KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.9.2019 r.
COM(2019) 429 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY I EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO

dotyczące wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 z grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury

1 stycznia 2014 r. – 31 grudnia 2017 r.

Spis treści

1. Streszczenie 2
2. Wprowadzenie 3
3. Kontekst rozporządzenia 4
3.1 Kontekst europejski 4
3.2 Kontekst międzynarodowy 4
4. Wykonanie rozporządzenia 5
4.1 Cele i wyniki 5
4.2 Definicja dóbr kultury 5
4.3 Progi wieku i progi finansowe 6
4.4 Dane liczbowe dotyczące standardowego pozwolenia na wywóz 7
4.5 Szczególne i ogólne pozwolenia otwarte 7
4.6 Zwolnienie z wymogu posiadania pozwolenia na wywóz 9
4.7 Powody odrzucenia wniosku o wydanie pozwolenia 9
4.8 Kwestie dotyczące formularza pozwolenia 10
4.9 Unieważnienie lub cofnięcie pozwolenia 10
4.10 Korzystanie z systemów elektronicznych 10
4.11 Sankcje i inne środki 11
4.12 Współpraca między organami 11
4.13 Zasoby materialne i ludzkie 13
5. Wnioski i nierozwiązane kwestie 13
6. ZAŁĄCZNIKI 15
Tabela 1. Pozwolenia standardowe wydane przez państwa członkowskie* 15
Tabela 2. Szczególne pozwolenia otwarte znajdujące się w obiegu 16
Tabela 3. Ogólne pozwolenia otwarte znajdujące się w obiegu 17
Tabela 4. Odrzucone wnioski o wydanie pozwolenia standardowego 18
Tabela 5. Wykryte przesyłki niezgodne z przepisami 19
Tabela 6. Pozwolenia standardowe wydane przez państwa członkowskie w porównaniu z pozwoleniami standardowymi, których wydania odmówiono, i wykrytymi przesyłkami niezgodnymi z przepisami 20

1. STRESZCZENIE

W niniejszym sprawozdaniu dokonano przeglądu wprowadzania systemu pozwoleń na wywóz dóbr kultury ustanowionego rozporządzeniem (WE) nr 116/2009 w sprawie wywozu dóbr kultury i rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 1081/2012[1].

Sprawozdanie sporządzono na podstawie danych dostarczonych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na kwestionariusz obejmujący wszystkie aspekty wprowadzania systemu pozwoleń na wywóz. Obejmuje ono lata 2014–2017. Dane liczbowe podane w załączniku dotyczą trzech rodzajów pozwoleń na wywóz: pozwoleń standardowych, szczególnych pozwoleń otwartych (obejmujących powtarzający się czasowy wywóz dokonywany przez osoby prywatne) i ogólnych pozwoleń otwartych (obejmujących powtarzający się czasowy wywóz dokonywany przez muzea i podobne instytucje).

W sprawozdaniu zawarto również informacje na temat obecnych inicjatyw i wyzwań na przyszłość, takich jak udoskonalenie współpracy między organami państw członkowskich zaangażowanymi we wdrażanie rozporządzenia, propagowanie jednolitej wykładni przepisów rozporządzenia przez państwa członkowskie, określenie najlepszych praktyk dla właściwych organów i organów celnych w zakresie badania pochodzenia dóbr kultury oraz analizowanie technicznych, finansowych i prawnych możliwości wykorzystania środków elektronicznych do wydawania i kontrolowania pozwoleń na wywóz, takich jak opracowanie scentralizowanego systemu elektronicznego, który łączyłby się z krajowymi systemami odpraw celnych, lub połączenie z takim systemem.

[1] Art. 10 rozporządzenia (WE) nr 116/2009 zawiera wymóg, aby Komisja okresowo przedstawiała Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie na temat wykonania tego rozporządzenia.

2. WPROWADZENIE

W rozporządzeniu Rady (WE) nr 116/2009 w sprawie wywozu dóbr kultury[2] („rozporządzenie") wywóz niektórych dóbr kultury poza obszar celny Unii Europejskiej („UE") uzależniono od przedstawienia pozwolenia na wywóz i zapewniono, aby wywóz tych dóbr był poddawany jednolitym kontrolom na zewnętrznych granicach Unii. W załączniku I określono zakres przedmiotowy rozporządzenia, wymieniając kategorie dóbr kultury, do których ma ono zastosowanie, jak również określając minimalne wymogi dotyczące wieku lub wartości w odniesieniu do większości wymienionych kategorii.

Pozwolenia na wywóz wydawane są przez właściwy organ ostatniego państwa członkowskiego, na którego terytorium dobro kultury zostało ostatecznie i zgodnie z prawem umieszczone. Kontrole celne zapewniają następnie, aby dobra kultury mogły opuścić obszar celny UE wyłącznie wówczas, gdy towarzyszy im ważne pozwolenie na wywóz.

W celu zapewnienia, aby pozwolenia na wywóz przewidziane w rozporządzeniu były jednolite, konieczne było ustanowienie zasad określających sporządzanie, wydawanie oraz stosowanie formularzy pozwoleń. W rozporządzeniu wykonawczym (UE) nr 1081/2012[3] przewidziano trzy rodzaje pozwoleń na wywóz (pozwolenie standardowe, szczególne pozwolenie otwarte i ogólne pozwolenie otwarte) oraz określono zasady ich stosowania. Prawo krajowe niektórych państw członkowskich może nakładać dalsze ograniczenia, w tym wymóg uzyskania pozwolenia, w odniesieniu do przemieszczania przedmiotów określonych jako narodowe dobra kultury.

Aktualne wykazy organów upoważnionych do wydawania pozwoleń na wywóz, jak również wykaz urzędów celnych upoważnionych do przeprowadzania formalności związanych z wywozem publikowane są w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*[4].

Celem rozporządzenia jest pogodzenie podstawowej zasady swobodnego przepływu towarów z zasadą ochrony narodowych dóbr kultury w historycznych ramach tworzenia rynku wewnętrznego, dzięki któremu zniesiono wszystkie granice wewnętrzne między państwami członkowskimi.

