EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.5.2013
SWD(2013) 188 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta (Uudelleenlaatiminen)

{COM(2013) 311 final}
{SWD(2013) 189 final}

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta (Uudelleenlaatiminen)

1. ONGELMAN MÄÄRITTELY

Jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta 15. maaliskuuta 1993 annetun neuvoston direktiivin 93/7/ETY[1] tavoitteena on taata tiettyjen 1. tammikuuta 1993 lähtien jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kansallisaarteiden palauttaminen.

Direktiivistä vastaavat kansalliset keskusviranomaiset, jäljempänä ’keskusviranomaiset’, pitävät tätä direktiiviä kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämisen kannalta tarpeellisena välineenä. Kyseiset viranomaiset kuitenkin kritisoivat sitä, että direktiivi on teholtaan rajallinen pyrittäessä saamaan takaisin tietyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 36 artiklassa tarkoitetut, lainsäädännön tai kansallisten hallintomenettelyjen mukaisesti määritetyt taiteelliset, historialliset tai arkeologiset kansallisaarteet, jäljempänä ’kansallisaarteet’.

Vaikutusten arvioinnissa havaitaan tähän seuraavat kolme pääasiallista syytä:

1. kansallisaarteiksi luokiteltuihin kulttuuriesineisiin sovellettavat kriteerit, joiden perusteella niihin voidaan soveltaa palauttamismenettelyä – toisin sanoen se, että esineiden on myös kuuluttava johonkin direktiivin liitteessä tarkoitetuista 15 yhteisestä luokasta (joita ovat muun muassa arkeologiset esineet, taulut, maalaukset, kaiverrukset ja arkistot) ja ylitettävä vähimmäisikää (50, 75 tai 100 vuotta) ja/tai vähimmäisarvoa koskevat kynnykset (arvo 15 000, 30 000, 50 000 tai 150 000 euroa),
2. palauttamiskanteen nostamiselle asetettu lyhyt yhden vuoden määräaika,
3. omistajalle maksettavat korvaukset. Direktiivissä säädetään, että tuomioistuin myöntää omistajalle korvauksen, jos omistaja on noudattanut tarvittavaa huolellisuutta hankkiessaan esineen. Kun direktiiviä on sovellettu jäsenvaltioissa, korvauksen saaminen (ja/tai korvauksen määrä) on vaihdellut eri päätöksissä samankaltaisista olosuhteista huolimatta. Tämä säännös voi aiheuttaa epäselvyyttä ja tehdä esineen takaisinsaannin hankalammaksi tai jopa mahdottomaksi joillekin jäsenvaltioille.

Koska takaisinsaanti voi olla vaikeaa, kansallisten viranomaisten on usein turvauduttava menettelyihin, joista määrätään Unescon vuoden 1970 yleissopimuksessa kulttuuriomaisuuden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja

[1] Neuvoston direktiivi 93/7/ETY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 1993, jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta, EYVL L 74, 27.3.1993, s. 74, muutettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 96/100/EY, annettu 17 päivänä helmikuuta 1997, EYVL L 60, 1.3.1997, s. 59, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2001/38/EY, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2001, EYVL L 187, 10.7.2001, s. 43.

ehkäisemiseksi ja/tai Unidroit'n vuoden 1995 yleissopimuksessa varastetuista tai laittomasti maasta viedyistä kulttuuriesineistä[2].

2. TOISSIJAISUUSKYSYMYSTEN ANALYYSI

Unioni voi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 114 artiklan nojalla toteuttaa toimenpiteitä, joilla helpotetaan tavaroiden sisämarkkinoiden toimintaa, kulttuuriesineiden sisämarkkinat mukaan luettuina.

Niiden toimintaa helpotetaan vahvistamalla palauttamista koskevat säännöt. Unioni ei kuitenkaan ole toimivaltainen määrittämään kansallisaarteita tai kansallisia tuomioistuintyyppejä, jotka ovat toimivaltaisia tutkimaan palauttamiskanteita.

