EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.5.30.
SWD(2013) 188 final

# BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

# A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

***amely a következő dokumentumot kíséri***

**Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállam területéről jogellenesen kiszállított kulturális javak visszaszolgáltatásáról (átdolgozás)**

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

**BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM**

**A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA**

***amely a következő dokumentumot kíséri***

**Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállam területéről jogellenesen kiszállított kulturális javak visszaszolgáltatásáról (átdolgozás)**

## 1. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

A tagállam területéről jogellenesen kiszállított kulturális tárgyak visszaszolgáltatásáról szóló, 1993. március 15-i 93/7/EGK tanácsi irányelv[1] azon nemzeti kincsek visszaszolgáltatását hivatott biztosítani, amelyek 1993. január 1-jén vagy azután jogellenesen hagyták el valamely tagállam területét.

Az irányelvben elrendelt feladatok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok (a továbbiakban: központi szervek) úgy vélik, hogy szükség van az irányelvre mint a nemzeti örökség megőrzésének eszközére. Kritikával illetik azonban az irányelv korlátozott hatékonyságát bizonyos olyan kulturális javak visszaszolgáltatásának kieszközlése tekintetében, amelyek a nemzeti szabályozás vagy a nemzeti közigazgatási eljárások alapján „művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincseknek” minősülnek az Európai Unió működéséről szóló szerződés 36. cikke értelmében (a továbbiakban: nemzeti kincsek).

A hatásvizsgálat ezt három fő okra vezeti vissza:

1. a „nemzeti kincsnek” minősülő tárgyak visszaszolgáltatási eljárás alá vonásának feltételeire, vagyis arra, hogy a tárgyaknak az irányelv mellékletében felsorolt tizenöt kategória (például régészeti tárgy, kép, festmény, metszet, archívum stb.) valamelyikébe kell tartozniuk, és bizonyos kort (50, 75 vagy 100 évet), illetőleg bizonyos (15 000, 30 000, 50 000 vagy 150 000 EUR-nak megfelelő) értékbeli küszöbértéket el kell érniük;
2. a visszaszolgáltatási kereset benyújtásának rövid – egyéves – határidejére; valamint
3. a birtokos kártalanításának költségére. Az irányelv előírja, hogy a bíróság kártérítést ítéljen meg a birtokosnak, ha ez utóbbi a tárgy megszerzése során kellő gondossággal és körültekintéssel járt el. A rendelkezés tagállami alkalmazása során előfordulhat, hogy a kártérítési kötelezettség (illetőleg a kártérítés összege) tekintetében eltérő döntések születnek olyan ügyekben, amelyek körülményei hasonlók. Eszerint a rendelkezés kétértelműség forrása, és egyes tagállamok esetében költségesebbé, sőt lehetetlenné teheti a visszaszolgáltatást.

Figyelemmel a visszaszolgáltatás nehézségeire, a nemzeti hatóságok gyakran kényszerülnek arra, hogy a kulturális javak jogtalan behozatalának, kivitelének és tulajdona jogtalan átruházásának megakadályozását és megelőzését szolgáló eszközökről szóló 1970. évi

[1] A Tanács 1993. március 15-i 93/7/EGK irányelve a tagállam területéről jogellenesen kiszállított kulturális tárgyak visszaszolgáltatásáról (HL L 74., 1993.3.27., 74. o.), módosította: az Európai Parlament és a Tanács 1997. február 17-i 96/100/EK irányelve (HL L 60., 1997.3.1., 59. o.) és az Európai Parlament és a Tanács 2001. június 5-i 2001/38/EK irányelve (HL L 187., 2001.7.10., 43. o.).

UNESCO-egyezmény és a lopott vagy jogellenesen külföldre vitt kulturális javak nemzetközi visszaadásáról szóló UNIDROIT-egyezmény[2] mechanizmusait alkalmazzák.

## 2. A SZUBSZIDIARITÁS ELEMZÉSE

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 114. cikke lehetővé teszi, hogy az Unió intézkedéseket fogadjon el az áruk – köztük a kulturális javak – belső piacának zökkenőmentes működése érdekében.