Zgodnie z art. 10 rozporządzenia Komisja jest zobowiązana okresowo przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie na temat wykonania tego rozporządzenia.

Niniejsze sprawozdanie opiera się na informacjach, w tym danych statystycznych dotyczących stosowania pozwoleń, dostarczonych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na kwestionariusz obejmujący wszystkie aspekty wprowadzania systemu pozwoleń na wywóz, a także na rozmowach na temat kwestii celnych związanych z dobrami kultury prowadzonych w grupie ekspertów.

[2] Rozporządzenie Rady (WE) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury *(Dz.U. L 39 z 10.2.2009, s. 1)*.
[3] Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1081/2012 z dnia 9 listopada 2012 r. do celów rozporządzenia Rady (WE) nr 116/2009 w sprawie wywozu dóbr kultury *(Dz.U. L 324 z 22.11.2012, s. 1)*.
[4] Najnowszą publikację tych odniesień można znaleźć w Dz.U. C 71 z 24.2.2018, s. 5.

3. KONTEKST ROZPORZĄDZENIA

3.1 Kontekst europejski

System wprowadzony na szczeblu UE na mocy rozporządzenia stanowi uzupełnienie innych instrumentów i inicjatyw mających na celu ochronę dóbr kultury. Najistotniejszym z nich jest dyrektywa 2014/60/UE w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego[5]. W dyrektywie dopuszcza się zwrot każdego dobra kultury uznanego przez państwo członkowskie za narodowe dobro kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej. W tym celu od organów centralnych odpowiedzialnych za wykonanie dyrektywy w państwach członkowskich wymaga się współpracy i wymiany informacji dotyczących wyprowadzonych niezgodnie z prawem dóbr kultury poprzez wykorzystanie systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI).

Innym istotnym uzupełnieniem rozporządzenia jest niedawno przyjęte rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury[6]. W tym nowym instrumencie określono zasady i warunki dotyczące czasowego lub stałego przywozu do Unii dóbr kultury, które powstały lub zostały odkryte w państwach trzecich, jak również przemieszczania takich dóbr w tranzycie. Ze względu na zewnętrzny wymiar handlowy rozporządzenia (UE) 2019/880 jego typologia została oparta głównie na Konwencji dotyczącej środków zmierzających do zakazu i zapobiegania nielegalnemu przywozowi, wywozowi i przenoszeniu własności dóbr kultury z 1970 r.[7]

Na mocy dwóch powiązanych unijnych środków *ad hoc* – rozporządzenia Rady (WE) nr 1210/2003[8] i rozporządzenia Rady (UE) nr 36/2012[9] – wprowadzono ponadto zakaz handlu dobrami kultury z Irakiem i Syrią.

3.2 Kontekst międzynarodowy

Na szczeblu międzynarodowym najistotniejszym instrumentem w odniesieniu do wywozu dóbr kultury jest konwencja UNESCO z 1970 r. Aktualnie stronami konwencji jest liczy 140 państw. Została ona ratyfikowana przez 26 państw członkowskich.

[5] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (wersja przekształcona) (Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 1).

[6] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/880 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury (Dz.U. L 151 z 7.6.2019, s. 1).

[7] Paryż, dnia 14 listopada 1970 r.

[8] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1210/2003 z dnia 7 lipca 2003 r. dotyczące niektórych szczególnych ograniczeń w stosunkach gospodarczych i finansowych z Irakiem oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2465/96 (Dz.U. L 169 z 8.7.2003, s. 6).

[9] Rozporządzenie Rady (UE) nr 36/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 442/2011 (Dz.U. L 16 z 19.1.2012, s. 1).

4. WYKONANIE ROZPORZĄDZENIA

4.1 Cele i wyniki

W rozporządzeniu ustanowiono jednolite przepisy dotyczące kontroli dóbr kultury przed ich wywozem z obszaru celnego Unii, aby z jednej strony utrzymać swobodny przepływ w ramach rynku wewnętrznego, a z drugiej strony chronić narodowe dobra kultury państw członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie uważają, że te cele rozporządzenia zostały osiągnięte. Wskazano jednak również obszary wymagające poprawy.

W szczególności jeżeli chodzi o zwalczanie nielegalnego handlu dobrami kultury, wyniki osiągnięte w ramach wdrażania rozporządzenia były całkiem dobre. Większość państw członkowskich uważa swój system pozwoleń za niezwykle istotny instrument służący zapewnieniu legalności handlu z państwami trzecimi, w szczególności jeżeli chodzi o dobra kultury, które wymagają pozwolenia na wywóz, niezależnie od ich wartości (np. przedmioty archeologiczne, części pomników itp.), natomiast w przypadku innych kategorii dóbr kultury odnotowano przypadki, w których celowo zaniżono wartość przedmiotu, aby wywieźć go bez pozwolenia.

Państwa członkowskie zwróciły uwagę, że większa ilość informacji dotyczących przepisów innych państw członkowskich w zakresie dziedzictwa narodowego pomogłaby właściwym organom odpowiedzialnym za wydawanie pozwoleń w skuteczniejszym zwalczaniu nielegalnego handlu. Jeżeli chodzi o kontrole celne, zawsze można je usprawnić, przeznaczając większą ilość zasobów ludzkich i materialnych na granice zewnętrzne oraz określając i przyjmując najlepsze praktyki.

W 2017 r. utworzono grupę projektową w celu przeanalizowania metod pracy państw członkowskich, które to metody stosowane są przy badaniu pochodzenia dóbr kultury zarówno przez właściwe organy (przy przyjmowaniu wniosków o wydanie pozwolenia), jak i przez organy celne (przy sprawdzaniu przesyłek lub weryfikowaniu pozwoleń na wywóz), a także w celu określenia najlepszych praktyk i opracowania praktycznych wskazówek w zakresie wydawania pozwoleń i kontroli celnych.