Koska jäsenvaltioiden omat palauttamiseen liittyvät toimet saattaisivat kilpistyä kansallisten sääntöjen eroihin, sisämarkkinoiden perustamisen yhteydessä hyväksyttiin direktiivi 93/7/ETY.

Koska kulttuuriesineiden laittomassa viennissä on kyse rajatylittävästä toiminnasta, unionilla on parhaat edellytykset toimia tässä asiassa ja mahdollistaa laittomasti vietyjen, toisessa jäsenvaltiossa olevien esineiden palauttaminen. Julkisessa kuulemisessa valtaosa keskusviranomaisista ja julkisen sektorin edustajista kannatti unionin toimia, joilla tehostetaan kansallisaarteiksi luokiteltujen esineiden palauttamista. Sen sijaan suurin osa kansalaisista ja yksityisistä toimijoista ei pitänyt unionin toimintaa tarpeellisena kansallisaarteiksi luokiteltujen kulttuuriesineiden palauttamisen varmistamiseksi.

3. TAVOITTEET

Aloitteen yleistavoitteena on edistää kulttuuriesineiden suojelua sisämarkkinoilla. Sen erityistavoitteena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus saada takaisin niiden alueelta vuodesta 1993 lähtien laittomasti viedyt kansallisaarteiksi luokitellut kulttuuriesineet.

Ehdotuksen toiminnallisina tavoitteina on lisätä kansallisaarteiksi luokiteltujen kulttuuriesineiden palautusten määrää ja vähentää palauttamiskustannuksia.

Sen tavoitteet ovat samansuuntaiset kuin Euroopan unionin neuvoston 13. ja 14. joulukuuta 2011 esittämät päätelmät, joissa suositeltiin, että komissio tukee jäsenvaltioita kulttuuriesineiden tehokkaassa suojelussa, jotta kulttuuriesineiden laitonta kaupankäyntiä voidaan ehkäistä ja torjua ja jotta tarvittaessa voidaan edistää lisätoimenpiteiden toteuttamista.

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Strategiset vaihtoehdot kehitettiin seuraavien oletusten pohjalta:

- Kulttuuriesineiden vapaa liikkuvuus on perusperiaate, joka tunnustetaan SEUT-sopimuksessa. Kyseisessä sopimuksessa tunnustetaan myös jäsenvaltioiden oikeus rajoittaa tätä vapautta kansallisaarteiksi luokiteltujen kulttuuriesineiden suojelemiseksi.
- Määritelmä siitä, mitä käsite kansallisaarre kattaa, sekä siihen liittyvät suojelutoimenpiteet, kuuluvat kunkin jäsenvaltion harkintavaltaan.

[2] Näitä yleissopimuksia ei ole ratifioitu kaikissa unionin jäsenvaltioissa: Unescon yleissopimuksen vuodelta 1970 on ratifioinut 22 jäsenvaltiota ja Unidroit'n yleissopimuksen vuodelta 1995 puolestaan 13 jäsenvaltioita.

- Ainoastaan jäsenvaltiolla on oikeus panna vireille esineen palauttamista koskeva kanne riippumatta esineen omistusrakenteesta (julkinen tai yksityinen).
- Direktiivissä ei puututa palautettavaksi vaadittavan esineen omistusoikeuteen liittyviin näkökohtiin ja noudatetaan siten SEUT-sopimuksen 345 artiklaa.

Kertomuksessa ei ole arvioitu vaihtoehtoja, jotka eivät kuulu unionin toimivaltaan tai eivät vastaa perussopimuksen (SEUT-sopimus) sääntöjä.

Perusskenaarion ”ei muutoksia” (vaihtoehto 1) lisäksi tarkasteltiin seuraavia vaihtoehtoja:[3]

Vaihtoehto 2: Keskusviranomaisille yhteisten välineiden käytön edistäminen

Komissio ehdottaisi tietojenvaihtojärjestelmän käyttöä hallinnollisen yhteistyön ja keskusviranomaisten yhteydenpidon parantamiseksi.