A visszaszolgáltatást illetően hozott szabályok hozzájárulnak e zökkenőmentes működéshez. Az Unió azonban nem rendelkezik hatáskörrel a nemzeti kincs fogalmának meghatározására, valamint a visszaszolgáltatási eljárásra joghatósággal rendelkező nemzeti bíróságok kijelölésére.

A tagállamok visszaszolgáltatásra irányuló egyéni fellépését akadályozhatta volna a nemzeti szabályozás sokfélesége, ezért a belső piac létrehozásakor elfogadásra került a 93/7/EGK irányelv.

A kulturális javak jogellenes kivitele egyszerre több tagállamot érintő jelenség, ezért az Uniónak áll leginkább módjában, hogy fellépjen ellene, és lehetővé tegye az illegális kivitel nyomán valamely tagállam területén található tárgyak visszaszolgáltatását. A nyilvános konzultáció alkalmával a központi szerveknek és a közszféra képviselőinek túlnyomó többsége amellett foglalt állást, hogy az Unió lépjen fel a nemzeti kincsnek minősülő tárgyak visszaszolgáltatására szolgáló rendszer javítása érdekében. Az állampolgárok és a magánszektor piaci szereplői azonban többségükben nem vélték szükségesnek az Unió fellépését a nemzeti kincsnek minősülő kulturális javak visszaszolgáltatásának biztosítása érdekében.

## 3. CÉLKITŰZÉSEK

E kezdeményezés átfogó célkitűzése az, hogy előmozdítsa a kulturális javak védelmét a belső piac keretében. Konkrét célkitűzése pedig az, hogy a tagállamok visszaszerezhessék azokat a nemzeti kincsnek minősülő kulturális javakat, amelyek 1993 óta illegálisan hagyták el területüket.

E kezdeményezés működési célkitűzései abban állnak, hogy egyfelől nagyobb számban szolgáltassanak vissza nemzeti kincsnek minősülő tárgyakat, másfelől csökkenjen a visszatérítések költsége.

E célkitűzések egybevágnak az Európai Unió Tanácsának 2011. december 13–14-i következtetéseiben megfogalmazott azon ajánlással, hogy a Bizottság támogassa a tagállamokat a kulturális javak védelmének hatékonyabbá tétele terén, a jogellenes kereskedelem megszüntetése és szükség esetén kiegészítő intézkedések elősegítése érdekében.

## 4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK

A stratégiai lehetőségek kidolgozásának kiindulópontjául az alábbi előfeltételezések szolgáltak.

- A kulturális javak szabad mozgása a Szerződésben (EUMSZ) elismert alapelv. A Szerződés ugyanakkor azt is elismeri, hogy a tagállamok a nemzeti kincsnek minősülő kulturális javak védelmében korlátozhatják ezt a szabadságot.

[2] Ezeket az egyezményeket nem erősítette meg minden uniós tagállam: az 1970-es UNESCO-egyezményt 22 tagállam, az 1995-ös UNIDROIT-egyezményt pedig 13 tagállam ratifikálta.

- A nemzeti kincs fogalmának meghatározása és a kapcsolódó védelmi intézkedések meghozatala továbbra is az egyes tagállamok saját hatáskörébe tartozik.
- Visszatérítési eljárást kizárólag tagállam indíthat, függetlenül a dolog tulajdoni helyzetétől (magán- vagy köztulajdon).
- Az irányelv nem érinti a visszaszolgáltatási eljárás alá vont kulturális javak tulajdoni helyzetét, összhangban az EUMSZ 345. cikkével.

A jelentés nem elemzett olyan lehetőségeket, amelyek az Unió hatáskörének túllépésével járnak, vagy a Szerződésben (EUMSZ) foglalt szabályokkal ellentétesek.

Az **alapforgatókönyvön („minden marad a régiben”, 1. lehetőség)** túlmenően a következő lehetőségeket vizsgáltuk meg[3]:

**2. lehetőség: A központi szervek közös eszközhasználatának előmozdítása**

A Bizottság a központi szervek közötti igazgatási együttműködés és egyeztetés javítása céljából számítástechnikai eszköz használatát indítványozná.

