ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 30.5.2013
SWD(2013) 188 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο:

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος κράτους μέλους (αναδιατύπωση)

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

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΣΥΝΟΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο:

Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος κράτους μέλους (αναδιατύπωση)

1. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

Στόχος της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 1993, σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν παράνομα απομακρυνθεί από το έδαφος κράτους μέλους[1] είναι να εξασφαλίσει την επιστροφή ορισμένων εθνικών θησαυρών που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος κράτους μέλους μετά την 1η Ιανουαρίου 1993.

Η εν λόγω οδηγία θεωρείται από τις εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με την οδηγία (στο εξής, οι «κεντρικές αρχές») ως ένα αναγκαίο μέσο για τη διαφύλαξη της εθνικής κληρονομιάς. Ωστόσο, αυτές οι αρχές επικρίνουν την περιορισμένη αποτελεσματικότητα που έχει η οδηγία στην επιστροφή ορισμένων πολιτιστικών αγαθών που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί» και έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία σύμφωνα με τη νομοθεσία ή τις διοικητικές διαδικασίες των κρατών μελών κατά την έννοια του άρθρου 36 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής «εθνικοί θησαυροί»).

Η εκτίμηση επιπτώσεων εντοπίζει τρεις βασικές αιτίες:

1. τους όρους που επιβάλλονται στα αγαθά που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί» προκειμένου να μπορέσουν να αποτελέσουν αντικείμενο επιστροφής, δηλαδή να ανήκουν επίσης σε μία από τις 15 κατηγορίες που παρατίθενται στο παράρτημα (όπως στα αρχαιολογικά αντικείμενα, στους ζωγραφικούς πίνακες, στα έργα χαρακτικής ή στα αρχεία) και να πληρούν το κατώτατο όριο παλαιότητας (50, 75 ή 100 έτη) και/ή ένα κατώτατο οικονομικό όριο (αξία 15 000, 30 000, 50 000 ή 150 000 ευρώ)·
2. τη σύντομη προθεσμία διάρκειας ενός έτους για την άσκηση αγωγής επιστροφής·
3. το κόστος αποζημίωσης του νομέα. Η οδηγία προβλέπει ότι το δικαστήριο ορίζει αποζημίωση υπέρ του νομέα, σε περίπτωση που αυτός επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια κατά την απόκτηση του αγαθού. Στο στάδιο της εφαρμογής στα κράτη μέλη, η χορήγηση αποζημίωσης (και/ή το ποσό αυτής) θα μπορούσε να αποτελέσει, σε παρόμοιες συνθήκες, αντικείμενο διαφορετικών αποφάσεων. Αυτή η διάταξη θα προκαλούσε αμφισημία και θα μπορούσε να καταστήσει την επιστροφή επαχθέστερη, ή ακόμα και αδύνατη, για ορισμένα κράτη μέλη.

Δεδομένων των δυσκολιών που παρουσιάζονται ως προς την επιστροφή, οι εθνικές αρχές πρέπει να προσφεύγουν συχνά στους μηχανισμούς που προβλέπονται στη διεθνή σύμβαση της UNESCO του 1970 σχετικά με τα μέτρα για την απαγόρευση και παρεμπόδιση της

[1] Οδηγία 93/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 1993, σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν παράνομα απομακρυνθεί από το έδαφος κράτους μέλους, ΕΕ L 74 της 27.3.1993, σ. 74, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 96/100/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 1997, ΕΕ L 60 της 1.3.1997, σ. 59, και την οδηγία 2001/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Ιουνίου 2001, ΕΕ L 187 της 10.7.2001, σ. 43.

παράνομης εισαγωγής, εξαγωγής και μεταβίβασης κυριότητας των πολιτιστικών αγαθών και/ή στη σύμβαση του UNIDROIT του 1995 για τα κλεμμένα ή παράνομα εξαχθέντα πολιτιστικά αγαθά[2].

2. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ

Το άρθρο 114 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) επιτρέπει στην Ένωση να υιοθετεί μέτρα που διευκολύνουν τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς αγαθών, μεταξύ των οποίων είναι τα πολιτιστικά αγαθά.

Η θέσπιση κανόνων όσον αφορά την επιστροφή είναι ένας τρόπος διευκόλυνσης αυτής της λειτουργίας. Ωστόσο, η Ένωση δεν είναι αρμόδια να ορίσει τους εθνικούς θησαυρούς ή τα είδη των εθνικών δικαστηρίων που είναι αρμόδια να αποφανθούν επί των αγωγών επιστροφής.

Δεδομένου ότι η άσκηση αγωγών επιστροφής από μεμονωμένα κράτη μέλη θα μπορούσε να προσκρούσει σε διαφορές μεταξύ εθνικών κανόνων, η δημιουργία της εσωτερικής αγοράς συνοδεύτηκε από την έκδοση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ.

