



Bruxelles, den 18.11.2021  
COM(2021) 705 final

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

**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)**

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

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)

## Indhold

1. RESUMÉ .....	2
2. INDLEDNING .....	2
3. DIREKTIVETS ANVENDELSE.....	3
3.1. Gennemførelse i national ret.....	3
3.2. Definition af "kulturgoder" — materielt anvendelsesområde (artikel 2) .....	3
a) Vurdering af de kategorier, der i den nationale lovgivning er defineret som nationale skatte....	3
b) Vurdering af, hvad der udgør "ulovlig fjernelse" af kulturgoder fra en medlemsstats område ...	4
3.3. Definition af "kulturgoder" — tidsmæssigt anvendelsesområde (artikel 14 og 15) .....	6
3.4. Fornøden omhu og agtpågivenhed — personelt anvendelsesområde (artikel 10 og 13) .....	7
3.5. Anvendelsen af den administrative procedure for tilbagelevering af kulturgoder .....	8
a) Samarbejde mellem kompetente myndigheder i en medlemsstat .....	8
b) Administrativt samarbejde blandt medlemsstaterne — anvendelse af informationssystemet for det indre marked (IMI) med henblik på administrativt samarbejde (artikel 5) .....	9
3.6. Gensidig retshjælp og særlige spørgsmål i forbindelse med omkostningerne ved sagsanlæg om tilbagelevering (artikel 6) .....	10
4. KONKLUSIONER.....	11
5. BILAG.....	12

## 1. RESUMÉ

Denne rapport (herefter "rapporten") vurderer anvendelsen og effektiviteten 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<sup>1</sup>, jf. artikel 17, stk. 2. Det er den første rapport siden direktivets ikrafttræden og bygger på de fire rapporter, som Europa-Kommissionen har fremlagt om anvendelsen af det tidligere direktiv 93/7/EØF (omarbejdet ved direktiv 2014/60/EU), hvor den sidste vedrørte perioden 2008-2011<sup>2</sup>.

Rapporten vedrører perioden 2015-2020. Den er baseret på de oplysninger, som medlemsstaterne har meddelt i besvarelserne af et spørgeskema fra Europa-Kommissionen<sup>3</sup>. Dette spørgeskema dækker flere aspekter af anvendelsen og effektiviteten af administrativt og retligt samarbejde i medlemsstaterne i forhold til kulturgoder, som ulovligt er fjernet. Rapporten omfatter endvidere oplysninger om anvendelsen af informationssystemet for det indre marked ("IMI")<sup>4</sup> som omhandlet i direktivet.

Generelt viste medlemsstaternes besvarelser, at direktivet har haft positiv indflydelse i forhold til at øge interessenters bevidsthed om beskyttelsen af kulturgoder<sup>5</sup> i EU og udviklingen af kunsthandelen. Ikke desto mindre viste medlemsstaternes besvarelser også, at gennemførelsen af direktivet i et vist omfang giver mulighed for yderligere forbedringer som f.eks. styrkelse af det administrative og retlige samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder og fremme af en fælles forståelse af direktivets bestemmelser.

## 2. INDLEDNING

Direktiv 2014/60/EU (herefter "direktivet"), som skulle være gennemført senest den 18. december 2015, tilstræber at forene det grundlæggende princip om fri bevægelighed for kulturgoder med formålet om beskyttelse af nationale skatte på det indre marked.

Sammen med forordning (EF) nr. 116/2009 om udførsel af kulturgoder<sup>6</sup> og forordning (EU) 2019/880 om indførsel og import af kulturgoder<sup>7</sup> etablerede direktiv 93/7/EØF (omarbejdet ved direktiv 2014/60/EU) den EU-retlige ramme, der skal forhindre ulovlig handel med kulturgoder i Den Europæiske Union ved at indføre mekanismer til og en procedure for tilbagelevering af nationale skatte, når disse er blevet ulovligt fjernet fra en medlemsstats område. Selv om forordning (EF) nr. 116/2009 har til formål

---

<sup>1</sup> EUT L 159 af 28.5.2014, s. 1.

<sup>2</sup> Fjerde rapport: [COM\(2013\) 0310 final](#), tredje rapport: [COM\(2009\) 0408 final](#), anden rapport [COM\(2005\) 0675 final](#), første rapport [COM\(2000\) 325 final](#).

<sup>3</sup> Spørgeskema udsendt inden for rammerne af direktivets artikel 17, stk. 1.

<sup>4</sup> Tallene i bilaget er hentet fra informationssystemet for det indre marked (IMI). [Forside — IMI — Det indre marked — Europa-Kommissionen \(europa.eu\)](#).

<sup>5</sup> Med henblik på denne rapport anvendes begreberne "kulturgoder" og "kulturgoder" synonymt. For klart at gengive betydningen af en bestemt bestemmelse i direktiv 2014/60/EU vil der i rapporten udelukkende blive henvist til "kulturgoder", mens begge begreber anvendes med samme vægt i den øvrige tekst.

<sup>6</sup> [Rådets forordning \(EF\) nr. 116/2009 af 18. december 2008 om udførsel af kulturgoder \(EUT L 39 af 10.2.2009, s. 1\)](#).

<sup>7</sup> [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) 2019/880 af 17. april 2019 om indførsel og import af kulturgoder \(EUT L 151 af 7.6.2019, s. 1\)](#).

at undgå, at nationale skatte føres ud af EU-området uden kontrol, blev der med direktivet indført mekanismer for administrativt samarbejde mellem nationale myndigheder og sager ved de nationale domstole om tilbagelevering af kulturgoder, der er ført ulovligt ud af en medlemsstat. Forordning (EU) 2019/880 har endvidere til formål at forbyde og forhindre import til Unionens toldområde af kulturgenstande, der er ulovligt eksporteret fra tredjelande, hvor de blev skabt eller fundet, og fastsætter procedurer for lovlig import af kulturgenstande til Unionen.

