

Bryssel 26.9.2019
COM(2019) 429 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**kulttuuriesineiden viennistä joulukuussa 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o
116/2009 täytäntöönpanosta**

1. tammikuuta 2014 – 31. joulukuuta 2017

Sisällysluettelo

1.	Tiivistelmä	2
2.	Johdanto	3
3.	Asetuksen asiayhteys	3
3.1.	Eurooppalainen asiayhteys	3
3.2.	Kansainvälinen asiayhteys	4
4.	Asetuksen täytäntöönpano	4
4.1	Tavoitteet ja tulokset	4
4.2	Kulttuuriesineen määritelmä	5
4.3	Vähimmäisikä ja rahallinen kynnys	5
4.4	Tavallisia vientilupia koskevat luvut.....	6
4.5	Erityiset ja yleiset avoimet vientiluvat	6
4.6.	Poikkeus vientilupavaatimuksesta.....	8
4.7	Syyt lupahakemusten epäämiselle.....	8
4.8	Lupalomaketta koskevat ongelmat.....	9
4.9	Vientilupien peruuttaminen	9
4.10	Sähköisten järjestelmien käyttö.....	9
4.11	Seuraamukset ja muut toimenpiteet.....	10
4.12	Viranomaisyhteistyö	10
4.13	Aineelliset ja henkilöresurssit	11
5.	Päätelmät ja ratkaisemattomat kysymykset.....	11
6.	LIITTEET	13
	Taulukko 1. Jäsenvaltioiden antamat tavalliset luvat*	13
	Taulukko 2. Annetut erityiset avoimet luvat	14
	Taulukko 3. Annetut yleiset avoimet luvat	15
	Taulukko 4. Evätyt tavallista lupaa koskevat hakemukset.....	16
	Taulukko 5. Löydetyt sääntöjenvastaiset lähetykset	17
	Taulukko 6. Jäsenvaltioiden myöntämät tavalliset vientiluvat sekä evätyt tavallista vientilupaa koskevat hakemukset ja löydetyt sääntöjenvastaiset lähetykset.....	18

1. TIIVISTELMÄ

Tässä kertomuksessa tarkastellaan kulttuuriesineiden viennistä annetulla asetuksella (EY) N:o 116/2009 ja komission täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 1081/2012 perustetun vientilupajärjestelmän täytäntöönpanoa.¹

Kertomus perustuu tietoihin, joita jäsenvaltiot ovat toimittaneet vastauksena vientilupajärjestelmän täytäntöönpanon kaikkia näkökohtia koskevaan kyselyyn. Se kattaa ajanjakson vuodesta 2014 vuoteen 2017. Liitteessä esitetyt numerotiedot liittyvät kolmentyyppisiin vientilupiin: tavalliset vientiluvat, erityiset avoimet vientiluvat (yksityishenkilöiden toistuva väliaikainen vienti) ja yleiset avoimet vientiluvat (museoiden tai vastaavien laitosten toistuva väliaikainen vienti).

Kertomuksessa annetaan myös tietoja käynnissä olevista aloitteista ja tulevaisuuden haasteista. Tällaisia ovat esimerkiksi asetuksen täytäntöönpanoon osallistuvien jäsenvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen, yhteisymmärryksen edistäminen asetuksen säännöksistä jäsenvaltioissa, parhaiden käytäntöjen määrittäminen toimivaltaisista viranomaisista ja tullia varten kulttuuriesineiden alkuperän selvittämisessä sekä teknisten, taloudellisten ja oikeudellisten mahdollisuuksien kartoittaminen vientilupien myöntämiseen ja valvontaan käytettävien sähköisten keinojen osalta. Tämä voi kattaa sellaisen keskitetyn sähköisen järjestelmän kehittämisen tai linkittämisen, josta voisi olla yhteys kansallisiin tulliselvitysjärjestelmiin.

¹ Asetuksen (EY) N:o 116/2009 10 artiklan mukaan komissio antaa säännöllisesti Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kertomuksen asetuksen soveltamisesta.

2. JOHDANTO

Kulttuuriesineiden viennistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 116/2009², jäljempänä 'asetus', mukaan tiettyjen kulttuuriesineiden vienti Euroopan unionin, jäljempänä 'EU', tullialueen ulkopuolelle edellyttää vientilupaa. Lisäksi mainitun asetuksen mukaan on tarpeen varmistaa, että kyseisiin esineisiin sovelletaan yhtenäistä valvontaa unionin ulkorajoilla. Liitteessä I kuvataan asetuksen aineellinen soveltamisala luettelemalla sen soveltamisalaan kuuluvien kulttuuriesineiden luokat sekä useimpien lueteltujen luokkien ikään ja/tai arvoon liittyvät vähimmäisvaatimukset.

