KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.5.2013
SWD(2013) 188 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

towarzyszący dokumentowi

Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (wersja przekształcona)

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

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

towarzyszący dokumentowi

Wniosek dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego (wersja przekształcona)

1. OPIS PROBLEMU

Celem dyrektywy 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego[1] jest zapewnienie zwrotu niektórych narodowych dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego od dnia 1 stycznia 1993 r.

Organy odpowiedzialne za stosowanie dyrektywy (zwane dalej „organami centralnymi") postrzegają dyrektywę jako niezbędny instrument ochrony dziedzictwa narodowego poszczególnych państw. Organy te krytykują jednak ograniczoną skuteczność dyrektywy w odniesieniu do uzyskania zwrotu niektórych dóbr kultury sklasyfikowanych zgodnie z ustawodawstwem krajowym lub procedurami administracyjnymi w rozumieniu art. 36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako „narodowe dobra kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej" (zwanych dalej „narodowymi dobrami kultury").

W ocenie skutków wskazano trzy główne przyczyny tego stanu rzeczy:

1. wymogi, które muszą być spełnione aby objąć dobra sklasyfikowane jako „narodowe dobra kultury" procedurą zwrotu, czyli dodatkowo ich przynależność do jednej z 15 kategorii określonych w załączniku (np. przedmioty archeologiczne, obrazy, malarstwo, ryciny lub archiwa) oraz spełnienie kryteriów związanych z wiekiem dóbr (co najmniej 50, 75 lub 100 lat) i kryteriów wartości (minimalna wartość 15 000, 30 000, 50 000 lub 150 000 EUR).
2. Krótki, roczny termin na wniesienie roszczenia o zwrot.
3. Koszt wypłacanej posiadaczowi rekompensaty. Zgodnie z dyrektywą sąd przyznaje posiadaczowi odszkodowanie, o ile przy nabyciu dobra kultury zachował on należytą ostrożność i staranność. W praktyce podejmowane w państwach członkowskich decyzje o przyznaniu odszkodowania (lub jego wysokość) mogłyby być różne pomimo podobnych okoliczności. Przepis ten jest niejednoznaczny i może powodować, że w przypadku niektórych państw członkowskich zwrot będzie bardziej kosztowny lub wręcz niemożliwy.

Ze względu na napotykane w związku ze zwrotem trudności organy krajowe muszą często wykorzystywać mechanizmy przewidziane w międzynarodowej konwencji UNESCO z 1970 r. dotyczącej środków zmierzających do zakazu nielegalnego przywozu, wywozu i

[1] Dyrektywa Rady 93/7/EWG z dnia 15 marca 1993 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, Dz.U. L 74 z 27.3.1993, s. 74, zmieniona dyrektywą 96/100/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lutego 1997 r., Dz.U. L 60 z 1.3.1997, s. 59, i dyrektywą 2001/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 2001 r., Dz.U. L 187 z 10.7.2001, s. 43.

przenoszenia własności dóbr kultury oraz zapobiegania im, a także konwencji UNIDROIT z 1995 r. dotyczącej skradzionych lub nielegalnie wywiezionych dóbr kultury[2].

2. ANALIZA POMOCNICZOŚCI

Zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia może przyjąć środki, które mają na celu ułatwienie funkcjonowania rynku wewnętrznego towarów, w tym dóbr kultury.

Sposobem na ułatwienie funkcjonowania zwrotu jest ustalenie jego zasad. Unia nie ma jednak kompetencji niezbędnych, by zdefiniować narodowe dobra kultury lub określić rodzaje sądów krajowych właściwe do rozpoznania roszczenia o zwrot.

Ponieważ samodzielne działania państw członkowskich w zakresie zwrotu mogłyby być utrudnione przez różnice w przepisach krajowych, wraz z utworzeniem rynku wewnętrznego przyjęto dyrektywę 93/7/EWG.

Transgraniczny wymiar niezgodnego z prawem wyprowadzania dóbr kultury sprawia, że Unia ma większe możliwości działania w tym zakresie i umożliwia zwrot dóbr wyprowadzonych niezgodnie z prawem i znajdujących się na terytorium państwa członkowskiego. W czasie konsultacji społecznej większość organów centralnych i przedstawicieli sektora publicznego opowiedziała się za działaniem Unii na rzecz poprawy systemu zwrotu dóbr sklasyfikowanych jako „narodowe dobra kultury". Natomiast większość obywateli i podmiotów prywatnych nie uważała za niezbędne podejmowania działań na poziomie Unii w celu zagwarantowania zwrotu dóbr kultury sklasyfikowanych jako „narodowe dobra kultury".