I henhold til direktivets artikel 17, stk. 1, er medlemsstaterne forpligtet til at forelægge Kommissionen deres rapporter om direktivets anvendelse. For at lette denne rapportering fremsendte Kommissionen i april 2020 et spørgeskema efter aftale med Kommissionens ekspertgruppe om tilbageleveringen af kulturgoder<sup>8</sup>. I perioden fra den 27. august 2020 til den 29. januar 2021 indkom der besvarelser fra 21 medlemsstater, 2 EFTA<sup>9</sup>-medlemsstater og fra Det Forenede Kongerige, som senere blev drøftet i ekspertgruppen. Nationale rapporter om direktivets anvendelse som omhandlet i artikel 17, stk. 1, og forelagt via ovennævnte besvarelser, udgjorde grundlaget for den første rapport om vurdering af anvendelsen og effektiviteten af direktiv 2014/60/EU, som Kommissionen skal forelægge for Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg hvert femte år i overensstemmelse med direktivets artikel 17, stk. 2.

### 3. DIREKTIVETS ANVENDELSE

#### 3.1. Gennemførelse i national ret

Direktivet er en omarbejdning af det tidligere direktiv 93/7/EØF, 96/100/EF og 2001/38/EF om tilbagelevering af kulturgoder. Direktivet fastslår, at medlemsstaterne senest den 18. december 2015 skal have vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme dets nye bestemmelser, dvs. direktivets artikel 2, nr. 1, artikel 5, stk. 1, nr. 3), artikel 5, stk. 2, artikel 7, stk. 3, artikel 8, stk. 1, artikel 10, stk. 1 og 2, og artikel 17, stk.1.

Alle medlemsstater har givet meddelelse om gennemførelsesforanstaltninger vedrørende sådanne bestemmelser.

#### 3.2. Definition af "kulturgoder" — materielt anvendelsesområde (artikel 2)

- a) *Vurdering af de kategorier, der i den nationale lovgivning er defineret som nationale skatte*

Efter omarbejdningen omfatter direktivet kulturgoder, dvs. "et gode, som en medlemsstat, før eller efter at det ulovligt er fjernet fra denne medlemsstats område, ifølge national lovgivning eller nationale administrative procedurer har klassificeret eller defineret som "national skat af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi" som omhandlet i artikel 36 i TEUF" (direktivets artikel 2, nr. 1). Det fremgår af

---

<sup>8</sup> [Kommissionens register over ekspertgrupper og lignende enheder \(europa.eu\)](#), Commission expert group on the return of cultural objects (E03204).

<sup>9</sup> Den Europæiske Frihandelssammenslutning.

betragtning 9 til direktivet, at det således bør dække goder af historisk, palæontologisk, etnografisk eller numismatisk interesse eller af videnskabelig værdi, uanset om de indgår i en offentlig eller anden samling eller er enkeltgenstande, og uanset om de hidrører fra lovlige eller ulovlige udgravninger, forudsat at de er klassificeret eller defineret som nationale skatte.

Ifølge de fleste af medlemsstaternes spørgeskemabesvarelser udgør den EU-retlige definition af begrebet "kulturgode" en betydelig forbedring og tjener formålet om at styrke beskyttelsen af kulturgoder som en særlig kategori af goder. Imidlertid bør den fælles forståelse af nationale definitioner forbedres, således at alle medlemsstater anerkender og beskytter hinandens beskyttede kulturgoder.

Selv om de fleste af de medlemsstater, som har svaret, anser definitionen af "kulturgoder" som fastsat i direktivets artikel 2 for at være tilfredsstillende, er der stadig udfordringer, når oprindelseslandet for arkæologiske goder, som er stjålet og fjernet ulovligt fra deres steder, skal fastlægges. Mens unikke kulturgoder kan være nemme at identificere hvad angår deres proveniens og deres oprindelsesmedlemsstat, er andre kulturgoder, der f.eks. tilhører civilisationer, som bredte sig over et stort geografisk område<sup>10</sup>, eller serielle kulturgoder (som f.eks. mønter eller smykker, som kan skilles ad), ikke lige så nemme at identificere. Sådanne goder er ganske vist ikke meldt savnet eller stjålet fra samlinger, og det er ret vanskeligt at fastlægge deres proveniens, da de aldrig er blevet registreret i museumskataloger, eller da det gøres gældende, at de tilhører private samlinger, hvor der ikke er blevet udarbejdet en fortegnelse.

Ti medlemsstater fremhævede, at direktivet også bør omfatte kulturgoder, som ulovligt er blevet udført af en medlemsstat, uden at dette kræver, at kulturgodet har en særlig status som "national skat", da nogle nationale domstole har tendens til at foretage en indskrænkende fortolkning af den kategori af kulturgoder, som kan kræves tilbageleveret på grundlag af direktivet.

Der var fem medlemsstater, som ikke pegede på behovet for en fælles definition af begreber som "kulturgode" uden henvisning til national ret, "antikviteter" og "arkæologiske goder" på EU-plan.

I tre besvarelser blev det påpeget, at det er bedre at henvise til den harmoniserede definition af kulturgoder i forordning (EF) nr. 116/2009 og forordning (EU) 2019/880 for at undgå forskelle i national lovgivning vedrørende begreber som "antikviteter" og "arkæologiske goder".

Det kan på baggrund af medlemsstaternes besvarelser generelt bemærkes, at direktivet uden vanskeligheder finder anvendelse på kulturgoder, der typisk har en høj kommerciel værdi, og på kulturgoder, som er kunstværker og er registreret i museers samlinger eller som en del af andre samlinger. Der er behov for en yderligere indsats for at beskytte "nationale skatte" af mindre kommerciel værdi, dvs. arkæologiske artefakter, da de har en uerstattelig værdi for kulturhistorien.

#### *b) Vurdering af, hvad der udgør "ulovlig fjernelse" af kulturgoder fra en medlemsstats område*

Den i direktivet fastsatte tilbageleveringsforpligtelse finder alene anvendelse på kulturgoder, som

---

<sup>10</sup> F.eks. babylonisk, egyptisk, græsk-romersk, arabisk, byzantinsk eller osmannisk.

ulovligt er blevet fjernet fra en medlemsstats område. Ifølge direktivets artikel 2, nr. 2), forstås ved ulovligt fjernet fra en medlemsstats område: "a) fjernet fra en medlemsstats område i strid med den pågældende medlemsstats lovgivning om beskyttelse af nationale kulturskatte eller i strid med forordning (EF) nr. 116/2009, eller b) ikke tilbageleveret efter udløbet af en periode med midlertidig lovlig fjernelse eller enhver overtrædelse af øvrige betingelser for en sådan midlertidig fjernelse". Imidlertid blev det i næsten alle besvarelserne bekræftet, at nationale myndigheder i medlemsstaterne oplever vanskeligheder med hensyn til forskning og udbredelse, når de efterprøver den beskyttelse af nationale skatte, som er fastsat i andre medlemsstaters lovgivninger.

