EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 30.5.2013
SWD(2013) 188 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (omarbejdning)

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

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (omarbejdning)

1. PROBLEMSTILLINGEN

Direktiv 93/7/EØF af 15. marts 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område[1], skal sikre tilbagelevering af visse nationale skatte, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstat efter den 1. januar 1993.

Direktivet opfattes af de nationale myndigheder, der har ansvaret for direktivet (i det følgende benævnt de "centrale myndigheder"), som et nødvendigt instrument til at beskytte den nationale kulturarv. Ikke desto mindre kritiserer myndighederne direktivets begrænsede effektivitet, når det gælder tilbagelevering af visse kulturgoder, der ifølge national lovgivning eller nationale administrative procedurer er klassificeret som "nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi" som omhandlet i artikel 36 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (i det følgende benævnt "nationale skatte") .

Konsekvensanalysen identificerer tre hovedårsager:

1. Betingelserne for, at goder, der er klassificeret som "nationale skatte", kan tilbageleveres, nemlig at de tilhører en af de i bilaget anførte 15 kategorier (herunder arkæologiske genstande, malerier, billeder, stik eller arkivalier) og ligger over en minimumstærskel for alder (på 50, 75 eller 100 år) og/eller for værdi (på 15 000, 30 000, 50 000 eller 150 000 EUR).
2. Den korte frist på et år for adgangen til at anlægge sag om tilbagelevering.
3. Omkostningerne til erstatning til besidderen. I henhold til direktivet tildeler domstolen besidderen en erstatning, forudsat at besidderen har udvist den nødvendige agtpågivenhed, da han erhvervede genstanden. I forbindelse med anvendelsen i medlemsstaterne kan tildelingen af erstatningen (og/eller beløbet herfor) være genstand for forskellige afgørelser under de samme omstændigheder. Denne bestemmelse kan være tvetydig og gøre det dyrere, eller endog umuligt, for visse medlemsstater at yde erstatning.

På baggrund af de vanskeligheder, der er forbundet med tilbagelevering, må de nationale myndigheder ofte anvende de mekanismer, der er fastlagt i UNESCO's konvention fra 1970 om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande, og/eller i UNIDROIT-konventionen fra 1995 om stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande[2].

---

[1] Rådet direktiv 93/7/EØF af 15. marts 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (EFT L 74 af 27.3.1993, s. 74), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 96/100/EF af 17. februar 1997 (EFT L 60 af 1.3.1997, s. 59) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/38/EF af 5. juni 2001 (EFT L 187 af 10.7.2001, s. 43).

[2] Disse konventioner er ikke ratificeret af alle EU-medlemsstaterne: UNESCO's konvention fra 1970 er ratificeret af 22 medlemsstater, mens UNIDROIT-konventionen fra 1995 er ratificeret af 13 medlemsstater.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

I henhold til artikel 114 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) kan EU vedtage foranstaltninger til at fremme den måde, hvorpå det indre marked for varer, herunder kulturgoder, fungerer.

Fastsættelsen af regler for tilbagelevering kan bidrage til at fremme det indre markeds funktion. Unionen har imidlertid ikke kompetence til at definere nationale skatte eller slå fast, hvilke nationale domstole der har kompetence til at træffe afgørelse i sager om tilbagelevering.

Da individuel handling fra medlemsstaternes side med henblik på tilbagelevering kunne blive forhindret af forskelle i de nationale regler, blev direktiv 93/7/EØF vedtaget samtidig med oprettelsen af det indre marked.

Den grænseoverskridende dimension af den ulovlige udførsel af kulturgoder gør, at EU bedre kan gribe ind over for disse aspekter og gøre det muligt at få tilbageleveret ulovligt udførte kulturgoder, som befinder sig på en medlemsstats område. I forbindelse med den offentlige høring udtalte størstedelen af de centrale myndigheder og repræsentanter for den offentlige sektor sig til fordel for et tiltag fra EU's side med henblik på at forbedre systemet for tilbagelevering af kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte". Til gengæld mente størstedelen af borgerne og de erhvervsdrivende ikke, at det er nødvendigt med et EU-tiltag for at sikre tilbagelevering af kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte".