**3. lehetőség: A 93/7/EGK irányelv felülvizsgálata**

A 96/100/EK és a 2001/38/EK irányelvvel módosított 93/7/EGK irányelv felülvizsgálatra kerülne olyan módon, hogy i. hatálya a tagállamok által „nemzeti kincsnek” minősített javak összességére kiterjedjen; ii. hosszabb idő álljon rendelkezésre a visszaszolgáltatás iránti kereset benyújtására és a fellelt tárgy kulturális tárgy voltának ellenőrzésére, valamint iii. közelítsenek egymáshoz a birtokos kártalanítására irányadó feltételrendszerek.

**4. lehetőség: A tagállamoknak a kulturális javakra vonatkozó 1970-es UNESCO-egyezmény megerősítésére és alkalmazására való ösztönzése**

A Bizottság információs kampányt indítana annak érdekében, hogy a tagállamok figyelmét felhívja az 1970-es UNESCO egyezmény megerősítésének, illetőleg alkalmazásának hasznosságára[4].

## 5. HATÁSVIZSGÁLAT

Elvben a fenti lehetőségeknek egyike sincs hatással a munkahelyteremtésre, a környezetre, a versenyképességre vagy az Alapjogi Chartára.

Ezzel szemben e lehetőségek hatással vannak az országok nemzeti kulturális örökségének megóvására, mivel ez utóbbinak fontos feltétele, hogy hatékony visszaszolgáltatási mechanizmusok létezzenek.

Az 1., a 2. és a 3. lehetőség a belső piac zökkenőmentes működésére is hatással van, hiszen hozzájárul ahhoz, hogy a kulturális javak szabad mozgása összeegyeztethető legyen a nemzeti kincsek védelmével. A 3. lehetőség hatással lehet a műtárgypiac egyes szereplőire, mégpedig zömükben kis- és középvállalkozásokra, például a régiségkereskedőkre vagy az aukciósházakra.

---

[3] Más lehetőségek – például: i. az 1970. évi UNESCO-egyezménynek és az 1995. évi UNIDROIT-egyezménynek az Unió általi megerősítése, ii. az UNIDROIT-egyezménynek minden tagállam általi megerősítésére irányuló uniós stratégia kidolgozása, iii. a 93/7/EGK irányelvnek rendelettel való helyettesítése és iv. a 93/7/EGK irányelv hatályon kívül helyezése – már a különböző megoldások vizsgálatának kezdeti szakaszaiban, megvalósíthatósági okok miatt elvetésre kerültek.

[4] Az UNESCO holnapja részletesen beszámol az 1970-es UNESCO-egyezménynek a 22 tagállam általi alkalmazásáról és a jogellenes kereskedelem ellen tett intézkedésekről. http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/#c280797

A lehetőségek elemzése hangsúlyosan kvalitatív természetű.

### 5.1. 1. lehetőség: Alapforgatókönyv („minden marad a régiben”)

Ez a lehetőség figyelmen kívül hagyná a központi szervek igényét arra, hogy az irányelv a visszaszolgáltatás elérésének hatékonyabb eszközévé váljon, méghozzá a nemzeti kincsnek minősülő javak összessége esetében.

A nyilvános konzultációra beérkezett válaszok alapján a magánszektorban a válaszadók 61,02%-a véli úgy, hogy az irányelv megfelel a nemzeti kincsek visszaszolgáltatása iránti tagállami igényeknek. A közszféra képviselőinek azonban csak 20,83%-a van ezen a véleményen.

A Bizottságnak nincsenek általános információi az irányelv alkalmazásával kapcsolatos működési költségekről. Az irányelv alkalmazásáról szóló, háromévenként benyújtandó jelentés elkészítésével járó igazgatási teher 55 000 EUR-ra becsülhető, ami évente körülbelül 18 000 EUR összegű terhet jelent[5].

