО) № 1210/2003 на Съвета[11] и Регламент (ЕС) № 36/2012 на Съвета[12], се забранява търговията с паметници на културата с Ирак и Сирия.

3.2 Международен контекст

На международно равнище инструментът от най-голямо практическо значение за износа на паметници на културата е Конвенцията на ЮНЕСКО от 1970 г. относно мерките за забрана и предотвратяване на незаконен внос, износ и прехвърляне на правото на собственост на културни ценности. Към днешна дата страни по Конвенцията са 141 държави; тя е ратифицирана от 26 държави — членки на ЕС.

4. ПРИЛАГАНЕ НА РЕГЛАМЕНТА

4.1 Цели и изпълнение

Като цяло държавите членки смятат, че регламентът е постигнал своите цели. Въпреки това също така бяха установени и области, които се нуждаят от подобряване.

По-специално, регламентът е бил доста ефикасен по отношение на борбата срещу незаконната търговия с паметници на културата. Както е посочено от една държава членка, сред важните ползи от регламента е повишаването на осведомеността сред институциите, които отговарят за опазването на културното наследство, както и сред хората, които се занимават със законна търговия с произведения на изкуството и със законно колекционерство, за това колко е важно да има достатъчно информация за произхода, преди да се придобие или пусне на пазара даден паметник на културата. Паметници, които са били изнесени без разрешение за износ от ЕС, въпреки че такова се е изисквало, губят от пазарната си стойност и търгуването с тях чрез законните канали за търговия с произведения на изкуството е по-трудно.

Според същата държава членка участниците на законния пазар на произведения на изкуството все още са резервирани по отношение на предоставянето пред компетентните органи на пълна информация за произхода на паметници на културата, които по-рано са продали на заявител за разрешение за износ.

Няколко държави членки посочват, че тяхното национално законодателство в областта на културното наследство има по-широк обхват от регламента и по тази причина определени видове паметници на културата остават незащитени. В тази връзка трябва да се отбележи, че докато материалният обхват на регламента е замислен при създаването си като общ знаменател на националните разпоредби и може да е по-тесен от спектъра на защитените паметници на културата, приложим в някои държави членки, с регламента се предоставя допълнителна защита за паметниците на културата, която националното законодателство не е в състояние да предложи.

[11] Регламент (ЕО) № 1210/2003 на Съвета от 7 юли 2003 г. относно определени специфични ограничения върху икономическите и финансовите отношения с Ирак и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2465/96 (ОВ L 169, 8.7.2003 г., стр. 6).

[12] Регламент (ЕС) № 36/2012 на Съвета от 18 януари 2012 г. относно ограничителни мерки с оглед на положението в Сирия и за отмяна на Регламент (ЕС) № 442/2011 (ОВ L 16, 19.1.2012 г., стр. 1).

По-специално, при отсъствие на вътрешни граници в рамките на Съюза паметниците от една държава членка биха могли да напуснат нейната територия въпреки националните забрани и да бъдат изнесени по законен път извън Съюза през територията на различна държава членка, където забраните на първата държава членка не се прилагат. В крайна сметка материалният обхват на някои национални закони в областта на културното наследство може да е по-задълбочен и въпреки това тези закони да не успяват да защитят паметниците на културата на дадена държава членка, които се изнасят извън нейната територия, по начина, по който регламентът може да ги защити.

Във връзка с това някои държави членки изразиха становището, че регламентът не гарантира в достатъчна степен уеднаквяването на правилата за защита на културното наследство в целия Съюз. Издаването или отказването на разрешенията за износ се извършва въз основа на националното законодателство. В този смисъл износът на паметници на културата от дадена категория от приложение I може да е позволен в държава членка А и следователно в нея да се издава разрешение, а в същото време да не е позволен в държава членка Б и в нея издаването да се отказва. Това е нормално и не може да бъде променено, тъй като свързаните с културното наследство въпроси попадат в рамките на изключителната компетентност на държавите членки. Следователно Съюзът не би могъл да хармонизира тези разпоредби и да диктува кои видове паметници на културата следва да се определят в тях като „*национално богатство с художествена, историческа или археологическа стойност*“[13].

Редица държави членки споменаха като потенциален път за подобряване на ефективността на регламента също и въпроса за праговете за стойността (по този въпрос вж. раздел 4.4 по-долу).

При този кръг от консултации държавите членки отново подчертаха необходимостта от повече информация относно националното законодателство на всяка от тях в областта на културното наследство, за да могат компетентните органи, отговарящи за издаването на разрешения, да се борят по-ефективно с незаконната търговия. Трябва обаче да се отбележи, че законодателството на доста от държавите членки не е налично онлайн, което до този момент не позволява на службите на Комисията да създадат онлайн сборник с електронни препратки към това законодателство, който да се използва от администрациите на други държави членки и от износителите.