3. MÅL

Det overordnede mål med dette initiativ er at bidrage til beskyttelse af kulturgoder inden for det indre marked. Det specifikke mål er at gøre det muligt for medlemsstaterne at opnå, at kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte", og som ulovligt er blevet fjernet fra deres område siden 1993, tilbageleveres.

De operationelle mål med initiativet er at øge antallet af tilbageleveringer af kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte", og mindske omkostningerne ved disse tilbageleveringer.

Disse mål er i tråd med konklusionerne fra Rådets møde den 13. og 14. december 2011, hvori det henstilledes til Kommissionen at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på effektivt at beskytte kulturgoder med henblik på at forebygge og bekæmpe ulovlig handel med kulturgoder og i givet fald træffe supplerende foranstaltninger.

4. POLITISKE VALGMULIGHEDER

De strategiske valgmuligheder tager udgangspunkt i nedenstående hypoteser:

- Den fri bevægelighed for kulturgoder er et grundlæggende princip i henhold til traktaten (TEUF). Traktaten anerkender også medlemsstaternes ret til at begrænse denne frihed for at beskytte kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte".
- Definitionen af "national skat" samt foranstaltningerne til beskyttelse heraf ligger fortsat inden for de enkelte medlemsstaters beføjelser.
- Kun medlemsstaterne har ret til at anlægge sag om tilbagelevering uafhængigt af kulturgodets ejerskabsforhold (offentligt eller privat).
- Direktivet berører ikke de ejendomsretlige aspekter vedrørende det kulturgode, der søges tilbageleveret, og er således i overensstemmelse med artikel 345 i TEUF.

Rapporten analyserer ikke de valgmuligheder, der ligger uden for EU's kompetence eller er i strid med bestemmelserne i traktaten (TEUF).

Ud over **referencescenariet "status quo" (politisk løsningsmodel 1)** er følgende valgmuligheder blevet undersøgt[3]:

Politisk løsningsmodel 2: Fremme anvendelsen af fælles redskaber i de centrale myndigheder

Kommissionen foreslår anvendelsen af et it-redskab for at forbedre det administrative samarbejde og samrådet mellem de centrale myndigheder.

Politisk løsningsmodel 3: Revision af direktiv 93/7/EEC

Direktiv 93/7/EØF som ændret ved direktiv 96/100/EF og 2001/38/EF revideres for at i) udvide dets anvendelsesområde til at omfatte alle kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte" i medlemsstaterne, ii) forlænge fristerne for at anlægge sag om tilbagelevering og påvisning af, at den fundne genstand rent faktisk udgør et kulturgode, og iii) harmonisere betingelserne for erstatning til besidderen.

Politisk løsningsmodel 4: Tilskynde medlemsstaterne til at ratificere og gennemføre UNESCO's konvention fra 1970 om kulturgoder

Kommissionen gennemfører en oplysningskampagne, som skal oplyse medlemsstaterne om fordelene ved at ratificere og gennemføre UNESCO's konvention fra 1970[4].

5. KONSEKVENSANALYSE

I princippet har ingen af de ovenfor beskrevne politiske løsningsmodeller indflydelse på jobskabelsen, miljøet, konkurrenceevnen eller chartret om grundlæggende rettigheder.

Løsningsmodellerne har indflydelse på beskyttelsen af den nationale kulturarv, eftersom tilstedeværelsen af effektive mekanismer for tilbagelevering er en vigtig forudsætning for denne beskyttelse.

Løsningsmodel 1, 2 og 3 har også indflydelse på, hvorledes det indre marked fungerer, da de bidrager til at forene den frie bevægelighed for kulturgoder og beskyttelsen af nationale skatte. Løsningsmodel 3 vil sandsynligvis få indflydelse på visse aktører på kunstmarkedet, herunder antikvariater eller auktionshuse, hvoraf langt størstedelen vil være små og mellemstore virksomheder.