Vientiluvat myöntää viimeisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jonka alueella kulttuuriesine on lopullisesti ja laillisesti ollut. Tämän jälkeen tullivalvonnalla varmistetaan, ettei kulttuuriesineitä viedä EU:n tullialueelta, ellei niillä ole voimassa olevaa vientilupaa.

Asetuksessa säädettyjen vientilupien yhtenäisyyden varmistamiseksi oli tarpeen määrittää lupalomakkeen laatimista, antamista ja käyttöä koskevat säännöt. Täytäntöönpanoasetuksessa (EU) N:o 1081/2012³ säädetään kolmenlaisista vientiluvista (tavallinen vientilupa, erityinen avoin vientilupa ja yleinen avoin vientilupa) ja annetaan säännöt niiden soveltamisesta. Joidenkin jäsenvaltioiden kansallisesta lainsäädännöstä voi seurata lisärajoituksia, kuten lupavaatimus kansallisaarteiksi katsottujen esineiden liikkumista varten.

Päivitetty luettelo viranomaisista, jotka ovat toimivaltaisia antamaan vientilupia, ja luettelo tullitoimipaikoista, jotka saavat vastata vientimuodollisuuksien suorittamisesta, julkaistaan virallisessa lehdessä.⁴

Asetuksen tavoitteena on sovittaa yhteen tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeva perusperiaate sekä kansallisaarteiden suojeleminen unionin sisämarkkinoilla, joiden perustaminen johti jäsenvaltioiden välisten sisärajojen poistumiseen.

Asetuksen 10 artiklan mukaan komissio antaa säännöllisesti Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kertomuksen asetuksen soveltamisesta.

Tämä kertomus perustuu tietoihin, joita jäsenvaltiot ovat toimittaneet vastauksena vientilupajärjestelmän täytäntöönpanon kaikkia näkökohtia koskevaan kyselyyn, myös vientilupien käyttöä koskeviin tilastotietoihin, sekä kulttuuriesineisiin liittyviä tullialan kysymyksiä käsittelevässä asiantuntijaryhmässä käytyihin keskusteluihin.

3. ASETUKSEN ASIAYHTEYS

3.1. Eurooppalainen asiayhteys

Asetuksella otettiin käyttöön EU:n tason järjestelmä, joka täydentää kulttuuriomaisuuden suojelemista koskevia muita välineitä ja aloitteita. Näistä merkittävien on direktiivi 2014/60/EU jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta⁵. Direktiivillä mahdollistetaan kaikkien sellaisten kulttuuriesineiden palauttaminen, jotka jäsenvaltio on määritellyt taiteelliseksi, historialliseksi tai arkeologiseksi kansallisaarteiksi. Tässä tarkoituksessa vaaditaan, että direktiivin

² Neuvoston asetus (EY) N:o 116/2009, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008, kulttuuriesineiden viennistä (*EUVL L 39, 10.2.2009, s. 1*).

³ Komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 1081/2012, annettu 9 päivänä marraskuuta 2012, kulttuuriesineiden viennistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 116/2009 soveltamista koskevista säännöksistä (*EUVL L 324, 22.11.2012, s. 1*).

⁴ Nämä tiedot on viimeksi julkaistu virallisen lehden numerossa *EUVL C 71, 24.2.2018, s. 5*.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/60/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, jäsenvaltion alueelta laittomasti vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta (uudelleenlaadittu) (*EUVL L 159, 28.5.2014, s. 1*).

soveltamisalasta jäsenvaltioissa vastaavat keskusviranomaiset tekevät yhteistyötä ja vaihtavat laittomasti vietyjä kulttuuriesineitä koskevia tietoja käyttäen sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmää (IMI).

Toinen asetusta merkittävällä tavalla täydentävä tekijä on hiljattain hyväksytty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 2019/880 kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista⁶. Uudessa säädöksessä vahvistetaan säännöt ja edellytykset sellaisten kulttuuriesineiden väliaikaiselle ja pysyväälle tuonnille unionin tullialueelle, jotka on luotu kolmansissa maissa tai löydetty kolmansista maista, sekä näiden esineiden passitusta varten. Ulkoisen kaupallisen ulottuvuutensa vuoksi asetuksen (EU) N:o 2019/880 luokituksessa noudatettiin kulttuuriomaisuuden luvattoman tuonnin, viennin ja omistusoikeuden siirron kieltämiseksi ja ehkäisemiseksi vuonna 1970 tehtyä Unescon yleissopimusta⁷.

