



Bruxelles, den 13.12.2022
COM(2022) 800 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om EU-handlingsplanen for bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgoder

1. Indledning

Ulovlig handel med kulturgenstande er en indbringende forretning for den organiserede kriminalitet og i nogle tilfælde for stridende parter og terrorister¹. Dette skyldes navnlig den lave risiko for afsløring, den potentielle høje fortjeneste og den attraktive størrelse af de lovlige² og ulovlige markeder, der er drevet af en stabil til stigende global efterspørgsel fra samlere, investorer og museer³.

Interpol har beslaglagt mere end 850 000 kunstgenstande globalt i 2020, og halvdelen af dem er beslaglagt i Europa⁴. Siden 2016 har den årlige globale Operation Pandora ført til 407 anholdelser og inddrivelsen af 147 050 kulturgenstande⁵. Disse tal vidner om et mere omfattende problem for så vidt som det reelle omfang af ulovlig handel med kulturgenstande sandsynligvis er meget større, da et stort antal af sager aldrig afsløres⁶.

Kulturgenstande er ofte af stor kulturel, kunstnerisk, historisk og videnskabelig betydning. **Ulovlig handel med kulturgenstande kan derfor have katastrofale og varige konsekvenser for kulturarven i og uden for EU.** Den ulovlige handel ødelægger dele af vores fælles hukommelse og berøver menneskeheden for udsagn om dens historie. Krise- og konfliktområder er særligt udsatte. Dette viser sig f.eks. i Nær- og Mellemøsten (såsom i Syrien, Irak eller Libyen) og senest i Ukraine.

Håndteringen af dette komplekse kriminelle fænomen, som i sagens natur er tværnationalt, kræver en **måltrettet indsats på EU-niveau** som fastsat i strategien for EU's sikkerhedsunion 2020-2025⁷ og EU-strategien til bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025⁸. Kommissionen fremlægger derfor en **handlingsplan**. Den har til formål at maksimere potentialet i de eksisterende

¹ Se f.eks. FN's Sikkerhedsråds resolution 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) og 2617 (2021) og G20-kulturministrenes Rom-erklæring af 30. juli 2021.

² I 2021 blev det "lovlige" kunst- og antikvitetsmarked vurderet til 65 mia. USD globalt, hvilket er en stigning på 29 % i sammenligning med 2020 og højere end niveauet før pandemien, se Clare McAndrew, The Art Market 2022 – An Art Basel & UBS Report.

³ Jf. Europols vurdering fra 2021 "Serious and Organised Crime Threat Assessment".

⁴ Interpols rapport, "Assessing Crimes Against Cultural Property 2020".

⁵ En operationel del af den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT). Se <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/total-of-52-arrests-in-operation-across-28-countries-targeting-trafficking-in-cultural-goods>.

⁶ Se Europa-Kommissionens endelige rapport fra 2019, "Illicit trade in cultural goods in Europe - Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the combat against the trade", s. 81, 159 og 160.

⁷ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om strategien for EU's sikkerhedsunion (COM(2020) 605 final).

⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EU-strategien for bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025 (COM(2021) 170 final).

EU-aktioner, fremhæve områder, som kræver en yderligere indsats og angive, hvordan de tilbageværende udfordringer tackles.

2. Et komplekst fænomen, som kræver en målrettet indsats

De tre primære ulovlige aktiviteter forbundet med ulovlig handel med kulturgenstande er (1.) tyveri og røveri, (2.) plyndring (den ulovlige fjernelse af gamle klenodier fra arkæologiske fundsteder, bygninger eller monumenter⁹) og (3.) forfalskning af kulturgenstande. Andre relaterede forbrydelser omfatter svig, bortskaffelse af stjalne varer (hæleri), smugling eller korruption. Udover ulovlig handel kan kriminelle endda misbruge lovligt erhvervede kulturgenstande til hvidvask af penge, unddragelse af sanktioner¹⁰, skattesvig eller finansiering af terrorisme.

Forbrydelser relateret til kulturgenstande har særlige kendetegn, der adskiller dem fra andre ulovlige aktiviteter. En kulturgenstands identitet, ægthed, findestedet¹¹, oprindelse¹² og retlige status er sjældent synligt med det samme og kræver ofte specifik sagkundskab. For det andet er offentlige og private samlinger, monumenter og udgravninger sårbare over for tyveri og plyndring, særligt i konflikt- og krisesituationer. Desuden er uregistrerede kulturgenstande, særligt fra udgravninger eller ukatalogiserede samlinger, svære at opdage og spore, når de er blevet udsat for ulovlig handel. For det tredje er markedet for kulturgenstande kendetegnet ved visse sårbarheder, som kriminelle finder attraktive. Disse omfatter accept af anonymitet og hemmeligholdelse¹³, prissubjektivitet og -volatilitet og muligheden for at anvende genstandene til at opbevare eller flytte betydelige pengebeløb¹⁴. Kriminelle drager endvidere fordel af en generel mangel på bevidsthed om den skade, som ulovlig handel med kulturgenstande kan forårsage¹⁵.

Herudover har kriminelle nydt godt af den øgede tilgængelighed af onlinesalgskanaler til at udvide deres kundebase på de lovlige og ulovlige markeder. Dette udgør en yderligere udfordring for de retshåndhævende myndigheder¹⁶ som følge af den mængde af kulturgenstande, der skal kontrolleres, datakryptering og antallet af jurisdiktioner, som potentielt er involveret.

⁹ Dette omfatter udplyndring, dvs. plyndring i forbindelse med krig, hvilket er en krigsforbrydelse ifølge humanitær folkeretlig sædvaneret. Se https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule52.

¹⁰ Jf. f.eks. en rapport fra det amerikanske senat, underudvalget om efterforskning (Permanent Subcommittee on Investigations) og udvalget om indenrigspolitiske sikkerhedsspørgsmål og regeringsanliggender (Committee on Homeland Security and Governmental Affairs), "The Art Industry and U.S. Policies that Undermine Sanctions Staff Report Permanent Subcommittee on Investigations United States Senate", 2020.

¹¹ En genstands in situ-lokalisering på tidspunktet for dens arkæologiske fund.

¹² Detaljerede oplysninger om en genstands opbevaring fra oprindelse til nuværende lokalisering.

¹³ Såsom kontantbetalinger, køberes anonymitet og anvendelsen af skuffeselskaber og freeports.

¹⁴ Se. f.eks. med hensyn til kunstmarkedets sårbarheder over for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), La lettre d'information de TRACFIN, nr. 16, juni 2018.

¹⁵ Se den rapport, der er nævnt i fodnote 7, s. 70, 81 og 158.

¹⁶ Hvis ikke det er yderligere præciseret, henviser begrebet retshåndhævende myndigheder som anvendt i dette dokument til politi, toldvæsen, grænsekontrol og andre relevante myndigheder, som udfører opgaver i forbindelse med forebyggelsen, efterforskningen, afsløringen eller retsforfølgningen af strafbare handlinger.