Som følge af disse vanskeligheder kan kulturgoder, som ulovligt er blevet fjernet fra en medlemsstats område (som omhandlet i direktivet), anses for at være lovligt handlet i en anden medlemsstat, hvis der ikke med henblik herpå er indført et krav om proveniens<sup>11</sup> i national ret. Disse vanskeligheder er ikke omtalt i direktivets artikel 10 i dens nuværende ordlyd, da der alene henvises til "proveniens" ved fastlæggelsen af besidderens ret til erstatning. Da onlinehandelen stiger, er der ligeledes en voksende usikkerhed vedrørende kulturgoders lovlige proveniens på det indre marked, hvilket er en hindring for den bæredygtige vækst af kunstmarkedet i EU.

Endvidere afvises det i ingen af de rapporter, som medlemsstaterne har fremsendt om direktivets anvendelse, at der er behov for at fastsætte en pligt til at udvise fornøden omhu for kunsthandlere på EU-plan. Mindst otte medlemsstater har allerede vedtaget særlige regler om kunst- og antikhandlers omsorgspligt og obligatoriske krav om fornøden omhu ved omsætning af kulturgoder. Det er fire medlemsstaters opfattelse, at obligatoriske EU-standarder vedrørende fornøden omhu for kunsthandlere ville fremme indsatsen for øget gennemsigtighed og lige konkurrencevilkår på kunstmarkedet, forudsat at disse standarder baseres på de højeste gældende krav, således at det niveau, som allerede er opnået i national lovgivning, ikke forringes. 13 medlemsstater har endvidere fremhævet, at omdrejningspunktet for at styrke den fornødne omhu, som erhvervsudøvere på kunstmarkedet skal udvise, med en etisk EU-kodeks er behovet for at overvåge denne kodeks' anvendelse og at fastsætte særlige sanktioner i tilfælde af overtrædelser.

Disse forhold taget i betragtning omfatter en undersøgelse foretaget af Europa-Kommissionen, som er offentliggjort i 2019, om ulovlig handel med kulturgoder i Europa<sup>12</sup> en detaljeret analyse og anbefalinger om at styrke proveniensforskningen og kunsthandlers fornødne omhu og om at fremme en lovlig, ansvarlig og etisk handel med kulturgoder som en særlig kategori af goder<sup>13</sup>. Da undersøgelsen blev fremlagt i oktober 2019 for medlemmerne af direktivets ekspertgruppe, blev den positivt modtaget af medlemsstaternes repræsentanter.

---

<sup>11</sup> Der sondres her mellem "proveniens" og "oprindelsessted". "Oprindelsessted" udpeger stedet, hvor godet kommer fra. Proveniens opfattes som værende en kronologisk oversigt over ejerskabet, opbevaringen eller placeringen af et kulturgode. Inden for rammerne af den nuværende EU-lovgivning kan proveniens endvidere være oplysninger om formelle aspekter, som kan være nyttige for et godes identificering: historiske oplysninger, tidligere ejere/brugere, bibliografi.

<sup>12</sup> [Illicit trade of cultural goods in Europe](#), endelig rapport, Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Uddannelse, Unge, Idræt og Kultur.

<sup>13</sup> Undersøgelsen går endvidere i detaljer om en fælles forståelse af, hvilken proveniens der kan accepteres, for at identificere bedste praksis i forbindelse med undersøgelse af et handlet godes proveniens og for at forbedre kunsthandelens gennemsigtighed i EU ved at fastsætte en forpligtelse om fornøden omhu for erhvervsudøvere som en betingelse for erhvervets udøvelse.

### 3.3. Definition af "kulturgoder" – tidsmæssigt anvendelsesområde (artikel 14 og 15)

Direktivet finder anvendelse på kulturgoder, som er ulovligt fjernet fra en medlemsstats område fra og med den 1. januar 1993 (artikel 14).

I henhold til artikel 15, stk. 2, har medlemsstaterne mulighed for at udvide dets anvendelsesområde til ansøgninger vedrørende kulturgoder, som ulovligt er fjernet inden denne dato, uden at det generelle retssikkerhedsprincip tilsidesættes. Indtil videre er der kun tre medlemsstater, som har indført en udvidelse af det tidsmæssige anvendelsesområde i deres lovgivning, hvor der i to af medlemsstaterne ikke er nogen tidsmæssig begrænsning med forbehold af nationale procedureregler, og hvor en medlemsstat har den 1. januar 1960 som grænse. Et særligt tilfælde gælder en medlemsstat, som blev genetableret i 1990, og som overvejer at udvide tilbageleveringsforpligtelsen ud over direktivets tidsmæssige anvendelsesområde i særlige tilfælde, men uden at være forpligtet forud for statens eksistens.

Endvidere går en medlemsstat ind for en generel EU-retlig regel, som sletter henvisningen til 1993 som skæringsdato, særligt med hensyn til arkæologiske goder, som er ulovligt udgravet og udført<sup>14</sup>.

Hvad angår de resterende 19 besvarelser anførte medlemsstaterne, at de ikke planlægger at udvide det tidsmæssige anvendelsesområde, samtidig med at de fremhævede, at en medlemsstats ensidige udvidelse af direktivets materielle og tidsmæssige anvendelsesområde udelukkende til fordel for de andre medlemsstater i fraværet af en gensidighedsklausul ikke vil være en passende vej. I bedste fald kan undtagelser overvejes fra sag til sag, hvor der også tages hensyn til internationale konventioner<sup>15</sup>, som udgør en passende ramme. Forfatningsmæssige forbud mod retsreglers tilbagevirkende kraft synes at være den største hindring for en generel udvidelse af tilbageleveringsforpligtelsens tidsmæssige anvendelsesområde.

En række medlemsstater bekræftede deres bestræbelser på at finde en gensidig acceptabel løsning i alle enkelte tilfælde, hvor der fremlægges bevis for ulovlig fjernelse endda fra før skæringsdatoen.