### 5.2. 2. lehetőség: A központi hatóságok közös eszközhasználatának előmozdítása

A központi szervek, noha az irányelv értékelései alkalmával fokozatos javulást tapasztaltak, mégis azt jelezték, hogy egymással való kapcsolattartásuk kevéssé strukturált, különösen a közös egyeztetési rendszer hiánya és a nyelvi akadályok miatt.

Ez a lehetőség azt jelentené, hogy a belsői piaci információs rendszer (a továbbiakban: IMI) használata révén könnyebbé válna az igazgatási együttműködés és az információcsere a központi szervek között. Ez az eszköz – amely a Bizottság saját fejlesztése – az interneten keresztül hozzáférhető és semmilyen szoftver telepítését nem igényli. Olyan, biztonságos és többnyelvű alkalmazásról van szó, amely az illetékes hatóságok között gyors információcserét tesz lehetővé. Az eszköz elektronikus értesítési rendszert, minden nyelven elérhető formanyomtatványokat, előre lefordított kérdéseket és válaszokat, beépített gépi fordítási eszközt, továbbá a rendszer révén intézett megkeresések nyomon követésére szolgáló mechanizmust tartalmaz.

Az IMI használatához külön modult kellene kialakítani az irányelv szabta igényeknek megfelelően.

Ez az eszköz megkönnyítené az irányelv alkalmazását, és kedvezően hatna a visszaszolgáltatások – és különösen a békés úton rendeződő ügyek – mennyiségére.

A nyilvános konzultáció alkalmával a közszféra képviselőinek harmada vélte úgy, hogy a igazgatási együttműködés és az egyeztetés fokozása a legjobb megoldás a nemzeti kincsek visszaszolgáltatásának megkönnyítésére. A magánszektor képviselőinek 61,02%-a azonban azon a véleményen volt, hogy a jelenlegi helyzeten nem célszerű változtatni, és hogy a nemzeti kincsek visszaszolgáltatásához nincs szükség az együttműködés fokozására.

A külön ilyen célú modul kifejlesztésével, valamint az IMI rendszer üzemeltetésével és karbantartásával járó költségeket az Unió költségvetéséből fedeznék. A Bizottság fog gondoskodni a modul üzembe helyezéséhez és zökkenőmentes hosszú távú működéséhez szükséges képzések megszervezéséről.

Az IMI-vel való munkavégzés költségeit – beleértve az emberi erőforrások (a nemzeti szintű IMI-felhasználók elvben ugyanazok volnának, mint akiknek ez már most is munkaköri feladata), a különböző felhasználóknak szóló képzési tevékenységek, az ismeretterjesztés és a technikai segítségnyújtás, valamint a nemzeti szintű rendszeradminisztrálás költségeit is – az

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

adott tagállam viselné. Az IMI rendszernek köszönhetően az irányelv alkalmazásáról szóló nemzeti jelentés háromévenkénti benyújtásának kötelezettségével járó igazgatási teher jelentéstételenként 27 500 EUR-ra csökkenne, vagyis az éves igazgatási teher mintegy 9 000 EUR lenne.

### 5.3. 3. lehetőség: A 93/7/EGK irányelv felülvizsgálata

Ez a lehetőség a hatályos rendelkezések felülvizsgálatát, egyúttal pedig a 96/100/EK és a 2001/38/EK irányelvvel módosított 93/7/EGK irányelv egységes szerkezetbe foglalását is jelentené.

Ez a lehetőség elvben kiküszöbölné azokat a fő okokat, amelyekre visszavezethető, hogy az irányelv korlátozottan hatékony a nemzeti kincsek visszaszolgáltatásának kieszközlésében. Egybevágna továbbá a központi szervek többszöri kéréseivel, valamint az Európai Unió Tanácsának a Bizottsághoz intézett 2011. decemberi azon ajánlásával, amely a kulturális javak hatékonyabb védelmét szolgáló kiegészítő intézkedések elősegítését szorgalmazta.