Analysen af løsningsmodellerne er især kvalitativ.

5.1. Politisk løsningsmodel 1: Referencescenariet "status quo"

Med denne løsningsmodel ignoreres opfordringerne fra de centrale myndigheder om at gøre direktivet til et mere effektivt redskab til tilbagelevering af alle kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte".

---

[3] Andre valgmuligheder som i) Unionens ratificering af UNESCO's konvention fra 1970 og UNIDROIT-konventionen fra 1995, ii) definition af en EU-strategi, som skal sikre, at alle medlemsstater ratificerer UNIDROIT-konventionen, iii) afløsning af direktiv 93/7/EØF ved en forordning og iv) ophævelse af direktiv 93/7/EØF blev af gennemførlighedsårsager opgivet allerede fra starten af undersøgelsen af de forskellige muligheder.

[4] UNESCO's hjemmeside indeholder detaljerede oplysninger om gennemførelsen af UNESCO's konvention fra 1970 i 22 medlemsstater og de foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe ulovlig handel: http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/#c280797.

Svarene i forbindelse med den offentlige høring viser, at 61,02 % af respondenterne fra den private sektor mener, at direktivet i tilstrækkeligt omfang opfylder medlemsstaternes behov for så vidt angår tilbagelevering af nationale skatte. Til gengæld har kun 20,83 % af repræsentanterne for den offentlige sektor den holdning.

Kommissionen har ikke generelle oplysninger om de driftsomkostninger, der er forbundet med gennemførelsen af direktivet. De administrative udgifter, der er forbundet med udarbejdelsen af en rapport om gennemførelsen af direktivet hvert tredje år, skønnes til 55 000 EUR, hvilket svarer til en årlig udgift på ca. 18 000 EUR[5].

5.2. Politisk løsningsmodel 2: Fremme af anvendelsen af fælles redskaber i de centrale myndigheder

I forbindelse med evalueringen af direktivet har de centrale myndigheder konstateret en gradvis forbedring, men myndighederne oplyser, at deres kontakter ikke er særlig strukturerede, navnlig som følge af manglen på et fælles konsultationssystem og sproglige barrierer.

Denne løsningsmodel indebærer anvendelse af informationssystemet for det indre marked (i det følgende benævnt "IMI") for at lette det administrative samarbejde og informationsudvekslingen mellem de centrale myndigheder. Dette redskab, som er udviklet af Kommissionen, er tilgængeligt via internettet og kræver ikke, at der installeres software. Det er et sikret og flersproget program, som gør det muligt hurtigt at udveksle oplysninger mellem de kompetente myndigheder. Det omfatter et elektronisk indberetningssystem, standardformularer på alle sprog, oversatte lister med spørgsmål/svar, et automatisk oversættelsesværktøj, som er inkorporeret i systemet, og en mekanisme for opfølgning på registrerede forespørgsler.

Anvendelsen af IMI kræver udvikling af et ad hoc-modul, som er tilpasset behovene i forbindelse med direktivet.

Et sådant redskab vil fremme gennemførelsen af direktivet og have en positiv indflydelse på antallet af tilbageleveringer, navnlig tilbageleveringer ved mindelig overenskomst.

I forbindelse med den offentlige høring gav en tredjedel af repræsentanterne for den offentlige sektor udtryk for, at øget administrativt samarbejde og konsultation var den bedste løsning, når det gjaldt om at fremme tilbagelevering af nationale skatte. Til gengæld mente 61,02 % af repræsentanterne for den private sektor, at man ikke bør ændre den nuværende situation, og at øget samarbejde ikke er nødvendigt for at sikre tilbagelevering af nationale skatte.

Omkostningerne til udviklingen af et ad hoc-modul samt drift og vedligeholdelse af IMI-systemet vil høre under EU's budget. Kommissionen vil desuden påtage sig at afholde de kurser, der er nødvendige for at iværksætte modulet og sikre, at det fungerer hensigtsmæssigt på sigt.