Lopuksi kahdessa väliaikaisessa unionin välineessä, neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1210/2003⁸ ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 36/2012⁹ kielletään kulttuuriesineiden kauppa Irakin ja Syyrian kanssa.

3.2. Kansainvälinen asiayhteys

Kansainvälisellä tasolla merkittävin kulttuuriesineiden vientiin sovellettava väline on vuoden 1970 Unescon yleissopimus. Tällä hetkellä yleissopimuksen sopimuspuolina on 140 valtiota, ja 26 jäsenvaltiota on ratifioinut sen.

4. ASETUKSEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

4.1 Tavoitteet ja tulokset

Asetuksessa esitetään yhdenmukaiset säännöt kulttuuriesineiden valvonnalle ennen niiden vientiä unionin tullialueelta. Tällä pyritään toisaalta säilyttämään vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla ja toisaalta suojelemaan jäsenvaltioiden kansallisaarteita. Jäsenvaltiot katsovat yleisesti, että asetuksella on saavutettu nämä tavoitteet. Myös parannuskohteita on kuitenkin havaittu.

Asetuksen tulokset ovat olleet varsin hyviä kulttuuriesineiden laittoman kaupan torjunnassa. Useimmat jäsenvaltiot pitävät asetuksen lupajärjestelmää hyvin tärkeänä välineenä, jolla varmistetaan kolmansien maiden kanssa käytävän kaupan laillisuus, erityisesti kun on kyse kulttuuriesineistä, joilta niiden arvosta riippumatta edellytetään vientilupaa (esim. arkeologiset esineet, monumenttien osat jne.). Muiden kulttuuriesineiden luokkien osalta on havaittu tapauksia, joissa esineen arvo on tahallisesti aliarvioitu, jotta se voitaisiin viedä ilman vientilupaa.

Jäsenvaltiot painottivat, että lisätiedot muiden jäsenvaltioiden kansallisperintöä koskevasta lainsäädännöstä auttaisivat lupien myöntämisestä vastaavia toimivaltaisia viranomaisia torjumaan tehokkaammin laitonta kauppaa. Tullivalvonnan tehokkuutta voidaan aina parantaa osoittamalla ulkorajoille enemmän henkilöresursseja ja aineellisia resursseja sekä määrittelemällä ja soveltamalla parhaita käytäntöjä.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 2019/880, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista (EUVL L 151, 7.6.2019, s. 1).

⁷ Pariisi 14. marraskuuta 1970.

⁸ Neuvoston asetukset (EY) N:o 1210/2003, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2003, tietyistä Euroopan yhteisön ja Irakin talous- ja rahoitussuhteita koskevista erityisrajoituksista ja asetuksen (EY) N:o 2465/96 kumoamisesta (EUVL L 169, 8.7.2003, s. 6).

⁹ Neuvoston asetukset (EU) N:o 36/2012, annettu 18 päivänä tammikuuta 2012, Syyrian tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EU) N:o 442/2011 kumoamisesta (EUVL L 16, 19.1.2012, s. 1).

Vuonna 2017 perustettiin hankeryhmä, jonka oli määrä tutkia jäsenvaltioiden käyttämiä työmenetelmiä kulttuuriesineiden alkuperän selvittämiseksi niin toimivaltaisissa viranomaisissa (lupahakemusten osalta) kuin tullissa (kuljetuksia tarkasteltaessa tai vientilupia tarkistettaessa) sekä määrittellä parhaita käytäntöjä ja laatia käytännön ohjeita lupien myöntämiseen ja tullivalvontaan.

Muita jäsenvaltioiden määrittelemiä keinoja asetuksen yleisen toimivuuden parantamiseksi ovat ilmaisun 'jonka alueella kulttuuriesine on laillisesti ja lopullisesti' tulkintaa koskevat ohjeet, koska niiden avulla määritetään vientiluvan myöntämiseen toimivaltainen jäsenvaltio.¹⁰ Tämä estäisi häikäilemättömiä toimijoita siirtämästä kulttuuriesineitä väliaikaisesti toiseen jäsenvaltioon yksinomaan siinä tarkoituksessa, että vientilupaa haetaan muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, joka on nimennyt esineen kansallisaarteeksi ja suojelee sitä.