Vaihtoehto 3: Direktiivin 93/7/ETY tarkistaminen

Direktiiviä 93/7/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 96/100/EY ja 2001/38/EY, tarkistettaisiin i) sen soveltamisalan laajentamiseksi kattamaan kaikki jäsenvaltioiden kansallisaarteiksi luokittelemat esineet, ii) niiden määräaikojen jatkamiseksi, jotka koskevat palauttamiskanteen nostamista ja sen tarkistamista, että löydetty esine on kulttuuriesine, ja iii) omistajalle maksettavaa korvausta koskevien edellytysten yhdenmukaistamiseksi.

Vaihtoehto 4: Jäsenvaltioiden kannustaminen ratifioimaan ja panemaan täytäntöön kulttuuriesineitä koskeva Unescon yleissopimus vuodelta 1970

Komissio käynnistäisi tiedotuskampanjan, jonka tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita näkemään Unescon vuoden 1970 yleissopimuksen[4] ratifioinnista ja täytäntöönpanosta koituva hyöty.

5. VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Periaatteessa mikään edellä kuvatuista vaihtoehdoista ei vaikuta työpaikkojen luomiseen, ympäristöön, kilpailukykyyn tai perusoikeuskirjaan.

Vaihtoehdoilla vaikutetaan jäsenvaltioiden kansallisomaisuuden säilyttämiseen, sillä toimivan palauttamismenettelyn olemassaolo on säilyttämisen olennainen edellytys.

Lisäksi vaihtoehdot 1, 2 ja 3 vaikuttavat sisämarkkinoiden sujuvaan toimintaan, koska niiden avulla yhdistetään kulttuuriesineiden vapaa liikkuvuus ja kansallisaarteiden suojelu. Vaihtoehto 3 saattaa vaikuttaa tiettyihin taidemarkkinoiden toimijoihin, kuten antiikkikauppiaisiin tai huutokauppakamareihin, joista suurin osa on pk-yrityksiä.

Vaihtoehtojen analysointi on luonteeltaan lähinnä laadullista.

---

[3] Muut vaihtoehdot, kuten i) unioni ratifioi Unescon yleissopimuksen vuodelta 1970 ja Unidroit’n yleissopimuksen vuodelta 1995, ii) laaditaan unionin strategia, jonka tavoitteena on, että kaikki jäsenvaltiot ratifioivat Unidroit’n yleissopimuksen, iii) korvataan direktiivi 93/7/ETY asetuksella, ja iv) kumotaan direktiivi 93/7/ETY, hylättiin vaihtoehtojen tarkastelun alkuvaiheessa toteuttamiskelpoisuuteen liittyvistä syistä.

[4] Unescon sivustolla on yksityiskohtaista tietoa Unescon vuoden 1970 yleissopimuksen täytäntöönpanosta 22 jäsenvaltiossa ja toteutetuista toimenpiteistä laittoman kaupankäynnin estämiseksi: http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/#c280797

5.1. Vaihtoehto 1: Perusskenaario ”ei muutoksia”

Tämä vaihtoehto jättäisi huomiotta keskusviranomaisten pyynnöt tehostaa direktiiviä kansallisaarteiksi luokiteltavien kulttuuriesineiden palauttamiseksi.

Julkisen kuulemisen tulokset osoittavat, että 61,02 prosenttia yksityissektorin vastaajista katsoi direktiivin vastaavan riittävällä tavalla kansallisaarteiden palauttamiseen liittyviä jäsenvaltioiden tarpeita. Julkisen sektorin vastaajista ainoastaan 20,83 prosenttia oli tätä mieltä.

Komissiolla ei ole yleistietoja direktiivin soveltamisesta koituvista toimintakustannuksista. Direktiivin soveltamista koskevan kertomuksen laadintaan joka kolmas vuosi liittyvän hallinnollisen rasitteen määräksi arvioidaan 55 000 euroa, mikä merkitsee vuositasolla 18 000 euron rasitetta.[5]

5.2. Vaihtoehto 2: Keskusviranomaisille yhteisten välineiden käytön edistäminen

Direktiivin arviointien yhteydessä keskusviranomaiset ovat todenneet, että tilanne on vähitellen parantunut, mutta heidän yhteydenottonsa eivät ole kovin hyvin jäsenneltyjä, mikä johtuu yhteisen kuulemisjärjestelmän puuttumisesta ja kielimuurista.