3. CELE

Celem ogólnym inicjatywy jest przyczynienie się do ochrony dóbr kultury w ramach rynku wewnętrznego. Celem szczegółowym jest umożliwienie państwom członkowskim uzyskania zwrotu dóbr kultury sklasyfikowanych jako „narodowe dobra kultury" wyprowadzonych niezgodnie z prawem z ich terytorium od 1993 r.

Celami operacyjnymi inicjatywy są zwiększenie liczby zwróconych dóbr kultury sklasyfikowanych jako „narodowe dobra kultury" oraz zmniejszenie kosztów związanych z ich zwrotem.

Cele te są zgodne z konkluzjami Rady Unii Europejskiej z dnia 13 i 14 grudnia 2011 r., w których zaleciła ona Komisji wsparcie państw członkowskich w skutecznej ochronie dóbr kultury w celu zapobiegania nielegalnemu obrotowi nimi i zwalczania go, a w miarę potrzeby także opracowanie dodatkowych środków.

4. ROZPATRYWANE WARIANTY

Warianty strategiczne opracowano uwzględniając założenia przedstawione poniżej:

- swobodny przepływ dóbr kultury jest zasadą podstawową zapisaną w Traktacie (TFUE). W tymże Traktacie uznano również prawo państw członkowskich do ograniczenia swobodnego przepływu w celu ochrony dóbr kultury sklasyfikowanych jako „narodowe dobra kultury";

[2] Konwencje te nie zostały ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie Unii: konwencja UNESCO z 1970 r. została ratyfikowana przez 22 państwa członkowskie, a konwencja UNIDROIT z 1995 r. przez 13 państw członkowskich.

- zdefiniowanie obiektów objętych kategorią „narodowych dóbr kultury” oraz powiązane środki ochrony należą do kompetencji każdego państwa członkowskiego;
- do wniesienia roszczenia o zwrot upoważnione jest tylko państwo członkowskie niezależnie od rodzaju własności dobra kultury (publiczna lub prywatna);
- zgodnie z art. 345 TFUE dyrektywa nie reguluje aspektów dotyczących własności dobra kultury, w odniesieniu do którego wniesiono roszczenie o zwrot.

W sprawozdaniu nie analizowano wariantów, które nie są objęte kompetencjami Unii lub są niezgodne z przepisami Traktatu (TFUE).

Oprócz **utrzymania stanu obecnego (wariant 1),** przeanalizowano następujące warianty[3]:

wariant 2: działanie na rzecz wykorzystywania przez organy centralne wspólnych narzędzi

Komisja zaproponowałaby wykorzystywanie narzędzia informatycznego w celu usprawnienia współpracy administracyjnej oraz uzgodnień między organami centralnymi;

wariant 3: zmiana dyrektywy 93/7/EWG

dyrektywa 93/7/CEE, zmieniona dyrektywami 96/100/WE i 2001/38/WE, zostałaby zmieniona w celu: (i) rozszerzenia zakresu jej stosowania na wszystkie dobra sklasyfikowane przez państwa członkowskie jako „narodowe dobra kultury”, (ii) wydłużenia terminu wniesienia roszczenia o zwrot oraz sprawdzenia czy znaleziony obiekt jest dobrem kultury, oraz (iii) zbliżenia warunków odnoszących się do rekompensaty dla posiadacza;

wariant 4: podjęcie działań na rzecz ratyfikacji i wdrożenia przez państwa członkowskie konwencji UNESCO z 1970 r. w sprawie dóbr kultury

Komisja rozpoczęłaby kampanię informacyjną, mającą na celu skłonienie państw członkowskich do ratyfikacji i wdrożenia konwencji UNESCO z 1970 r.[4].

5. OCENA SKUTKÓW

Zasadniczo żaden z opisanych powyżej wariantów nie ma wpływu na tworzenie miejsc pracy, środowisko naturalne, konkurencyjność ani na Kartę praw podstawowych.

Warianty te mają wpływ na zachowanie przez różne państwa ich dziedzictwa narodowego gdyż istnienie skutecznych mechanizmów zwrotu jest jego ważnym warunkiem.