Endvidere konstaterer de retshåndhævende myndigheder, at **de grupper af organiseret kriminalitet, som er aktive inden for ulovlig handel med kulturgenstande, er mere sofistikerede** i sammenligning med andre former for organiserede formueforbrydelser. Kriminelle opererer bevidst på tværs af grænserne for at maksimere deres fortjeneste, sløre deres spor, undgå pågribelse og forfalske de handlede kulturgenstandes oprindelse eller findested.

Efterforskninger af sager vedrørende ulovlig handel med kulturgenstande er derfor komplekse. De kræver specifik sagkundskab om kulturgenstande, et højt antal involverede myndigheder (såsom politi, toldvæsen, grænsevagter, kulturministerier, finansielle efterretningsenheder og retsvæsen) og involverer ofte flere forskellige jurisdiktioner som følge af mange sagers grænseoverskridende karakter.

3. En EU-handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgoder

I overensstemmelse med anbefalingerne om at optrappe den globale indsats mod ulovlig handel med kulturgoder inden for forskellige områder¹⁷ har denne handlingsplan til formål effektivt at **afskrække kriminelle**, at imødegå skiftende trusler mod sikkerheden og **at beskytte kulturarven**¹⁸. Handlingsplanen har fokus på fire strategiske målsætninger med henblik på en effektiv og omfattende indsats:

- I. forbedre markedsdeltageres og kulturarvsinstitutioners forebyggelse og afsløring af forbrydelser
- II. styrke de retshåndhævende myndigheders og retsvæsenets kapacitet
- III. fremme internationalt samarbejde
- IV. opnå støtte fra andre centrale interessenter til beskyttelse af kulturgenstande mod kriminalitet.

I handlingsplanen anvendes en bred definition af kulturgenstande, som omfatter genstande af historisk, kunstnerisk, videnskabelig eller etnologisk interesse som nævnt i UNESCO-

¹⁷ Se navnlig FN's Sikkerhedsråds resolution 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) og 2617 (2021), FN's Generalforsamlings resolution A/RES/69/196 (International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences), rapport fra konferencen mellem parterne til FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet på sin 10. samling, UNTOC COP/2020/10 resolution 10/7, UNESCO-konventionen om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande af 1970, UNIDROIT-konventionen om stjalne eller ulovligt eksporterede kulturgenstande af 1995, G20-kulturministrenes Rom-erklæring af 30. juli 2021, Interpols rapport "Assessing Crimes Against Cultural Property 2020", "The Safety and Security of Cultural Heritage in Zones of War or Instability" offentliggjort under Den Nordatlantiske Traktats Organisations (NATO) Science for Peace and Security series 2021 og erklæringen fra UNESCO's verdenskonference om kulturpolitikker og bæredygtig udvikling – MONDIACULT 2022.

¹⁸ Se også FN's Generalforsamlings resolution A/RES/69/196.

konventionen om midlerne til at forbyde og forhindre ulovlig import, eksport og ejendomsoverdragelse af kulturgenstande af 1970 (herefter "UNESCO-konventionen af 1970")¹⁹.

3.1. Markedsdeltageres og kulturarvsinstitutioners forebyggelse og afsløring af ulovlig handel med kulturgenstande

Deltagere på markedet for kulturgenstande²⁰, samlere og kulturarvsinstitutioner har gode forudsætninger for at bidrage med at forebygge og afsløre kriminalitet med tilknytning til kulturgenstande, da de løber en særlig risiko for at komme i kontakt med ulovligt handlede kulturgenstande eller at blive ofre for en formueforbrydelse. Det er vigtigt, at disse interessenter har kendskab til den gældende lovgivning og andre ikke-lovgivningsmæssige redskaber, der har til formål at forebygge og afsløre sådanne forbrydelser²¹. Kommissionen er i regelmæssig dialog med kulturarvsinstitutioner, særlig gennem ekspertgruppen vedrørende kulturarv²². Kommissionen har også samarbejdet med UNESCO for at øge kunstmarkedets og kulturarvsinstitutionernes forståelse af due diligence og etiske regler²³. UNESCO arbejder i øjeblikket på at revidere den internationale kodeks for forhandlere af kulturgenstande med henblik på at imødegå de udfordringer, der er opstået siden vedtagelsen i 1999, samt at styrke og præcisere de etiske principper, der bør gælde for kunstmarkedet.

Da ulovlig handel med kulturgenstande typisk er en grænseoverskridende forbrydelse, spiller EU's handelslovgivning en vigtig rolle i sådanne sagers forebyggelse og afsløring. Eksport af kulturgenstande fra Unionens toldområde er omfattet af et krav om eksportlicens for at sikre, at eksporten underkastes ensartet kontrol ved EU's ydre grænser²⁴. Import af kulturgenstande er omfattet af forordning (EU) 2019/880. Den forbyder import af ulovligt eksporterede kulturgenstande fra et tredjeland og stiller krav om importlicens eller importørerklæring ved

¹⁹ Artikel 1 i UNESCO-konventionen af 1970.

²⁰ Herunder forskellige deltagere involveret i transaktioner på kunstmarkedet, såsom købere, gallerier, auktionshuse, yderligere forhandlere af kulturgenstande (herunder onlinesalgsplatforme), freeports, kunstopbevaringsfaciliteter, eksperter inden for kulturgenstande, virksomheder involveret i finansieringen af transaktioner med kulturgenstande samt bogholdere, revisorer, skatterådgivere og jurister involveret i transaktioner med kulturgenstande.

²¹ Kunstmarkeder og kulturinstitutioner er omfattet af regler og andre normer vedrørende due diligence, fornøden omhu eller rapportering vedrørende kunder, kulturgenstandes oprindelse eller transaktioner. Disse regler og normer stammer fra markedspraksis, adfærdskodekser (som f.eks. UNESCO's etiske kodeks for forhandlere af kulturgenstande eller Det Internationale Museumsråds etiske kodeks), retspraksis eller lovgivning (såsom direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme som ændret ved direktiv (EU) 2018/843 (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/60/EU af 15. maj 2014 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (EUT L 159 af 28.5.2014, s. 1) eller nationale krav om registrering af salg).

²² <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3204>.

²³ Se for nærmere oplysninger herom: <https://en.unesco.org/fighttrafficking/eu-cooperation>.

²⁴ Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 af 18. december 2008 om udførsel af kulturgoder (EUT L 39 af 10.2.2009, s. 1) og Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1081/2012 af 9. november 2012 til Rådets forordning (EF) nr. 116/2009 om udførsel af kulturgoder (EUT L 324 af 22.11.2012, s. 1).

import af visse kulturgenstande til Unionen. Forordningen indfører endvidere et centraliseret elektronisk system til opbevaring og udveksling af oplysninger mellem medlemsstater og til gennemførelse af aktørernes importformaliteter. Dette system tages i brug inden juni 2025²⁵. Det er papirløst og vil sikre sammenkoblingen mellem relevante told- og kulturmyndigheder og eksisterende databaser. Det har endvidere potentiale til at nedbringe antallet af sager om dokumentforfalskning og fjerner behovet for at kontrollere ægtheden af papirbaserede licenser. Kommissionen overvejer endvidere en fremtidig udvidelse af dette system til eksportlicenser i henhold til forordning (EF) nr. 116/2009. Lovgivningen om import og eksport af kulturgenstande suppleres af direktiv 2014/60/EU om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område²⁶.