Inne środki określone przez państwa członkowskie w celu poprawy ogólnych wyników rozporządzenia obejmują wytyczne dotyczące wykładni terminów „ostatecznie i zgodnie z prawem umieszczony", w oparciu o które ustala się państwo członkowskie właściwe do wydania pozwolenia na wywóz[10]. Uniemożliwiłoby to pozbawionym skrupułów podmiotom gospodarczym czasowe przemieszczenie dobra kultury do innego państwa członkowskiego wyłącznie w celu złożenia wniosku o wydanie pozwolenia w państwie członkowskim innym niż państwo, które uznaje dany przedmiot za narodowe dobro kultury i chroni taki przedmiot.

4.2 Definicja dóbr kultury

W rozporządzeniu nie podano definicji dobra kultury. Zamiast tego w załączniku I wymieniono 15 kategorii dóbr, które wchodzą w zakres stosowania tego rozporządzenia. Większości wymienionych kategorii towarzyszą minimalne limity wieku i wartości, poniżej których dobra kultury nie wymagają pozwolenia na wywóz. Uznaje się to zasadniczo za

[10] Niestety do Trybunału Sprawiedliwości nie wniesiono nigdy żadnej sprawy, która dotyczyłaby tej kwestii, i w związku z tym nie istnieje szczegółowa definicja tych dwóch terminów.

wynik kompromisu, który polega na wskazaniu kategorii wymienionych w art. 1 konwencji UNESCO z 1970 r. z dodatkowymi progami wieku i wartości. Co do zasady uznaje się, że załącznik I zapewnia odpowiednie ramy.

Jeżeli chodzi o zrozumienie dokładnego zakresu kategorii wymienionych w załączniku I, szczególne trudności z jednolitą wykładnią przez państwa członkowskie odnotowano w przypadku niektórych rodzajów dóbr kultury takich jak monety; trudności dotyczą również zakresu zbiorów przedmiotów w odróżnieniu od pojedynczych okazów w kategorii 13 lit. b), klasyfikacji ikon liturgicznych jako malarstwa lub części pomników[11], jak również różnicy zdań między państwami członkowskimi na temat tego, czy wykaz niektórych rodzajów dóbr w kategorii 15 lit. a) ma charakter katalogu otwartego czy zamkniętego.

W 2013 r. podgrupie utworzonej przez komitet, o którym mowa w art. 8 rozporządzenia, powierzono zadanie sporządzenia przeważających opinii na temat sposobu wykładni poszczególnych kategorii dóbr kultury i zidentyfikowała ona główne różnice między państwami członkowskimi dotyczące powyższych kwestii. Należy również zauważyć, że – w szczególności w odniesieniu do klasyfikacji ikon liturgicznych – oczekuje się, iż wyjaśnienia wprowadzone nowym rozporządzeniem (UE) 2019/880 w sprawie przywozu dóbr kultury rozstrzygną tę kwestię (ikony liturgiczne i posągi stanowią część zabytków religijnych).

4.3 Progi wieku i progi finansowe

Progi wieku określone w rozporządzeniu w odniesieniu do niektórych kategorii dóbr kultury uznaje się co do zasady za odpowiednie. Ewentualne udoskonalenie tych przepisów w przyszłości może polegać na sprecyzowaniu progu wieku dla środków transportu, zwiększenia niektórych progów minimalnych z 50 do 70 lat i ustanowienia minimalnego limitu wieku dla kategorii zbiorów, aby uniknąć przeprowadzania przez organy celne niepotrzebnych kontroli dużej liczby współczesnych wyrobów.

Większość państw członkowskich uważa progi finansowe za stosunkowo wysokie, natomiast mniejszość, tj. 3 państwa członkowskie, twierdzi, że należy je jeszcze podnieść.

W przypadku wywozu dokonywanego przez osoby prywatne wartość określona we wniosku o wydanie pozwolenia na wywóz to najczęściej wartość transakcyjna podana na fakturze, natomiast w przypadku czasowego wywozu dokonywanego przez muzea do celów zagranicznej wystawy wartością, którą należy podać, jest wartość polisy ubezpieczeniowej.

Chociaż niektórzy wnioskodawcy niechętnie podają wartość, zaś inni nie są w stanie podać szacunkowej wartości w przypadku standardowych pozwoleń na wywóz, większość państw członkowskich systematycznie odnosi się do wartości celnej podanej w zgłoszeniu celnym przy wywozie.

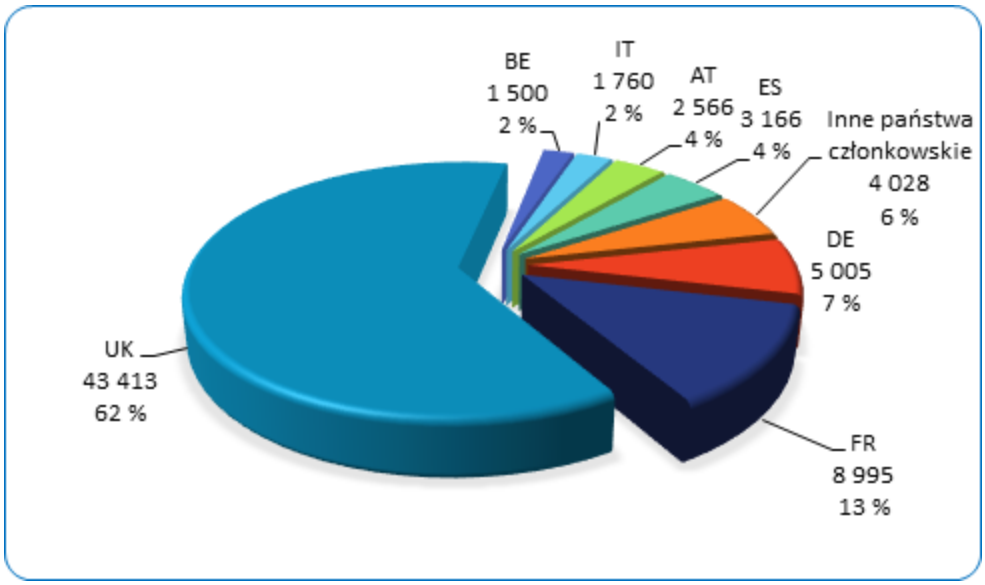
Większość państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, uważa, że, o ile to możliwe, przydatne byłoby opracowanie jednolitego podejścia do szacowania wartości dóbr kultury.