В контекста на бъдещото разширяване на системата за ICG, което ще доведе до цифровизиране и на разрешенията за износ съгласно Регламент (ЕО) № 116/2009, би могъл да се добави сборник с основна информация относно националните разпоредби на държавите членки, както и със законите и подзаконовите нормативни актове на трети държави. Междувременно службите на Комисията могат да се опитат да обогатят уебстраницата за паметниците на културата на сървъра Europa с информация относно законодателството на държавите членки (ако не е публикувано онлайн на национално равнище, PDF файл с правния текст).

Други средства за подобряване на цялостното изпълнение на регламента, посочени от държавите членки, включват насоки за разбиране на термините „намират се окончателно и правомерно“, с които се определя държавата членка, която е компетентна да издаде разрешението за износ[14]. Това би попречило на

[13] Член 36 от ДФЕС.

[14] Не е имало свързани дела, които някога да са достигали до Съда на Европейския съюз и в резултат на това не е налице конкретно определение на тези два термина.

недобросъвестни оператори да преместват временно паметник на културата в друга държава членка само за да кандидатстват за разрешение в държава членка, различна от тази, която определя и защитава паметника като национално богатство. Досега не е имало дела[15], достигнали до Съда на Европейския съюз, който единствено е компетентен да предостави автентично тълкуване на тези понятия, така че продължават да съществуват различия в начина, по който те се разбират и прилагат от администрациите и заинтересованите страни.

Проектната група, създадена през 2017 г. с цел да се проучат методите на работа на държавите членки, използвани за целите на разследване на произхода на паметниците на културата, както и да се идентифицират най-добрите практики и да се разработят практически съвети за издаването на разрешения и митническия контрол, приключи успешно работата си и през 2020 г. представи своя доклад и своите документи с насоки пред експертната група по митническите въпроси, свързани с движимите културни ценности.

Сред разгледаните въпроси групата се опита да определи понятието „произход“, т.е. информационните елементи, които компетентният орган следва да изиска от заявителя относно предмета, който ще се изнася, за да може да вземе решение за издаване на разрешение. В този контекст групата достигна до заключението, че произходът на даден паметник на културата може да се определи като „историята и собствеността върху даден артикул от момента на неговото откриване или създаване до наши дни, чрез които се определят автентичността и собствеността“.

4.2 Определение за „паметник на културата“

В регламента не е дадено определение за това какво е „паметник на културата“. Вместо това в приложение I към него са изброени 15 категории паметници на културата, които попадат в обхвата му. Повечето от изброените категории са придружени от прагове за възраст и стойност. По принцип се счита, че приложение I осигурява адекватна рамка.

По отношение на разбирането на точния обхват на изброените в приложение I категории, в този кръг от консултации, подобно на предишни доклади, бяха установени

---

[15] Въпреки че по въпроса няма съдебна практика на Съда на Европейския съюз, наскоро едно дело достигна до Върховния съд на Обединеното кралство. Той е призован да се произнесе по въпроса дали една картина е била „правомерно“ изпратена до Обединеното кралство от друга държава членка (Италия) и следователно дали Съветът по изкуствата на Англия (Arts Council England — ACE) е компетентен да издаде на ищеца разрешение да я изнесе от Европейския съюз по смисъла на член 2, параграф 2, буква б) от регламента. През 2015 г. ACE е отказал да издаде разрешение за износ по отношение на картината за напускане на ЕС.
Делото първоначално е разгледано през 2018 г. от съдия г-жа Carr, DBE, която е потвърдила отказа на ACE и е установила, че:
i) Понятието за „правомерно“ следва да „се преценява чрез позоваване на законодателството на държавата членка на изпращане, в случая Италия“ (в точка [64]), в контекста на езика, структурата и целта на координационните правила на ЕС (в точки [57]—[63]).
ii) Това изискване на италианското законодателство не противоречи на законодателството на ЕС относно свободното движение на стоки, съгласно което на държавите членки се признава значителна свобода на преценка за защита на националното им богатство (точки [87]-[94]).
http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2018/1822.html
Дадено е разрешение за обжалване, а през 2020 г. Апелативният съд е прекратил делото:
https://www.blackstonechambers.com/documents/883/R_Simonis_v_Arts_Council_England.docx
След това е подадена молба до Върховния съд, но тя също е отхвърлена:
http://www.supremecourt.uk/docs/permission-to-appeal-2021-01-2021-02.pdf (вж. стр. 3).

особени трудности при еднаквото тълкуване от държавите членки по отношение на някои видове паметници на културата:

- старинните монети;
- включването на колекциите от артикули вместо отделни образци в категория 13, буква б);
- класификацията на литургичните икони като живопис или като части от паметници[16];
- дали изброяването на определени видове паметници в категория 15, буква а) има изчерпателен, или примерен характер;
- свързването на конкретна категория с подходящото тарифно класиране (код по КН).