A nyilvános konzultáció alapján a közszféra válaszadóiak nagy része úgy véli, hogy a nemzeti kincsek eredményes visszaszolgáltatásának célkitűzése érdekében az irányelv felülvizsgálatával érdemes fellépni, akár önálló intézkedésként, akár más megoldásokkal – például az igazgatási együttműködés javításával – együtt alkalmazva. A magánszektor válaszainak azonban csak 22,03%-a szólt az irányelv felülvizsgálata mellett.

#### *5.3.1. Az irányelv hatályának kiterjesztése*

Az irányelv hatályának a nemzeti kincsnek minősülő kulturális javak összességére való kiterjesztése – közös kategóriák, illetve az értékre vagy a korra vonatkozó küszöbérték alkalmazása nélkül – vélhetően igen kedvezően hatna a tagállamok kulturális örökségének védelmére. E módosításnak köszönhetően a tagállamok minden olyan, nemzeti kincsnek minősülő kulturális tárgy visszaszolgáltatását kezdeményezhetnék, amely 1993 óta illegálisan hagyta el területüket.

Nem szólhat a módosítás ellen, hogy tartani lehet a küszöbértékek, illetve a kategóriák megszüntetésének a visszaszolgáltatási igények mennyiségére gyakorolt hatásától, hiszen e kezdeményezésnek egyik célkitűzése éppen az, hogy megnövekedjen a visszaszolgáltatások száma.

A központi szervek többségükben egyetértenek abban, hogy az irányelv hatályát bővíteni kell. Az alsó értékhatárok leszállításának ötletét a túlnyomó többség támogatja, ám a korra vonatkozó küszöbérték felülvizsgálatára, a kategóriák felsorolásának kiegészítésére vagy a melléklet elhagyására vonatkozó elképzelés vegyesebb fogadtatásra talált. A nyilvános konzultáción[6] a közszféra képviselői a következőképpen nyilvánítottak véleményt: i. 25%-uk támogatja az értékhatárok leszállítását, ii. 50%-uk a korra vonatkozó küszöbértékek megszüntetését és iii. 25%-uk a melléklet elhagyását.

#### *5.3.2. A visszaszolgáltatás iránti kereset benyújtására és a javak ellenőrzésére rendelkezésre álló idő meghosszabbítása*

A keresetbenyújtás határidejének meghosszabbítása figyelembe venné a több tagállamot érintő kapcsolatok bonyolultságát, de azt is, hogy a megkereső állam köteles kellő gondossággal és körültekintéssel eljárni. E módosítások révén a megkereső tagállam jobb feltételekkel nyújthatna be keresetet, vagyis több esélye volna az érintett tárgy visszaszerzésére.

---

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

E módosítások tehát kedvezően hatnának a sikerrel záruló visszaszolgáltatási eljárások mennyiségére. A visszaszolgáltatási kereset benyújtási feltételeinek kedvezőbbé válása ráadásul visszatartó erővel hathat a tárgyak birtokosaira, aminek következtében megnőhet a békés úton történő visszaszolgáltatások száma.

A nyilvános konzultáción megkérdezettek körében a központi szervek túlnyomó többsége és a közszféra képviselőinek 80%-a e határidők meghosszabbítása mellett foglalt állást.

*5.3.3. A kártérítési feltételek közelítése*

Annak elkerülésére, hogy rosszhiszemű vagy „nem kellően gondos" birtokosok is kártérítésben részesülhessenek, célszerű az irányelvet olyan értelemben módosítani, hogy i. szerepeljenek benne a birtokostól megkövetelt „kellő gondosság és körültekintés" értelmezésének közös kritériumai, valamint ii. a birtokost terhelje annak bizonyítása, hogy a tárgy megszerzésekor kellő gondossággal és körültekintéssel járt el.

A közös kritériumok megléte megkönnyítené a körülményeknek a nemzeti bíróságok általi megítélését. A bizonyítás terhe pedig a piaci szereplőket arra ösztönözné, hogy tárgy beszerzésekor minden esetben valamennyi alkalmas eszközzel meggyőződjenek annak eredetéről, ez pedig visszatartó tényezőként hatna a kétes eredetű tárgyakkal való kereskedelemre.