For yderligere at strømline gennemførelsen af EU's import- og eksportlovgivning har Kommissionen regelmæssige drøftelser med medlemsstaternes told- og kulturmyndigheder gennem ekspertgruppen om toldspørgsmål vedrørende kulturgenstande, udvalget om kulturgoder oprettet ved forordning (EF) nr. 116/2009 og forordning (EU) 2019/880 og projektgruppen om digitaliseringen af kulturgenstande.

Imidlertid kan undersøgelsen og kontrollen af handelen med kulturgenstande variere meget på det indre marked²⁷. Dette efterlader betydelige smuthuller, hvor kriminelle kan skjule deres spor og tilsløre oprindelsen af en genstand. I overensstemmelse med UNESCO's konvention fra 1970²⁸ og som anført af de hørte retshåndhævende myndigheder kan foranstaltninger, der øger sporbarheden²⁹ af overdragelsen af ejendomsretten til kulturgenstande på det indre marked, i høj grad bidrage til at afsløre sager om handel og afskrække kriminelle fra at infiltrere markedet for kulturgenstande. Det ville endvidere forbedre den i direktiv 2014/60/EU fastsatte tilbageleveringsmekanisme, hvis oprindelsen af de kulturgenstande, som er omfattet af direktivet, fastslås³⁰. Mange medlemsstater har allerede indført salgsregistre for kategorier af kulturgenstande. Gennemførelse af lignende foranstaltninger i hele EU vil bidrage til at styrke

²⁵ Se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/880 af 17. april 2019 om indførsel og import af kulturgenstande suppleret af Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2021/1079 af 24. juni 2021. Hvad angår Syrien og Irak se artikel 3 i Rådets forordning (EF) nr. 1210/2003 af 7. juli 2003 om visse specifikke restriktioner i de økonomiske og finansielle forbindelser med Irak og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2465/96 (EUT L 169 af 8.7.2003, s. 6) og artikel 11c i forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien som ændret den 13. december 2013 ved forordning 1332/2013 (EUT L 16 af 19.1.2012, s. 1).

²⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/60/EU af 15. maj 2014 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område (EUT L 159 af 28.5.2014, s. 1).

²⁷ Uden for de områder, som er harmoniseret af EU-lovgivning som f.eks. direktiv (EU) 2015/849, direktiv 2014/60/EU eller nationale krav om registrering af salg.

²⁸ Artikel 10, stk. 1.

²⁹ Hvad angår støtte til foranstaltninger vedrørende øget sporbarhed, se tiltag under den strategiske målsætning nr. 2.

³⁰ Se første rapport om anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/60/EU af 15. maj 2014 om tilbagelevering af kulturgoder, som ulovligt er fjernet fra en medlemsstats område, og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012 (omarbejdning) (COM(2021) 705 final af 18. november 2021).

kriminalitetsforebyggelse og afsløre kriminalitet i grænseoverskridende sager og til at danne et bedre billede af ulovlig handel med kulturgoder i det indre marked. Endvidere kunne virkningen af de eksisterende salgsregistre forbedres ved f.eks. at sikre, at oplysningerne opbevares digitalt, og at registrene er sammenkoblede.

Der kan også tages skridt til at gøre offentlige og private samlinger af kulturgenstande mindre sårbare over for formueforbrydelse. Ifølge Europol³¹ vedrører mange sager i EU om ulovlig handel kulturgenstande, som er stjålet fra kirker, kulturarvsinstitutioner, museer samt private hjem og samlinger. Der er nødvendigt, at offentlige og private samlinger sætter fokus på deres sårbarheder i forhold til formueforbrydelse, at personalet uddannes i at anvende beskyttelsesforanstaltninger, og at der investeres i beskyttelsesværktøjer.

Ejere eller forvaltere af offentlige og private samlinger kan ligeledes træffe frivillige foranstaltninger for bedre at beskytte sig selv over for formueforbrydelser. En nøgletiltag er at holde fortegnelser og databaser over samlede kulturgenstande ajour. Sådanne fortegnelser letter identificeringen af og søgningen efter stjålne genstande. Selv for private samlinger findes der værktøjer, som de retshåndhævende myndigheder anbefaler som f.eks. Det Internationale Muserumsråds Object-ID³². Anmeldelse af sager om formueforbrydelse til de retshåndhævende myndigheder er en anden måde, hvor forbrydelser kan afsløres og forebygges. Dette er med til at sikre, at stjålne kulturgenstande optræder i nationale databaser for stjålet kunst og Interpols database for stjålne kunstværker. Registrering af stjålne kulturgenstande øger deres synlighed og mindsker muligheden for, at ulovligt handlende finder salgskanaler inden for den lovlige økonomi.

EU har allerede indført specifik lovgivning for at tackle ulovlig handel med kulturgenstande online. Forordningen om digitale tjenester³³ øger ansvaret hos udbydere af formidlingstjenester, herunder onlineplatforme, der forbinder forbrugere med udbydere af varer og tjenester. Forordningen om digitale tjenester indeholder endvidere regler om rapportering af ulovligt indhold, såsom mistænkelige salg,³⁴ indfører mulighed for, at offentlige myndigheder kan sende grænseoverskridende afgørelser om fjernelse til udbydere af formidlingstjenester, som er etableret i andre medlemsstater, og øger forhandleres forpligtelser med hensyn til sporbarhed. Kommissionen støtter endvidere digitalisering og digital bevaring af kulturarv gennem det fælles

³¹ Jf. Europols vurdering fra 2021 "Serious and Organised Crime Threat Assessment".

³² Som også understøttes af Interpols applikation ID-Art. Se <https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/ID-Art-mobile-app>.

³³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester) (EØS-relevant tekst) (EUT L 277 af 27.10.2022, s. 1).

³⁴ Indførelsen af mekanismer til at rapportere mistænkelige handler eller salg på nettet er anført som retningslinje 3 d) i de internationale retningslinjer for kriminalitetsforebyggelse og retsvæsenets svar på ulovlig handel med kulturgenstande og andre lignende lovovertrædelser, FN's Generalforsamling, A/C3/69/L7.

europæiske dataområde for kulturarv³⁵ og den kommende European Collaborative Cloud for Cultural Heritage.