Службите на Комисията последователно насърчаваха диалога и обмена на мнения между държавите членки по тези въпроси, включително в рамките на проектната група „Тълкуване на категориите“, съставена от представители на държавите членки (от 2013 г. до 2017 г.), която беше натоварена със задачата да събере преобладаващите мнения относно начина на тълкуване на различните категории паметници на културата и установи основните различия между държавите членки по отношение на гореизброените проблеми.

Следва също така да се отбележи, че по-специално по отношение на класификацията на литургичните икони се очаква разясненията, въведени от новия Регламент (ЕС) 2019/880 за вноса на движими културни ценности, да решат въпроса (литургичните икони и статуи са част от религиозни паметници).

По отношение на свързването на конкретна категория паметници на културата с подходящото тарифно класиране, изглежда има два вида проблеми.

Първият се отнася до паметниците на културата, които са класирани в глава 97 от Комбинираната номенклатура на ЕС. Тази глава съдържа много малко подразделения и обединява няколко отделни категории паметници на културата в една и съща тарифна позиция. Това затруднява определянето на приложимия тарифен код във всеки отделен случай и — следователно — на категорията, към която следва да се зачисли даден паметник на културата за целите на регламента и/или тарифното класиране, съгласно което следва да се декларира на митницата. Световната митническа организация (СМО), която отговаря за тарифната номенклатура на международно равнище, наскоро обяви намерението си да създаде повече подразделения за глава 97 и се надяваме, че с това проблемът ще бъде решен.

Друг проблем се появява в резултат на периодичните изменения на Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките (ХС), на която се основава Комбинираната номенклатура на ЕС, на международно равнище. От влизането в сила на регламента през 1993 г., станахме свидетели на много последователни изменения на ХС, довели до промяна на някои от тарифните кодове, посочени в приложение I към регламента, и понякога е трудно въз основа само на описанието на категорията, дадено в това

[16] Основната практическа разлика е, че живописта (категория 3) има праг за стойността в размер на 150 000 EUR, а за частите от паметници (категория 2) би било необходимо разрешение за износ, независимо от пазарната стойност. Следва обаче да се отбележи, че по-специално по отношение на класификацията на литургичните икони се очаква разясненията, въведени от новия Регламент (ЕС) 2019/880 за вноса на движими културни ценности, да решат въпроса (литургичните икони и статуи са част от религиозни паметници).

приложение, да се установи кой е подходящият код за дадена категория паметници на културата.

Що се отнася до изготвянето на насоки за тълкуване на категориите, дори ако за тези насоки е постигнато съгласие между държавите членки, което не винаги се случва, те пак няма да бъдат правно обвързващи и следователно не биха могли да осигурят правна сигурност на заинтересованите страни. Само Съдът на Европейския съюз може да тълкува правото на Съюза, а както беше споменато по-горе, досега той не е имал повод да се произнесе по нито един от тези въпроси. Като се има предвид това, според държавите членки значителният обем от работа, извършен от проектната група „Тълкуване на категориите“, все още може да бъде от полза; така например нейният анализ и нейните заключения биха могли да се вземат под внимание при бъдещо преразглеждане на регламента и на приложение I към него.

4.3 Възрастови прагове

Възрастовите прагове, установени с регламента по отношение на определени категории паметници на културата, се считат за подходящи от мнозинството от държавите членки.

Няколко държави членки споделят становището, че възрастовите прагове са твърде високи, за да обхванат и защитят всички предмети, които са определени като „национално богатство“ на тяхната територия. От друга страна, някои други държави членки считат възрастовите прагове за твърде ниски, особено за категориите без праг за стойността (напр. архиви, ръкописи), при които на митническите и компетентните органи може да се наложи да обработват огромни количества серийно произведени съвременни предмети, които — въпреки че от техническа гледна точка попадат в обхвата на регламента и следователно подлежат на режима за разрешения — в общия случай не се възприемат като „*значими за археологията, доисторическия период, историята, литературата, изкуството и науките*“[17].

При отсъствие на определение за „паметници на културата“ в регламента — като съдържащото се в член 1 от Конвенцията на ЮНЕСКО от 1970 г. — всеки предмет, който изпълнява техническите критерии за възраст и/или стойност, независимо дали е от културно значение, може да попадне в обхвата на регламента и да подлежи на издаване на разрешение за износ, за да може правомерно да напусне територията на Съюза.

4.4 Финансови прагове

Що се отнася до **праговете за стойност** за паметниците на културата, определени в приложение I, буква Б към регламента, значителен брой държави членки ги считат за доста високи, докато малка част от държавите членки са на мнение, че те трябва да бъдат повишени още повече.

Една държава членка, която се застъпва за увеличаване на праговете за стойността в приложение I, буква Б, посочи, че минималните стойности не са били преразглеждани от приемането на първоначалния Регламент (с изключение на добавянето на отделен паричен праг за акварели, гвашова живопис и пастели през 1996 г.) и предложи те да бъдат преразгледани въз основа на член 10, параграф 2, втора алинея, за да се вземе предвид инфлацията.