E módosítások jelentős kedvező hatással lennének a visszaszolgáltatások mennyiségére, valamint a kulturális javakkal folytatott illegális kereskedelem megelőzésére és visszaszorítására, különösen az illegális kereskedelem hatásaitól leginkább sújtott tagállamokban.

A központi szervek nagy része szükségesnek tartja a birtokostól megkövetelt kellő gondosság és körültekintés fogalmának kritériumok közé szorítását; az említett gondosság és körültekintés bizonyításának a birtokosra való terhelését azonban csak egy kisebbség támogatja. A közszféra képviselői közül azok, akik támogatták az irányelv felülvizsgálatát, a nyilvános konzultáción 40%-ban foglaltak állást a „kellő gondosság és körültekintés" közös kritériumainak meghatározása mellett. Azt azonban már nem tartották szükségesnek, hogy az irányelv rendelkezzen arról, hogy ki viseli a bizonyítás terhét.

E lehetőség megvalósítása lényegében annyi költséggel járna, amennyi az új irányelvnek a tagállamok jogrendjébe való átültetése kapcsán merül fel.

Az irányelv alkalmazásáról benyújtandó jelentés elkészítésével járó igazgatási teher évi 11 000 EUR-ra csökkenne, mivel a korábbinál hosszabb, ötéves időszakonként kellene jelentést tenni.

### 5.4. 4. lehetőség: A tagállamoknak az 1970-es UNESCO-egyezmény megerősítésére és alkalmazására való ösztönzése

A Bizottság figyelemfelkeltő és információs kampányt indítana azon tagállamok irányában, amelyek az egyezményt még nem írták alá, illetőleg nem építették be nemzeti jogrendjükbe.

Az egyezménynek valamennyi tagállamban való végrehajtása az irányelvvel létrehozott rendszert egy olyan kiegészítő eljárási mechanizmussal egészítené ki, amelyben: i. tágabb a visszaszolgáltatásra érdemes kulturális javak körének meghatározása; ii. hosszabb idő áll rendelkezésre a visszaszolgáltatás kezdeményezésére, valamint iii. a nemzeti hatóságok között fokozottabb az együttműködés.

E lehetőség hatása kedvező volna az illegális kereskedelem megelőzése és visszaszorítása szempontjából, az egyezmény ugyanis megfelelő mechanizmusokról rendelkezik, például külön nemzeti szervek létesítését írja elő erre a célra, és a műkereskedőket olyan nyilvántartás

vezetésére kötelezi, amely feltünteti a tárgyak eredetét. Azt azonban nehéz előre látni, hogy a tagállamok mikor erősítenék meg az egyezményt, illetőleg fogadnának el jogszabályt az egyezmény beépítéséről.

Ez a lehetőség nem orvosolna minden nehézséget a nemzeti kincsnek minősülő javak visszaszolgáltatását illetően, az egyezmény ugyanis csak abban az esetben teszi lehetővé a jogellenesen kivitt kulturális javak visszaszerzését, ha ez összhangban van azon állam jogával, amelynek területén a javak találhatók. A birtokos kártalanítását illetően pedig az egyezmény úgy rendelkezik, hogy a kérelmező állam megfelelő ellenszolgáltatást nyújt a szóban forgó kulturális tárgy jóhiszemű megvásárlójának, vagy más olyan személynek, akinek a kérdéses vagyontárgy birtoklásához érvényes jogcíme van. A nyilvános konzultáción a közszféra képviselői 16%-ban, a magánszektor képviselői pedig 27%-ban támogatták ezt a lehetőséget mint annak eszközét, hogy a nemzeti kincsek nagyobb számban kerüljenek visszaszolgáltatásra.

A rendelkezésre álló információk alapján egy valamennyi tagállamra kiterjedő figyelemfelkeltő és információs kampány minimális költsége 500 000 és 1 000 000 EUR között alakulna.

Az irányelv alkalmazására vonatkozó jelentéstételi kötelezettségből eredő igazgatási költség e lehetőség esetében ugyanaz volna, mint az alapforgatókönyv esetében.