[11] Główna praktyczna różnica polega na tym, że w przypadku malarstwa (kategoria 3) próg wartości wynosi 150 000 EUR, natomiast w przypadku części pomników (kategoria 2) konieczne byłoby pozwolenie na wywóz niezależnie od ich wartości rynkowej.

4.4 Dane liczbowe dotyczące standardowego pozwolenia na wywóz

Liczba pozwoleń standardowych wydanych przez państwa członkowskie w latach 2014–2017 wyniosła 70 433 (aby zapoznać się z danymi dotyczącymi poszczególnych lat, zob. również tabela 1 w załączniku).

Pozwolenia standardowe wydane przez poszczególne państwa członkowskie w latach 2014–2017



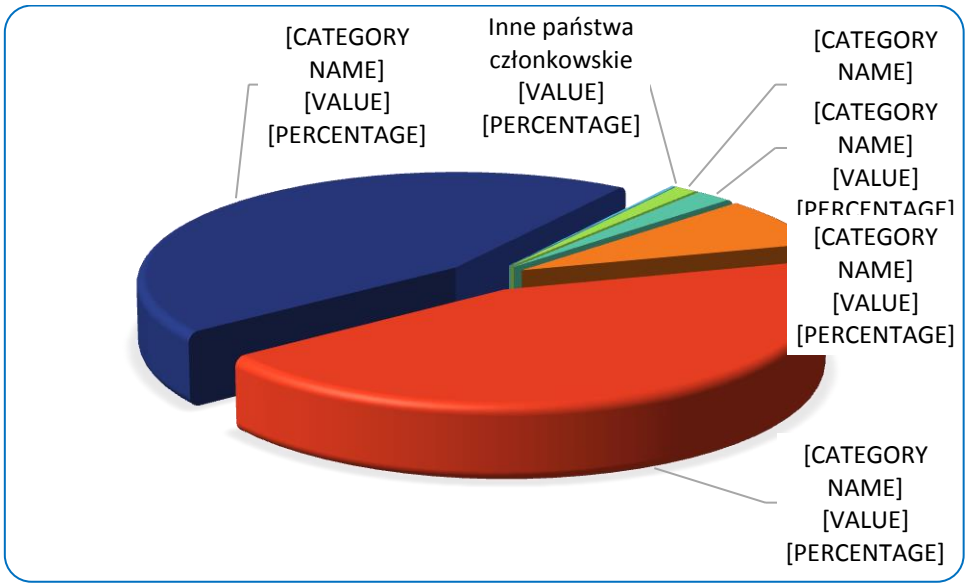
W kolejności malejącej głównymi kategoriami, w odniesieniu do których otrzymano wnioski o wydanie pozwoleń w okresie sprawozdawczym, były: zabytki archeologiczne (głównie do celów wystawy); inkunabuły, manuskrypty i mapy; różne antyki z kategorii 15, takie jak biżuteria, instrumenty muzyczne, meble, zegary, broń, zabawki, dywany itp. (głównie do celów ostatecznego wywozu); na kolejnych miejscach znajdowały się malarstwo, mozaiki, akwarele, gwasze i rzeźby.

4.5 Szczególne i ogólne pozwolenia otwarte

Szczególne pozwolenia otwarte mogą być wydawane dla niektórych dóbr kultury podlegających bieżącemu czasowemu wywozowi przez osoby prywatne (art. 10 rozporządzenia wykonawczego). Liczba szczególnych pozwoleń otwartych wydanych w latach 2014–2017 wyniosła 1 428 (aby zapoznać się z danymi dotyczącymi poszczególnych lat, zob. również tabela 2 w załączniku). Znacząca liczba państw członkowskich twierdzi, że nie przewiduje wydawania takich pozwoleń. W przypadku państw członkowskich, które wydają szczególne pozwolenia otwarte, pozwolenia te dotyczą głównie instrumentów muzycznych wywożonych do celów występów artystycznych lub antycznych środków transportu wywożonych do celów wystaw.

Oprócz dwóch państw członkowskich wszystkie pozostałe wydały stosunkowo małą liczbę takich pozwoleń w okresie sprawozdawczym.

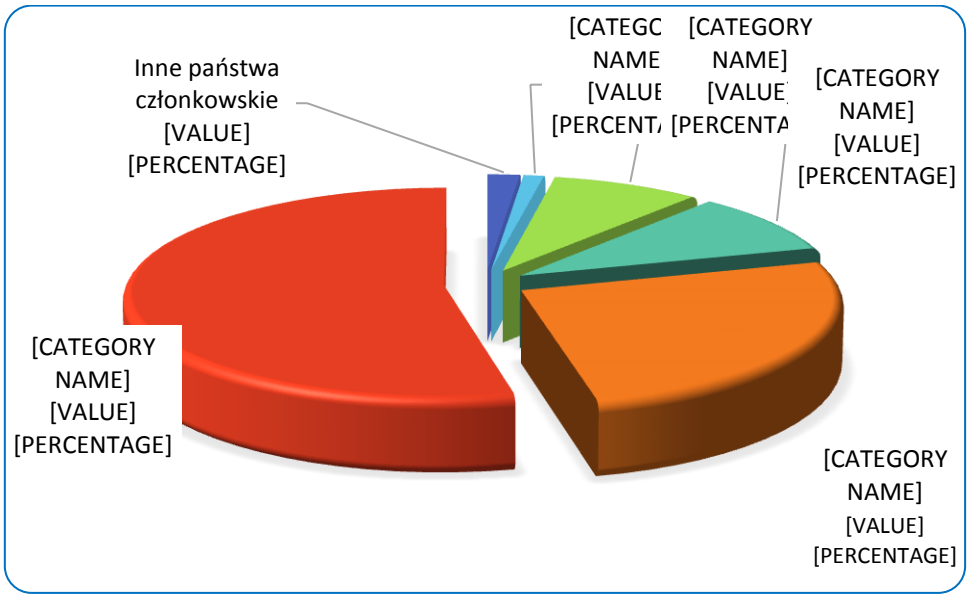
Szczególne pozwolenia otwarte znajdujące się w obiegu, wydane przez poszczególne państwa członkowskie w latach 2014–2017



Maksymalny okres ważności szczególnych pozwoleń otwartych wyznaczono w rozporządzeniu wykonawczym na pięć lat. Większość państw członkowskich, które wydają takie pozwolenia, stosuje ten termin; istnieją jednak pewne wyjątki, w przypadku których maksymalny okres ważności jest albo nieokreślony, albo krótszy (1–3 lat).