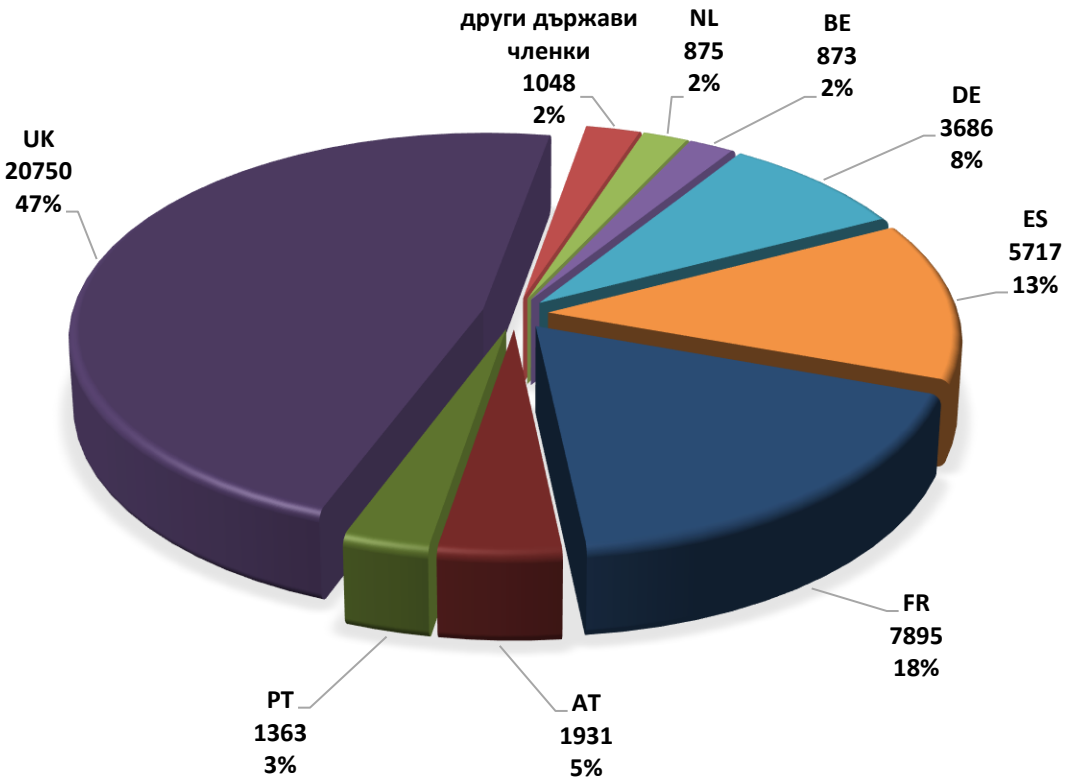
[17] Определение за „културни ценности“ в Конвенцията на ЮНЕСКО от 1970 г., член 1.

Други държави членки, които се застъпват за намаляване на праговете, препоръчват да се използва механизъм за корекции, за да се вземат предвид паричните колебания, и „коефициент за държава“, за да се вземат предвид разликите между продажните цени на пазарите на произведения на изкуството в отделните държави членки. Както изтъква една от тези държави членки, множество предмети, които са изложени и са част от постоянни колекции в техните музеи, не биха попаднали в обхвата на регламента единствено поради определените в него високи прагове за стойност — въпреки факта, че въпросните предмети са ясно определени като национално богатство с историческо и културно значение.

4.5 Данни за стандартните разрешения за износ

За периода 2018—2020 г. броят на издадените от държавите членки стандартни разрешения за износ е 44 138 (за годишните данни вж. също така таблица 1 в приложението).

Стандартни разрешения по държави членки (2018—2020 г.)



Основните категории, за които през периода на докладване са получени заявления за разрешения, са (в низходящ ред): произведения на изкуството (живопис, мозайки, акварели, гвашова живопис, гравюри, скулптури), археологически паметници на културата (най-вече временен износ за изложби); инкунабули, ръкописи и карти; предмети от нумизматичен интерес (монети), следвани от различни видове предмети с антична стойност, които принадлежат към категория 15, като например бижута,