De omkostninger, der er forbundet med IMI, herunder menneskelige ressourcer (brugerne af IMI på nationalt niveau bør i princippet være de samme som dem, der allerede tager sig af dette område), uddannelse af de forskellige brugere, promovering og teknisk bistand samt administration af systemet på nationalt niveau vil påhvile medlemsstaterne. Ved anvendelse af IMI-systemet kan de administrative udgifter, der er forbundet med pligten til at udarbejde en national rapport om gennemførelsen af direktivet hvert tredje år, reduceres til 27 500 EUR hvert tredje år. Den årlige administrative udgift vil være på omkring 9 000 EUR.

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

5.3. Politisk løsningsmodel 3: Revision af direktiv 93/7/EØF

Denne løsningsmodel har til formål at revidere den eksisterende retsakt og samtidig konsolidere direktiv 93/7/EØF som ændret ved direktiv 96/100/EF og 2001/38/EF.

Løsningsmodellen kan i princippet fjerne de vigtigste årsager til direktivets begrænsede effektivitet, når det gælder om at opnå tilbagelevering af nationale skatte. Den er i tråd med de gentagne opfordringer fra de centrale myndigheder og med Rådets henstilling til Kommissionen fra december 2011 om at fremme supplerende foranstaltninger for at sikre effektiv beskyttelse af kulturgoder.

Det fremgår af den offentlige høring, at størstedelen af respondenterne fra den offentlige sektor mener, at der bør gribes ind for at nå målet om en effektiv tilbagelevering af nationale skatte ved hjælp af en revision af direktivet som isoleret initiativ eller ved at kombinere revisionen med andre løsninger, f.eks. en forbedring af det administrative samarbejde. Til gengæld ønsker kun 22,03 % af respondenterne fra den private sektor en revision af direktivet.

5.3.1. Udvidelse af direktivets anvendelsesområde

En udvidelse af direktivets anvendelsesområde til at omfatte alle kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte", uden anvendelse af fælles kategorier, værditærskler og/eller minimumstærskler for alder, skulle få en meget positiv virkning på beskyttelsen af medlemsstaternes kulturarv. En sådan ændring vil gøre det muligt for medlemsstaterne at søge om tilbagelevering af alle kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte", og som ulovligt er blevet fjernet fra deres område siden 1993.

Frygten for, at afskaffelsen af tærsklerne for og/eller kategorierne af goder vil få en indflydelse på antallet af ansøgninger om tilbagelevering, må under ingen omstændigheder være en årsag til at modsætte sig en sådan ændring, eftersom et af målene med dette initiativ er at øge antallet af tilbageleveringer.

De centrale myndigheder er for størstedelens vedkommende enige i, at det er nødvendigt at udvide direktivets anvendelsesområde. Der er bred opbakning til tanken om at sænke værditærsklerne, mens støtten til at ændre minimumstærsklen for alder, tilføje kategorier eller fjerne bilaget er mere tvivlsom. I forbindelse med den offentlige høring[6] var holdningen hos repræsentanterne for den offentlige sektor som følger: i) 25 % ønsker at sænke værditærsklerne, ii) 50 % ønsker at afskaffe alderstærsklerne, og iii) 25 % ønsker at fjerne bilaget.

5.3.2. Forlængelse af fristerne for anlæggelse af sag om tilbagelevering og påvisning af, at den pågældende genstand udgør et kulturgode

En forlængelse af fristerne vil tage hensyn til de grænseoverskridende relationers komplekse karakter uden dog at berøre den ansøgende medlemsstats pligt til at udvise agtpågivenhed. Disse ændringer vil gøre det muligt for den ansøgende medlemsstat at agere under mere fornuftige vilkår og dermed få større mulighed for at opnå tilbagelevering af kulturgodet.

Disse ændringer vil således få positiv indflydelse på antallet af sager om tilbagelevering med et positivt udfald. Tilstedeværelsen af mere gunstige betingelser for at anlægge sag om tilbagelevering vil desuden have afskrækkende virkning på besidderen, hvilket kan medføre et stigende antal tilbageleveringer ved mindelig overenskomst.