Warianty 1, 2 i 3 mają również wpływ na dobre funkcjonowanie rynku wewnętrznego gdyż przyczyniają się do pogodzenia swobodnego przepływu dóbr kultury z ochroną „narodowych dóbr kultury”. Wariant 3 może mieć wpływ na niektórych uczestników rynku sztuki, np. antykwariuszy lub domy aukcyjne, których zdecydowana większość to małe i średnie przedsiębiorstwa.

Analiza wariantów ma przede wszystkim charakter analizy jakościowej.

---

[3] Inne warianty, takie jak: (i) ratyfikacja przez Unię konwencji UNESCO z 1970 r. i konwencji UNIDROIT z 1995 r.; (ii) określenie unijnej strategii na rzecz ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie umowy UNIDROIT, (iii) zastąpienie dyrektywy 93/7/EWG rozporządzeniem oraz (iv) uchylenie dyrektywy 93/7/EWG zostały wyeliminowane już na wczesnych etapach analizy różnych rozwiązań ze względu na kryterium wykonalności.

[4] Na stronach internetowych UNESCO znajdują się szczegółowe informacje na temat wdrożenia konwencji UNESCO z 1970 r. przez 22 państwa członkowskie oraz środków podjętych w celu zwalczania nielegalnego obrotu 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. Wariant 1: utrzymanie stanu obecnego

Wariant ten nie stanowi właściwej odpowiedzi na wnioski organów centralnych w sprawie uczynienia dyrektywy skuteczniejszym narzędziem zwrotu wszystkich dóbr sklasyfikowanych jako „narodowe dobra kultury".

Z odpowiedzi na konsultację społeczną wynika, że 61,02 % respondentów z sektora prywatnego uważa, że obowiązująca dyrektywa jest adekwatna do potrzeb państw członkowskich w zakresie zwrotu „narodowych dóbr kultury". Tego zdania jest natomiast jedynie 20,83 % przedstawicieli sektora publicznego.

Komisja nie dysponuje ogólnymi informacjami na temat kosztów operacyjnych związanych ze stosowaniem dyrektywy. Obciążenie administracyjne związane z opracowywaniem co trzy lata sprawozdania ze stosowania dyrektywy szacowane jest na 55 000 EUR, co oznacza roczne obciążenie w wysokości 18 000 EUR[5].

5.2. Wariant 2: działanie na rzecz wykorzystywania przez organy centralne wspólnych narzędzi

W ramach oceny dyrektywy organy centralne stwierdziły stopniową poprawę, zaznaczając jednak, że ich kontakty są mało systematyczne, zwłaszcza z powodu braku wspólnego systemu konsultacji i z powodu bariery językowej.

W tym wariancie rozważa się wykorzystanie systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (zwanego dalej „IMI") w celu w celu ułatwienia współpracy administracyjnej i wymiany informacji pomiędzy organami centralnymi. To opracowane przez Komisję narzędzie jest dostępne on-line i nie wymaga instalowania żadnego programu informatycznego. Wielojęzyczna aplikacja zaopatrzona jest w system zabezpieczeń i umożliwia szybką wymianę informacji pomiędzy właściwymi organami. Zawiera ona funkcję powiadomień elektronicznych, standardowe formularze we wszystkich językach, szereg przetłumaczonych pytań i odpowiedzi, zintegrowane z systemem narzędzie tłumaczenia maszynowego oraz mechanizm monitorowania zapytań.

Stosowanie IMI wymagałoby opracowania specjalnego modułu dostosowanego do potrzeb wynikających z dyrektywy.

Narzędzie to ułatwiłoby stosowanie dyrektywy i miałoby pozytywny wpływ na liczbę zwrotów, a w szczególności zwrotów przeprowadzonych polubownie.

Podczas konsultacji społecznej jedna trzecia przedstawicieli sektora publicznego uważała, że wzmocnienie współpracy administracyjnej i konsultacji jest najlepszą metodą ułatwienia zwrotu dóbr kultury narodowej. 61,02 % przedstawicieli sektora prywatnego było natomiast zdania, że nie należy zmieniać obecnej sytuacji i że intensywniejsza współpraca nie jest niezbędna do zwrotu dóbr kultury narodowej.