Et vigtig led i bekæmpelsen af ulovlig handel med kulturgjenstande er afsløring af ulovlige finansielle strømme. Endvidere kræver forekomsten af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme med lovligt erhvervede kulturgjenstande særlig opmærksomhed. Bekymringerne for, at kunst- og antikvitetssektoren kan misbruges af kriminelle til at hvidvaske udbyttet af deres forbrydelser, har ført til opfordringer til at udvide EU's retlige rammer for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Det tredje hvidvaskningsdirektiv³⁶ finder nu anvendelse på deltagere på kunst- og antikvitetsmarkedet, f.eks. gallerier og auktionshuse, som handler med eller formidler handel med kunstværker, samt på freeports for transaktioner over en vis størrelse. Markedsdeltagere har en forpligtelse til at foretage risikovurderinger og anlægge en "risikobaseret" tilgang til forebyggelsen og afsløringen af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, træffe foranstaltninger til risikobegrænsning og risikostyring, sikre et effektivt kundekendskab og identifikation af kunder og deres retmæssige ejere samt til at rapportere mistænkelige transaktioner og aktiviteter til de nationale finansielle efterretningsenheder (FIU'er). Endvidere fastsætter forslaget om en ny forordning om bekæmpelse af hvidvask af penge³⁷ en EU-dækkende grænse på 10 000 EUR for kontante betalinger. Dette kan gøre markedet for kulturgjenstande mindre tillokkende for hvidvask af penge.

Offentlige myndigheder skal have tilstrækkelig kendskab til risiciene for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og sårbarhederne i sektoren for kulturgoder, så de om nødvendigt kan handle derefter. Nationale risikovurderinger, der er foretaget af medlemsstaterne i henhold til lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask af penge³⁸, er i denne forbindelse en hensigtsmæssig ramme. Medlemsstaterne kan også udstede retningslinjer til

³⁵ Se Kommissionens henstilling C(2021)7953 af 10. november 2021 om et fælles europæisk dataområde for kulturarv, Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Forskning og Innovation, P. Brunet, L. De Luca, E. Hyvönen m.fl., "Report on a European collaborative cloud for cultural heritage: ex – ante impact assessment", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/64014>. Flere oplysninger om Europeana og oprettelsen af et europæisk kompetencecenter til bevaring af kulturarv (4CH) findes på <https://www.europeana.eu/en> og <https://www.4ch-project.eu>.

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EØS-relevant tekst) (EUT L 141 af 5.6.2015, s. 73), ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU (EUT L 156 af 19.6.2018, s. 43).

³⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (COM(2021) 420 final).

³⁸ Jf. artikel 7 i direktiv (EU) 2015/849.

relevante privatretlige enheder om, hvordan man får øje på relevante transaktioner og overholder forpligtelserne til at forhindre hvidvask af penge og finansiering af terrorisme³⁹.

Endelig støtter Kommissionen Den Finansielle Aktionsgruppes projekt om hvidvask af penge og finansiering af terrorisme forbundet med kunst, antikviteter og andre kulturgoder. Dets målsætninger er bl.a. at hjælpe landene, de kompetente myndigheder og den private sektor med at forstå, hvordan kriminelle og terrorister kan misbruge handelen med sådanne genstande og udvikle bedste praksis og anbefalinger for at mindske risiciene⁴⁰. Kommissionen vurderer desuden løbende de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, som påvirker det indre marked, når det har med grænseoverskridende aktiviteter at gøre. Inden for rammerne af den overnationale risikovurdering⁴¹ vurderer og overvåger Kommissionen de specifikke risici for kunst- og antikvitetsmarkedet og andre relaterede sektorer såsom freeports og kunstopbevaringsfaciliteter⁴².

Vigtige tiltag

Kommissionen vil:

- indlede en dialog med kunstmarkedet i tæt samarbejde med UNESCO om spørgsmål vedrørende beskyttelse af og handel med kulturgoder på det indre marked, herunder et arrangement på højt plan i 2023
- støtte udvekslingen af oplysninger mellem fagfolk på kulturarvsområdet og relevante myndigheder gennem en række workshopper og peerlæringsaktiviteter⁴³
- udforske **udvidelsen af det elektroniske system** til regulering af import af kulturgenstande til håndtering af **eksport af kulturgenstande** gennem en gennemførlighedsundersøgelse
- iværksætte en undersøgelse med henblik på at hjælpe medlemsstaterne med at oprette salgsregistre for at forbedre sporbarheden af kulturgoder på det indre marked (herunder onlinesalg) og på dette grundlag udstede retningslinjer til medlemsstaterne i 2024
- samarbejde med Det Internationale Museumsråd for at fremme rådets etiske kodeks for museer, forbedre kapaciteten og uddanne personalet **i museer og kulturarvsinstitutioner i flere medlemsstater** med henblik på bedre registrering og beskyttelse deres samlinger.

³⁹ Se direktiv (EU) 2015/849.

⁴⁰ Yderligere oplysninger: FATF Annual Report 2020-2021, s. 32.

⁴¹ Jf. artikel 6 i direktiv (EU) 2015/849.

⁴² Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurdering af de risici for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter (COM(2022) 554 final af 27. oktober 2022) og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2022) 344 final).

⁴³ Se Rådets resolution om EU-arbejdsplanen på kulturområdet 2023-2026.

Medlemsstaterne opfordres til:

- at styrke effektivt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem **toldmyndighederne** og med Kommissionen⁴⁴ gennem toldinformationssystemet for at bekæmpe svig relateret til kulturgoder
- at træffe foranstaltninger til at **sikre, at offentlige og private samlinger behørigt registrerer deres ejendele i databaser og anmelder sager om formueforbrydelse** til de retshåndhævende myndigheder med hjælp fra internationalt anerkendte standarder og redskaber (såsom Det Internationale Museumsråds Object ID-standard eller Interpols database for stjalne kunstværker)
- at identificere, vurdere og forstå risiciene ved ulovlig handel med kulturgenstande, hvidvask af penge og finansiering af terrorisme som en del af deres **nationale risikovurdering** i henhold til lovgivningen om bekæmpelse af hvidvask af penge og for at mindske disse risici
- at øge bevidstheden og udstede **retningslinjer til den private sektor om, hvordan de bedst overholder deres forpligtelser til at forhindre hvidvask af penge og finansiering af terrorisme** i samarbejde med ansvarlige myndigheder⁴⁵
- at forbedre **samarbejdet mellem forpligtede enheder fra kunst- og antikvitetsmarkedet, den finansielle sektor og finansielle efterretningsenheder** ved at udveksle viden og uddannelse om risici og former for ulovlige aktiviteter med tilknytning til kulturgenstande, samtidig med at der tages hensyn til samarbejds muligheder mellem offentlige og private enheder
- at fremme UNESCO's internationale etiske kodeks for forhandlere af kulturgenstande og Det Internationale Museumsråds etiske kodeks for museer.

3.2. Styrke de retshåndhævende myndigheders og retsvæsenets kapacitet

Som følge af den komplekse karakter af ulovlig handel med kulturgenstande står de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet over for specifikke udfordringer. Der er behov for yderligere indsats for at styrke deres kapacitet til at håndtere sager om ulovlig handel med kulturgenstande effektivt i overensstemmelse med myndighedernes respektive opgaver og ansvar i henhold til EU-retten og national ret.