---

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

Et meget stort flertal af de centrale myndigheder samt 80 % af repræsentanterne for den offentlige sektor, som blev adspurgt herom i forbindelse med den offentlige høring, støttede en forlængelse af fristerne.

5.3.3. Harmonisering af betingelserne for erstatning

Med henblik på at forhindre, at visse besiddere, som er uhæderlige, eller som "ikke har udvist den nødvendige agtpågivenhed", modtager erstatning, vil det være nødvendigt at ændre direktivet for i) at anføre fælles kriterier for fortolkningen af, hvad der forstås ved besidderens "nødvendige agtpågivenhed", og ii) præcisere, at besidderen skal bevise, at han har udvist den nødvendige agtpågivenhed, da han erhvervede genstanden.

Fastsættelsen af fælles kriterier vil gøre det lettere for de nationale domstole at vurdere omstændighederne. Hvis markedsaktørerne har bevisbyrden, vil de desuden blive tilskyndet til altid at foretage de nødvendige efterprøvninger af, hvor godet hidrører fra, i forbindelse med erhvervelsen, hvilket vil være en afskrækkende faktor for handel med kulturgoder af tvivlsom oprindelse.

Disse ændringer vil have en betydelig positiv indflydelse på antallet af tilbageleveringer og på forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgoder, navnlig i de medlemsstater, der rammes mest af virkningerne af den ulovlige handel.

Størstedelen af de centrale myndigheder mener, at det er nødvendigt at harmonisere kriterierne for, hvad der skal forstås ved besidderens nødvendige agtpågivenhed. Til gengæld ønsker kun et mindretal, at det i direktivet præciseres, at besidderen har bevisbyrden for den nødvendige agtpågivenhed. I forbindelse med den offentlige høring ønskede 40 % af de repræsentanter for den offentlige sektor, der støttede en revision af direktivet, ligeledes indførelsen af fælles kriterier for fortolkningen af "nødvendig agtpågivenhed". Til gengæld mente de ikke, at det var nødvendigt at præcisere i direktivet, hvem bevisbyrden for at have udvist den nødvendige agtpågivenhed påhviler.

Omkostningerne til gennemførelsen af denne løsningsmodel vil i bund og grund være omkostningerne forbundet med gennemførelsen af det nye direktiv i medlemsstaternes lovgivning.

De administrative udgifter, der er forbundet med udarbejdelsen af en rapport om gennemførelsen af direktivet, vil blive reduceret til 11 000 EUR om året som følge af, at rapporten fremover vil blive udarbejdet hvert femte år.

5.4. Politisk løsningsmodel 4: Medlemsstaterne opfordres til at ratificere og gennemføre UNESCO's konvention fra 1970

Kommissionen indleder en oplysningskampagne over for de medlemsstater, der endnu ikke har undertegnet og/eller integreret konventionen i deres nationale lovgivning.

Såfremt alle medlemsstaterne gennemfører konventionen, vil der blive tilføjet en supplerende mekanisme for anvendelse af det system, der indføres med direktivet, som sikrer: i) en bredere definition af kulturgoder, der kan forlanges tilbageleveret, ii) længere frist til at søge om tilbagelevering og iii) øget samarbejde mellem de nationale myndigheder.

Denne løsningsmodel vil have positiv indflydelse på forebyggelsen og bekæmpelsen af ulovlig handel, eftersom konventionen fastlægger mekanismer herfor, herunder navnlig oprettelse af specifikke nationale tjenester og kunsthandleres forpligtelse til at føre fortegnelse over kulturgoders oprindelse. Det er imidlertid vanskeligt at forudsige, hvornår disse ratificeringer og/eller vedtagelser af nationale love til gennemførelse af konventionen vil finde sted.