Koszty opracowania specjalnego modułu *ad hoc* oraz eksploatacji i utrzymania IMI pokrywane byłyby z budżetu Unii Europejskiej. Komisja zajęłaby się także organizacją szkoleń niezbędnych, aby rozpocząć stosowanie modułu i zapewnić jego dobre funkcjonowanie w dłuższej perspektywie.

Koszty związane z działaniem IMI, w tym koszty związane z zasobami ludzkimi (użytkownikami IMI na poziomie krajowym powinny być zasadniczo te same osoby, które zajmują się aktualnie tym obszarem), szkoleniem różnych użytkowników, promowaniem oraz pomocą techniczną, jak również koszty administrowania IMI na poziomie krajowym, ponosi każde państwo członkowskie. Dzięki IMI obciążenie administracyjne związane z

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

obowiązkiem opracowywania co trzy lata krajowego sprawozdania ze stosowania dyrektywy można by obniżyć o 27 500 EUR; roczne obciążenie administracyjne wyniosłoby zatem 9 000 EUR.

5.3. Wariant 3: zmiana dyrektywy 93/7/EWG

Celem tego wariantu byłaby zmiana obecnie obowiązujących przepisów i równocześnie przeprowadzenie konsolidacji dyrektywy 93/7/CEE, zmienionej dyrektywami 96/100/WE i 2001/38/WE.

Wariant ten umożliwiłby usunięcie głównych przyczyn ograniczonej skuteczności dyrektywy w odniesieniu do uzyskania zwrotu narodowych dóbr kultury. Stanowiłby on odpowiedź na wielokrotne wnioski organów centralnych i byłby zgodny z zaleceniami Rady Unii Europejskiej i Komisji z grudnia 2011 r. dotyczącymi wprowadzania dodatkowych środków w celu skutecznej ochrony dóbr kultury.

Z konsultacji społecznej wynika, że większość respondentów z sektora publicznego uważa, iż zmiana dyrektywy jest niezbędna do osiągnięcia celu skutecznego zwrotu dóbr kultury narodowej bądź jako jedyne działanie, bądź w połączeniu z innymi rozwiązaniami, takimi jak poprawa współpracy administracyjnej. Ku zmianie dyrektywy skłania się natomiast jedynie 22,03 % przedstawicieli sektora prywatnego.

5.3.1. Rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy

Rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy na wszystkie dobra kultury sklasyfikowane jako narodowe dobra kultury, bez odwoływania się do wspólnych kategorii, progów dotyczących wartości lub kryterium wieku obiektów, powinno mieć bardzo pozytywny wpływ na ochronę dziedzictwa państw członkowskich. Zmiana ta umożliwiłaby państwom członkowskim staranie się o zwrot wszystkich dóbr kultury sklasyfikowanych jako narodowe dobra kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z ich terytorium od 1993 r.

Obawa, że usunięcie progów dotyczących wartości i dotyczących wieku oraz kategorii dóbr może wpłynąć na liczbę wniosków dotyczących zwrotu nie powinna być w żaden sposób przyczyną sprzeciwu wobec tej zmiany, gdyż wzrost liczby zwrotów jest celem niniejszego wniosku.

Większość organów centralnych zgadza się co do konieczności rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy. O ile idea obniżenia progów dotyczących wartości ma szerokie poparcie, to zmiana progów dotyczących wieku obiektów, dodanie nowych kategorii lub skreślenie załącznika zyskały jedynie umiarkowane poparcie. W ramach konsultacji społecznej[6] przedstawiciele sektora publicznego wypowiedzieli się w następujący sposób: (i) 25 % za obniżeniem progów dotyczących wartości, (ii) 50 % za usunięciem progów dotyczących wieku obiektów, a (iii) 25 % za skreśleniem załącznika.

5.3.2. Wydłużenie terminów wniesienia roszczenia o zwrot oraz sprawdzenia natury obiektu

Wydłużenie tych terminów uwzględnia złożoność relacji transgranicznych, nie lekceważąc jednak wymogu należytej ostrożności i staranności spoczywającego na państwie wnioskującym. Zmiany te umożliwiłyby państwu wnioskującemu działanie w optymalnych warunkach i tym samym zwiększenie szans na uzyskanie zwrotu danego obiektu.

Zmiany te miałyby zatem pozytywny wpływ na liczbę roszczeń o zwrot, które mogłyby być z powodzeniem wniesione. Istnienie warunków bardziej sprzyjających roszczeniom o zwrot

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

miałoby ponadto działanie odstraszające w odniesieniu do posiadacza danego dobra kultury, co mogłoby poskutkować zwiększeniem liczby zwrotów przeprowadzonych polubownie.