Ogólne pozwolenia otwarte (art. 13 rozporządzenia wykonawczego) umożliwiają bieżący czasowy wywóz dóbr kultury przez muzea i podobne instytucje. Liczba ogólnych pozwoleń otwartych wydanych w latach 2014–2017 wyniosła 1 501 (aby zapoznać się z danymi dotyczącymi poszczególnych lat, zob. również tabela 3 w załączniku). Maksymalny okres ważności takich pozwoleń również wyznaczono na pięć lat. Większość państw członkowskich, które wydają takie pozwolenia, stosuje krótszy termin. Co do zasady długość zależy od zakresu ubezpieczenia lub potrzeb związanych z wypożyczeniem lub wystawą.

Ogólne pozwolenia otwarte znajdujące się w obiegu, wydane przez poszczególne państwa członkowskie w latach 2014–2017



4.6 Zwolnienie z wymogu posiadania pozwolenia na wywóz

Wyłącznie jedno z państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, zgłosiło, że skorzystało z możliwości niewymagania pozwolenia na wywóz, jak przewidziano w art. 2 ust. 2, w przypadku przedmiotów uznanych za mające ograniczoną wartość archeologiczną lub naukową. Głównym argumentem przemawiającym za korzystaniem z tej możliwości jest fakt, że przedmioty archeologiczne, które nie pochodzą bezpośrednio z wykopalisk, uznaje się za mające ograniczoną wartość naukową z powodu ich oddzielenia od archeologiczno-historycznego kontekstu.

4.7 Powody odrzucenia wniosku o wydanie pozwolenia

Jedynie kilka państw członkowskich odmówiło wydania pozwolenia na wywóz, ponieważ dane dobra kultury podlegały ustawodawstwu krajowemu chroniącemu narodowe dobra kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej – zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit trzeci. W większości przypadków wniosek o wydanie pozwolenia na wywóz jest odrzucany lub wycofywany przez wnioskodawcę z innych powodów, takich jak: niewystarczające dowody potwierdzające legalne pochodzenie; brak zgodności z obowiązującymi przepisami; przedmiot jest podrobiony; lub kwestia, które państwo członkowskie jest właściwe do wydania pozwolenia, nie została rozstrzygnięta.

Przypadki, w których wezwany do przedstawienia dodatkowych informacji na temat pochodzenia wnioskodawca odmawia ich przedstawienia, a następnie natychmiast wycofuje wniosek, są rzadkie. Jeżeli taka sytuacja ma miejsce, większość państw członkowskich odrzuca wniosek, informuje o tym wnioskodawcę i – jeśli zachodzi podejrzenie nielegalnego pochodzenia – informuje o sprawie również właściwe organy ścigania.

4.8 Kwestie dotyczące formularza pozwolenia

W odniesieniu do stosowania formularzy pozwolenia stwierdzono następujące problemy:

Niezwykle istotne jest załączenie fotografii do wniosku o wydanie pozwolenia, ponieważ pozwala organom celnym zidentyfikować przedmiot przy kontroli pozwolenia na wywóz. Zdecydowana większość państw członkowskich wymaga fotografii w przypadku ostatecznego wywozu. Niektóre państwa członkowskie stosują pewne wyjątki w przypadkach czasowego wywozu zbiorów lub szczególnie dużych przedmiotów archeologicznych o niskiej wartości lub książek, które nie mają konkretnych oznaczeń umożliwiających identyfikację.

Art. 5 rozporządzenia wykonawczego stanowi, że arkusz nr 3[12] formularza pozwolenia na wywóz należy zwrócić właściwemu organowi wydającemu w celu potwierdzenia, że wywóz rzeczywiście miał miejsce i że pozwolenie wykorzystano, ale czynność tę przeprowadza się jedynie w 20 % przypadków.

W sytuacji braku centralnego elektronicznego systemu rejestrującego dość trudno jest sprawdzić, czy zwrócono arkusz nr 3, zwłaszcza wówczas, gdy dobra opuściły terytorium Unii przez terytorium innego państwa członkowskiego. Niektóre państwa członkowskie twierdzą, że analizują sposoby usprawnienia tych kontroli. Należy zauważyć, że w nowym rozporządzeniu w sprawie przywozu dóbr kultury przewidziano utworzenie scentralizowanego systemu elektronicznego w celu zarządzania wymogami dotyczącymi dokumentacji. System można byłoby opracować w taki sposób, aby pozwalał również na uwzględnienie potrzeb systemu pozwoleń na wywóz, w tym weryfikację, czy wywóz miał miejsce.

4.9 Unieważnienie lub cofnięcie pozwolenia

W około połowie państw członkowskich obowiązują przepisy przewidujące cofnięcie lub unieważnienie pozwoleń po ich wydaniu albo na mocy przepisów szczególnych dotyczących dóbr kultury, albo na mocy przepisów ogólnych prawa administracyjnego, które wymagają uchylenia aktu administracyjnego, jeżeli opiera się on na wprowadzających w błąd lub fałszywych informacjach. Tylko jedno państwo członkowskie cofnęło jednak (trzy) pozwolenia w okresie sprawozdawczym.