Det tilgængelige efterretningsbillede afspejler i øjeblikket ikke i tilstrækkelig grad forekomsten af ulovlig handel med kulturgenstande. En af årsagerne til manglende oplysninger om ulovlig handel med kulturgenstande er, at sagerne om ulovlig handel ikke registreres på passende vis. Det er en væsentlig hindring for indsamlingen af et omfattende EU-dækkende efterretningsbillede, at der hverken er en ensartet dataindsamlingsmetode eller en ensartet

⁴⁴ Se Rådets forordning (EF) nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne (EFT L 82 af 22.3.1997, s. 1).

⁴⁵ Jf. navnlig direktiv (EU) 2015/849.

kategorisering af kriminalitet forbundet med kulturgenstande. For at fremme en ensartet kategorisering indeholder det omfattende katalog af kriminalitet forbundet med kulturgenstande fastsat i Europarådets konvention om lovovertrædelser vedrørende kulturgenstande ("Nicosiakonventionen")⁴⁶ retningslinjer for kategorier af kriminalitet, som medlemsstaternes myndigheder kan anvende.

Det er nødvendigt, at offentlige myndigheder har en passende forståelse af kriminelles arbejdsform og deler oplysninger med hinanden for at kunne maksimere udnyttelsen af deres ressourcer. Sådan en forståelse bør navnlig omfatte regionale forskelle⁴⁷ mellem de ulovligt handlende, f.eks. med hensyn til organisationsstruktur, udsatte kulturgenstande, handelsruter eller metoder til hvidvask af penge og forfalskning af genstandenes oprindelse og findested. Denne viden kan fremme mere målrettede søgninger og en effektiv anvendelse af tilgængelige ressourcer. Europæisk tværfaglig platform mod kriminalitetstruslers (EMPACT) operative aktioner kan endvidere bidrage til en bedre forståelse af de ulovligt handlendes praksis og omfanget af ulovlig handel med kulturgenstande.

Offentlige myndigheder skal endvidere være opmærksomme på kravene til myndighedernes interne samarbejde og myndighedssamarbejdet⁴⁸ samt på samarbejdsmuligheder i en given sag. For at støtte offentlige myndigheder i deres kapacitetsopbygningstiltag, har UNESCO offentliggjort værktøjet "Fighting the illicit trafficking of cultural property: a toolkit for European judiciary and law enforcement", som er udarbejdet inden for rammerne af samarbejdet mellem EU og UNESCO. Kommissionen støtter UNESCO ved at oversætte værktøjet til flere sprog i relevante lande. For det andet har UNODC udviklet et praktisk værktøj⁴⁹, der skal bidrage til gennemførelsen af de internationale retningslinjer⁵⁰.

Offentlige myndigheder har brug for specifik sagkundskab og redskaber⁵¹ for at afsløre og efterforske sager om ulovlig handel. I overensstemmelse med Interpols anbefalinger omfatter dette fyldestgørende optegnelser over stjålne genstande på nationalt og internationalt niveau, og at kompetente myndigheder har de nødvendige færdigheder, navnlig ved oprettelsen af specialiserede enheder på nationalt niveau, der udelukkende arbejder med efterforskning af ulovlig handel med

⁴⁶ Europarådets konvention om lovovertrædelser vedrørende kulturgenstande vedtaget den 3. maj 2017 (Europarådets traktatserie nr. 221).

⁴⁷ Jf. Interpol, *Assessing Crimes Against Cultural Property 2020*, s. 6.

⁴⁸ Myndighedernes interne samarbejde kan f.eks. være samarbejde inden for en myndighed (f.eks. mellem forskellige politienheder med speciale i forskellige kriminalitetsformer eller mellem forskellige regionale politienheder). Myndighedssamarbejde er samarbejde mellem forskellige myndigheder som f.eks. politi, toldvæsen og retsvæsen.

⁴⁹ UNODC Practical assistance tool to assist in the implementation of the International Guidelines for Crime Prevention and Criminal Justice Responses with Respect to Trafficking in Cultural Property and Other Related Offences (2016).

⁵⁰ Se fodnote 18.

⁵¹ Såsom Interpols database over stjålne kunstværker og den dertilhørende applikation ID-Art eller Det Internationale Museumsråds røde liste, der indeholder en beskrivelse af de kategorier af kulturgenstande, som er i risiko for ulovlig handel forskellige regioner i verden.

kulturgoder⁵², som fastsat i UNESCO's konvention fra 1970. Specialiserede anklagerkorps har også vist sig at være effektive for uddybningen af efterforskningernes omfang. En anden vigtig faktor er rettidig adgang til kunsthistorikeres, arkæologers eller andre eksperter inden for kulturgenstandes sagkundskab for at identificere beslaglagte kulturgenstande, fastlægge deres ægthed eller vurdere den eventuelle opståede skade på steder, der er blevet eller er i risiko for at blive plyndret.

Teknologi er afgørende for støtten til retshåndhævende myndigheder og for beskyttelsen af kulturgenstande mod at blive ulovligt handlet. Dette omfatter software til registrering af stjålne genstande og afsløring af ulovlige kulturgenstande på markedet, luftovervågningsteknologi til at beskytte udsatte områder eller onlineefterforskningsredskaber, herunder dem, som er baseret på kunstig intelligens. Navnlig har de retshåndhævende myndigheder brug for specifikke værktøjer til afsløring for effektivt at tackle den mængde af genstande, som skal kontrolleres i onlineefterforskninger, f.eks. til systematisk at scanne internetbilleder og andre oplysninger om kulturgenstande, som er ulovligt til salg.

Myndigheder kan endvidere overveje at udvide efterforskningernes omfang ud over de ulovligt handlede genstandes inddrivelse til at omfatte de kriminelle netværk og ulovlige pengestrømme bag de individuelle sager om ulovlig handel. Udvidelsen af efterforskningerne på denne måde er i overensstemmelse med internationale anbefalinger (f.eks. Interpol), EU-strategien for bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025 og EMPACT's fælles horisontale strategiske mål. På EU-plan og internationalt plan kan efterforskningerne blive støttet af Europol⁵³, EU's grænseagentur Frontex,⁵⁴ EU's Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust) i overensstemmelse med deres respektive mandater eller gennem deltagelse af partnere såsom Interpol, FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC) eller Verdenstoldorganisationen. Endvidere kan der etableres et samarbejde inden for rammerne af andre relevante instrumenter for retshåndhævelse eller retligt samarbejde⁵⁵. Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO) kan efterforske og retsforfølge specifikke lovovertrædelser med

⁵² Jf. Interpol, "Creating a national cultural heritage Unit. The value of a national unit dedicated to fighting crimes against cultural heritage and the illicit traffic of cultural property", januar 2019.