Tähän vaihtoehtoon sisältyy sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän, jäljempänä ’IMI’, käyttäminen, keskusviranomaisten hallinnollisen yhteistyön ja tietojenvaihdon helpottamiseksi. Tätä komission kehittämää järjestelmää pääsee käyttämään internetin välityksellä eikä sitä varten tarvitse asentaa erillisiä ohjelmia. Se on varmennettu monikielinen järjestelmä, jonka avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa tietoja nopeasti. Se sisältää sähköisen ilmoitusjärjestelmän, standardoidut lomakkeet kaikilla kielillä, esikäännetyt kysymys-vastausluettelot, sisäänrakennetun konekäännösohjelman sekä esitettyjen palauttamispyyntöjen seurantajärjestelmän.

IMI:n käyttö edellyttäisi sellaisen moduulin kehittämistä, joka vastaa direktiivin tarpeita.

Tällainen väline helpottaisi direktiivin täytäntöönpanoa ja vaikuttaisi myönteisesti palauttamisten ja etenkin sopuratkaisujen lukumäärään.

Julkisessa kuulemisessa kolmannes julkissektorin edustajista katsoi, että hallinnollisen yhteistyön ja neuvottelun tehostaminen muodostavat parhaan keinon kansallisaarteiden palauttamiseksi. Sen sijaan 61,02 prosenttia yksityissektorin edustajista oli sitä mieltä, että nykytilannetta ei pidä muuttaa ja että yhteistyötä ei tarvitse tiivistää kansallisaarteiden palauttamiseksi.

IMI-moduulin kehittämiseen ja koko järjestelmän käyttöön ja ylläpitoon saataisiin tukea unionin talousarviosta. Komissio ottaisi lisäksi tehtäväkseen järjestää moduulin käyttöönoton ja sujuvan toiminnan edellyttämiä koulutustilaisuuksia.

IMI-järjestelmän käyttökustannukset, jotka aiheutuvat esimerkiksi henkilöstöstä (IMI:n kansallisen tason käyttäjien pitäisi periaatteessa olla samoja henkilöitä, jotka jo nyt huolehtivat näistä asioista), eri käyttäjien koulutuksesta, tiedotuksesta ja teknisestä tuesta sekä järjestelmän kansallisesta hallinnoinnista, olisivat jäsenvaltioiden vastuulla. Joka kolmas vuosi laadittavan direktiivin kansallisen täytäntöönpanokertomuksen hallinnollinen rasite voisi IMI-järjestelmän ansiosta laskea 27 500 euroon, jolloin rasite olisi noin 9 000 euroa vuodessa.

[5] http://adminburden.sg.cec.eu.int/calculator.aspx

5.3. Vaihtoehto 3: Direktiivin 93/7/ETY tarkistaminen

Tämän vaihtoehdon tarkoituksena olisi tarkistaa nykyistä järjestelmää ja samalla konsolidoida direktiivi 93/7/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 96/100/EY ja 2001/38/EY.

Tämän vaihtoehdon avulla voitaisiin periaatteessa ratkaista keskeiset syyt, jotka rajoittavat direktiivin vaikuttavuutta pyrittäessä palauttamaan kansallisaarteita. Tarkistamisella vastattaisiin keskusviranomaisten toistuviin pyyntöihin, ja tämä vaihtoehto olisi samansuuntainen kuin Euroopan unionin neuvoston joulukuussa 2011 komissiolle antama suositus toteuttaa täydentäviä toimenpiteitä kulttuuriesineiden tehokkaaksi suojelemiseksi.

Julkisessa kuulemisessa kävi ilmi, että julkissektorin vastaajien valtaosan mielestä direktiiviä olisi tarkistettava, jotta kansallisaarteiden tehokasta palauttamista koskeva tavoite saavutetaan. Tarkistaminen olisi toteutettava joko erillisenä toimenpiteenä tai yhdistettynä muihin ratkaisuihin, kuten hallinnollisen yhteistyön tehostamiseen. Toisaalta vain 22,03 prosenttia yksityissektorin vastaajista kannatti direktiivin tarkistamista.

