

Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg

2. juli 2013

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (omarbejdning)
KOM(2013) 311

1. Resume

Kommissionen har den 30. maj 2013 fremlagt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område. Der er tale om en omarbejdning af et eksisterende direktiv (93/7/EØF).

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om harmonisering af lovgivning vedrørende det indre markeds funktion og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure. Baggrunden for forslaget er, at Kommissionen gennem en række evalueringer har konstateret, at direktivet har haft begrænset effektivitet i forhold til at sikre tilbagelevering af ulovligt udførte kulturgoder.

Kommissionen har derfor fremsat det foreliggende forslag til ændring af direktivet, der navnlig betyder, at en række indsnævringer mht. de genstande, som kan omfattes af direktivet, bortfalder; at fristen for at anlægge sag med krav om tilbagelevering udvides fra ét til tre år efter, at den medlemsstat, der gør krav på genstanden, blev opmærksom på dens opholdssted; samt at kravene til "nødvendig agtpågivenhed" hos besidder strammes, hvis der skal kunne opnås erstatning for konfiskerede genstande.

Forslaget forventes at skulle forhandles i Rådets arbejdsgruppe for kultur i efteråret 2013. En vedtagelse af forslaget vil kunne medføre behov for ændringer i dansk ret; umiddelbart vil ændringer dog kunne gennemføres via bekendtgørelse i medfør af bemyndigelse til kulturministeren i den eksisterende implementeringslov.

2. Baggrund

Kommissionen har den 30. maj 2013 fremlagt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område. Der er tale om en omarbejdning af et eksisterende direktiv om tilbagelevering af kulturgoder (93/7/EØF).

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 om harmonisering af lovgivning vedrørende det indre markeds funktion og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Forslaget forventes præsenteret for Rådets arbejdsgruppe om kultur den 12. juli 2013 og underkastet første egentlige drøftelse i samme

arbejdsgruppe i september 2013. Videre tidsplan foreligger ikke på nuværende tidspunkt.

Kommissionen har gennem en række evalueringer kunnet konstatere, at direktivet om tilbagelevering af kulturgoder, har haft en begrænset effekt med hensyn til at opnå, at ulovligt fjernede kulturgenstande er leveret tilbage.

Evalueringerne har peget på en række årsager til dette:

- Betingelserne for at genstande kan klassificeres som "nationale skatte" og dermed være omfattet af direktivet.
- Den korte frist for adgang til at anlægge sag om tilbagelevering.
- Omkostningerne til erstatning.

I forbindelse med evalueringerne har man desuden konstateret, at der er behov for at forbedre det administrative samarbejde i forbindelse med implementering af direktivet.

På denne baggrund har Kommissionen fremsat ovenstående forslag til omarbejdning af direktivet om tilbagelevering af kulturgoder.

3. Formål og indhold

I forslaget til omarbejdning af direktivet om tilbagelevering af kulturgoder indgår en række ændringer, der skal sikre, at direktivet opnår større effekt med henblik på at opnå, at ulovligt fjernede kulturgenstande tilbageleveres.

Det drejer sig om:

En ændring af definition på "kulturgode" i direktivets betydning. Fremover omfatter direktivet genstande, som efter national lovgivning eller administrative procedurer er klassificeret som "nationale skatte", som anført i TEUF artikel 36. Et bilag til direktivet, der begrænser, hvilke kategorier af genstande, der kan klassificeres som sådan, bortfalder.

En forpligtelse for medlemsstaterne til at anvende informationssystemet for det indre marked (IMI). De relevante myndigheder i medlemsstaterne skal efter ændringsforslaget anvende IMI i deres indbyrdes samarbejde og samråd i forbindelse med gennemførelsen af direktivet. Hensigten er at lette det administrative samarbejde.

En ændring af fristen for påvisningen af, at en fundet genstand er et kulturgode. Efter det nuværende direktiv har den medlemsstat, der ansøger om tilbagelevering, to måneder til at påvise, at en funden genstand er et kulturgode i direktivets betydning.

Fristen regnes fra det tidspunkt, hvor ansøgeren har modtaget meddelelse om, at den er fundet i en anden medlemsstat. Direktivet fastslår, at det gør det lettere for en ansøgende medlemsstat at bevise i en retssag, at en genstand er et kulturgode,

såfremt denne frist overholdes. Såfremt fristen overholdes er det land, hvori genstanden befinder sig, endvidere forpligtet til at træffe foranstaltninger med henblik på den fysiske bevaring af kulturgodet og med henblik på, at kulturgodet ikke unddrages tilbageleveringsproceduren.

Med ændringsforslaget udvides den pågældende frist til fem måneder.

En ændring af fristen for at anlægge sag om tilbagelevering. Fristen er i dag ét år efter, at den ansøgende medlemsstats myndigheder fik kendskab til kulturgodets opholdssted og besidderens identitet. Fristen udvides med ændringen til tre år.

En ændring af vilkårene for at opnå erstatning ved tilbagelevering. I dag tilkendes besidderen en "rimelig" erstatning, såfremt domstolen overbevises om, at besidderen har udvist den nødvendige agtpågivenhed. Med ændringen strammes formuleringen, så besidderen skal bevise, at der er udvist den nødvendige agtpågivenhed.