4.2 Kulttuuriesineen määritelmä

Asetuksessa ei määritellä, mikä on kulttuuriesine. Sen sijaan sen liitteessä I luetellaan 15 esineluokkaa, joihin asetusta sovelletaan. Useimpien luokkien osalta esitetään vähimmäisikä ja vähimmäisarvo, jotka alittaville kulttuuriesineille ei tarvita vientilupaa. Tämän katsotaan yleisesti olevan vuoden 1970 Unescon yleissopimuksen 1 artiklassa lueteltuihin luokkiin perustuva kompromissi, johon on lisätty ikää ja arvoa koskevat kynnykset. Liitteen I katsotaan yleisesti olevan asianmukainen kehys.

Liitteessä I lueteltujen luokkien täsmällisen ulottuvuuden ymmärtämisessä on kuitenkin todettu erityisiä ongelmia jäsenvaltioiden tulkintojen yhdenmukaisuudessa joidenkin kulttuuriesineiden osalta. Tällaisia ovat esimerkiksi kolikoiden kokoelmien kuuluminen soveltamisalaan suhteessa yksittäisiin esineisiin luokassa 13 b, liturgisten ikonien luokittelu maalauksiksi tai monumentin osiksi¹¹ sekä jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat näkemykset siitä, onko tiettyjen esineiden luettelo luokassa 15 a tyhjentävä vaiko suuntaa-antava.

Asetuksen 8 artiklan mukaiselle komitealle annettiin vuonna 2013 tehtäväksi kerätä yhteen mielipiteitä siitä, miten kulttuuriesineiden eri luokkia olisi tulkittava. Komitea totesi, että jäsenvaltioiden välillä on merkittäviä näkemyseroja edellä mainittujen osalta. On myös todettava, että erityisesti liturgisten ikonien luokittelun osalta kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista annetussa uudessa asetuksessa (EU) 2019/880 esitetään selvennyksiä, joiden odotetaan ratkaisevan asian (liturgiset ikonit ja patsaat kuuluvat uskonnollisiin muistomerkkeihin).

4.3 Vähimmäisikä ja rahallinen kynnys

Asetuksessa tietyille kulttuuriesineille vahvistetut vähimmäisiät katsotaan yleisesti riittäviksi. Näitä säännöksiä saatetaan tulevaisuudessa parantaa kulkuneuvojen vähimmäisiän osalta, korottamalla tiettyjen esineiden vähimmäisikää 50:stä 70:een vuoteen sekä vahvistamalla vähimmäisikä kokoelmien luokalle, jotta vältetään nykyaikaisten esineiden suurien määrien tarpeettomat tullitarkastukset.

Suurin osa jäsenvaltioista katsoi, että rahalliset kynnykset ovat melko korkeita, ja vain kolme jäsenvaltiota katsoi, että niitä olisi korotettava.

Vientilupahakemuksessa esitetty arvo on useimmiten laskussa näkyvä kauppaa-arvo. Tämä koskee yksityishenkilöiden vientiä, kun taas museoiden väliaikaisessa viennissä ulkomaan näyttelyjä varten on esitettävä vakuutusarvo.

¹⁰ Valitettavasti tällaisia tapauksia ei ole kertaakaan päätynyt unionin tuomioistuimeen, joten mainitulle ilmaisulle ei ole täsmällistä määritelmää.

¹¹ Merkittävin käytännön ero on se, että maalauksilla (luokka 3) kynnysarvo on 150 000 euroa, mutta monumentit (luokka 2) edellyttävät vientilupaa markkina-arvostaan riippumatta.