Wnioskodawca może unieważnić pozwolenie po jego wydaniu. W takich przypadkach większość państw członkowskich wymaga zwrotu pozwolenia w celu jego zarejestrowania jako unieważnionego. Znacząca liczba państw członkowskich twierdzi, że jeżeli pozwolenie nie zostanie wykorzystane w okresie jego ważności, właściwy organ nie zawsze jest o tym poinformowany, ponieważ w większości przypadków nie otrzymuje z powrotem arkusza nr 3 formularza (zob. pkt 3.8 powyżej).

4.10 Korzystanie z systemów elektronicznych

Pozwolenia na wywóz są wydawane drogą elektroniczną wyłącznie w jednym państwie członkowskim. W kilku innych państwach członkowskich wniosek można wypełnić i złożyć

[12] Formularz zawiera trzy arkusze: nr 1 stanowi wniosek, nr 2 jest przeznaczony dla posiadacza pozwolenia, a nr 3 należy zwrócić organowi wydającemu, gdy dobra kultury opuszczą Unię.

drogą elektroniczną (np. wypełniając interaktywny plik pdf online), ale jego podpisanie, a następnie wydanie samego pozwolenia na wywóz nadal odbywają się w formie papierowej. Korzystanie z systemu opartego na dokumentacji papierowej wynika głównie z ograniczeń i wymogów określonych w rozporządzeniu wykonawczym w celu zapobiegania fałszerstwom. Niektóre państwa członkowskie chciałyby opracować system w celu wydawania pozwoleń drogą elektroniczną i przygotowały plany w tym zakresie. W szczególności trzy państwa członkowskie zbadały możliwość utworzenia wspólnego systemu i przeanalizowały kwestie dotyczące ochrony danych osobowych i poufności autoryzacji na poziomie krajowym.

17 państw członkowskich stwierdziło, że uznałoby za przydatne opracowanie wspólnej elektronicznej bazy danych lub usługi internetowej na szczeblu UE służącej do wydawania pozwoleń na wywóz. 3 państwa członkowskie byłyby przeciwne, ponieważ wolą nadal korzystać z własnych baz danych (które obejmują zarówno krajowe, jak i unijne pozwolenia na wywóz) lub ponieważ uważają, że różnice w wykładni przepisów utrudniałyby korzystanie z systemu, natomiast 2 państwa członkowskie nie wyraziły swojego stanowiska w tej sprawie. W każdym razie przejście na system elektroniczny wymagałoby zmiany przepisów rozporządzenia wykonawczego, które nakładają obowiązek wydawania pozwoleń w formie papierowej.

4.11 Sankcje i inne środki

Państwa członkowskie są zobowiązane na mocy rozporządzenia do przyjęcia przepisów dotyczących skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji stosowanych w przypadku naruszeń przepisów tego rozporządzenia. W większości przypadków sankcje te mają zarówno charakter administracyjny, jak i karny i mogą polegać na nałożeniu grzywien lub zastosowaniu kar pozbawienia wolności (w średnim wymiarze maksymalnie 2,5 roku).

Oprócz tych środków niektóre państwa członkowskie przyjęły również inne środki, takie jak konfiskata dóbr kultury; środki dotyczące przywozu dóbr kultury z państw trzecich i dóbr kultury, którymi handlują terroryści lub frakcje walczące; wymóg prowadzenia ewidencji i rejestrów transakcji przez sprzedawców dzieł sztuki; oraz grzywny za niepowiadomienie o powrocie dobra kultury wywiezionego na podstawie pozwolenia czasowego.

4.12 Współpraca między organami

We wszystkich państwach członkowskich organami w głównej mierze odpowiedzialnymi za kontrolę posiadania i zgodności pozwoleń na wywóz przeprowadzaną na granicy są organy celne. W niektórych przypadkach w wykonywaniu tych zadań organom celnym pomagają: policja, inne służby bezpieczeństwa granic lub organy podatkowe.

Chociaż w rozporządzeniu nie przewidziano konkretnych procedur współpracy administracyjnej, wymianę informacji między organami odpowiedzialnymi za wykonywanie rozporządzenia określono jako niezbędny środek służący poprawie efektywności jego wdrażania, szczególnie w przypadkach, w których do wydania pozwolenia na wywóz zobowiązane jest państwo członkowskie inne niż państwo, do którego dziedzictwa kulturowego należy dany przedmiot.

Współpraca między właściwymi organami różnych państw członkowskich nie jest zbyt częsta. Niewiele z nich kontaktuje się ze swoimi odpowiednikami w innym państwie członkowskim, aby uzyskać informacje dotyczące przepisów krajowych, sprawdzić, czy przedmiot uznano za narodowe dobro kultury, dowiedzieć się więcej na temat jego pochodzenia lub zweryfikować dokumenty certyfikujące wydane w tym państwie. Większość właściwych organów państw członkowskich w okresie sprawozdawczym nie kontaktowało się ze swoimi odpowiednikami w innym państwie członkowskim, natomiast kilka z nich kontaktowało się 5–20 razy.

Organem odpowiedzialnym za wydanie pozwolenia na wywóz, tj. „właściwym organem", w większości przypadków – choć nie we wszystkich – jest krajowe Ministerstwo Kultury. Około jedna czwarta państw członkowskich, które udzieliły odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu, powierzyła to zadanie więcej niż jednej służbie specjalizującej się w ochronie dziedzictwa narodowego, czasami w zależności od kategorii, do której należy dane dobro kultury, takiej jak przedmioty archeologiczne, archiwa historyczne itp. W dwóch państwach członkowskich o strukturze federalnej służby te są zdecentralizowane. Kilka państw członkowskich w wydawanie pozwoleń na wywóz angażuje również inne podmioty publiczne posiadające stosowną wiedzę fachową, takie jak biblioteka narodowa, muzeum narodowe lub ich departamenty środowiska.