Der fastlægges endvidere en række kriterier for "nødvendig agtpågivenhed", inspireret af de kriterier, der er fastsat i den såkaldte UNIDROIT-konvention fra 1995 (UNESCO's konvention om ulovligt udførte kulturgoder, som Danmark har ratificeret i 2010). Det drejer sig f.eks. om at sikre sig korrekte udførselstilladelser, dokumentation for genstandens proveniens, ved at foretage søgninger i relevante registre over stjalne kulturgoder mv.

Med ændringsforslaget vil der endvidere ske evaluering af direktivet hvert femte år, frem for i dag hver tredje år.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen konstaterer, at det indre marked hører under Unionens og medlemsstaterne fælles kompetence, og at nærhedsprincippet derfor gælder.

Kommissionen konstaterer også, at den tværnationale dimension, der gør sig gældende ved ulovlig udførsel af kulturgoder, betyder, at det er Unionen, der bedst er i stand til at gribe ind og sørge for, at kulturgoder, som er blevet udført på ulovlig vis og befinder sig på en anden medlemsstats område, leveres tilbage. Uden fælles regler og procedurer ville en besidder, som er vidende om, at kulturgodet er udført af en medlemsstat på ulovlig vis, kunne bosætte sig i en anden medlemsstat uden at risikere at miste den pågældende genstand. Medlemsstaterne ville således ikke på passende vis kunne virkeliggøre målet med direktivforslaget, der kræver handling på EU-plan.

Regeringen er enig i, at formålet om bekæmpelse af ulovlig udførelse af kulturgodt fra en medlemsstat til en anden bedst kan gennemføres via handling på EU-plan og at nærhedsprincippet som sådan er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Rådets direktiv af 15. marts 1993 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (93/7/EØF) er implementeret i dansk ret ved lov om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra et EU-medlemslands område m.v. (lov nr. 1104 af 22. december 1993).

Ved en senere ændring af ovenstående lov (lov nr. 422 af 10. juni 1997) er kulturministeren bemyndiget til at fastsætte regler med henblik på anvendelse eller gennemførelse af EF-direktiver eller EF-forordninger vedrørende ændring af direktivet. I medfør af denne bemyndigelsesbestemmelse er udstedt to bekendtgørelser (BEK nr. 1064 af 18. december 1997 og BEK nr. 956 af 28. november 2002) i forbindelse med ændringer/præciseringer af retsgrundlaget.

7. Konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk regulering på området. Jf. afsnit 6. kan sådanne ændringer dog som udgangspunkt ske via bekendtgørelse i henhold til bemyndigelsesbestemmelsen i den danske implementeringslov vedrørende direktivet om tilbagelevering af kulturgoder.

Forslaget har ingen væsentlige statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget.

Forslaget skønnes ikke at have væsentlige samfundsøkonomiske konsekvenser.

Afhængigt af den endelige udformning af forslaget kan en vedtagelse medføre mindre administrative konsekvenser for virksomheder og offentlige institutioner (f.eks. museer), der handler med eller køber kulturgenstande.

8. Høring

Forslaget har været sendt i høring i regeringens EU-specialudvalg for kulturpolitiske spørgsmål med frist 1. juli 2013. Høringen gav ikke anledning til bemærkninger.

Forslaget vil blive udsendt i høring til følgende organisationer og institutioner med frist den 1. oktober 2013:

- Advokatrådet
- Auktionslederforeningen
- Bruun Rasmussens Auktioner
- Dansk Kunst og Antikvitethandler Union
- Dansk Retspolitisk Forening
- Danske Advokater
- Datatilsynet
- Den Danske Antikvarboghandlerforening
- Den Danske Dommerforening
- Dommerfuldmægtigforeningen
- Domstolsstyrelsen

- Forbrugerrådet
- Gallerisammenslutningen
- Høiland Auktioner
- Institut for Menneskerettigheder
- Kulturstyrelsen
- Kulturværdiudvalget
- Lauritz.com
- Organisationen Danske Museer
- Retssikkerhedsfonden
- Sotheby's Auktioner (København)
- UNESCOs Nationalkommission,
- Østre Landsret, Vestre Landsret og samtlige byretter

Der vil blive fremsendt et supplerende notat om resultatet af høringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark finder det vigtigt at bekæmpe handel med stjalne kulturgenstande og genstande fra ulovlige arkæologiske udgravninger, og bakker op om bestræbelsen på at sikre, at direktivet om tilbagelevering af kulturgoder opnår sin tilsigtede virkning.

Ulovlig fjernelse af kulturgenstande generelt er en stor skadevolder i forhold til den europæiske kulturarv som sådan. Det er ikke vurderingen, at ulovlig fjernelse af kulturgenstande fra dansk jord er noget stort problem, sammenlignet med det omfang, problemerne kan have i andre EU-lande. Det skal dog bemærkes, at sager også forekommer i Danmark.

Det er samtidig regeringens opfattelse, at reguleringen af området ikke må have en form, så den gør lovlig handel med kulturgenstande umulig. Det er helt legitimt for såvel institutioner som privatpersoner at handle med eller samle på kulturgenstande, så længe det foregår under overholdelse af nationale lovgivninger og internationale regelsæt.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.