## 6. A SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK ÖSSZEHASONLÍTÁSA

Az alábbi összehasonlító táblázat összefoglalja az egyes lehetőségek kvalitatív hatásait:

*A lehetőségek összehasonlítása*

| | **1. lehetőség**<br>Marad minden a régiben | **2. lehetőség**<br>A központi szervek közös eszközhasználatának előmozdítása | **3. lehetőség**<br>A 93/7/EGK irányelv felülvizsgálata | **4. lehetőség**<br>A tagállamoknak az UNESCO-egyezmény megerősítésére és alkalmazására való ösztönzése |
|---|---|---|---|---|
| A visszaszolgáltatások számának növelése | 0 | + | ++ | + |
| A visszaszolgáltatásokkal járó költségek csökkentése | 0 | + | ++ | 0 |
| Eredményesség | 0 | + | ++ | + |
| Hatékonyság | 0 | + | ++ | - |
| Összhang az Unió egyéb szakpolitikáival | 0 | + | ++ | + |

Megjegyzés: jelölések: nagyon pozitív (++); pozitív (+); semleges (0); negatív (-).

- Az 1. lehetőséget – amely a jelenlegi jogi helyzetnek felel meg – el kellene vetni. A 93/7/EGK irányelv értékeléséből ugyanis az derült ki, hogy az irányelv korlátozottan hatékony a nemzeti kincsnek minősülő javak visszaszolgáltatásának kieszközlésében.
- A 2. lehetőség az irányelv végrehajtásának javítása révén eredményesen növelné a visszaszolgáltatások – és különösen a békés úton rendeződő ügyek – számát.

Ez utóbbi lehetőség egyúttal hatékonynak is mondható, a belső piaci információs rendszer költségeinek nagy részét ugyanis az Unió költségvetése fedezné. Ez a lehetőség összhangban volna a belső piac irányításának az igazgatási együttműködés fokozásával történő javítására irányuló stratégiával, valamint azon 2011. december 13–14-i ajánlással, amelyben az Európai Unió Tanácsa kiegészítő intézkedések elfogadását szorgalmazta a tagállamok örökségvédelmi lépéseinek támogatására.

Ez a lehetőség – az irányelv alkalmazásáról szóló jelentések elkészítéséhez szükséges adatok összegyűjtésének egyszerűsítése révén – 50%-kal csökkentené az igazgatási költségeket, vagyis az éves költség az alapforgatókönyv szerinti 18 000 EUR-hoz képest 9 000 EUR-val csökkenne.

- A 3. lehetőség tűnik a legeredményesebbnek a visszaszolgáltatások számának növelésében és költségigényük csökkentésében.

Az irányelv olyan értelemben módosulna, hogy hatálya a nemzeti kincsnek minősülő javak összességére kiterjedjen, vagyis a kulturális javaknak nem kellene a mellékletben szereplő kategóriák valamelyikébe tartozniuk, illetőleg közgyűjtemények részét képezniük vagy egyházi intézmények leltári állományában szerepelniük. Ezenkívül a megkereső tagállam a visszaszolgáltatást kedvezőbb feltételekkel kezdeményezhetné, a birtokos részére pedig csak akkor kellene kártérítést fizetnie, ha az kellő gondossággal és körültekintéssel járt el a tárgy megszerzésekor. E lehetőség tehát különösen pozitív hatással lenne az illegális kereskedelem által leginkább érintett tagállamok örökségére.

Ez a lehetőség továbbá teljes összhangban van az Európai Unió Tanácsának 2011. decemberi ajánlásával, valamint az irányelv értékelései alkalmával levont következtetésekkel is.

A felülvizsgálat egyúttal alkalmat adna az uniós jognak a 96/100/EK és a 2001/38/EK irányelvvel módosított 93/7/EGK irányelv átdolgozása révén történő egyszerűsítésére is.

E lehetőség alkalmazása elvben az új irányelv átültetése kapcsán felmerülő költségekkel járna, vagyis a lehetőség az általa megvalósított célkitűzésekhez mérten igen hatékony volna.