⁵³ Navnlig udveksling af oplysninger via netværksprogrammet til sikker informationsudveksling (SIENA), afholdelse af operationelle møder, operationel støtte i forbindelse med efterforskninger (herunder uddannelse i onlineefterforskning inden for rammerne af EMPACT's Pandora-operationer), analytisk bistand, strategisk bistand (f.eks. trusselsvurdering) eller teknisk støtte gennem Europol Innovation Lab.

⁵⁴ F.eks. anvendelsen af Frontex' Eurosur-fusionstjenestekatalog til afsløring af grænseoverskridende kriminalitet.

⁵⁵ Såsom EMPACT-samarbejde, fælles efterforskningshold, anvendelse af fælles koordineringscentre (med eventuel deltagelse af ikke-EU-lande), herunder Eurojusts og Det Europæiske Retlige Netværks støtte, muligheder for gensidig retshjælp, herunder i henhold til artikel 6 i direktiv 2014/60/EU, den europæiske arrestordre, den europæiske efterforskningskendelse, samarbejde baseret på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/1673 af 23. oktober 2018 om strafferetlig bekæmpelse af hvidvask af penge (EUT L 284 af 12.11.2018, s. 22), Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1805 af 14. november 2018 om gensidig anerkendelse af afgørelser om indefrysning og afgørelser om konfiskation (EUT L 303 af 28.11.2018, s. 1) og samarbejde og gensidig retshjælp i efterforskninger af organiseret kriminalitet baseret på FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

tilknytning til ulovlig handel med kulturgenstande, der er omfattet af dens kompetence⁵⁶. Kommissionen har pligt til at sikre, at EPPO effektivt kan udføre sine opgaver i henhold til forordning (EU) 2017/1939, herunder ved at styrke sit samarbejde med lande uden for EU.

Bekæmpelsen af ulovlig handel med kulturgenstande som i sagens natur er en grænseoverskridende forbrydelse kan styrkes ved bedre udvekslinger mellem nationale myndigheder. For at forbedre udvekslingen af strategiske oplysninger og bedste praksis samt fremme en fælles indsats på området for ulovlig handel med kulturgenstande har Rådet i 2012 oprettet et uformelt netværk, EU CULTNET⁵⁷, bestående af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder. Dette netværk har stort potentiale til at støtte medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder i bekæmpelsen af ulovlig handel med kulturgenstande, navnlig gennem samarbejde om projekter af fælles interesse og udviklingen af specifikke foranstaltninger, der er skræddersyet til de retshåndhævende myndigheders behov. Kommissionen vil fortsat samarbejde med medlemsstaterne om at fremme og styrke samarbejdet om retshåndhævelse via EU CULTNET.

Ulovlig handel med kulturgenstande drager fordel af en uensartet kriminalisering af relevante lovovertrædelser i hele EU. Europarådets "Nicosiakonvention"⁵⁸ er den eneste internationale traktat, som specifikt omhandler kriminalisering af den ulovlige handel med kulturgenstande. Gennemførelsesforanstaltninger fastsat i henhold til konventionen omfatter kriminalisering af tyveri, ulovlig import/eksport, ulovlige udgravninger, ulovlig erhvervelse og afsætning på markedet samt forfalskning af dokumenter. Disse foranstaltninger ville bidrage til at forstyrre ulovlige aktiviteter vedrørende handel med kulturgenstande gennem øgede efterforskninger samt forbedrede muligheder for at inddrive og konfiskere stjålne kulturgenstande. For at forstyrre kriminelle forretningsmodeller har Kommissionen desuden for nyligt foreslået at intensivere EU-reglerne om inddrivelse og konfiskation⁵⁹, som kræver, at medlemsstaterne sporer, indefryser og konfiskerer formuegoder, der hidrører fra ulovlig handel med kulturgenstande, når sådan handel foretages inden for rammerne af en organiseret kriminel gruppe. Derudover arbejder Kommissionen på at finde metoder til at øge det strafferetlige ansvar for fysiske og juridiske personer, som er involveret i overtrædelser af Unionens restriktive foranstaltninger⁶⁰. Dette ville

⁵⁶ Ulovlig handel med kulturgenstande kan endvidere resultere i skade på Unionens finansielle interesser eller kan være knyttet til strafbare handlinger, der påvirker sådanne finansielle interesser. EPPO har kompetence til at efterforske og retsforfølge strafbare handlinger, der skader Unionens budget samt lovovertrædelser, som uløseligt er forbundet hermed. Se Rådets forordning (EU) 2017/1939 af 12. oktober 2017 om gennemførelse af et forstærket samarbejde om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed ("EPPO") (EUT L 283 af 31.10.2017, s. 1).

⁵⁷ Udkast til Rådets resolution om oprettelsen af et uformelt netværk bestående af retshåndhævende myndigheder og sagkundskab inden for området for kulturgenstande (EU CULTNET) af 4. oktober 2012, 14232/12.

⁵⁸ Europarådets konvention om lovovertrædelser vedrørende kulturgenstande vedtaget den 3. maj 2017 (Europarådets traktatserie nr. 221).

⁵⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver af 25. maj 2022 (COM(2022) 245 final).

⁶⁰ Se meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — På vej mod et direktiv om strafferetlige sanktioner for overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger af 25. maj 2022 (COM (2022) 249 final)

også have en indvirkning på de fysiske og juridiske personer, der er med til at anvende kulturgenstande til at omgå Unionens restriktive foranstaltninger.

Vigtige tiltag

Kommissionen vil:

- kortlægge og fremme mere ensartede kategorier for dataindsamling med hjælp fra Europol, som kunne føre til en EU-omspændende dataindsamling via Eurostat i fremtiden
- undersøge foranstaltninger til en EU-dækkende harmonisering og sammenkobling af medlemsstaternes databaser over stjalne kulturgenstande, herunder en forbindelse til Interpols databaser over stjalne kunstværker
- fortsætte støtten til udvikling af løsninger, der gør det lettere at spore og opdage kulturgenstande for at beskytte dem mod menneskeskabte trusler (herunder kriminalitet) og fokusere på forskellige aspekter inden for beskyttelsen af kulturgenstande, herunder sporingsforanstaltninger samt afsløring og sporing af ulovligt handlede kulturgenstande⁶¹
- tilføje ulovlig handel med kulturgenstande til introduktionskurset for sine medarbejdere fra det stående korps med henblik på Frontex' **afsløring af grænseoverskridende kriminalitet**
- vurdere eksisterende **digitale efterforskningsredskaber** (herunder dem, som er finansieret af Kommissionen) og fremme medlemsstaternes adgang hertil med støtte fra Europol's Innovation Lab
- kortlægge medlemsstaternes nationale lovgivning, der gør ulovlig handel med kulturgoder strafbar og gennemfører Nicosiakonventionen

Medlemsstaterne opfordres til:

- at oprette og på behørig vis forvalte særlige **nationale databaser** over stjalne kulturgenstande
- at **rapportere stjalne kulturgenstande** til Interpol via dens database over stjalne kunstværker
- at **udveksle oplysninger** om sager om ulovlig handel med kulturgenstande med Europol og Interpol for at forbedre efterretningsbilledet

og og Rådets afgørelse (EU) 2022/2332 af 28. november 2022 om identifikation af overtrædelse af Unionens restriktive foranstaltninger som et kriminalitetsområde, der opfylder kriterierne i artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (ST/10287/2022/REV/1) (EUT L 308 af 29.11.2022, s. 18).