5.3.1. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen

Direktiivin soveltamisalan laajentamisen koskemaan kaikkia kansallisaarteiksi luokiteltuja kulttuuriesineitä – ilman jakoa yhteisiin luokkiin ja soveltamatta rahalliseen arvoon ja/tai ikään liittyviä kynnyksiä – pitäisi vaikuttaa hyvin positiivisesti jäsenvaltioiden kansallisomaisuuden suojelemiseen. Tällaisen muutoksen avulla jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus pyytää kaikkien niiden alueelta vuodesta 1993 lähtien laittomasti vietyjen kansallisaarteiksi luokiteltavien kulttuuriesineiden palauttamista.

Tätä muutosta ei pitäisi missään tapauksessa vastustaa siitä syystä, että pelätään kynnysarvojen ja/tai esineluokkien poistamisen vaikuttavan palauttamispyyntöjen määrään, sillä palautusten määrän lisääminen kuuluu tämän aloitteen tavoitteisiin.

Keskusviranomaiset ovat pääosin samaa mieltä tarpeesta laajentaa direktiivin soveltamisalaa. Vaikka rahallisten kynnysten alentaminen on saanut laajaa kannatusta, ikää koskevan kynnyksen tarkistamisen, uusien luokkien lisäämisen ja liitteen poistamisen suhteen ollaan selvästi varovaisempia. Julkisessa kuulemisessa[6] julkissektorin edustajista i) 25 prosenttia kannatti rahallisten kynnysten alentamista, ii) 50 prosenttia kannatti ikäkynnysten poistamista ja iii) 25 prosenttia puolsi liitteen poistamista.

5.3.2. Pidennetään määräaikoja, jotka koskevat palauttamiskanteen nostamista ja kulttuuriesineen tarkastamista

Näitä määräaikoja pidentämällä otettaisiin huomioon rajatylittävien suhteiden monitahoisuus sekä vaatimuksen esittäneen valtion velvollisuus noudattaa huolellisuutta. Tällöin vaatimuksen esittäneellä jäsenvaltiolla olisi optimaaliset toimintaolosuhteet ja siten paremmat mahdollisuudet saada kyseinen esine takaisin.

Siksi näillä muutoksilla olisi positiivinen vaikutus onnistuneesti loppuun saatettujen palauttamispyyntöjen määrään. Lisäksi suotuisammilla edellytyksillä palauttamismenettelyn käynnistämiseen olisi esineen omistajan kannalta ennaltaehkäisevä vaikutus, mikä saattaisi lisätä palautuksia koskevia sovitteluratkaisuja.

Keskusviranomaisten ehdoton enemmistö ja 80 prosenttia julkisen sektorin vastaajista kannatti kuulemisessa näiden määräaikojen pidentämistä.

---

[6] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/internal-market-for-products/cultural-goods/results_public_consultation_cultural_goods_en.htm

5.3.3. Korvausehtojen yhdenmukaistaminen

Sen välttämiseksi, että vilpillisesti toimiville tai riittämätöntä huolellisuutta osoittaneille omistajille maksetaan korvauksia, direktiiviä olisi tarpeen muuttaa siten, että siinä i) määritetään yhteiset tulkintakriteerit omistajan ”tarvittavan huolellisuuden” käsitteelle ja ii) täsmennetään, että omistajan on todistettava noudattaneensa kyseistä huolellisuutta hankkiessaan esineen.

Yhteiset kriteerit helpottaisivat kansallisten tuomioistuinten työtä niiden arvioidessa olosuhteita. Lisäksi todistustaakka kannustaisi markkinatoimijoita tekemään aina hankinnan yhteydessä esineen alkuperää koskevat tarkistukset, mikä ehkäisisi ennalta sellaisten esineiden kauppaa, joiden alkuperä on hämärä.