Den største hindring, som medlemsstaterne oplevede i forbindelse med direktivets tidsmæssige anvendelsesområde, er bevisbyrden med hensyn til overdragelsestidspunktet. Ifølge den nuværende ordlyd ligger bevisbyrden hos den ansøgende medlemsstat. Det er netop i tilfælde af udgravning eller røveri, at tilbageleveringskravet ofte hindres af, at den ansøgende medlemsstat ikke er i stand til at fremlægge noget bevis for tidspunktet for udgravning og udførsel fra dets område. Ensartede proceduremæssige standarder anses i flertallet af besvarelserne som værende den relevante måde at overvinde de nuværende vanskeligheder vedrørende bevisbyrden og at sikre en ensartet beskyttelse af kulturgoder i alle medlemsstater på.

---

<sup>14</sup> Denne medlemsstat gjorde det forhold gældende, at det er umuligt at føre bevis for, at den ulovlige udførsel fandt sted efter 1993, da goderne er blevet udgravet ulovligt.

<sup>15</sup> Som f.eks. Haagerkonventionen fra 1954 om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt.

### 3.4. Fornøden omhu og agtpågivenhed — personelt anvendelsesområde (artikel 10 og 13)

I direktivets artikel 13 fastsættes det, at ejendomsretten til et tilbageleveret gode afgøres efter den ansøgende medlemsstats retsregler.

Direktivets mekanismer kan alene anvendes af den ansøgende medlemsstats offentlige myndigheder. I overensstemmelse med artikel 345 i TEUF<sup>16</sup> omhandler direktivet ikke de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne. Det er en direkte følge, at private ejere af en national skat, som er fjernet ulovligt fra en medlemsstats område, ikke har mulighed for at udøve de rettigheder, som direktivet tilbyder, dvs. at anlægge sag om dens tilbagelevering.

Ikke desto mindre udelukker direktivet ikke civil- eller strafferetlige sager, som ejeren af et stjålet gode kan anlægge i henhold til national ret. I denne forbindelse suppleres direktivets bestemmelser med artikel 7, nr. 4, i forordning (EU) nr. 1215/2012<sup>17</sup> (Bruxelles-forordningen), som fastsætter en kompetenceregulering om, at retterne på det sted, hvor kulturgodet befinder sig, har kompetence vedrørende sager om tilbagelevering baseret på ejerskab af et kulturgode som omhandlet af direktivet.

Da direktivets hovedformål er den fysiske tilbagelevering af det kulturgode, som ulovligt er fjernet<sup>18</sup>, er der endvidere fastsat en ensartet regel om bevisbyrden for fornøden omhu og agtpågivenhed i artikel 10 med henblik på at forhindre, at forhandlerne "forum-shopper", og for at gøre tilbageleveringerne billigere for den ansøgende medlemsstat. Med denne nye regel vil en besidder, der ikke kan bevise, at den pågældende har udvist fornøden omhu og agtpågivenhed, ikke få erstatning, når godet tilbageleveres. De ikke-udtømmende kriterier for afgørelsen af fornøden omhu og agtpågivenhed er inspireret af UNIDROIT-konventionen<sup>19</sup> og var allerede en del af alle medlemsstaternes lovgivning ved direktivets gennemførelse.

12 medlemsstater anførte, at der endnu ikke var anlagt sager ved deres nationale retsinstanser, og at der derfor ikke havde været lejlighed til at fortolke begrebet fornøden omhu. Endvidere gav tre medlemsstater klart udtryk for fortolkningsforskelle, da omstændighederne ved erhvervelsen giver mulighed for fortolkning, og dette vil være forskelligt i hver medlemsstat afhængig af type kulturgode, forskningsmulighederne og samarbejdet mellem de forskellige myndigheder.

På nuværende tidspunkt er der utilstrækkelige oplysninger om fortolkningen af begrebet i medlemsstaterne, og det er endnu ikke yderligere vurderet i henhold til direktivets relevante bestemmelser.

---

<sup>16</sup> Artikel 345 i TEUF bestemmer: "*De ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne berøres ikke af traktaterne*".

<sup>17</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1215/2012 af 12. december 2012 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område (EUT L 351 af 20.12.2012, s. 1).

<sup>18</sup> Direktivets artikel 2, nr. 5, definerer tilbageleveringen som "*et kulturgodes fysiske tilbagelevering til den ansøgende medlemsstats område*".

<sup>19</sup> [UNIDROIT-konventionen om stjålede eller ulovligt eksporterede kulturgjenstande](#), 24. juni 1995.



### 3.5. Anvendelsen af den administrative procedure for tilbagelevering af kulturgoder

#### a) Samarbejde mellem kompetente myndigheder i en medlemsstat

På nationalt plan deltager forskellige organer i identificeringen af kulturgoderne, arkivforskning, etablering af kontakter, ansøgninger om beslaglæggelse af kulturgodet og/eller mæglingen. 20 medlemsstater meddelte, at samarbejdet blandt disse organer eller myndigheder fungerer problemfrit, og at der er en regelmæssig udveksling af oplysninger.

I de fleste medlemsstatsbesvarelser blev betydningen af samarbejde mellem politi og indenrigsministerierne på nationalt og internationalt plan fremhævet. Dette er særlig relevant for dannelsen af et samlet billede af den ulovlige handel med kulturgoder på det indre marked. Betydningen af sammenlignelige data vedrørende kulturgodt, når det gælder sociale netværk<sup>20</sup> og organiseret kriminalitet, herunder håndtering af fænomenet på mørkenettet<sup>21</sup>, blev fremhævet i alle besvarelser.

Flere medlemsstater fremhævede, at den nylige styrkelse af EU-lovgivningen om toldkontrol af kulturgoder<sup>22</sup> fremmer samarbejdet mellem toldmyndigheder og kulturministerierne betydeligt. Dette kan også have positiv indvirkning på direktivets anvendelse.

Endvidere foretages der fælles kommunikationsaktiviteter i forbindelse med tilbageleveringen af kulturgoder til deres oprindelsesland, navnlig i forbindelse med procedurer, der er resultatet af toldmyndighedernes beslaglæggelser i samarbejde med politiet, kulturmyndighederne og udenrigstjenesten.

Dette er et positivt element for styrkelsen af direktivets gennemførelse og de strategiske prioriteter på området for politisamarbejde og retligt samarbejde.

I juli 2020 vedtog Kommissionen "Strategien for EU's sikkerhedsunion for perioden 2020-2025"<sup>23</sup>, der skitserer vejen frem for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder kampen mod ulovlig handel med kulturgoder<sup>24</sup>. Kommissionen forpligtede sig til at undersøge, hvordan mulighederne for at spore kulturgoder online og offline kan forbedres.