⁶¹ Der er allerede offentliggjort to indkaldelser af forslag under Horisont Europas første arbejdsprogram, én under klynge 2 "Kultur, kreativitet og inkluderende samfund" (nemlig HORIZON-CL2-2022-HERITAGE-01-07: Protection of artefacts and cultural goods from anthropogenic threats), og den anden under klynge 3 "Civil sikkerhed for samfundet" (nemlig HORIZON-CL3-2021-FCT-01-08: Fight against trafficking in cultural goods).

- at maksimere **EMPACT's potentiale** til fordel for sager om ulovlig handel med kulturgenstande, herunder for efterforskninger om de **involverede kriminelle netværk og ulovlige pengestrømme**
- fuldt ud at udnytte Europols samt Eurojusts støtte og sagkundskab med henblik på grænseoverskridende retshåndhævelse og retligt samarbejde
- at yde passende kapacitetsopbygning af de nationale retshåndhævende og judicielle myndigheder, f.eks. ved **at oprette og uddanne specialiserede retshåndhævende enheder** og specialiserede anklagerkorps og ved at tilbyde **grundlæggende uddannelse** til politi, toldvæsen og grænsebetjente, der er involveret i rutinekontrol
- at indgå et aftalememorandum mellem relevante retshåndhævende myndigheder og relevante kulturarvsinstitutioner for at sikre den **passende håndtering og opbevaring af beslaglagte eller konfiskerede kulturgenstande**
- **at støtte styrkelsen og videreførelsen af EU CULTNET-netværket** for at udnytte dets fulde potentiale, herunder udvikling af fælles foranstaltninger såsom at forbedre retshåndhævelsens hurtige adgang til den nødvendige sagkundskab fra arkæologer eller kunsthistorikere⁶²
- at underskrive, ratificere og gennemføre the **Europarådets "Nicosiakonvention"**⁶³.

3.3. Intensivere internationalt samarbejde

En effektiv bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgenstande kræver en indsats uden for EU's grænser. EU's optræden udadtil omfatter multilateralt og bilateralt samarbejde og fokuserer på foranstaltninger i oprindelses-, transit- og bestemmelseslande uden for EU. Tiltagene omfatter støtte til at beskytte kulturarven og arkæologiske områder, oprettelse af nationale databaser over kulturgenstande og kapacitetsopbygning af retshåndhævelsen og retsvæsenet.

Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten støtter fortsat et globalt svar på ulovlig handel med kulturgenstande. De vil yderligere indarbejde beskyttelsen af kulturarven i EU's optræden udadtil, lige fra krise- og nødsituationer til udviklingssamarbejde, internationalt og multilateralt samarbejde og inden for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Kommissionens tjenestegrene vil sammen med EU-Udenrigstjenesten i overensstemmelse med deres respektive opgaver og gældende procedurer i henhold til EU-retten endvidere fortsat styrke samarbejdet med internationale og regionale organisationer⁶⁴, der har til opgave at bekæmpe ulovlig handel med

⁶² Under hensyntagen til arbejdet i det EU-finansierede NETCHER-projekt (NETwork and social platform for Cultural Heritage Enhancing and Rebuilding).

⁶³ Se fodnote 72.

⁶⁴ Herunder men ikke begrænset til: UNESCO, Europarådet, Det Internationale Museumsråd, WCO, Interpol, UNIDROIT, UNODC, ICCROM (Det Internationale Center for Forskning i Bevarelse og Restaurering af kulturgoder) og ALIPH (Alliance Internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit).

kulturgenstande, og yderligere fremme udvikling og overholdelse af relevante internationale retsfor skrifter og standarder.

Hvad angår bilateralt eller regionalt samarbejde med ikke-EU-lande har EU medtaget beskyttelsen af kulturgenstande mod ulovlig handel i bilaterale samarbejdsaftaler som f.eks. partnerskabsprioriteterne for Egypten⁶⁵ eller det europæiske-latinamerikanske støtteprogram mod tværnationalt organiseret kriminalitet (El PacCto). Dette har medført etableringen af nye samarbejdsredskaber til at efterforske ulovlig handel med kulturgenstande⁶⁶. Endvidere har EU støttet aktiviteter med relation til bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgenstande i det vestlige Balkan og har ydet finansiel støtte til beskyttelse af kulturarven til oprindelses- og transitlande, hvor der handles ulovligt med kulturgenstande som f.eks. i Mali, Tunesien, Libanon, Irak, Syrien, Libyen og Yemen⁶⁷. Hvad angår kapacitetsopbygning støtter Kommissionen endvidere partnerlande på området for inddrivelse af aktiver. Den finansierer støtteforanstaltninger, der skal styrke grænseoverskridende samarbejde om sporing, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af aktiver⁶⁸.

EU arbejder også globalt på at bekæmpe ulovlige finansielle strømme i relation til kulturgoder. Det sker gennem EU's globale facilitet vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Den globale facilitet har til formål at hjælpe lande med at tilpasse sig Den Finansielle Aktionsgruppes standarder, som sikrer en koordineret global indsats for at forebygge organiseret kriminalitet, korrupsion og terrorisme. Tiltagene omfatter forbedring af efterforskninger og fremme af samarbejdet mellem partnerlande og relevante myndigheder, f.eks. finansielle efterretningsenheder.

EU's handlinger er specifikt rettet mod kulturgenstandes sårbarhed over for kriminel skade i regioner, der er ramt af konflikter eller kriser⁶⁹. Fremskridtene overvåges af EU-Udenrigstjenesten sammen med Kommissionens tjenestegrene og medlemsstaterne⁷⁰. Dette omfatter en uformel taskforce bestående af eksperter fra EU-Udenrigstjenesten og relevante tjenestegrene i Kommissionen for at udveksle oplysninger og fremme konkrete nye tiltag. Da personel, der er udsendt til missioner og operationer, kan spille en stor rolle i beskyttelsen af

⁶⁵ Se bilaget til associeringsrådet EU-Egyptens henstillinger om prioriteterne for partnerskabet mellem EU og Egypten for perioden 2021-2027 af 16. juni 2022.

⁶⁶ Se <https://www.elpaccto.eu/en/news/new-cooperation-tools-to-investigate-trafficking-in-cultural-property/>.

⁶⁷ Yderligere eksempler gives i EU-Udenrigstjenestens rapport "2022 Report on the progress in the implementation of the "Concept on Cultural Heritage in conflicts and crises. A component for peace and security in European Union's external action" og Rådets særlige konklusioner af 14. september 2022, EEAS (2022) 1556.