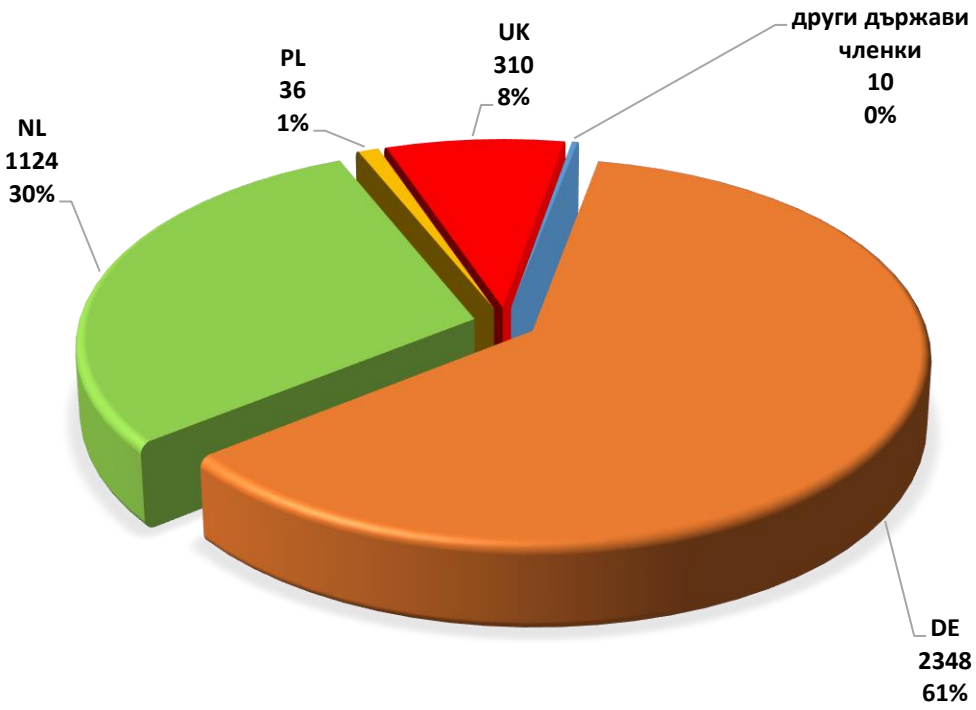
музикални инструменти, мебели, часовници, оръжия, играчки, килими и т.н. (основно за окончателен износ). Няколко държави членки съобщиха за значителен спад в обема на износа при определени категории (напр. живопис) през 2020 г., което те отдават на пандемията от COVID-19. Въпреки това според държавите членки през същия период се наблюдава значително увеличение на броя на националните разрешения („свободно движение“), което показва увеличение на търсенето на пазара на Съюза.

4.6 Специфични и общи отворени разрешения

Специфичните отворени разрешения могат да се издават за специфичен паметник на културата **за повтарящ се временен износ от частно лице** (член 10 от регламента за изпълнение). През периода 2018—2020 г. броят на издадените специфични отворени разрешения е 3 828 (за годишните данни вж. също така таблица 2 в приложението). Около половината от държавите членки докладват, че не предвиждат издаването на такива разрешения. Държавите членки, които издават специфични отворени разрешения, го правят основно за износ на музикални инструменти за художествени спектакли или за износ на транспортни средства с антична стойност за изложби.

Освен две държави членки, през периода на докладване всички останали са издали относително нисък брой такива разрешения.

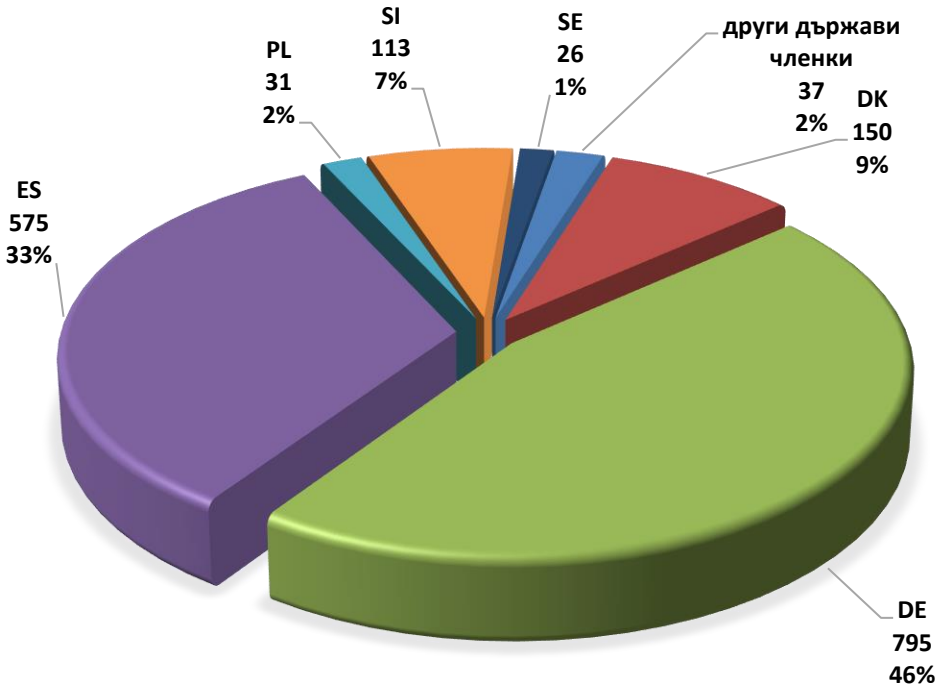
Специфични отворени разрешения в обращение, по държави членки (2018—2020 г.)