Det er i EU-strategien til bekæmpelse af organiseret kriminalitet<sup>25</sup>, der er vedtaget den 14. april 2021, fastsat, at Kommissionen fortsat vil støtte kapacitetsopbygning blandt kulturarvseksperter og deres strukturerede samarbejde med de retshåndhævende myndigheder. Kommissionen vil desuden undersøge andre nødvendige foranstaltninger for at tackle dette problem. Med henblik herpå vil Kommissionen foreslå en handlingsplan for bekæmpelse af ulovlig handel med kulturgoder i 2022.

---

<sup>20</sup> Sociale netværk vedrørende kulturgoder anvender websteder og webbaserede applikationer som f.eks. Facebook, MySpace, Twitter og LinkedIn.

<sup>21</sup> Mørkenettet er den del af internettet, som personer ikke kan tilgå via de almindelige søgemaskiner. Det er det anonyme internet, hvor personer forbliver private ved køb af genstande, som ikke kan leveres gennem de normale kanaler. Der kræves kryptovaluta for at bestille varer, herunder kulturgoder, på mørkenettet.

<sup>22</sup> [Rådets forordning \(EF\) nr. 116/2009 af 18. december 2008 om udførelse af kulturgoder \(EUT L 39 af 10.2.2009, s. 1\)](#) og [Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) 2019/880 af 17. april 2019 om indførelse og import af kulturgodt \(EUT L 151 af 7.6.2019, s. 1\)](#).

<sup>23</sup> [Security Union Strategy \(europa.eu\)](#).

<sup>24</sup> [COM\(2020\) 605](#).

<sup>25</sup> [COM\(2021\) 170 final](#).

*b) Administrativt samarbejde blandt medlemsstaterne — anvendelse af informationssystemet for det indre marked (IMI) med henblik på administrativt samarbejde (artikel 5)*

Med direktivet indføres ordninger for administrativt samarbejde mellem de af medlemsstaterne udpegede kompetente myndigheder<sup>26</sup>. Dette samarbejde omfatter navnlig fastlæggelse af — på den ansøgende medlemsstats anmodning — hvor kulturgoderne befinder sig, underretning om opdagelsen af kulturgoder på et medlemsstats område, den ansøgende medlemsstats kontrol af kulturgodets karakter på den ansøgende medlemsstats område, vedtagelse af alle de nødvendige foranstaltninger med henblik på den materielle bevaring af kulturgodet og vedtagelse af midlertidige foranstaltninger for at undgå, at kulturgodet falder uden for tilbageleveringsprocedurernes anvendelsesområde.

Det i artikel 5, nr. 6, fastsatte samarbejde kan omfatte diplomatisk mægling og fremme af mindelig løsning og kan også indebære: i) en ikke-obligatorisk administrativ mægling/koordinering med det formål at nå en mindelig løsning, ii) fremme af en alternativ metode til bilæggelse af tvister og iii) facilitering af iværksættelsen af en voldgiftsprocedure. Selv om de berørte parters anvendelse af det i direktivets artikel 5, nr. 6, omhandlede samarbejde, som de kompetente myndigheder henviser til, inden der indledes søgsmål, ikke er obligatorisk i alle medlemsstater, betragtes et sådant samarbejde som den privilegerede måde at samarbejde på.

Hvad angår offentlige myndigheder kan samarbejdet mellem myndighederne på EU-plan stadig forbedres, især når de eksisterende oplysninger skal deles og behandles korrekt. Kommissionen indførte et særligt IMI-modul, som var funktionsdygtigt fra 2016, med henblik på at udveksle oplysninger om tilbageleveringen af kulturgoder, som er omfattet af direktivets anvendelsesområde. Det er et IT-arbejdsredskab for de centrale myndigheder i medlemsstaterne, som er ansvarlige for direktivets gennemførelse, ligesom det fremmer samarbejdet mellem kompetente myndigheder i medlemsstaterne.

Hidtil er 164 myndigheder registreret og har adgang til IMI<sup>27</sup>, herunder nationale IMI-koordinatorer. Nogle medlemsstaters myndigheder har kun mulighed for at foretage bilaterale informationsudvekslinger (dvs. når en myndighed er bekendt med, at et kulturgode befinder sig i en given medlemsstat og eftersøger godet hos et tydeligt identificeret land, idet myndigheden med rimelighed antager, at godet, som ulovligt blev fjernet, kan findes der og anmoder om bekræftelse af, hvor det befinder sig for at få godet tilbage).

IMI anses for at være et potentielt godt forsøg på at registrere oplysninger om ulovligt fjernede goder på en ensartet måde i EU og at informere nationale myndigheder i EU. Nationale myndigheder bekræftede, at IMI fremmer samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder ved at etablere den første kontakt, og at det er et vigtigt redskab til at forbedre informationsbehandling, yde vejledning, drøfte spørgsmål og kortlægge problemer vedrørende udvekslingen af underretninger og oplysninger via IMI.

Ud fra oplysningerne om anvendelsen af IMI (som fremlagt i bilaget) kan det lægges til grund, at udvekslingerne blandt medlemsstaterne om kulturgenstande, som ulovligt er blevet fjernet, var begrænsede.

---

<sup>26</sup> [Fortegnelsen over disse myndigheder er offentliggjort i EUT C 134](#) af 28.4.2017, s. 4.

<sup>27</sup> Yderligere tal fra medlemsstaternes underretninger om og udvekslinger af kulturgoder findes i bilaget.

I perioden 2016-2020 var der 304 underretninger til dette formål med et lavt antal i 2018 og 2020 (mindre end 5) og også med et forskelligt aktivitetsniveau fra medlemsstaterne. De kategorier af kulturgoder, der var genstand for de fleste af denne form for IMI-underretninger, var: "Billeder, malerier og billedsymboler" (særligt billedsymboler med 116 underretninger ud af 178) efterfulgt af "arkæologiske goder" med 55 underretninger. Antallet af underretninger om andre kategorier af kulturgoder som potter/vaser, akvareller, figurer, mønter og bøger var i gennemsnit under ti i den samme periode.