Η διασυνοριακή διάσταση της παράνομης εξόδου πολιτιστικών αγαθών καθιστά την Ένωση καταλληλότερη για τη ρύθμιση αυτών των πτυχών και επιτρέπει την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν απομακρυνθεί παράνομα και βρίσκονται στο έδαφος κράτους μέλους. Κατά τη δημόσια διαβούλευση, η μεγάλη πλειονότητα των κεντρικών αρχών και των εκπροσώπων του δημόσιου τομέα τάχθηκε υπέρ της ανάληψης δράσης σε επίπεδο ΕΕ με στόχο τη βελτίωση του συστήματος επιστροφής των πολιτιστικών αγαθών που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί». Αντιθέτως, οι περισσότεροι πολίτες και ιδιωτικοί φορείς δεν έκριναν σκόπιμη την ανάληψη ενωσιακής δράσης ως εγγύηση της επιστροφής των πολιτιστικών αγαθών που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί».

3. ΣΤΟΧΟΙ

Ο γενικός στόχος αυτής της πρωτοβουλίας είναι να συμβάλει στη προστασία των πολιτιστικών αγαθών στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς. Ο ειδικός στόχος είναι να δώσει τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να επιτύχουν την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί» και τα οποία έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφός τους μετά το 1993.

Οι λειτουργικοί στόχοι αυτής της πρωτοβουλίας συνίστανται στην αύξηση του αριθμού επιστροφών των πολιτιστικών αγαθών που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί» και στη μείωση του κόστους αυτών των επιστροφών.

Οι στόχοι αυτοί ευθυγραμμίζονται με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της Ένωσης της 13ης και 14ης Δεκεμβρίου 2011, τα οποία συνιστούσαν στην Επιτροπή να στηρίξει τα κράτη μέλη ώστε να προστατεύσουν αποτελεσματικά τα πολιτιστικά αγαθά με στόχο την πρόληψη και καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και την προώθηση τυχόν συμπληρωματικών μέτρων.

4. ΕΞΕΤΑΖΟΜΕΝΕΣ ΕΠΙΛΟΓΕΣ

Οι στρατηγικές επιλογές αναπτύχθηκαν με βάση τις ακόλουθες παραδοχές:

[2] Αυτές οι συμβάσεις δεν έχουν κυρωθεί από όλα τα κράτη μέλη της Ένωσης: η σύμβαση της UNESCO του 1970 έχει κυρωθεί από 22 κράτη μέλη και η σύμβαση του UNIDROIT του 1995 από 13 κράτη μέλη.

- η ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτιστικών αγαθών συνιστά θεμελιώδη αρχή που αναγνωρίζεται από τη ΣΛΕΕ. Η Συνθήκη αναγνωρίζει επίσης το δικαίωμα των κρατών μελών να περιορίζουν την εν λόγω ελευθερία προκειμένου να προστατεύσουν τα πολιτιστικά αγαθά που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί»·
- ο καθορισμός του πεδίου εφαρμογής της έννοιας «εθνικοί θησαυροί», καθώς και των μέτρων προστασίας τους εξακολουθεί να εναπόκειται στα κράτη μέλη·
- μόνο τα κράτη μέλη έχουν δικαίωμα να ασκούν αγωγές επιστροφής ανεξάρτητα από το καθεστώς ιδιοκτησίας του αγαθού (δημόσιο ή ιδιωτικό)·
- η οδηγία δεν επιλαμβάνεται των πτυχών που αφορούν την ιδιοκτησία του αγαθού για το οποίο υποβάλλεται αίτημα επιστροφής, σύμφωνα με το άρθρο 345 της ΣΛΕΕ.

Η έκθεση δεν εξέτασε τις επιλογές που δεν εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων της Ένωσης ή δεν ανταποκρίνονται στους κανόνες της Συνθήκης (ΣΛΕΕ).

Εκτός από το **σενάριο διατήρησης της ισχύουσας κατάστασης (επιλογή 1)**, εξετάστηκαν οι ακόλουθες επιλογές[3]:

Επιλογή 2: Προώθηση της χρήσης κοινών εργαλείων μεταξύ των κεντρικών αρχών

Η Επιτροπή θα πρότεινε τη χρησιμοποίηση ενός εργαλείου πληροφορικής με σκοπό να βελτιωθούν η διοικητική συνεργασία και η συνεννόηση μεταξύ των κεντρικών αρχών.

Επιλογή 3: Αναθεώρηση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ

Η οδηγία 93/7/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε με τις οδηγίες 96/100/ΕΚ και 2001/38/ΕΚ, θα αποτελούσε αντικείμενο αναθεώρησης με σκοπό i) να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής της σε όλα τα αγαθά που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί» από τα κράτη μέλη· ii) να παραταθούν οι προθεσμίες για την άσκηση αγωγών επιστροφής και για την εξακρίβωση του κατά πόσον το αγαθό που εντοπίζεται είναι πολιτιστικό αγαθό· και iii) να εναρμονιστούν οι όροι σχετικά με την αποζημίωση του νομέα.