Максималният срок на валидност на специфичните отворени разрешения е определен на 5 години чрез регламента за изпълнение. Повечето държави членки, които издават такива разрешения, прилагат това ограничение; въпреки това има някои изключения, при които максималният срок на валидност или не е определен, или е по-кратък (1—3 години). През срока на валидност е разрешен повторен износ на съответните паметници.

С общите отворени разрешения (член 13 от регламента за изпълнение) се позволява повтарящ се временен износ на паметници на културата от страна на **музеи и подобни институции**. През периода 2018—2020 г. броят на издадените общи отворени разрешения е 1 727 (за годишните данни вж. също така таблица 3 в приложението). Максималният срок на валидност на тези разрешения също е определен на пет години. Повечето държави членки, които издават такива разрешения, прилагат по-кратко ограничение. Срокът като цяло зависи от застрахователното покритие или от нуждите, свързани със заема или изложбата.

Общи отворени разрешения в обращение, по държави членки (2018—2020 г.)



4.7 Освобождаване от изискването за разрешение за износ

Това освобождаване, основано на член 2, параграф 2 от регламента, позволява на държавите членки да не изискват разрешение за износ за артикули от категория 1,

първо и второ тире, когато се счита, че такива артикули са от ограничен археологически или научен интерес.

В предишни периоди на докладване само една държава членка съобщи, че е използвала тази разпоредба. През настоящия период на докладване обаче две допълнителни държави членки обявиха, че са освободили археологически предмети от ограничен интерес от изискването за получаване на разрешение. Изглежда, че критерият, използван за определяне на „ограничен интерес“, се основава на вида на артикулите, по-специално дали те са предмети, които са били произведени в големи количества в миналото и са почти идентични (напр. старинни монети), или дали са артикули, които са били „изложени“ в продължение на много години и следователно вече не могат да се считат за „***директен** продукт от разкопки*“.

4.8 Причини за отхвърляне на заявление за разрешение

Както и в предходните периоди на докладване, случаите на отхвърляне на заявление за разрешение за износ са доста редки. С изключение на Обединеното кралство, което представлява две трети от пазара на произведения на изкуството в ЕС и което съобщи за 14 случая на отхвърляне, по-голямата част от другите държави членки са отхвърлили средно по-малко от едно заявление на година през периода на докладване. Няколко държави членки съобщават, че през периода на докладване не са отхвърлили нито едно заявление, а две държави членки дори съобщават, че никога не са отхвърляли заявление за разрешение.

Що се отнася до основанията, на които са отхвърлени заявленията, освен определянето на предмета като национално богатство, чийто износ е забранен, по-често изтъкваните основания са, че операторът не е подал заявлението до правилния компетентен орган на държавата членка; че заявителят е отказал да предостави или по друг начин не е предоставил исканата информация за законния произход; че предметът е фалшификат; че предметът не попада в обхват на регламента; или че заявителят не е успял да получи необходимото национално разрешение за свободно движение.

Що се отнася до последното основание за отхвърляне, в законодателството на някои държави членки се предвижда, в допълнение към разрешението за износ от ЕС, че износителят е длъжен да получи и национално разрешение за „свободно движение“, с което се разрешава излизането на паметника на културата извън националната територия. В случай, че в законодателството на някои държави членки се предвиждат национални разрешения за „свободно движение“, трябва да се подаде заявление за разрешение за износ от ЕС едновременно или в рамките на определен период от време след издаването на националното разрешение за „свободно движение“, т.е. получаването на национално разрешение е предварително условие и основа за издаването на разрешение за износ от ЕС.

4.9 Въпроси, свързани с разрешенията

Снимки. Включването на снимки в заявлението за разрешение е много важен елемент, тъй като така се дава възможност на митниците да идентифицират предмета при контрола на разрешението за износ. Всички държави членки изискват снимки, когато става въпрос за окончателен износ, като се обръща особено внимание на износа на колекции, обхванати от едно разрешение. Някои държави членки правят известни изключения в случаи на временен износ или за предмети с ниска стойност/нисък интерес (напр. колекции от книги или предмети без маркировъчни знаци, чрез които да могат да бъдат идентифицирани).

Връщане на екземпляр № 3. В член 5 от регламента за изпълнение се предвижда, че митническото учреждение на напускане следва да върне на издаващия компетентен орган екземпляр № 3[18] от формуляра за разрешение, за да потвърди, че износът наистина е бил осъществен и че разрешението е използвано. Въпреки това държавите членки съобщават, че това не се прави във всички случаи.

Само две държави членки, които са разработили и използват електронна система за издаване на разрешения за износ, могат да проверяват дали всички разрешения са били използвани, тъй като тяхната система е свързана с митниците. Дори в тези случаи проверката е трудна, когато паметниците на културата напускат Съюза през територията на различна държава членка. Използването на централизирана система за електронно издаване на разрешения с връзка към митническите информационни системи — като тази, която в момента се разработва за целите на Регламента за вноса — като цяло се счита от държавите членки за идеалното решение на този проблем.