W czasie konsultacji społecznej zdecydowana większość pytanych organów centralnych, a także 80 % przedstawicieli sektora publicznego, opowiedziała się za wydłużeniem tych terminów.

5.3.3. Zbliżenie warunków rekompensaty

Aby uniknąć przyznania rekompensaty niektórym posiadaczom nie działającym w dobrej wierze lub nie zachowującym należytej ostrożności i staranności należy zmienić dyrektywę w celu: (i) wskazania wspólnych kryteriów interpretacji pojęcia „należytej ostrożności i staranności" w odniesieniu do posiadacza, oraz (ii) sprecyzowania, że do posiadacza należy wykazanie, iż wykazał należytą ostrożność i staranność przy nabyciu danego obiektu.

Istnienie wspólnych kryteriów ułatwiłoby sądom krajowym ocenę okoliczności. Nałożenie na uczestników rynku obowiązku przedstawienia dowodów w tym zakresie zachęciłoby ich ponadto do sprawdzania pochodzenia obiektu w momencie jego nabycia, co stanowiłby czynnik zniechęcający do handlu przedmiotami o podejrzanym pochodzeniu.

Zmiany te miałyby znaczne pozytywne skutki w odniesieniu do liczby zwrotów oraz zapobiegania nielegalnemu obrotowi dobrami kultury i zwalczania go, zwłaszcza w tych państwach, które najsilniej doświadczają skutków nielegalnego obrotu.

Większość organów centralnych uważa za niezbędne zbliżenie kryteriów definiujących pojęcie należytej ostrożności i staranności w odniesieniu do posiadacza, natomiast jedynie mniejszość pragnie, aby w dyrektywie ustanowiono obowiązek udowodnienia przez posiadacza, iż przy nabyciu dobra zachował on należyta ostrożność i staranność. W ramach konsultacji społecznej 40 % respondentów sektora publicznego, którzy opowiedzieli się za zmianą dyrektywy, pragnie jednocześnie ustanowienia wspólnych kryteriów definiujących pojęcie „należytej ostrożności i staranności". Nie uznano natomiast za konieczne określenia w dyrektywie na kim spoczywa ciężar dowodu odnośnie do zachowania należytej ostrożności i staranności.

Koszty związane z realizacją tego wariantu wynikałyby przede wszystkim z transpozycji nowej dyrektywy do prawa krajowego poszczególnych państw.

Obciążenie administracyjne związane z opracowaniem sprawozdania ze stosowania dyrektywy zmniejszyłoby się o 11 000 EUR rocznie ze względu na wydłużenie do pięciu lat częstotliwości sporządzania sprawozdania.

5.4. Wariant 4: podjęcie działań na rzecz ratyfikacji i wdrożenia przez państwa członkowskie konwencji UNESCO z 1970 r.

Komisja rozpoczęłaby kampanię uświadamiającą i informacyjną skierowaną do państw członkowskich, które nie ratyfikowały jeszcze konwencji lub nie włączyły jej postanowień do prawa krajowego.

Wdrożenie konwencji przez wszystkie państwa członkowskie stworzyłoby dodatkowy mechanizm odwoływania się do zasad ustanowionych w dyrektywie, który zapewniałby: (i) szerszą definicję dóbr kultury, które podlegają zwrotowi; (ii) więcej czasu na wniesienie roszczeń o zwrot, oraz (iii) zwiększoną współpracę organów krajowych.

Wariant ten miałby pozytywny wpływ na zapobieganie nielegalnemu obrotowi i zwalczanie go, gdyż konwencja zawiera służące temu mechanizmy, w tym zwłaszcza przewiduje stworzenie specjalnych służb krajowych lub nałożenie na handlarzy sztuką obowiązku

utrzymywania rejestrów pochodzenia przedmiotów. Trudno jest jednak przewidzieć kiedy doszłoby do ratyfikacji konwencji lub włączenia jej do przepisów krajowych.