Επιλογή 4: Ενθάρρυνση της κύρωσης και της εκτέλεσης, από τα κράτη μέλη, της Σύμβασης της UNESCO του 1970 για τα πολιτιστικά αγαθά

Η Επιτροπή θα ξεκινούσε εκστρατεία ενημέρωσης προκειμένου να ευαισθητοποιήσει τα κράτη μέλη υπέρ της κύρωσης ή ακόμα της εκτέλεσης της Σύμβασης της UNESCO του 1970[4].

5. ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

Κατ' αρχήν, καμία από τις προαναφερθείσες επιλογές δεν έχει αντίκτυπο στη δημιουργία θέσεων εργασίας, στο περιβάλλον, στην ανταγωνιστικότητα ή στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

---

[3] Εξετάστηκαν και άλλες επιλογές, όπως: i) η κύρωση, από την Ένωση, της Σύμβασης της UNESCO του 1970 και της Σύμβασης του UNIDROIT του 1995· ii) ο καθορισμός μιας ενωσιακής στρατηγικής η οποία θα αποβλέπει στην κύρωση, από όλα τα κράτη μέλη, της Σύμβασης του UNIDROIT· iii) η αντικατάσταση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ με κανονισμό· και iv) η κατάργηση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ. Οι επιλογές αυτές εγκαταλείφθηκαν από τα πρώτα στάδια της εξέτασης των διαφόρων λύσεων για λόγους εφικτότητας.

[4] Ο δικτυακός τόπος της UNESCO περιέχει λεπτομερή στοιχεία σχετικά με την εκτέλεση της Σύμβασης της UNESCO του 1970 από 22 κράτη μέλη, καθώς και για τα μέτρα που ελήφθησαν με σκοπό την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/#c280797

Αυτές οι επιλογές έχουν αντίκτυπο στην προστασία της εθνικής πολιτιστικής κληρονομιάς, γιατί η ύπαρξη αποτελεσματικών μηχανισμών επιστροφής συνιστά σημαντική προϋπόθεση για την προστασία αυτής της κληρονομιάς.

Οι επιλογές 1, 2 και 3 επηρεάζουν επίσης την εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, αφού συμβάλλουν στην επίτευξη της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτιστικών αγαθών σε συνδυασμό με την προστασία των εθνικών θησαυρών. Η επιλογή 3 είναι πιθανό να έχει αντίκτυπο σε ορισμένους παράγοντες της αγοράς έργων τέχνης –όπως στους παλαιοπώλες ή τους οίκους δημοπρασιών– από τους οποίους σημαντικός αριθμός είναι μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

Η ανάλυση των επιλογών είναι ειδικότερα ποιοτικού χαρακτήρα.

5.1. Επιλογή 1: Σενάριο διατήρησης της ισχύουσας κατάστασης

Η επιλογή αυτή δεν θα ικανοποιούσε το αίτημα των κεντρικών αρχών να καταστεί η οδηγία αποτελεσματικότερο μέσο για την επιστροφή οποιουδήποτε αγαθού χαρακτηρίζεται ως «εθνικός θησαυρός».

Από τις απαντήσεις στη δημόσια διαβούλευση προκύπτει ότι το 61,02 % των ερωτηθέντων του ιδιωτικού τομέα θεωρούν ότι η οδηγία ανταποκρίνεται επιτυχώς στις ανάγκες των κρατών μελών όσον αφορά την επιστροφή των εθνικών θησαυρών. Αντιθέτως, μόνο το 20,83 % των εκπροσώπων του δημόσιου τομέα έχουν την ίδια άποψη.

Η Επιτροπή δεν διαθέτει γενικές πληροφορίες για το λειτουργικό κόστος που συνεπάγεται η εφαρμογή της οδηγίας. Ο διοικητικός φόρτος που συνδέεται με την κατάρτιση έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας ανά τριετία εκτιμάται ότι ανέρχεται σε 55 000 ευρώ, ποσό που αντιπροσωπεύει ετήσια επιβάρυνση ύψους περίπου 18 000 ευρώ[5].

5.2. Επιλογή 2: Προώθηση της χρήσης κοινών εργαλείων μεταξύ των κεντρικών αρχών

Κατά την αξιολόγηση της οδηγίας, οι κεντρικές αρχές διαπίστωσαν σταδιακή βελτίωση, αλλά επισήμαναν ότι οι επαφές τους θα είναι ελάχιστα διαρθρωμένες, κυρίως λόγω της απουσίας κοινού συστήματος διαβουλεύσεων και εξαιτίας των γλωσσικών φραγμών.