⁶⁸ Der ydes støtte via programmerne EUROMED Police og EUROMED Justice, som ledes af Cepol og Eurojust. EUROMED Police skal fremme de sydlige nabolandes kapacitet til at bekæmpe grov og organiseret kriminalitet. EUROMED Justice samler de mest relevante interessenter på det strafferetlige område.

⁶⁹ I overensstemmelse med Rådets konklusioner om en EU-tilgang til kulturarv i konflikter og kriser af 18. juni 2021.

⁷⁰ Se rapport omtalt i fodnote 67.

kulturgenstande, vil ulovlig handel med kulturgenstande blive omfattet af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik målrettede uddannelsesmoduler om kulturarv i konflikter og kriser. Et andet bemærkelsesværdigt eksempel er støtte til lande, der er i risiko for plyndring ved hjælp af satellit- og droneteknologi via Den Europæiske Unions jordovervågningsprogram Copernicus.

Ruslands angrebskrig mod Ukraine opfordrer til yderligere tiltag for at beskytte ukrainske kulturgenstande. Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten vil fortsætte med at støtte beskyttelsen af kulturgenstande i Ukraine på forskellige måder, herunder med bistand til at beskytte og evakuere kulturgenstande⁷¹. I denne henseende udveksler Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten regelmæssigt oplysninger i en særlig taskforce om bedste praksis, erfaringer og eventuelle nye tiltag. Tiltag omfatter finansiel støtte til at beskytte bygninger og samlinger samt støtte til at beskytte fagfolk inden for kulturarven, så de kan fortsætte deres arbejde i Ukraine i samarbejde med den internationale alliance til beskyttelse af kulturarven i konfliktområder⁷². Endvidere er EU-civilbeskyttelsesmekanismen for første gang blevet aktiveret for at yde bistand på området for beskyttelse af kulturarven⁷³. Europahuset II-programmet, som er finansieret af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde, vil omfatte støtte til at bevare og fremme den ukrainske kulturarv.

Kommissionen glæder sig over medlemsstaternes eksisterende støtte til oprindelses- og transitlande uden for EU, herunder i konflikter og kriser, såsom i Mellemøsten⁷⁴ og Ukraine.

Vigtige tiltag

Kommissionens tjenestegrene vil i samarbejde med EU-Udenrigstjenesten, hvor det er relevant:

- overvåge og rapportere om fremskridt i **gennemførelsen af Rådets konklusioner om en EU-tilgang til kulturarv i konflikter og kriser**
- øge støtten til **beskyttelsen af ukrainske kulturgenstande fra ødelæggelse** ved at støtte evakuering og fysisk beskyttelse af samlinger
- styrke tredjelandes kapaciteter til grænseoverskridende samarbejde og efterforskninger af hvidvask af penge med tilknytning til kulturgenstande, særligt ved at udvide anvendelsesområdet for EU's globale facilitet vedrørende **bekæmpelse af hvidvask af penge til at omfatte Asien og Latinamerika.**

⁷¹ Ibidem, s. 6 og 8.

⁷² <https://www.aliph-foundation.org/en/actions-country/UA>.

⁷³ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_da.

⁷⁴ Hvad angår samarbejdet med lande i Mellemøsten og Nærøsten kan tiltag også bygge på resultaterne af den EU-finansierede "El HIWAR II"-undervisning og undersøgelsen om beskyttelsen af kulturarven og bekæmpelsen af ulovlig handel med kulturgenstande i Egypten, Jordan og Libanon.

3.4. Øge beskyttelsen af kulturgenstande fra ulovlig handel ved at maksimere støtten fra interessenterne

Høringer af interessenter, herunder UNESCO og UNODC, har vist, at der er begrænset offentlig bevidsthed om den skade, som ulovlig handel med kulturgenstande kan forårsage. Det er vigtigt at skabe bevidsthed om kulturarvens betydning og den skade, som ulovlig handel med kulturgenstande forårsager, uden for de retshåndhævende myndigheder og kulturarvssamfundet. Målgrupper omfatter potentielle købere af kulturgenstande, unge, journalister, enkeltpersoner eller enheder, der kan påvirke den offentlige mening om kulturgenstande, samt grupper i oprindelseslande, der kan påvirke den måde, hvorpå kulturgenstande bevares og beskyttes.

I denne henseende støtter Kommissionen flere oplysningsprojekter. For at øge bevidstheden om beskyttelse af kulturarven i Ukraine støtter Kommissionen **#ArtvsWar-kampagnen**. Endvidere arbejder Kommissionen sammen med UNESCO og støtter dens "the Real Price of Art"-kampagne for at øge potentielle købers bevidsthed om ulovlig handels indvirkning på kulturarven. For at nå et bredere publikum støtter Kommissionen **udarbejdelsen af undervisningsmateriale** om beskyttelsen af kulturarven⁷⁵ og dets udbredelse i hele EU via School Education Gateway. EU støtter endvidere unges deltagelse. F.eks. er de europæiske studerendes Forening for Kulturarven, der er oprettet i forbindelse med det europæiske år for kulturarv i 2018, en del af et netværksprojekt støttet af programmet Et Kreativt Europa "European Cultural Heritage Agora: Empowering Europe's Civil Society Movement for Heritage".

Vigtige tiltag

Kommissionens tjenestegrene vil i samarbejde med EU-Udenrigstjenesten, hvor det er relevant:

- yde finansiel støtte til Det Internationale Museumsråd med henblik på at modernisere dets observatorium (**ICOM Observatory**), som centraliserer og formidler forskellige instrumenter og materialer til international offentlig forståelse og politiske tiltag til beskyttelse af kulturgenstande
- støtte UNESCO i udarbejdelsen af en **manual til journalister** om rapportering om kriminalitet med tilknytning til kulturarven
- støtte **initiativer om inddragelse af unge** via Et Kreativt Europa, EU's solidaritetskorp og Erasmus+
- indgå i en **dialog med relevante ungdomsorganisationer** for at fremme bevidstheden om behovet for at beskytte kulturarven fra ødelæggelse, tyveri og plyndring.

⁷⁵ F.eks. gennem PITCHER (Preventing Illicit Trafficking of Cultural Heritage: Educational Resources), <https://www.pitcher-project.eu/>.

4. Konklusion

Ulovlig handel med kulturgenstande er ikke en forbrydelse uden ofre: Den ikke blot øger aktiviteter, som truer EU-borgernes sikkerhed, men kan også forårsage uoprettelig skade på vores kulturarv og dermed vores fælles identitet. Dette er årsagen til, at bekæmpelsen af ulovlig handel med kulturgoder kræver en yderligere fælles og vedvarende indsats fra en bred vifte af interessenter inden og uden for EU. Denne handlingsplan giver en omfattende ramme for EU og medlemsstaterne til fremme af en indsats bestående af forebyggelse, afsløring og retsvæsen mod ulovlig handel med kulturgoder og dertil knyttede forbrydelser. Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at tilslutte sig denne handlingsplan og støtte dens gennemførelse.