Wariant ten nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych ze zwrotem dóbr kultury sklasyfikowanych jako narodowe dobra kultury, gdyż konwencja umożliwia państwom będącym stronami odzyskanie nielegalnie wywiezionych dóbr kultury jedynie wtedy, gdy jest to zgodne z przepisami państwa, w którym dany obiekt się znajduje. W odniesieniu do rekompensaty dla posiadacza konwencja przewiduje, że wnioskujące państwo członkowskie przekazuje rekompensatę osobie, która w dobrej wierze nabyła obiekt lub jest jego legalnym posiadaczem. W ramach konsultacji społecznej 16 % uczestników z sektora publicznego i 27 % uczestników z sektora prywatnego zadeklarowało, że popiera ten wariant w celu zwiększenia liczby zwrotów narodowych dóbr kultury.

Według dostępnych informacji minimalny koszt kampanii uświadamiającej i informacyjnej we wszystkich państwach członkowskich wyniósłby od 500 000 do 1 miliona EUR.

Ze względu na obowiązek przedstawienia sprawozdania ze stosowania dyrektywy obciążenie administracyjne związane z tym wariantem byłoby takie samo jak w przypadku utrzymania stanu obecnego.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

Poniższa tabela zawiera skrótową prezentację skutków jakościowych poszczególnych wariantów:

Zestawienie poszczególnych wariantów

	Wariant 1 utrzymanie stanu obecnego	**Wariant 2** działanie na rzecz wykorzystywania przez organy centralne wspólnych narzędzi	**Wariant 3** zmiana dyrektywy 93/7/EWG	**Wariant 4** podjęcie działań na rzecz ratyfikacji i wdrożenia przez państwa członkowskie konwencji UNESCO
Zwiększenie liczby zwrotów	0	+	++	+
Zmniejszenie kosztów zwrotu	0	+	++	0
Skuteczność	0	+	++	+
Efektywność	0	+	++	-
Spójność z pozostałymi obszarami polityki Unii	0	+	++	+

NB: Uwaga: bardzo pozytywny (++) ; pozytywny (+) ; neutralny (0); negatywny (-).

- Wariant 1, który odpowiada aktualnej sytuacji prawnej, należy odrzucić. Ocena dyrektywy 93/7/EWG wykazała jej ograniczoną skuteczność w uzyskiwaniu zwrotu dóbr sklasyfikowanych jako narodowe dobra kultury.

- Wariant 2 byłby skuteczny w odniesieniu do zwiększenia liczby zwrotów, w szczególności zwrotów przeprowadzonych polubownie, poprzez lepsze stosowanie dyrektywy.

Ten wariant okazuje się szczególnie skuteczny gdyż większość kosztów związanych z systemem wymiany informacji na rynku wewnętrznym byłaby finansowana z budżetu Unii. Wariant ten byłby spójny ze strategią na rzecz poprawy zarządzania rynkiem wewnętrznym gdyż doprowadziłby do zacieśnienia współpracy administracyjnej, a także z zaleceniem Rady Unii Europejskiej z 13 i 14 grudnia 2011 r. dotyczącym przyjęcia środków w celu wspierania działań państw członkowskich na rzecz ochrony ich dziedzictwa.

Wariant ten przyczyniłby się do zmniejszenia o 50 % obciążenia administracyjnego ze względu na ułatwione gromadzenie danych niezbędnych do opracowania sprawozdań ze stosowania dyrektywy, co oznaczałoby zmniejszenie o 9 000 EUR rocznego obciążenia wynoszącego 18 000 EUR w scenariuszu odniesienia.

- Wariant 3 wydaje się być najskuteczniejszy w odniesieniu do zwiększenia liczby zwrotów i redukcji ich kosztów.

Dyrektywa zostałaby zmieniona w celu rozszerzenia jej zakresu na wszystkie dobra sklasyfikowane jako dobra kultury narodowej, czego konsekwencją byłoby usunięcie wymogu przynależności do jednej z kategorii wymienionych w załączniku, do zbiorów publicznych lub do zasobów instytucji kościelnych. Wnioskujące państwo członkowskie mogłoby ponadto w korzystniejszych warunkach wnioskować o zwrot i wypłacać rekompensatę wyłącznie tym posiadaczom, którzy udowodnią, iż przy nabyciu dobra zachowali należytą ostrożność i staranność. Wariant ten miałby zatem wyjątkowo pozytywne skutki dla tych państw członkowskich, których dziedzictwo jest w największym stopniu dotknięte nielegalnym obrotem.

Wariant ten wynika także bezpośrednio z konkluzji Rady UE z grudnia 2011 r. i jest zgodny z wnioskami z oceny dyrektywy.