I den samme periode blev 65 ansøgninger om søgning af et kulturgode, som ulovligt er fjernet, og identiteten af besidderen eller den, som gemmer det, registreret i IMI. Den årlige evaluering viser en konstant nedgang i denne form for underretninger i perioden mellem 2016 og 2018 fra 14 sager til mindre end fem med en stigning i 2019 og 2020 (henholdsvis 20 og 19 modtagne underretninger). For den samme underretningsform var følgende kategorier genstand for flest underretninger: "Originale skulpturer eller statuer og kopier, der er fremstillet efter samme fremgangsmåde som originalen" og "billeder, malerier og billedsymboler, der udelukkende er fremstillet i hånden".

Antallet af underretninger om, at der er fundet et kulturgode, som ulovligt er fjernet, faldt drastisk mellem 2017 (19 underretninger) og 2019 (tre underretninger) og steg markant i 2020 (15 underretninger). Det store antal underretninger af denne form vedrører "genstande af numismatisk interesse" (12 underretninger) efterfulgt af "mønter" (otte underretninger), billedsymboler (fem underretninger) og skulpturer (fem underretninger).

Siden 2016 er der kun fem underretninger, som er blevet registreret i IMI med henblik på igangsættelse af tilbageleveringsprocedurer.

Det er 19 medlemsstaters generelle opfattelse, at det kan overvejes at foretage yderligere forbedringer af IMI for at gøre værktøjet mere brugervenligt. Der synes endvidere at være nogle terminologiske spørgsmål vedrørende visse sprogversioner, som kræver mindre justeringer. For at løse disse spørgsmål udarbejder Kommissionen en særlig brugervejledning.

Medlemsstaterne har endvidere indberettet problemer med tidspres ved lukningen af underretninger i tilfælde, hvor der pågår undersøgelser. Medlemsstaterne fremhævede i denne henseende, at det var vigtigt, at systemet aktivt overvåges og anvendes af alle tilsluttede myndigheder. Jo flere målrettede ansøgninger, der oprettes i IMI, jo bedre er desuden udsigten til et brugbart svar. Dette vil endvidere bidrage til at begrænse den store mængde beskeder, som systemet automatisk genererer.

Når et kulturgode ulovligt blev fjernet og faktisk fundet, søger medlemsstaterne endvidere at få det tilbage ad forskellige veje og først og fremmest via retssager i stedet for via en IMI-ansøgning. Når dette er sagt, sættes der ikke spørgsmålstejn ved merværdien af IMI, da officielle udvekslinger via IMI-systemet behandles som formel dokumentation i retssager.

### *3.6. Gensidig retshjælp og særlige spørgsmål i forbindelse med omkostningerne ved sagsanlæg om tilbagelevering (artikel 6)*

Direktivets artikel 6 omhandler igangsættelse af tilbageleveringssager og betingelserne for et sådant retsskridt. Sådanne tilbageleveringssager anlægges af den medlemsstat, fra hvis område kulturgodet

ulovligt blev fjernet (benævnt "den ansøgende medlemsstat") ved den kompetente domstol i den medlemsstat, på hvis område kulturgodet befinder sig (benævnt "den ansøgte medlemsstat"). Tilbagelevering af kulturgodet påbydes af den kompetente domstol, når det fastslået, at den omhandlede genstand er et kulturgode, og at det ulovligt er blevet fjernet<sup>28</sup>. Endvidere fastsætter direktivet frister for adgangen til at anlægge sag om tilbagelevering og ordningerne om erstatning til besidderen i tilfælde, hvor godet er blevet tilbageleveret<sup>29</sup>.

Generelt fremgik det af medlemsstaternes besvarelser, at reglerne for tilbagelevering via retssager som fastsat i direktivet er fyldestgørende. Kun én medlemsstat har gjort gældende, at bestemmelserne i artikel 6 ikke er tilstrækkelige.

Siden direktivets ikrafttræden er der alene indledt to retssager ved nationale domstole om kulturgoders tilbagelevering. Den største hindring kan være forbundet med kompleksiteten og de høje omkostninger ved retssager<sup>30</sup>, behovet for opbevaring, transport og forsikringsomkostninger og bevisbyrden med hensyn til ulovlig udførsel efter den 1. januar 1993. I et bestemt tilfælde blev det fremhævet, at retssager i henhold til direktivet er umulige, da der er mulighed for, at kulturgoder, der ulovligt er fjernet, udføres til et tredjeland, og derfor ikke længere er på EU's område på det tidspunkt, hvor den ansøgende medlemsstat er i stand til at udløse tilbageleveringsmekanismen i henhold til direktivet.

Samtidig med de nationale myndigheder aflagde rapport efter fem års anvendelse af direktivet, efterlyste de specifik juridisk bistand, når de har behov for at anlægge sager ved andre medlemsstaters domstole, og også fælles udgifter for sikrings- og transportordninger, forsikring og transport af kulturgodet.

Fire medlemsstater foreslog i denne forbindelse at opbygge et netværk af gensidig retshjælp blandt medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 6 og at etablere en europæisk anklager, som kan handle i den ansøgende medlemsstats interesse.

#### 4. KONKLUSIONER

Direktivet synes at have en afgørende virkning. Medlemsstaterne har bemærket den positive indvirkning

---

<sup>28</sup> I denne henseende præciserer artikel 28, stk. 4, i 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), at fuldbyrdelsesstaten ikke er forpligtet til at sælge eller tilbagelevere specifikke formuegoder, der er omfattet af en afgørelse om konfiskation, hvor disse specifikke formuegoder har karakter af kulturgoder som defineret i artikel 2 i direktiv 2014/60/EU.

<sup>29</sup> Frist på tre år til at anlægge sag om tilbagelevering efter den dato, hvor den ansøgende medlemsstat får kendskab til, hvor kulturgodet befinder sig, og til besidderens eller indehaverens identitet. Frist på 75 år for sager om tilbagelevering vedrørende goder, der er en del af offentlige samlinger, og goder, der er opført på gejstlige eller andre religiøse institutioners inventarlistes, i medlemsstaterne, hvori de er undergivet særlig beskyttelse (direktivets artikel 8).

<sup>30</sup> Sagen kan være særlig dyr, da erstatningsomkostningerne føjes til sagens høje omkostninger, f.eks. advokatsalæret. Dette kan føre til, at hensigten om at igangsætte denne procedure faktisk begrænses til vigtige finansielle interesser, til hvilket formål medlemsstaterne er rede til at afsætte betydelige midler.

i forhold til at øge interessenters bevidsthed om beskyttelsen af kulturgoder i EU og udviklingen af kunsthandelen.