Azáltal, hogy az irányelv alkalmazásáról a korábbinál ritkábban, ötévente készülne jelentés, az igazgatási teher évente 7 000 EUR-val – évi 18 000 EUR-ról 11 000 EUR-ra – csökkenne.

- A 4. lehetőség eredményes lenne a visszaszolgáltatások számának növelésében, a visszaszolgáltatások költségigényére nézve azonban semleges hatású.

Ez a lehetőség összhangban volna az Európai Unió Tanácsának a tagállamokhoz címzett, 2011. decemberi azon ajánlásával, hogy vegyék fontolóra az egyezmény megerősítését, és fokozottan működjenek együtt az UNESCO-val a kulturális javak illegális kereskedelmének megelőzésében.

A kampányindítás a becslések szerint túl költséges a célkitűzései teljesülésének bizonytalanságához képest. Az egyezménynek a tagállamok általi megerősítése, illetve alkalmazása ugyanis az egyes tagállamok szándékától függ. Ezenkívül ez a lehetőség semleges hatású a költségcsökkentés – különösen a birtokos kártalanítása és az igazgatási teher kapcsán felmerülő költségek csökkentése – szempontjából.

A fenti összehasonlító elemzésre való figyelemmel azt a két stratégiai lehetőséget érdemes ötvözni, amely a visszaszolgáltatások számának növelése és költségének csökkentése szempontjából a legtöbb pozitív hatással jár:

- 3. lehetőség: a 93/7/EGK irányelv felülvizsgálata annak érdekében, hogy hatálya a nemzeti kincsnek minősülő javak összességére kiterjedjen, hogy hosszabb idő álljon rendelkezésre az ellenőrzésre és a visszaszolgáltatási kereset benyújtására, és hogy közelítsenek egymáshoz a birtokos kártalanítására irányadó feltételrendszerek.
- 2. lehetőség: annak előmozdítása, hogy a központi szervek az irányelv alkalmazása céljából – az igazgatási együttműködés és az egyeztetés megkönnyítése érdekében – a belső piaci információs rendszert használják.

Ez a választás eleget tenne az Európai Unió Tanácsa 2011. decemberi felkérésének, hogy szükség esetén kiegészítő intézkedésekre kerüljön sor, valamint a központi szervek kívánalmainak is. Másfelől a nyilvános konzultáción a hatóságok és a közigazgatási szervek képviselőinek harmada foglalt állást valamilyen kombinált közelítésmód mellett.

E kombinált közelítésmód révén még kisebbre lehetne csökkenteni az irányelv alkalmazásáról történő jelentéstétellel járó igazgatási terhet, az ugyanis az alapforgatókönyv szerinti 18 000 EUR összegű éves igazgatási teher helyett évi 5 500 EUR lenne.

## 7. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

A választott megoldás (a 2. és a 3. lehetőség kombinációja) a 93/7/EGK irányelv átdolgozására irányuló javaslat előterjesztésével, majd az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa általi, rendes jogalkotási eljárással történő várható elfogadásával valósul meg.

Az új irányelvhez kapcsolódó nyomonkövetési és értékelési rendszer először is a rendelkezéseit átültető nemzeti intézkedések megfelelőségének a Bizottság általi ellenőrzéséből állna. Ez a nyomon követés az irányelv alkalmazásáról szóló, az alkalmazás első öt éve nyomán készülő értékelési jelentéssel egészülne ki. A Bizottság ezt a jelentést a tagállamoknak az irányelv ötéves alkalmazásáról benyújtott jelentései alapján készítené el, majd azt az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság elé terjesztené.

A felülvizsgált irányelv hatékonyságát számos mutató fogja mérni, például a nemzeti bíróságokhoz benyújtott visszaszolgáltatási keresetek száma, a bíróságok által elrendelt és a békés úton történt visszaszolgáltatások száma, valamint a központi szervek közötti, igazgatási együttműködésre irányuló megkeresések kezelése.