Jeżeli chodzi o współpracę między organami celnymi i właściwymi organami w tym samym państwie członkowskim, większość państw członkowskich potwierdza, że ich organy krajowe zaangażowane w wykonywanie rozporządzenia współpracują w sposób wystarczający i skuteczny, chociaż siedem państw uważa, że nadal istnieje możliwość poprawy. Znacząca liczba państw członkowskich zgłosiła, że podjęła kroki mające na celu usprawnienie takiej współpracy między organami krajowymi, takie jak podpisanie protokołów ustaleń, organizacja regularnych wspólnych posiedzeń lub opracowanie wspólnych przewodników referencyjnych bądź krajowych wytycznych proceduralnych, które można wykorzystać lub które były wykorzystywane również podczas sesji szkoleniowych dla urzędników właściwych krajowych agencji/organów.

Jeżeli chodzi o współpracę z innymi służbami lub organami krajowymi, w około połowie państw członkowskich zawarto pisemne porozumienia o współpracy z krajową policją, innymi organami ścigania, prokuraturą itp.

Niektóre organy celne lub właściwe organy państw członkowskich nawiązały współpracę również z organami w państwach trzecich lub z organizacjami i organami międzynarodowymi działającymi w dziedzinie zwalczania nielegalnego handlu dobrami kultury, takimi jak Interpol, Światowa Organizacja Celna (WCO), Europol itp.

Organy celne 16 państw członkowskich, wraz z innymi organami lub organizacjami, zorganizowały wspólne ukierunkowane działania przeciwko nielegalnemu handlowi, takie jak operacje Pandora I (przeprowadzona w listopadzie 2016 r.) i Pandora II (przeprowadzona w listopadzie 2017 r.) we współpracy z Interpolem, Europolem, UNESCO i Światową Organizacją Celną oraz wspólne operacje Colosseum i Odysseus we współpracy z Regionalnym Biurem Łącznikowym ds. Wywiadu na Europę Zachodnią Światowej Organizacji Celnej, Interpolem, Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dyrekcją Generalną ds. Podatków i Unii Celnej (TAXUD) Komisji Europejskiej,

Międzynarodową Radą Muzeów, włoskim Ministerstwem Dziedzictwa Kulturowego i włoską policją podatkową „Guardia di Finanza", lub uczestniczyły w takich działaniach.

W przypadku gdy organy celne wykryją podejrzaną przesyłkę, kroki, jakie zazwyczaj podejmują, obejmują zatrzymanie przedmiotu i skontaktowanie się z właściwym organem, który w większości przypadków wraz z policją i prokuraturą wszczyna postępowanie w sprawie możliwego naruszenia prawa. Jeżeli potwierdzone zostanie, że dobro kultury nie może zostać wywiezione, konfiskują je (w niektórych przypadkach decyzję w tej sprawie podejmuje właściwy organ państwa członkowskiego).

4.13 Zasoby materialne i ludzkie

W okresie sprawozdawczym potrzeby kadrowe i zapotrzebowanie na zasoby niezbędne do wykonania rozporządzenia utrzymały się na stałym poziomie w większości państw członkowskich. Kilka państw członkowskich do wydawania pozwoleń na wywóz potrzebuje nieco większej liczby ekspertów w dziedzinie kultury – chociaż czasami trudno jest ocenić, czy zwiększone zapotrzebowanie jest związane z wnioskami o wydanie unijnych czy też krajowych pozwoleń na wywóz – natomiast dwa państwa członkowskie przekazujące informacje zwrotne uważają, że ich służby stale borykają się z problemem braków kadrowych.

5. WNIOSKI I NIEROZWIĄZANE KWESTIE

Na podstawie informacji zwrotnej otrzymanej od państw członkowskich w odniesieniu do okresu sprawozdawczego obejmującego lata 2014–2017 wydaje się, że pod względem osiągnięcia celów wyniki uzyskane w ramach wdrażania rozporządzenia są dobre i rozporządzenie to jest postrzegane jako istotny instrument prawny służący zapewnieniu ochrony dziedzictwa kulturowego państw członkowskich.

Współpracę między organami odpowiedzialnymi za stosowanie rozporządzenia w całej Unii uznano za potencjalny aspekt, w którym można poprawić wdrażanie rozporządzenia. Możliwe działania, które mogą podjąć państwa członkowskie w tym zakresie, obejmują organizowanie sesji szkoleniowych, wymianę informacji, udział we wspólnych operacjach i udzielanie pomocy w identyfikacji pochodzenia i statusu prawnego dóbr kultury.

W odpowiedzi na wezwanie państw członkowskich do wypracowania zbioru najlepszych praktyk (zob. sekcja 6.3 poprzedniego sprawozdania w sprawie wdrożenia rozporządzenia (WE) nr 116/2009[13]) w ramach programu „Cła 2020" utworzono grupę projektową, której celem jest badanie obecnego stanu wdrożenia rozporządzenia w państwach członkowskich i określenie najlepszych praktyk w zakresie kontrolowania dóbr kultury zarówno na szczeblu właściwego organu (kontrola pochodzenia w celu wydania pozwolenia), jak i na szczeblu organu celnego (kontrola przesyłek przy wywozie i weryfikacja pozwoleń na wywóz).

Jeżeli chodzi o propagowanie jednolitej wykładni kategorii określonych w załączniku I do rozporządzenia, trwają rozmowy na poziomie grupy ekspertów. Przyjęcie rozporządzenia (UE) 2019/880 uznano za pozytywną zmianę, ponieważ zawarte w nim wyjaśnienia

[13] COM(2015) 144 final z 1.4.2015.

dotyczące klasyfikacji ikon liturgicznych jako części zabytków zagwarantują niezbędną pewność prawa.

Państwa członkowskie bardziej niż kiedykolwiek potwierdzają ponadto konieczność przejścia z systemu pozwoleń na wywóz w formie papierowej na elektroniczny system bez dokumentacji w formie papierowej. Ich zdaniem ułatwi to wydawanie i kontrolowanie pozwoleń na wywóz, umożliwi lepsze monitorowanie ich wykorzystania i przyczyni się do lepszej współpracy między administracjami państw członkowskich odpowiedzialnymi za wykonywanie rozporządzenia. W rozporządzeniu (UE) 2019/880 w sprawie wprowadzania i przywozu dóbr kultury przewidziano opracowanie takiego scentralizowanego systemu elektronicznego służącego do wydawania pozwoleń na przywóz i składania oświadczeń importerów organom celnym. Podczas jego opracowywania należy wziąć pod uwagę możliwość uwzględnienia również zarządzania pozwoleniami na wywóz.