Näillä muutoksilla olisi merkittävä positiivinen vaikutus palautettujen esineiden määrään ja kulttuuriesineiden laittoman kaupankäynnin ehkäisemiseen ja torjuntaan, etenkin laittoman kaupan vaikutuksista eniten kärsivissä jäsenvaltioissa.

Suurin osa keskusviranomaisista pitää kriteerien yhdenmukaistamista tarpeellisena, jotta omistajan ”tarvittavan huolellisuuden” käsite voidaan määritellä, mutta vain vähemmistö kannattaa huolellisuuden noudattamista koskevan omistajan todistustaakan sisällyttämistä direktiiviin. Julkisessa kuulemisessa 40 prosenttia direktiivin tarkistamista puoltaneista julkissektorin vastaajista kannatti myös yhteisiä kriteerejä ”tarvittavan huolellisuuden” käsitteelle. Sen sijaan huolellisuutta koskevan todistustaakan täsmentämistä direktiivissä ei katsottu tarpeelliseksi.

Tämän vaihtoehdon täytäntöönpanokustannukset olisivat lähinnä niitä, jotka aiheutuvat uuden direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Direktiivin täytäntöönpanoa koskevan kertomuksen laatimisesta aiheutuvat hallintokustannukset laskisivat 11 000 euroon vuodessa, jos kertomuksen laatimisväliä pidennetään viiteen vuoteen.

5.4. Vaihtoehto 4: Jäsenvaltioiden kannustaminen ratifioimaan ja panemaan täytäntöön Unescon yleissopimus vuodelta 1970

Komissio käynnistäisi valistus- ja tiedotuskampanjan kohteenaan jäsenvaltiot, jotka eivät ole vielä allekirjoittaneet yleissopimusta eivätkä/tai saattaneet sitä osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Jos kaikki jäsenvaltiot panisivat yleissopimuksen täytäntöön, saataisiin käyttöön oikaisunhakumekanismi, joka täydentäisi direktiivillä perustettua järjestelmää, jolla puolestaan taataan i) palauttamismenettelyyn hyväksyttävien kulttuuriesineiden laajennettu määritelmä, ii) enemmän aikaa palauttamispyyntöjen esittämiseen ja iii) kansallisten viranomaisten tehostettu yhteistyö.

Tällä vaihtoehdolla olisi positiivinen vaikutus laittoman kaupankäynnin ehkäisemiseen ja torjumiseen, sillä yleissopimuksessa määrätään sitä koskevista menettelyistä, etenkin erityisten kansallisten elinten perustamisesta ja taidekauppiaiden velvollisuudesta pitää yllä esineiden alkuperää koskevaa rekisteriä. On kuitenkin vaikeaa arvioida, milloin yleissopimus ratifioitaisiin ja/tai sen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä toteutuisi eri maissa.

Tämä vaihtoehto ei ratkaisisi kaikkia kansallisaarteiksi luokiteltavien kulttuuriesineiden palauttamiseen liittyviä ongelmia, sillä yleissopimuksessa annetaan sopimusvaltioille mahdollisuus hankkia takaisin laittomasti viedyt kulttuuriesineet ainoastaan siinä tapauksessa, että se on esineen sijaintimaan kansallisen lainsäädännön mukaista. Omistajalle maksettavan korvauksen osalta siinä määrätään, että pyynnön esittänyt valtio maksaa korvauksen hyvässä uskossa toimineelle ostajalle tai henkilölle, jolla on omistusoikeus tähän omaisuuteen.

Julkisessa kuulemisessa 16 prosenttia julkisen sektorin vastaajista ja 27 prosenttia yksityissektorin vastaajista oli tämän vaihtoehdon kannalla kansallisaarteiden palautusten määrän lisäämiseksi.

Käytettävissä olevien tietojen mukaan kaikissa jäsenvaltioissa järjestettävä valistus- ja tiedotuskampanja maksaisi vähintään 500 000–1 000 000 euroa.

Velvoite laatia direktiivin täytäntöönpanokertomus aiheuttaisi sen, että tämän vaihtoehdon hallinnolliset kulut olisivat samat kuin perusskenaarion kulut.

6. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Eri vaihtoehtojen laadullisten vaikutusten vertailu esitetään seuraavassa taulukossa:

Vaihtoehtojen vertailutaulukko

	Vaihtoehto 1: Ei muutoksia	**Vaihtoehto 2:** Keskusviranomaisille yhteisten välineiden käytön edistäminen	**Vaihtoehto 3:** Direktiivin 93/7/ETY tarkistaminen	**Vaihtoehto 4:** Jäsenvaltioiden kannustaminen ratifioimaan ja panemaan täytäntöön Unescon yleissopimus
Palautusten määrä kasvaa	0	+	++	+
Palauttamis-kustannukset vähenevät	0	+	++	0
Vaikuttavuus	0	+	++	+
Tehokkuus	0	+	++	-
Johdonmukaisuus suhteessa unionin muuhun politiikkaan	0	+	++	+

Merkkien selitys: hyvin positiivinen (++) , positiivinen (+) ; ei vaikutusta (0); negatiivinen (-).

- Nykyistä oikeudellista tilannetta kuvaava vaihtoehto 1 olisi hylättävä. Direktiivin 93/7/ETY arvioinnissa on osoitettu sen vaikuttavuuden rajoitukset pyrittäessä palauttamaan kansallisaarteiksi luokiteltavia kansallisaarteita.
- Vaihtoehto 2 lisäisi direktiivin paremman täytäntöönpanon avulla tehokkaasti palautusten määrää etenkin sovitteluratkaisuina.

Tämä vaihtoehto osoittautuu tehokkaaksi myös siinä suhteessa, että sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän kustannukset katettaisiin pääosin unionin talousarviosta. Vaihtoehto olisi johdonmukainen strategian kanssa, jonka tavoitteena on sisämarkkinoiden hallinnoinnin parantaminen hallinnollisen yhteistyön laajentamisen avulla, sekä Euroopan unionin neuvoston 13. ja 14. joulukuuta 2011 antamien suositusten kanssa, joissa esitetään sellaisten toimenpiteiden toteuttamista, joilla tuetaan jäsenvaltioiden kansallisomaisuuden suojelua.

Tämä vaihtoehto vähentäisi hallinnollista taakkaa 50 prosentilla yksinkertaistamalla direktiivin täytäntöönpanokertomuksen laadinnan edellyttämien tietojen keruuta, mikä merkitsisi vuositasolla 9 000 euron vähennystä perusskenaarion 18 000 eurosta.

- Vaihtoehto 3 näyttäisi olevan vaikuttavin palautusten määrän lisäämiseksi ja niiden kustannusten vähentämiseksi.

Direktiiviä muutettaisiin laajentamalla sen soveltamisalaa kaikkiin kansallisaarteiksi luokiteltaviin kulttuuriesineisiin, minkä seurauksena poistuisi vaatimus kuulumisesta johonkin liitteessä mainituista luokista ja kuulumisesta julkisiin kokoelmiin tai kirkollisten laitosten tavaraluetteloihin. Lisäksi vaatimuksen esittänyt valtio voisi pyytää palauttamista edullisemmilla ehdoilla, ja sen pitäisi maksaa korvaus ainoastaan niille omistajille, jotka voivat todistaa noudattaneensa tarvittavaa huolellisuutta hankkiessaan esineen. Näin ollen tämä vaihtoehto vaikuttaisi erityisen positiivisesti jäsenvaltioihin, joiden kansallisomaisuutta laiton kaupankäynti eniten koskee.

Lisäksi tämä vaihtoehto olisi täysin johdonmukainen suhteessa Euroopan unionin neuvoston joulukuussa 2011 antamiin suosituksiin ja direktiivin arvioinneissa esitettyihin päätelmiin.

Tarkistuksen yhteydessä olisi myös tilaisuus yksinkertaistaa unionin lainsäädäntöä tällä alalla direktiivin 93/7/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiiveillä 96/100/EY ja 2001/38/EY, uudelleenlaadinnan avulla.

Tämän vaihtoehdon valinta aiheuttaisi periaatteessa uuden direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia, mutta tarkistaminen tehostaisi selvästi direktiivin vaikuttavuutta suhteessa tavoitteisiin.