Denne løsningsmodel vil ikke løse alle de problemer, der er forbundet med tilbagelevering af goder, der er klassificeret som nationale skatte, eftersom konventionen kun gør det muligt for de kontraherende stater at opnå tilbagelevering af kulturgoder, der er eksporteret ulovligt, hvis det er i overensstemmelse med lovgivningen i det land, kulturgodet befinder sig i. For så vidt angår erstatning til besidderen, fastlægges det i konventionen, at den ansøgende medlemsstat udbetaler en erstatning til den person, som har erhvervet kulturgodet i god tro, eller som lovligt besidder kulturgodet. I forbindelse med den offentlige høring støttede 16 % af deltagerne fra den offentlige sektor og 27 % af deltagerne fra den private sektor denne løsningsmodel med henblik på at øge antallet af tilbageleveringer af nationale skatte.

Ifølge de tilgængelige oplysninger vil minimumsomkostningerne ved en oplysningskampagne i alle medlemsstaterne ligge på 0,5-1 mio. EUR.

Pligten til at udarbejde en rapport om gennemførelsen af direktivet gør, at de administrative udgifter, der er forbundet med denne løsningsmodel, vil være de samme som i referencescenariet.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

Nedenstående sammenligningstabel sammenfatter de kvalitative virkninger af de forskellige løsningsmodeller:

Sammenligningstabel – løsningsmodeller

	Løsningsmodel 1 Status quo	**Løsningsmodel 2** Fremme af anvendelsen af fælles redskaber i de centrale myndigheder	**Løsningsmodel 3** Revision af direktiv 93/7/EØF	**Løsningsmodel 4** Medlemsstaterne opfordres til at ratificere og gennemføre UNESCO's konvention
Øge antallet af tilbageleveringer	0	+	++	+
Mindske omkostningerne ved tilbagelevering	0	+	++	0
Virkningsgrad	0	+	++	+
Effektivitet	0	+	++	-
Overensstem-melse med andre EU-politikker	0	+	++	+

NB: Karakter: meget positiv (++), positiv (+), neutral (0), negativ (-).

- Løsningsmodel 1, som repræsenterer den nuværende juridiske situation, bør forkastes. Evalueringen af direktiv 93/7/EØF har nemlig vist direktivets begrænsede effektivitet, når det gælder tilbagelevering af kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte".

- Løsningsmodel 2 vil øge antallet af tilbageleveringer, navnlig tilbageleveringer ved mindelig overenskomst, ved hjælp af en bedre anvendelse af direktivet.

Denne løsningsmodel vil ligeledes være effektiv, da størstedelen af omkostningerne til informationssystemet for det indre marked vil høre under EU's budget. Denne løsningsmodel er i overensstemmelse med den strategi, der skal sikre bedre styring af det indre marked ved at intensivere det administrative samarbejde, og med Rådets henstillinger fra den 13. og 14. december 2011 om at vedtage foranstaltninger for at støtte medlemsstaternes indsats for at beskytte deres kulturarv.

Denne løsningsmodel vil bidrage til at reducere de administrative udgifter med 50 % som følge af forenklingen af indsamlingen af de data, der er nødvendige for at udarbejde rapporterne om gennemførelsen af direktivet, hvilket vil svare til en årlig reduktion på omkring 9 000 EUR i forhold til de 18 000 EUR i referencescenariet.

- Løsningsmodel 3 lader til at være den mest effektive metode til at øge antallet af tilbageleveringer og reducere de omkostninger, der er forbundet hermed.

Direktivet ville blive ændret med henblik på at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte alle de kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte", hvilket vil indebære, at kravet om, at godet skal være omfattet af en af kategorierne i bilaget, offentlige samlinger eller gejstlige institutioners lister, vil blive fjernet. Desuden vil den ansøgende medlemsstat kunne ansøge om tilbagelevering under mere gunstige vilkår og skal udelukkende betale erstatning til besidderen, hvis han kan bevise, at han har udvist den nødvendige agtpågivenhed, da han erhvervede genstanden. Denne mulighed vil således have særlig positive virkninger i de medlemsstater, hvis kulturarv er mest berørt af ulovlig handel.

Denne løsningsmodel vil endvidere være i tråd med henstillingerne fra Rådet fra december 2011 og med konklusionerne i forbindelse med evalueringen af direktivet.