Αυτή η επιλογή θα συνεπαγόταν τη χρήση του συστήματος πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά (στο εξής «ΙΜΙ»), με σκοπό τη διευκόλυνση της διοικητικής συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των κεντρικών αρχών. Το εργαλείο αυτό, που αναπτύχθηκε από την Επιτροπή, είναι προσβάσιμο μέσω διαδικτύου και δεν απαιτεί την εγκατάσταση λογισμικού. Πρόκειται για ασφαλή και πολυγλωσσική εφαρμογή, που καθιστά εφικτή την ταχεία ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων αρχών. Περιλαμβάνει ένα σύστημα ηλεκτρονικής κοινοποίησης, τυποποιημένα έντυπα σε όλες τις γλώσσες, καταλόγους με ήδη μεταφρασμένες ερωτήσεις/απαντήσεις, ένα εργαλείο αυτόματης μετάφρασης ενσωματωμένο στο σύστημα, καθώς και έναν μηχανισμό παρακολούθησης των αιτήσεων που υποβάλλονται.

Η χρήση του ΙΜΙ θα απαιτούσε την ανάπτυξη ενός προγράμματος ειδικά προσαρμοσμένου στις ανάγκες της οδηγίας.

Ένα τέτοιο εργαλείο θα διευκόλυνε την εκτέλεση της οδηγίας και θα επηρέαζε θετικά τον αριθμό των επιστροφών, ιδίως εκείνων που αποτελούν προϊόν φιλικού διακανονισμού.

Κατά τη δημόσια διαβούλευση, το ένα τρίτο των εκπροσώπων του δημόσιου τομέα θεώρησε ότι η ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας και της διαβούλευσης ήταν η καλύτερη λύση για τη διευκόλυνση της επιστροφής εθνικών θησαυρών. Από την άλλη, το 61,02% των

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

εκπροσώπων του ιδιωτικού τομέα θεωρούσε ότι δεν πρέπει να αλλάξει η ισχύουσα κατάσταση και ότι η ενισχυμένη συνεργασία δεν είναι αναγκαία για την επιστροφή των εθνικών θησαυρών.

Το κόστος για την ανάπτυξη ενός ειδικού προγράμματος και για την αξιοποίηση και τη συντήρηση του συστήματος ΙΜΙ θα καλυπτόταν από τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Η Επιτροπή θα αναλάβει επίσης να οργανώσει τα απαραίτητα επιμορφωτικά σεμινάρια για την εφαρμογή του εν λόγω προγράμματος, καθώς και για την ορθή λειτουργία του σε βάθος χρόνου.

Τα κράτη μέλη θα αναλάμβαναν το κόστος που συνεπάγονται οι λειτουργίες του ΙΜΙ, όπως οι ανθρώπινοι πόροι (οι χρήστες του ΙΜΙ σε εθνικό επίπεδο θα πρέπει να είναι, κατ' αρχήν, τα ίδια πρόσωπα με εκείνα που ασχολούνται ήδη με το συγκεκριμένο θέμα), οι δραστηριότητες κατάρτισης των διαφόρων χρηστών, προώθησης και τεχνικής βοήθειας, καθώς και η διαχείριση του συστήματος σε εθνικό επίπεδο. Χάρη στο σύστημα ΙΜΙ, η διοικητική επιβάρυνση που συνεπάγεται η υποχρεωτική ανά τριετία σύνταξη εθνικής έκθεσης για την εφαρμογή της οδηγίας θα μπορούσε να περιοριστεί σε 27 500 ευρώ ανά τριετία· η ετήσια διοικητική επιβάρυνση θα ανερχόταν σε περίπου 9 000 ευρώ.

5.3. Επιλογή 3: Αναθεώρηση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ

Αυτή η επιλογή θα είχε ως στόχο την αναθεώρηση του ισχύοντος νομικού πλαισίου, με την παράλληλη ενοποίηση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε με τις οδηγίες 96/100/ΕΚ και 2001/38/ΕΚ.

Κατ' αρχήν, με την επιλογή αυτή θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν οι κυριότεροι παράγοντες που περιορίζουν την αποτελεσματικότητα της οδηγίας όσον αφορά την επιστροφή των εθνικών θησαυρών. Θα καθόριζε τις αιτήσεις που υποβάλλονται από τις κεντρικές αρχές και θα ευθυγραμμιζόταν με τη σύσταση που έκανε το Συμβούλιο της Ένωσης προς την Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 2011, για την προώθηση επιπλέον μέτρων με σκοπό την αποτελεσματική προστασία των πολιτιστικών αγαθών.

Από τη δημόσια διαβούλευση προκύπτει ότι οι περισσότεροι από τους ερωτηθέντες του δημόσιου τομέα εκτιμούν ότι θα έπρεπε να ληφθεί δράση προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της πραγματικής επιστροφής των εθνικών θησαυρών μέσω της αναθεώρησης της οδηγίας, ως μεμονωμένης πρωτοβουλίας ή σε συνδυασμό με άλλες λύσεις, όπως τη βελτίωση της διοικητικής συνεργασίας. Αντιθέτως, μόνο το 22,03 % των ερωτηθέντων του ιδιωτικού τομέα τάχθηκε υπέρ της αναθεώρησης της οδηγίας.