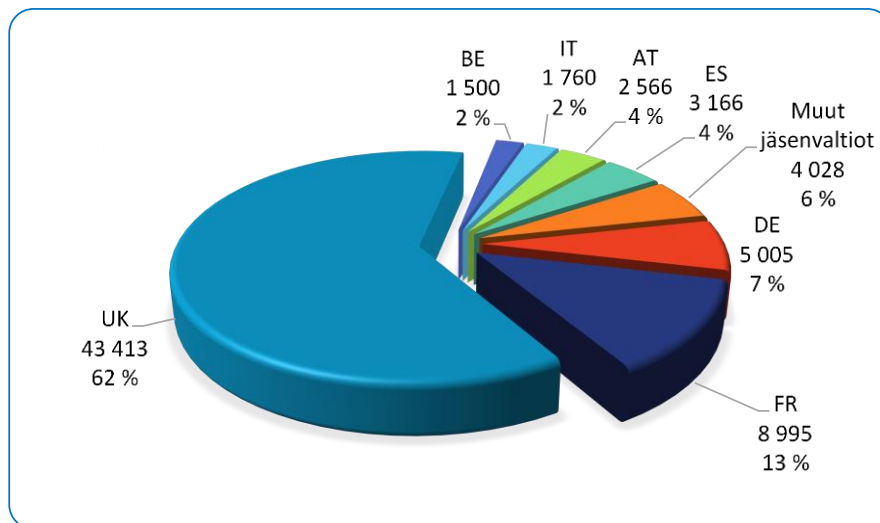
Tavallisten vientilupien osalta useimmat jäsenvaltiot viittaavat järjestelmällisesti viennin yhteydessä annetussa tulli-ilmoituksessa esitettyyn tullausarvoon, vaikka jotkut hakijat vaikuttavat haluttomilta ilmoittamaan arvoa ja jotkut eivät kykene esittämään arviota.

Suurin osa vastanneista jäsenvaltioista katsoi, että olisi hyödyllistä kehittää mahdollisuuksien mukaan yhdenmukainen lähestymistapa kulttuuriesineiden arvonmäärittämiseen.

4.4 Tavallisia vientilupia koskevat luvut

Jäsenvaltiot myönsivät ajanjaksolla 2014–2017 70 433 tavallista vientilupaa (ks. vuosittaiset tiedot liitteessä olevasta taulukosta 1).

Tavalliset vientiluvat jäsenvaltioittain ajanjaksolla 2014–2017



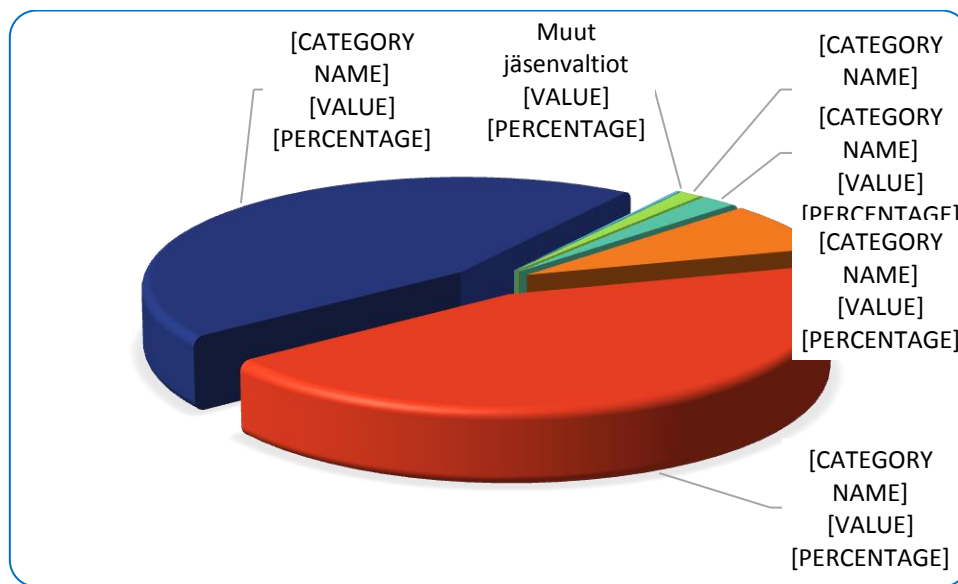
Pääasialliset luokat, joiden osalta vientilupahakemuksia saatiin tarkastelujakson aikana, olivat alenevassa järjestyksessä: arkeologiset esineet (pääasiassa näyttelyitä varten); inkunaabelit, käsikirjoitukset ja kartat; luokkaan 15 kuuluvat erilaiset antiikkiesineet, kuten korut, soittimet, huonekalut, kellot, aseet, lelut, matot jne. (pääasiassa lopullinen vienti); ja lopuksi maalaukset, mosaiikit, vesiväri- ja guassimaalaukset sekä patsaat.

4.5 Erityiset ja yleiset avoimet vientiluvat

Erityisiä avoimia vientilupia voidaan myöntää yksityishenkilön tietyn kulttuuriesineen toistuvaan väliaikaiseen vientiin (täytäntöönpanoasetuksen 10 artikla). Ajanjaksolla 2014–2017 erityisiä avoimia vientilupia myönnettiin 1 428 (ks. vuosittaiset tiedot liitteessä olevassa taulukossa 2). Merkittävä määrä jäsenvaltioita ilmoitti, että niiden lainsäädännössä ei käsitellä tällaisten lupien myöntämistä. Ne jäsenvaltiot, jotka myöntävät erityisiä avoimia vientilupia, myöntävät niitä pääasiassa taiteellisia esityksiä varten vietäville soittimille tai näyttelyihin vietäville antiikkikulkuneuvoille.