Revisionen vil desuden give anledning til at forenkle EU-retten på området gennem en omarbejdning af direktiv 93/7/EØF som ændret ved direktiv 96/100/EF og 2001/38/EF.

Denne løsningsmodel vil i princippet indebære de omkostninger, der er forbundet med gennemførelsen af det nye direktiv, hvilket vil gøre den meget effektiv i forhold til de forventede mål.

Den kendsgerning, at rapporterne om gennemførelsen af direktivet kun skal udarbejdes hvert femte år, vil reducere de administrative udgifter med ca. 7 000 EUR om året, dvs. forskellen mellem 18 000 og 11 000 EUR.

- Løsningsmodel 4 vil effektivt øge antallet af tilbageleveringer, men den vil have neutral virkning på omkostningerne ved disse tilbageleveringer.

Denne løsningsmodel vil være i tråd med Rådets henstillinger til medlemsstaterne fra december 2011 om at overveje at ratificere konventionen og i højere grad samarbejde med UNESCO om forebyggelse af ulovlig handel med kulturgoder.

De skønnede omkostninger ved kampagnen virker for store i lyset af den usikkerhed, der er forbundet med opfyldelsen af målsætningerne. Medlemsstaternes ratificering og/eller gennemførelse af konventionen afhænger af de enkelte medlemsstaters vilje. Derudover vil denne løsningsmodels bidrag til at reducere omkostningerne, navnlig dem, der er forbundet med erstatningen til besidderen, og de administrative udgifter, være neutralt.

I lyset af denne komparative analyse foreslås det at vælge en tilgang, der kombinerer de to strategiske løsningsmodeller, der har størst positiv indflydelse på at øge antallet af tilbageleveringer og reducere de omkostninger, der er forbundet hermed:

- Politisk løsningsmodel 3: Revision af direktiv 93/7/EØF, navnlig for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte alle de kulturgoder, der er klassificeret som "nationale skatte", forlænge fristen for påvisning af, at en genstand er et kulturgode, og fristen for at anlægge sag om tilbagelevering og harmonisere betingelserne for erstatning til besidderen.
- Politisk løsningsmodel 2: Fremme de centrale myndigheders anvendelse af informationssystemet for det indre marked for at lette det administrative samarbejde og samrådet i forbindelse med gennemførelsen af direktivet.

Denne løsningsmodel er i tråd med Rådets opfordring fra december 2011 til i givet fald at vedtage supplerende foranstaltninger og med de centrale myndigheders krav. I øvrigt gav en tredjedel af repræsentanterne for offentlige myndigheder og organer i forbindelse med den offentlige høring udtryk for, at de foretrak en kombineret tilgang.

Den kombinerede tilgang vil gøre det muligt at reducere de administrative udgifter, der er forbundet med udarbejdelsen af rapporten om gennemførelsen af direktivet, yderligere til 5 500 EUR om året i forhold til årlige administrative udgifter på 18 000 EUR i referencescenariet.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Den foretrukne tilgang (en kombination af løsningsmodel 2 og 3) vil blive gennemført i form af et forslag til omarbejdning af direktiv 93/7/EØF, som skal vedtages af Parlamentet og Rådet i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure.

Planlægningen af et system til overvågning og evaluering af det nye direktiv vil først og fremmest ske i form af en kontrol af de nationale gennemførelsesforanstaltningers overensstemmelse, som skal foretages af Kommissionen. Denne overvågning vil blive suppleret af en evalueringsrapport om gennemførelsen af det nye direktiv efter de første fem anvendelsesår. Kommissionen udarbejder denne rapport på grundlag af rapporter om gennemførelsen fra medlemsstaterne hvert femte år og fremsender den til Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg.

Evalueringen af det reviderede direktivs effektivitet vil foregå på grundlag af en række indikatorer, herunder f.eks. antallet af sager om tilbagelevering anlagt ved de nationale domstole, antal tilbageleveringer påbudt ved domstolsafgørelse og efter forlig eller opfølgning på anmodninger om administrativt samarbejde mellem de centrale myndigheder.