5.3.1. Διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας

Η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας σε όλα τα πολιτιστικά αγαθά που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί», χωρίς την υπαγωγή τους σε κοινές κατηγορίες, σε κατώτατα οικονομικά όρια και/ή σε κατώτατα όρια παλαιότητας, αναμένεται να επηρεάσει πολύ θετικά την προστασία της κληρονομιάς των κρατών μελών. Αυτή η τροποποίηση θα έδινε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να ζητήσουν την επιστροφή οποιουδήποτε πολιτιστικού αγαθού χαρακτηρίζεται ως «εθνικός θησαυρός» και έχει απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφός τους μετά το 1993.

Ο φόβος ότι η κατάργηση των κατώτατων ορίων και/ή των κατηγοριών θα μπορούσε να επηρεάσει τον αριθμό των αιτήσεων επιστροφής δεν θα έπρεπε να αποτελεί με κανέναν τρόπο λόγο εναντίωσης σ' αυτή την τροποποίηση, αφού η συγκεκριμένη πρωτοβουλία αποσκοπεί και στην αύξηση του αριθμού των επιστροφών.

Οι κεντρικές αρχές συμφωνούν, κατά πλειονότητα, με την αναγκαιότητα διεύρυνσης του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας. Αν και η μείωση των κατώτατων οικονομικών ορίων βρίσκει

μεγάλη ανταπόκριση, η αναθεώρηση του κατώτατου ορίου παλαιότητας, η προσθήκη κατηγοριών ή η κατάργηση του παραρτήματος συγκεντρώνουν μικρότερη υποστήριξη. Κατά τη δημόσια διαβούλευση[6], οι εκπρόσωποι του δημόσιου τομέα τάχθηκαν: i) κατά 25 % υπέρ της μείωσης των κατώτατων οικονομικών ορίων, ii) κατά 50 % υπέρ της κατάργησης των κατώτατων ορίων παλαιότητας και iii) κατά 25 % υπέρ της κατάργησης του παραρτήματος.

5.3.2. Παράταση των προθεσμιών για την άσκηση αγωγών επιστροφής και για την εξακρίβωση του αγαθού

Η παράταση αυτών των προθεσμιών θα συνυπολόγιζε την περιπλοκότητα των διασυνοριακών σχέσεων, χωρίς ωστόσο να παραβλέπει την υποχρέωση της δέουσας επιμέλειας που βαρύνει το αιτούν κράτος. Αυτές οι τροποποιήσεις θα έδιναν τη δυνατότητα στο αιτούν κράτος να ενεργήσει υπό καλύτερους όρους και, ως εκ τούτου, να έχει περισσότερες ευκαιρίες ανάκτησης του οικείου αγαθού.

Στη συνέχεια, οι εν λόγω τροποποιήσεις θα επηρέαζαν θετικά τον αριθμό των αγωγών επιστροφής που θα μπορούσαν να ασκηθούν επιτυχώς. Επιπλέον, η ύπαρξη ευνοϊκότερων όρων για τις αγωγές επιστροφής θα λειτουργούσε αποτρεπτικά για τον νομέα του αγαθού, κάτι που θα μπορούσε να συνεπάγεται την αύξηση των επιστροφών βάσει φιλικού διακανονισμού.

Σημαντική πλειονότητα των κεντρικών αρχών, καθώς και το 80 % των εκπροσώπων του δημόσιου τομέα που ερωτήθηκαν σχετικά κατά τη δημόσια διαβούλευση τάχθηκαν υπέρ της παράτασης των εν λόγω προθεσμιών.

5.3.3. Εναρμόνιση των όρων σχετικά με την αποζημίωση

Για να αποφευχθεί η καταβολή αποζημίωσης σε κακόπιστους ή «ελάχιστα επιμελείς» νομείς, θα ήταν αναγκαίο να τροποποιηθεί η οδηγία ώστε: i) να θεσπιστούν κοινά κριτήρια ερμηνείας του όρου «δέουσα επιμέλεια» του νομέα και ii) να διευκρινιστεί ότι ο νομέας οφείλει να αποδείξει ότι επέδειξε τη δέουσα επιμέλεια κατά την απόκτηση του αγαθού.

Η ύπαρξη κοινών κριτήριων θα διευκόλυνε την εκτίμηση των συνθηκών από τα εθνικά δικαστήρια. Επιπλέον, αν το βάρος της απόδειξης εναπόκειτο στους παράγοντες της αγοράς, αυτοί θα ενθαρρύνονταν να διενεργούν πάντα τις σκόπιμες εξακριβώσεις όσον αφορά την προέλευση του αγαθού κατά την απόκτησή του, κάτι που θα λειτουργούσε αποτρεπτικά για το εμπόριο αντικειμένων ύποπτης προέλευσης.