4.10 Отнемане или отмяна на разрешения

Около половината държави членки имат законодателство, което предвижда отмяната или отнемането на разрешения след като такива вече са били издадени или посредством специфични разпоредби, свързани с паметниците на културата, или въз основа на общ административен закон, който изисква отмяната на административен акт, когато той се основава на подвеждаща или невярна информация. През периода на докладване само една държава членка е отменила разрешения за износ (едно). Друга държава членка съобщи, че е отменила 13 национални разрешения за „свободно движение“, които са предварително условие в тази държава членка за издаване на разрешение за износ от ЕС.

4.11 Използване на електронни системи/бази от данни

Както се посочва по-горе (вж. раздел 3.1), службите на Комисията са в процес на разработване на централизирана електронна система за извършване на формалности и за административно сътрудничество в контекста на Регламент (ЕС) 2019/880, т.нар. „система за ICG“ за вноса на движими културни ценности. Тъй като се очаква с тази система да се улесни контролът и да се допринесе за борбата с незаконната търговия с движими културни ценности с произход от трети държави, беше счетено за уместно да се положат същите усилия и да се предостави еднаква степен на защита на движимите културни ценности с европейски произход. По тези причини службите на Комисията се погрижиха да проектират системата за ICG по такъв начин, че да може да се използва и в бъдеще, след необходимите адаптации, за целите на системата на Съюза за разрешения за износ.

Все по-голям брой държави членки цифровизираха или в момента са в процес на цифровизиране на своята система за разрешения за износ. В някои държави членки заявлението може да се попълни и подаде по електронен път (напр. чрез попълване на активен PDF файл онлайн), но след това самото разрешение за износ все още се подписва и издава на хартиен носител. Това се дължи на разпоредбите на акта за изпълнение, който налага използването на разрешение на хартиен носител.

[18] Формулярът съдържа три екземпляра: № 1 представлява заявлението, № 2 е предназначен за титуляря на разрешението, а № 3 е предназначен за връщане на издаващия орган, веднага щом паметникът на културата напусне Съюза.

В този контекст трябва също така да се отбележи, че понастоящем в националното законодателство на няколко държави членки се предвижда правото на гражданите да могат да подават заявления до държавните органи в цифров формат, онлайн. Това се отнася за всички видове заявления, а не само за тези, които са свързани с износ на паметници на културата, и по този начин се създава съответното задължение за администрацията да разработи подходящи информационни платформи и системи, за да цифровизира своите процедури и да може да получава електронни заявления от гражданите. Вследствие на това няколко държави членки са разработили такива национални електронни системи, за да обработват както разрешения за износ от Съюза, така и национални разрешения за свободно движение, т.е. разрешения за движение на паметници на културата в рамките на Съюза.

Ползите от цифровата система на ЕС за разрешения за износ са многобройни и очевидни: по-добро сътрудничество и по-добра комуникация между митническите органи и компетентните органи в областта на културата — както на национално равнище, така и на равнището на Съюза; по-добро наблюдение върху използването на разрешенията, по-специално когато митническото учреждение на напускане се намира в държава членка, различна от държавата, в която е издадено разрешението; връзка с митническите информационни системи чрез средата на Европейския съюз за митническо обслужване на едно гише; улесняване на търговията за износителите; по-голяма еднородност при прилагането на регламента; по-бързо извършване на формалностите в среда без документи на хартиен носител и ефективно предотвратяване на фалшификации — като това са само няколко примера, така че огромното мнозинство от държавите членки силно подкрепят цифровизацията. Две държави членки обаче изразиха известни опасения относно използването на централизирана електронна система от същия тип като тази, която в момента се разработва за целите на вноса.

По-конкретно, въпросните държави членки посочиха, че националните системи или бази от данни, които те използват в момента, са адаптирани към техните специфики, по-специално когато в тяхното законодателство са предвидени и национални разрешения, които трябва да бъдат получени в допълнение към разрешението за износ от Съюза, или когато националното разрешение е предварително условие за издаването на разрешение за износ от Съюза. Освен това, с оглед на направената инвестиция, може да изглежда нецелесъобразно напълно да се откажат от националните си системи, за да ги заменят с централизирана система на ЕС.

Поради тази причина службите на Комисията стартираха проучване за осъществимост, в рамките на което ще бъде извършен анализ и ще бъде проучена, наред с други аспекти на цифровизацията, икономическата обосновка на разработването на „хибридно“ разширение на системата за ICG за целите на износа, с което да бъдат централизирани функционалните възможности, осигуряващи предимствата на цифровизацията, а в същото време да бъдат оставени други елементи, които е по-добре да се обработват на равнището на държавата членка, на националните системи (с възможност за взаимодействие).