Direktiivin täytäntöönpanokertomusten laatimisvälin pidentäminen viiteen vuoteen vähentäisi hallinnollista taakkaa noin 7 000 eurolla vuodessa, toisin sanoen 18 000 eurosta 11 000 euroon.

- Vaihtoehto 4 lisäisi tehokkaasti palautusten määrää muttei vaikuttaisi niiden kustannuksiin.

Tämä vaihtoehto noudattaisin Euroopan unionin neuvoston joulukuussa 2011 jäsenvaltioille antamaa suositusta yleissopimuksen ratifioinnista ja yhteistyön tiivistämisestä Unescon kanssa kulttuuriesineiden laittoman kaupankäynnin ehkäisemiseksi.

Arvioidut kampanjan käynnistämiskulut vaikuttavat liian suurilta verrattuna epävarmuuteen tavoitteiden täyttymisestä. Yleissopimuksen ratifiointi ja/tai täytäntöönpano ovatkin kunkin jäsenvaltion tahdon varassa. Lisäksi tällä vaihtoehdolla ei alennettaisi kustannuksia, etenkään omistajille maksettavan korvauksen ja hallinnollisen taakan osalta.

Edellä esitetyn vertailun perusteella ehdotetaan valittavaksi niiden kahden strategisen vaihtoehdon yhdistelmä, joilla lisätään tehokkaimmin palauttamisten määrää ja vähennetään niiden kustannuksia:

- Vaihtoehto 3: Tarkistetaan direktiiviä 93/7/ETY siten, että laajennetaan sen soveltamisalaa koskemaan kaikkia kansallisaarteiksi luokiteltavia kulttuuriesineitä, pidennetään kulttuuriesineen tarkastamista ja palauttamiskanteen nostamista koskevia määräaikoja ja yhdenmukaistetaan omistajalle maksettavan korvauksen ehtoja.
- Vaihtoehto 2: Edistetään sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän käyttöä direktiivin soveltamiseen liittyvässä keskusviranomaisten välisessä hallinnollisessa yhteistyössä ja yhteydenpidossa.

Tällainen ratkaisu olisi vastaus neuvoston joulukuussa 2011 esittämään kehotukseen toteuttaa tarvittaessa täydentäviä toimenpiteitä samoin kuin keskusviranomaisten pyyntöihin. Lisäksi kolmasosa julkishallinnon viranomaisista ja organisaatioista kannatti kuulemisessa vaihtoehtojen yhdistelmää.

Yhdistelmällä voitaisiin keventää direktiivin täytäntöönpanokertomuksen laadinnasta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa 5 000 euroon vuodessa, kun perusskenaariossa vastaavat hallinnolliset kulut ovat vuositasolla 18 000 euroa.

7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Valittu lähestymistapa (vaihtoehtojen 2 ja 3 yhdistelmä) pannaan täytäntöön ehdotuksella direktiivin 93/7/ETY uudelleenlaadinnaksi, joka Euroopan parlamentin ja neuvoston olisi hyväksyttävä tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen.

Uuden direktiivin seuranta- ja arviointijärjestelmä sisältäisi ensinnäkin komission suorittaman tarkastuksen siitä, että kansalliset täytäntöönpanotoimet ovat direktiivin mukaisia. Tätä seurantaa täydentäisi viiden ensimmäisen soveltamisvuoden jälkeen laadittava uuden direktiivin täytäntöönpanoa koskeva arviointikertomus. Komissio laatisi kyseisen kertomuksen jäsenvaltioiden viiden vuoden välein toimittamien täytäntöönpanokertomusten pohjalta ja toimittaisi sen Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle.

Tarkistetun direktiivin vaikuttavuutta mitataan indikaattoreilla, joita ovat esimerkiksi kansallisissa tuomioistuimissa vireille pantujen palauttamismenettelyjen määrä, tuomioistuimen päätökseen tai sopuratkaisuun perustuvien palautusten määrä sekä keskusviranomaisten hallinnollista yhteistyötä koskevien pyyntöjen seuranta.