Αυτές οι τροποποιήσεις θα είχαν σημαντικό θετικό αντίκτυπο στον αριθμό των επιστροφών και στην πρόληψη και καταπολέμηση του λαθρεμπορίου των πολιτιστικών αγαθών, ιδίως στα κράτη που πλήττονται περισσότερο από τις συνέπειες αυτού του λαθρεμπορίου.

Οι περισσότερες κεντρικές αρχές κρίνουν αναγκαία την εναρμόνιση των κριτηρίων, ώστε να καθοριστεί η έννοια της «δέουσας επιμέλειας» του νομέα· αντιθέτως, μόνο μια μικρή μειοψηφία επιθυμεί να διευκρινιστεί στην οδηγία ότι το βάρος της απόδειξης αυτής της επιμέλειας βαρύνει τον νομέα. Κατά τη δημόσια διαβούλευση, το 40 % του δημόσιου τομέα που τασσόταν υπέρ της αναθεώρησης της οδηγίας επιθυμούσε επίσης τη θέσπιση κοινών κριτηρίων ως προς την έννοια της «δέουσας επιμέλειας». Αντιθέτως, δεν κρίθηκε αναγκαίο να διευκρινιστεί στην οδηγία ποιον βαρύνει η απόδειξη της απαιτούμενης επιμέλειας.

Το κόστος που συνεπάγεται η υλοποίηση αυτής της επιλογής θα ήταν κυρίως το κόστος μεταφοράς της νέας οδηγίας στα εθνικά δίκαια.

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

Η διοικητική επιβάρυνση που συνεπάγεται η εκπόνηση έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας θα μειωνόταν στα 11 000 ευρώ ετησίως, επειδή θα μειωνόταν η συχνότητα υποβολής της στα πέντε έτη.

5.4. Επιλογή 4: Ενθάρρυνση της κύρωσης και της εκτέλεσης, από τα κράτη μέλη, της Σύμβασης της UNESCO του 1970

Η Επιτροπή θα ξεκινούσε εκστρατεία ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης στα κράτη μέλη που δεν έχουν ακόμα υπογράψει και/ή ενσωματώσει την εν λόγω σύμβαση στο εθνικό τους δίκαιο.

Η εκτέλεση της σύμβασης από όλα τα κράτη μέλη θα πρόσθετε έναν επιπλέον μηχανισμό προσφυγής στο σύστημα που θεσπίζει η οδηγία, ο οποίος θα εγγυάται: i) τον ευρύτερο ορισμό των πολιτιστικών αγαθών που θα πρέπει να επιστραφούν· ii) την πρόβλεψη μεγαλύτερου χρονικού διαστήματος για την υποβολή αιτήσεων επιστροφής, και iii) την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των εθνικών αρχών.

Αυτή η επιλογή θα επηρέαζε θετικά την πρόληψη και την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου, αφού η σύμβαση προβλέπει σχετικούς μηχανισμούς, όπως κυρίως τη δημιουργία ειδικών εθνικών υπηρεσιών ή την υποχρέωση των εμπόρων έργων τέχνης να τηρούν βιβλίο σχετικά με την προέλευση των αντικειμένων. Ωστόσο, είναι δύσκολο να προβλεφθεί ο χρόνος κατά τον οποίο θα υλοποιηθούν αυτές οι κυρώσεις και/ή η έκδοση των εθνικών νόμων για την ενσωμάτωση της σύμβασης.

Αυτή η επιλογή δεν θα έλυνε όλα τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την επιστροφή των αγαθών που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί», γιατί η σύμβαση επιτρέπει στα συμβαλλόμενα κράτη μέλη να ανακτούν τα πολιτιστικά αγαθά που έχουν απομακρυνθεί παράνομα μόνο αν αυτό συνάδει με το δίκαιο του κράτους όπου βρίσκεται το εν λόγω αγαθό. Ως προς την αποζημίωση του νομέα, η επιλογή προβλέπει ότι το αιτούν κράτος καταβάλλει αποζημίωση στο πρόσωπο που είναι καλόπιστος αγοραστής ή που έχει το συγκεκριμένο αγαθό νόμιμα στην κατοχή του. Κατά τη δημόσια διαβούλευση, το 16 % των συμμετεχόντων του δημόσιου τομέα και το 27 % των συμμετεχόντων του ιδιωτικού τομέα τάχθηκαν υπέρ αυτής της επιλογής, ώστε να αυξηθεί ο αριθμός των επιστροφών των εθνικών θησαυρών.

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, το ελάχιστο κόστος μιας εκστρατείας ευαισθητοποίησης και ενημέρωσης σε όλα τα κράτη μέλη θα ανερχόταν μεταξύ 500 000 και 1 εκατ. ευρώ.

Η υποχρεωτική εκπόνηση έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας θα είχε ως αποτέλεσμα η διοικητική επιβάρυνση γι' αυτή την επιλογή να είναι αντίστοιχη με εκείνη που θα συνεπαγόταν το σενάριο αναφοράς.

6. ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΩΝ ΕΠΙΛΟΓΩΝ

Ο ακόλουθος συγκριτικός πίνακας συνοψίζει τον ποιοτικό αντίκτυπο των διαφόρων επιλογών:

Συγκριτικός πίνακας των επιλογών

	Επιλογή 1 Διατήρηση της ισχύουσας κατάστασης	**Επιλογή 2** Προώθηση κοινού εργαλείου μεταξύ των κεντρικών αρχών	**Επιλογή 3** Αναθεώρηση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ	**Επιλογή 4** Ενθάρρυνση των κρατών μελών να κυρώσουν και να εκτελέσουν τη σύμβαση UNESCO
Αύξηση του	0	+	++	+

αριθμού των επιστροφών				
Μείωση του κόστους των επιστροφών	0	+	++	0
Αποτελεσματικότητα	0	+	++	+
Αποδοτικότητα	0	+	++	-
Συνοχή με τις άλλες πολιτικές της Ένωσης	0	+	++	+

Σημείωση: πολύ θετικός (++)· θετικός (+)· ουδέτερος (0)· αρνητικός (-).

- Η επιλογή 1, που αποτυπώνει την ισχύουσα κατάσταση από νομική άποψη, θα πρέπει να απορριφθεί. Πράγματι, από την αξιολόγηση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ αποδείχθηκε η περιορισμένη αποτελεσματικότητά της ως προς την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί».
- Η επιλογή 2 θα ήταν αποτελεσματική για την αύξηση του αριθμού των επιστροφών, ιδίως βάσει φιλικού διακανονισμού, μέσω της καλύτερης εκτέλεσης της οδηγίας.

Αυτή η επιλογή αποδεικνύεται εξίσου αποτελεσματική, αφού το μεγαλύτερο μέρος του κόστους που συνεπάγεται το σύστημα πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά θα καλυπτόταν από τον προϋπολογισμό της Ένωσης. Αυτή η επιλογή θα συμφωνούσε, αφενός, με τη στρατηγική για τη βελτίωση της διακυβέρνησης της εσωτερικής αγοράς, αφού θα καθιστούσε εντονότερη τη διοικητική συνεργασία, και, αφετέρου, με τη σύσταση που απηύθυνε το Συμβούλιο της Ένωσης στις 13 και 14 Δεκεμβρίου 2011 για τη λήψη μέτρων με σκοπό την υποστήριξη της δράσης των κρατών μελών για την προστασία της κληρονομιάς τους.

Αυτή η επιλογή θα συνέβαλλε στη μείωση της διοικητικής επιβάρυνσης κατά 50 % λόγω της απλούστευσης της συλλογής των αναγκαίων στοιχείων για την κατάρτιση των εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας, ποσοστό που θα συνιστούσε ετήσια μείωση περίπου 9 000 ευρώ έναντι των 18 000 ευρώ του σεναρίου αναφοράς.

- Η επιλογή 3 φαίνεται η καταλληλότερη για την αύξηση του αριθμού των επιστροφών και τη μείωση του κόστους τους.

Η οδηγία θα τροποποιούνταν ώστε να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής της σε όλα τα αγαθά που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί», κάτι που θα είχε ως συνέπεια την κατάργηση της υποχρεωτικής υπαγωγής σε μία από τις κατηγορίες του παραρτήματος, σε δημόσιες συλλογές ή στους καταλόγους εκκλησιαστικών ιδρυμάτων. Επιπλέον, το αιτούν κράτος μέλος θα μπορούσε να ζητήσει την επιστροφή υπό ευνοϊκότερους όρους και θα έπρεπε να καταβάλει αποζημίωση μόνο στους νομείς που αποδεικνύουν ότι ενήργησαν με τη δέουσα επιμέλεια κατά την απόκτηση του αγαθού. Από τη στιγμή εκείνη, η εν λόγω επιλογή θα είχε ιδιαίτερα θετικό αντίκτυπο για τα κράτη μέλη των οποίων η κληρονομιά πλήττεται περισσότερο από το λαθρεμπόριο.

Αυτή η επιλογή θα ευθυγραμμιζόταν επίσης απόλυτα με τις συστάσεις που υπέβαλε το Συμβούλιο της ΕΕ τον Δεκέμβριο του 2011, καθώς και με τα συμπεράσματα των διαδικασιών αξιολόγησης της οδηγίας.

Η αναθεώρηση θα ήταν επίσης μια ευκαιρία να απλουστευθεί το δίκαιο της Ένωσης στον συγκεκριμένο τομέα με την αναδιατύπωση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε με τις οδηγίες 96/100/ΕΚ και 2001/38/ΕΚ.

Η πρόκριση αυτής της επιλογής θα συνεπαγόταν, κατ' αρχήν, το κόστος μεταφοράς της νέας οδηγίας, κάτι που θα την καθιστούσε πολύ αποδοτική ως προς τους επιδιωκόμενους στόχους.