За цифровизацията на системата за разрешения за износ ще се изисква въвеждане на изменения в разпоредбите за изпълнението на регламента (Регламент (ЕС) № 1081/2012). В същия инструмент следва също така да се определи

връзката между разрешенията за износ и разрешенията за внос, за да се гарантира правна сигурност и да се избегне дублиране на изискванията за документи[19].

4.12 Материални и човешки ресурси

През периода на докладване необходимостта от персонал и ресурси за прилагането на регламента се е запазила в повечето държави членки. В три държави членки човешките ресурси са увеличени в отговор на нарастващите нужди на политиката и административни нужди, а в други две държави членки нуждите са се увеличили, но за тяхното посрещане все още не са наети необходимите ресурси (една от тези държави членки посочи пандемията от COVID-19 като причина за забавянето на наемането на допълнителен персонал). Три държави членки съобщиха, че нуждите им са намалели поради по-малкия брой разрешения за износ (COVID-19 отново беше посочен като причина за намалението).

5. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И НЕРЕШЕНИ ВЪПРОСИ

Въз основа на сведенията, предоставени от държавите членки за периода на докладване 2018—2020 г., може да се констатира, че регламентът се изпълнява добре по отношение на постигане на неговите цели и те го считат за много важен правен инструмент за борба с незаконната търговия с паметници на културата.

Както и в предишните доклади, като един от основните аспекти, при които прилагането може да бъде подобрено, се посочват административното сътрудничество и комуникацията между органите, отговарящи за прилагането на регламента в целия Съюз.

Като възможни пречки пред еднаквото прилагане на регламента се изтъкват и разликите в разбирането на някои разпоредби на регламента, и по-специално на обхвата на категориите паметници на културата и на ключовото понятие [къде се намират паметниците] „*окончателно се намират*“ — въз основа на което се определя коя държава членка има компетентност за издаване на разрешение за износ.

Няколко държави членки също така посочват, че праговете за стойността не са добре адаптирани към местните цени и пазари и — тъй като са твърде високи — водят до изключване от обхвата и защитата, предлагани от регламента, на много паметници на културата, които са определени съгласно тяхното законодателство като национално богатство.

Държавите членки освен това потвърдиха желанието си да преминат от система за разрешения за износ на хартиен носител към електронна система без хартия. Те считат, че с цифровизацията на разрешенията за износ ще се улесни изпълнението на формалностите от страна на операторите; ще се ускори обработването на заявленията; ще се подобри проверката на произхода от страна на компетентните органи; и ще се подобрят ефективността и ефикасността на митническия контрол.

[19] На практика в две държави членки национални разрешения или сертификати за внос може да се предоставят при поискване (за временен внос), така че вносителите на движими културни ценности да бъдат освободени от необходимостта да получават и да представят разрешение за износ от ЕС пред митническите органи при връщането на въпросните движими културни ценности в третата държава на произход.

6. Приложения

Таблица 1. Стандартни разрешения, издадени от държавите членки

Държава членка	Година			2018—2020 г.	Дял от общия брой в %
	2018 г.	2019 г.	2020 г.		
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	1368	1387	931	3686	8,35 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	16	17	11	44	0,10 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	1694	1838	2185	5717	12,95 %
FR	3064	2990	1841	7895	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	1931	4,37 %
PL	58	9	2	69	0,16 %
PT	385	396	582	1363	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	8351	8177	4222	20750	47,01 %
Общо	**16839**	**16559**	**10740**	44138	100,00 %

(1)

2018 г.	2019 г.	2020 г.
Разрешения за постоянен износ: 64 Разрешения за временен износ: 3	Разрешения за постоянен износ: 94 Разрешения за временен износ: 5	Разрешения за постоянен износ: 85 Разрешения за временен износ: 2

(2) Не са предоставени статистически данни

Таблица 2. Специфични отворени разрешения в обращение

Държава членка	Година			2018—2020 г.	Дял от общия брой в %
	2018 г.	2019 г.	2020 г.		
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	2348	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	1124	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 %
Общо	1047	1517	1264	3828	100,00 %

(1) Не са предоставени статистически данни

Таблица 3. Общи отворени разрешения в обращение

Държава членка	Година			2018—2020 г.	Дял от общия брой в %
	2018 г.	2019 г.	2020 г.		
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 %
Общо	**593**	**658**	**476**	**1727**	**100,00 %**

(1) Не са предоставени статистически данни

Таблица 4. Отхвърлени заявления за стандартни разрешения

Държава членка	Година			2018—2020 г.	Дял от общия брой в %
	2018 г.	2019 г.	2020 г.		
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 %
Общо	**144**	**125**	**167**	436	100,00 %

(1) Не са предоставени статистически данни

Таблица 5. Случаи на нарушение/неспазване

Година	Брой на държавите членки с изземване	Общо случаи на нарушение
2018 г. (1)	12	117
2019 г. (2)	12	84
2020 г. (2)	8	52
Общо		**253**

(1) 1 държава членка не е предоставила данни
(2) 2 държави членки не са предоставили данни