Zmiana byłaby także okazją do uproszczenia prawa unijnego w tej dziedzinie poprzez przekształcenie dyrektywy 93/7/EWG, zmienionej dyrektywami 96/100/WE i 2001/38/WE.

Wybór tego wariantu wiąże się z kosztami związanymi z transpozycją nowej dyrektywy, co sprawia, że jest on bardzo efektywny w odniesieniu do zakładanych celów.

Wydłużenie do pięciu lat częstotliwości sporządzania sprawozdań ze stosowania dyrektywy zmniejszyłoby obciążenie administracyjne o około 7 000 EUR rocznie, co stanowi różnicę miedzy kwotą 18 000 i 11 000 EUR.

- Wariant 4 byłby skuteczny w odniesieniu do zwiększenia liczby zwrotów ale neutralny w odniesieniu do ich kosztów.

Wariant ten byłby zgodny z zaleceniami Rady Unii Europejskiej z grudnia 2011 r. dla państw członkowskich, aby rozważyć ratyfikację konwencji i w większym stopniu współpracować z UNESCO w zapobieganiu nielegalnemu obrotowi dobrami kultury.

Szacunkowe koszty kampanii wydają się zbyt wysokie w stosunku do braku pewności co do realizacji jej celów. Ratyfikacja i wdrożenie konwencji przez państwa członkowskie zależą bowiem od woli każdego z tych państw. Dodatkowo wpływ tego wariantu na zmniejszenie kosztów, w szczególności kosztów związanych z wypłaceniem posiadaczowi rekompensaty i wynikających z obciążeń administracyjnych, byłby neutralny.

W świetle powyższej analizy porównawczej sugeruje się przyjęcie podejścia łączącego dwa warianty strategiczne o największym pozytywnym wpływie na zwiększenie liczby zwrotów i zmniejszenie ich kosztów, a mianowicie:

- wariantu 3: zmiany dyrektywy 93/7/EWG w szczególności w celu rozszerzenia zakresu jej stosowania na wszystkie dobra sklasyfikowane jako narodowe dobra kultury, wydłużenia terminu weryfikacji dobra kultury i terminu wniesienia roszczenia o zwrot oraz zbliżenia warunków odnoszących się do rekompensaty dla posiadacza;
- i wariantu 2: działania na rzecz wykorzystywania przez organy centralne systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym w celu ułatwienia współpracy administracyjnej i konsultacji w ramach stosowania dyrektywy.

Wybór ten byłby zgodny z zaleceniami Rady Unii Europejskiej z grudnia 2011 r. dotyczącymi ewentualnego wprowadzenia dodatkowych środków oraz z wnioskami organów centralnych. Ponadto, jedna trzecia przedstawicieli organów publicznych i podmiotów prawa publicznego wyraziła w czasie konsultacji społecznej wolę przyjęcia podejścia łączącego różne rozwiązania.

Podejście takie pozwoliłoby dodatkowo zmniejszyć obciążenie administracyjne związane z opracowaniem sprawozdania ze stosowania dyrektywy, którego koszt wyniósłby 5 500 EUR rocznie przy rocznym obciążeniu administracyjnym wynoszącym 18 000 EUR w scenariuszu odniesienia.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Preferowane podejście (kombinacja wariantów 2 i 3) zostanie zrealizowane w drodze wniosku dotyczącego przekształcenia dyrektywy 93/7/EWG, który musi zostać przyjęty przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w drodze zwykłej procedury ustawodawczej.

System monitorowania i oceny nowej dyrektywy w pierwszej kolejności będzie polegał na prowadzonej przez Komisję kontroli zgodności krajowych środków transpozycji. Monitorowanie to uzupełni sprawozdanie z oceny stosowania nowej dyrektywy opracowane po pierwszych pięciu latach jej stosowania. Komisja przygotuje to sprawozdanie na podstawie przedstawianych co pięć lat przez państwa członkowskie sprawozdań dotyczących stosowania dyrektywy i przekaże je Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

Ocena skuteczności zmienionej dyrektywy zostanie przeprowadzona na podstawie szeregu wskaźników, w tym na przykład liczby postępowań w sprawie zwrotu wszczętych przed sądami krajowymi, zwrotów dokonanych w wyniku decyzji sądu i w drodze polubownych negocjacji lub monitorowania wniosków dotyczących współpracy administracyjnej pomiędzy organami centralnymi.