Der blev identificeret følgende aspekter, hvor direktivets anvendelse kan forbedres:

- tekniske ordninger til at fremme og rationalisere brugen af IMI som omhandlet i direktivet
- fremme gensidig retshjælp blandt medlemsstaterne i henhold til artikel 6 for at hjælpe den ansøgende medlemsstat, når denne anlægger sag ved andre medlemsstaters domstole
- fremme ensartet forståelse og anvendelse af direktivets bestemmelser ved at fremme udveksling af bedste praksis og fælles fortolkning af fornøden omhu fra professionelle kunsthandlers side og forskning om proveniensen af kulturgoder, der er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

Kommissionen vil på baggrund af denne rapport fortsat overvåge direktivets gennemførelse og i samarbejde med medlemsstaterne udforske måder, hvorpå dets effektivitet kan forbedres.

Kommissionen opfordrer Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg til at tage denne rapport til efterretning.

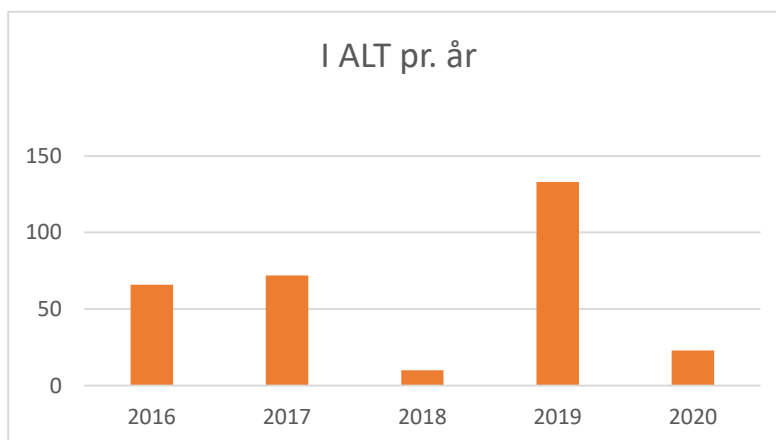
## 5. BILAG

### **INFORMATIONSSYSTEMET FOR DET INDRE MARKED (IMI) — TALLENE FRA MEDLEMSSTATERNES UNDERRETNINGER OG UDVEKSLINGER OM KULTURGODER (CO)**

#### **i. Underretning om et kulturgode, som ulovligt er fjernet**

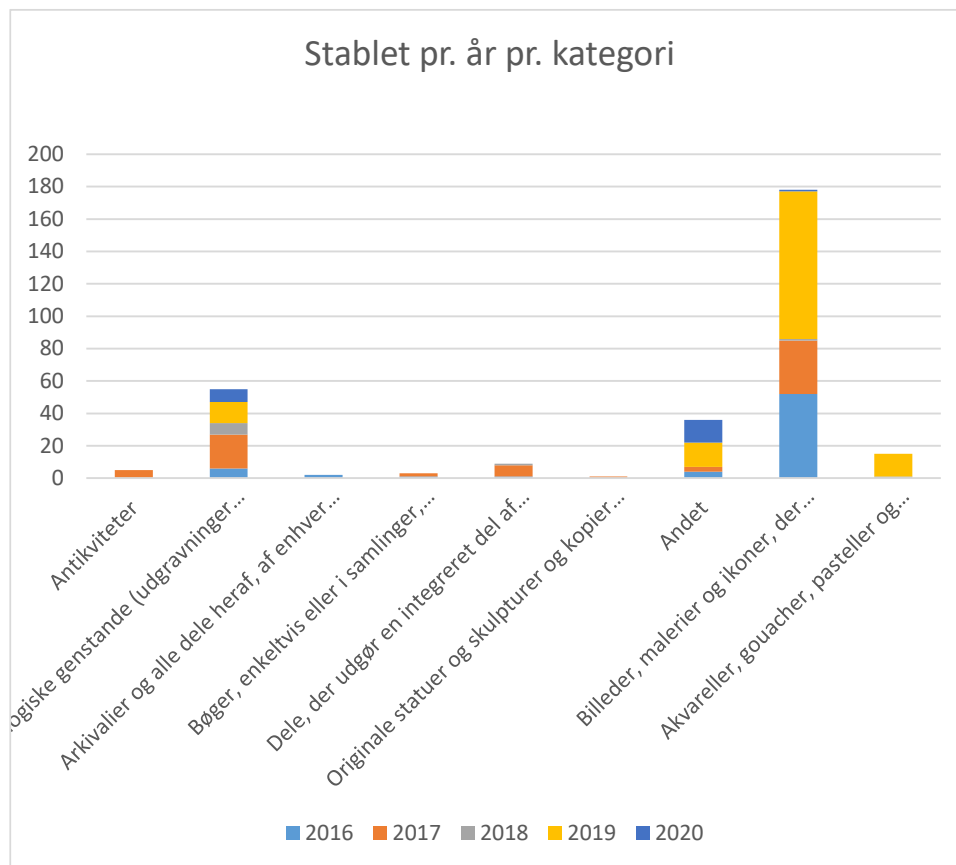
I perioden 2016-2020 var der 310 CO-F1-underretninger — 304, hvis man fraregner dem, som er trukket tilbage<sup>31</sup>.

CO-F1 — sidste sted, godet har befundet sig, før det ulovligt er fjernet



<sup>31</sup> Underretningen var altid fra X til X (det samme land).