6. ZAŁĄCZNIKI

Tabela 1. Pozwolenia standardowe wydane przez państwa członkowskie*

	Rok				2014–2017	Udział w łącznej liczbie w %
	2014	2015	2016	2017		
BE	410	389	355	346	1 500	2,13 %
BG	0	3	8	3	14	0,02 %
CZ	24	7	80	101	212	0,30 %
DK (3)						
DE	1 201	1 311	1 332	1 161	5 005	7,11 %
EE	0	0	2	4	6	0,01 %
IE	14	18	6	7	45	0,06 %
EL	1	2	2	2	7	0,01 %
ES	731	834	822	779	3 166	4,50 %
FR	3 102	2 925	2 968		8 995	12,77 %
HR	17	20	16	24	77	0,11 %
IT (1)	566	635	559		1 760	2,50 %
CY	3	3	2	3	11	0,02 %
LV	0	0	2	1	3	0,00 %
LT	0	9		0	9	0,01 %
LU	2	11	7	2	22	0,03 %
HU	6	28	55	30	119	0,17 %
MT	23	26	20	33	102	0,14 %
NL	214	317	314	398	1 243	1,76 %
AT	525	543	808	690	2 566	3,64 %
PL	121	81	81	8	291	0,41 %
PT (2)	229	230	280	358	1 097	1,56 %
RO (3)						
SI	5	3	4	8	20	0,03 %
SK	1	2	1		4	0,01 %
FI	0	10	6	3	19	0,03 %
SE	265	99	226	137	727	1,03 %
UK	12 642	11 553	10 746	8 472	43 413	61,64 %
Ogółem	**20 102**	**19 059**	**18 702**	**12 570**	**70 433**	**100,00 %**

(*) Jedno pozwolenie może obejmować kilka dóbr kultury; liczby odnoszą się zarówno do wywozu ostatecznego, jak i czasowego.
(1) 2014 r.: 242 – wywóz ostateczny, 324 – wywóz czasowy, 2015 r.: 364 – wywóz ostateczny, 271 – wywóz czasowy, 2016 r.: 307 – wywóz ostateczny, 252 – wywóz czasowy.
(2) 2014 r.: 3 zastąpione; 2015 r.: 4 unieważnione.
(3) Nie dostarczono danych statystycznych.

Tabela 2. Szczególne pozwolenia otwarte znajdujące się w obiegu

	Rok				2014–2017	Udział w łącznej liczbie w %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	2	109	111	7,77 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	12	5	1		18	1,26 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	70	167	189	212	638	44,68 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	6	7	4	29	2,03 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	1	0	1	1	3	0,21 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	67	238	141	183	629	44,05 %
Ogółem	**162**	**416**	**341**	**509**	**1 428**	**100,00 %**

(1) Nie dostarczono danych statystycznych.

Tabela 3. Ogólne pozwolenia otwarte znajdujące się w obiegu

	Rok				214–217	Udział w łącznej liczbie w %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	1	5	0	3	9	0,60 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	145	244	389	25,92 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	6	4	3	4	17	1,13 %
ES	177	199	226	201	803	53,50 %
FR	0	0	0	0	0	0,00 %
HR	1	0	1	3	5	0,33 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	1	1	0	0	2	0,13 %
LV	0	0	0	4	4	0,27 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	29	29	36	30	124	8,26 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	21	40	40	40	141	9,39 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	7	7	0,47 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Ogółem	**236**	**278**	**451**	**536**	**1 501**	**100,00 %**

(1) Nie dostarczono danych statystycznych.

Tabela 4. Odrzucone wnioski o wydanie pozwolenia standardowego

	Rok				2014–2017	Udział w łącznej liczbie w %
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	1	1	0,21 %
DK (3)					0	0,00 %
DE	0	0	0	2	2	0,43 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	1	1	0	5	1,07 %
ES	70	58	45	0	173	37,12 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT (2)	75	50	87		212	45,49 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	5	5	1,07 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	1	0	2	0	3	0,64 %
MT	2	0	4	0	6	1,29 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	1	0	1	2	0,43 %
PL	0	1	0	0	1	0,21 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (3)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	1	1	1	3	0,64 %
SE	1	0	0	0	1	0,21 %
UK	13	17	6	16	52	11,16 %
Ogółem	**165**	**129**	**146**	**26**	**466**	**100,00 %**

(1) Brak dostępnych informacji za lata 2014, 2015, 2016.
(2) Odmowa wydania zaświadczeń o dopuszczeniu do swobodnego obrotu.
(3) Nie dostarczono danych statystycznych.

Tabela 5. Wykryte przesyłki niezgodne z przepisami

	Rok				2014–2017	Udział w łącznej liczbie (w %)
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	1	1	0	2	1,21 %
DK (2)					0	0,00 %
DE	0	0	0	3	3	1,82 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	0	0	0	3	1,82 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	9	5	5		19	11,52 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	64	38	16		118	71,52 %
MT	0	1	3	2	6	3,64 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	3	3	1,82 %
PL	0	0	0	0	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (2)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	1	4	0	6	11	6,67 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Ogółem	**77**	**49**	**25**	**14**	**165**	**100,00 %**

(1) Brak dostępnych informacji za lata 2014, 2015 i 2016.
(2) Nie dostarczono żadnych danych statystycznych.

Tabela 6. Pozwolenia standardowe wydane przez państwa członkowskie w porównaniu z pozwoleniami standardowymi, których wydania odmówiono, i wykrytymi przesyłkami niezgodnymi z przepisami

	2011–2013		**2014–2017**	
Wydane standardowe pozwolenia na wywóz	69 895		70 433	
Odrzucone wnioski o wydanie standardowych pozwoleń na wywóz	318	0,45 %	466	0,66 %
Wykryte przesyłki niezgodne z przepisami	147	0,21 %	165	0,23 %