Η αραίωση της συχνότητας των εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας σε πέντε έτη θα μείωνε τη διοικητική επιβάρυνση κατά περίπου 7 000 ευρώ ετησίως, δηλαδή από 18 000 σε 11 000 ευρώ.

- Η επιλογή 4 θα ήταν αποτελεσματική για την αύξηση του αριθμού των επιστροφών, αλλά θα είχε ουδέτερο αντίκτυπο στο κόστος των επιστροφών.

Η επιλογή αυτή θα κινούνταν προς την κατεύθυνση που συνιστούσε το Συμβούλιο της ΕΕ στα κράτη μέλη τον Δεκέμβριο του 2011, δηλαδή να εξετάσουν το ενδεχόμενο κύρωσης της σύμβασης και περαιτέρω συνεργασίας με την UNESCO για την πρόληψη του λαθρεμπορίου πολιτιστικών αγαθών.

Το εκτιμώμενο κόστος για την έναρξη της εκστρατείας φαίνεται υπερβολικά υψηλό σε σχέση με την αβεβαιότητα επίτευξης των στόχων. Πράγματι, η κύρωση και/ή η εκτέλεση της σύμβασης από τα κράτη μέλη εναπόκεινται στη βούληση του κάθε κράτους. Επιπλέον, ο αντίκτυπος αυτής της επιλογής στη μείωση του κόστους, ιδίως του κόστους που συνεπάγεται η αποζημίωση του νομέα και η διοικητική επιβάρυνση, θα ήταν ουδέτερος.

Με βάση την παραπάνω συγκριτική ανάλυση, προτείνεται να ακολουθηθεί μια προσέγγιση που να συνδυάζει τις δύο στρατηγικές επιλογές που επιφέρουν τον μεγαλύτερο θετικό αντίκτυπο στην αύξηση του αριθμού των επιστροφών και στον περιορισμό του κόστους τους:

- Επιλογή 3: Αναθεώρηση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ ώστε, ιδίως, να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής της σε όλα τα αγαθά που χαρακτηρίζονται ως «εθνικοί θησαυροί», να παραταθεί η προθεσμία εξακρίβωσης και η προθεσμία άσκησης αγωγών επιστροφής, και να εναρμονιστούν οι όροι για την αποζημίωση του νομέα.
- Επιλογή 2: Προώθηση της χρήσης του συστήματος πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά μεταξύ των κεντρικών αρχών με σκοπό τη διευκόλυνση της διοικητικής συνεργασίας και της διαβούλευσης κατά την εκτέλεση της οδηγίας.

Αυτή η επιλογή θα ανταποκρινόταν, αφενός, στην πρόσκληση που απηύθυνε το Συμβούλιο της Ένωσης τον Δεκέμβριο του 2011 για να ληφθούν, κατά περίπτωση, συμπληρωματικά μέτρα και, αφετέρου, στις αιτήσεις των κεντρικών αρχών. Εξάλλου, το ένα τρίτο των εκπροσώπων των αρχών και των δημόσιων οργανισμών εξέφρασαν την προτίμησή τους για μια συνδυασμένη προσέγγιση κατά τη δημόσια διαβούλευση.

Η συνδυασμένη προσέγγιση θα έδινε τη δυνατότητα να μειωθεί περαιτέρω η διοικητική επιβάρυνση που συνεπάγεται η εκπόνηση της έκθεσης σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας σε 5 500 ευρώ ετησίως, έναντι της ετήσιας διοικητικής επιβάρυνσης ύψους 18 000 ευρώ που συνεπάγεται το σενάριο αναφοράς.

7. ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ ΚΑΙ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η προτιμώμενη προσέγγιση (συνδυασμός των επιλογών 2 και 3) θα υλοποιηθεί με την πρόταση αναδιατύπωσης της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ, η οποία θα εκδιδόταν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ένωσης με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

Η οργάνωση ενός συστήματος παρακολούθησης και αξιολόγησης της νέας οδηγίας θα επιτυγχανόταν κατ' αρχάς με τον έλεγχο της συμβατότητας των εθνικών μέτρων μεταφοράς,

τον οποίο θα διενεργούσε η Επιτροπή. Αυτή η παρακολούθηση θα συμπληρωνόταν με την έκθεση αξιολόγησης σχετικά με την εφαρμογή της νέας οδηγίας μετά την πρώτη πενταετία εφαρμογής. Η Επιτροπή θα εκπονούσε αυτή την έκθεση με βάση τις πενταετείς εκθέσεις εφαρμογής των κρατών μελών και θα την υπέβαλλε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της αναθεωρημένης οδηγίας θα πραγματοποιηθεί με βάση μια σειρά δεικτών όπως, π.χ., τον αριθμό των διαδικασιών επιστροφής των οποίων επιλαμβάνονται τα εθνικά δικαστήρια, τις υποθέσεις επιστροφών που διατάσσονται με δικαστική απόφαση και κατόπιν φιλικού διακανονισμού ή την παρακολούθηση των αιτήσεων διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των κεντρικών αρχών.