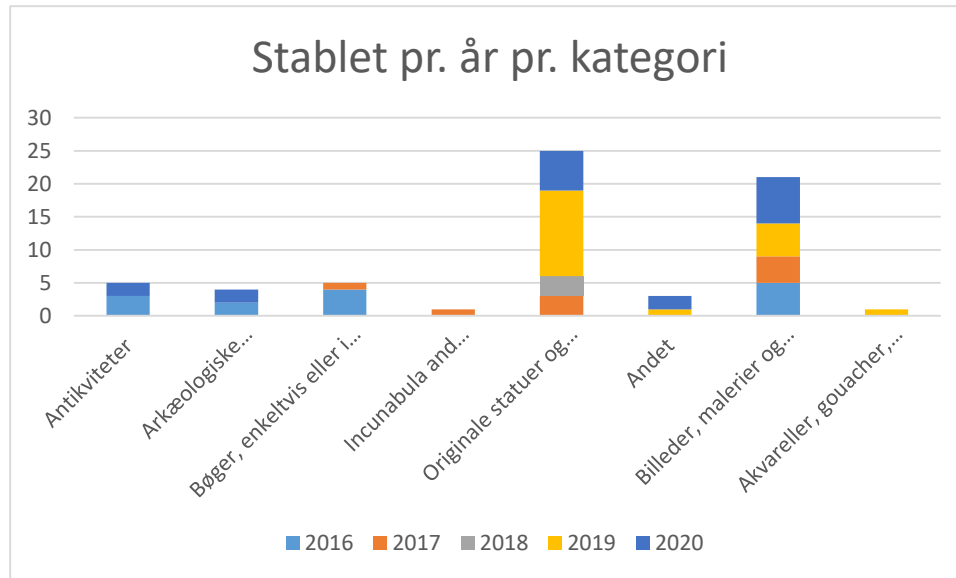
Der var stort set det samme antal sager i 2016 og 2017 (ca. 60-70) efterfulgt af to fald i 2018 og 2020 (mindre end 5) med et højdepunkt i 2019 (> 125)



Størstedelen af IMI-underretningerne vedrørte følgende kategorier af kulturgoder: "Billeder, malerier og billedsymboler, der udelukkende er fremstillet i hånden[...]" (178) og "arkæologiske goder (fra udgravninger og fund på landjorden og på havbunden, arkæologiske fundsteder eller arkæologiske samlinger)" (55).

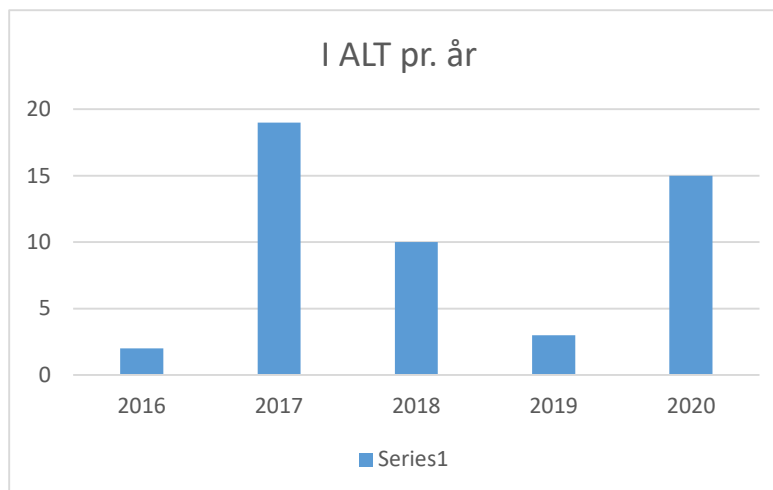
**ii. Ansøgning om at søge et kulturgode, som ulovligt er fjernet, samt besidderens/indehaverens identitet**

Den årlige udvikling viser en konstant nedgang mellem 2016 og 2018 fra 14 sager til mindre end fem og en stigning i 2019 (20) og 2020 (19).

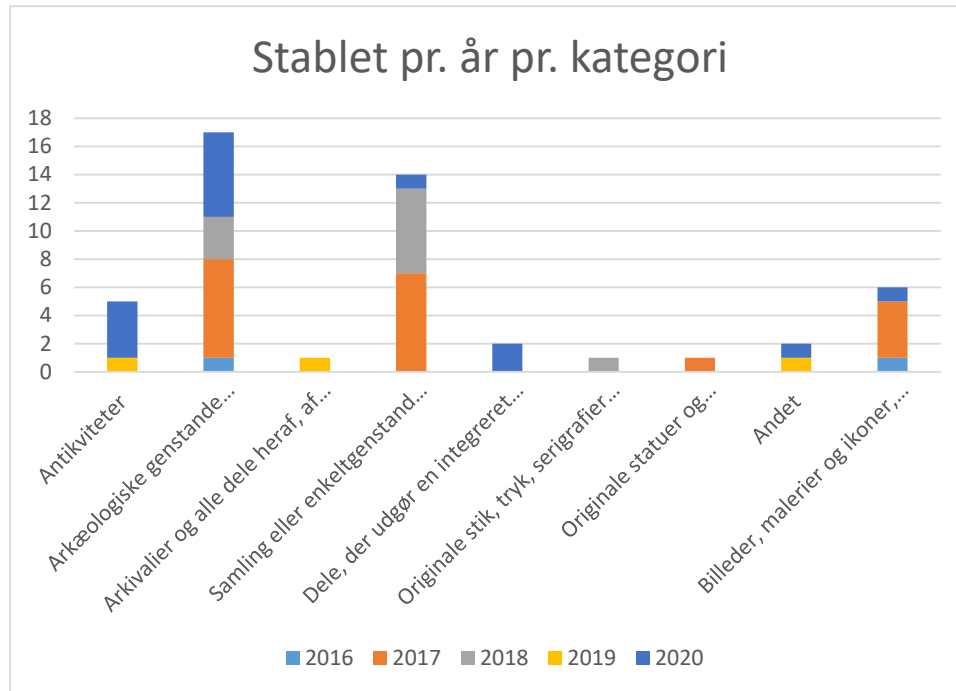


De kategorier, som er genstand for de fleste underretninger, er "originale skulpturer eller statuer og kopier, der er fremstillet efter samme fremgangsmåde som originalen" (25) og "billeder, malerier og billedsymboler, der udelukkende er fremstillet i hånden" (21). Antallet af underretninger vedrørende andre kulturgoder er mindre end fem i hele perioden.

### iii. Underretning om fundet af et kulturgode, som ulovligt er fjernet



Antallet af underretninger faldt drastisk mellem 2017 (19) og 2019 (3) og steg markant i 2020 (15).



De to kategorier, som adskiller sig, er arkæologiske goder (produkter fra udgravning og fund på landjorden og på havbunden, arkæologiske fundsteder eller arkæologiske samlinger) (17) og samling eller enkeltgenstand af historisk, palæontologisk, numismatisk, filatelistisk eller anden interesse (14).

#### iv. Underretning om, at tilbagegivelsessag er anlagt

Siden 2016 er der registreret seks underretninger om, at der er anlagt sag om tilbagelevering i IMI, og en underretning blev trukket tilbage (to af dem vedrørte arkæologiske genstande, én vedrørte en møntsamling, én vedrørte bøger og én vedrørte et plastisk værk/en skulptur).