Kahta jäsenvaltiota lukuun ottamatta kaikki jäsenvaltiot ovat myöntäneet suhteellisen vähän tällaisia vientilupia tarkasteluajanjaksolla.

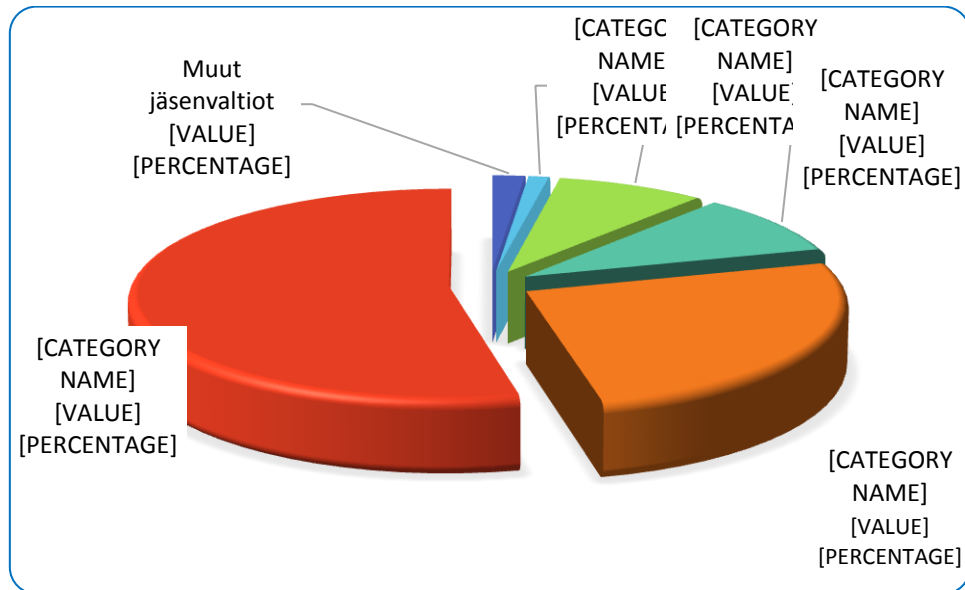
Jäsenvaltioissa annettujen erityisten avoimien lupien määrä ajanjaksolla 2014–2017



Erityisten avoimien lupien enimmäisvoimassaoloajaksi vahvistetaan täytäntöönpanoasetuksessa viisi vuotta. Suurin osa tällaisia lupia myöntävistä jäsenvaltioista soveltaa tätä rajoitusta. On kuitenkin joitakin poikkeuksia, joissa enimmäisvoimassaoloaikaa joko ei täsmennetä tai se on lyhyempi (1–3 vuotta).

Yleisillä avoimilla vientiluvilla (täytäntöönpanoasetuksen 13 artikla) mahdollistetaan museoiden ja vastaavien laitosten kulttuuriesineiden säännöllinen väliaikainen vienti. Ajanjaksolla 2014–2017 yleisiä avoimia vientilupia myönnettiin 1 501 (ks. vuosittaiset tiedot liitteessä olevassa taulukossa 3). Näiden lupien enimmäisvoimassaoloajaksi vahvistettiin myös viisi vuotta. Suurin osa tällaisia lupia myöntävistä jäsenvaltioista soveltaa lyhyempää rajoitusta. Pituus riippuu tavallisesti vakuutuksen kattavuudesta tai lainatarpeesta tai näyttelystä.

Jäsenvaltioissa annettujen yleisten avoimien lupien määrä ajanjaksolla 2014–2017



4.6. Poikkeus vientilupavaatimuksesta

Vain yksi vastanneista jäsenvaltioista ilmoitti hyödyntäneensä 2 artiklan 2 kohdassa esitettyä mahdollisuutta olla vaatimatta vientilupaa esineille, joiden arkeologinen tai tieteellinen merkitys katsotaan vähäiseksi. Pääasiallinen syy mahdollisuuden hyödyntämiseen on se, että arkeologisilla esineillä, jotka eivät ole välittömästi peräisin kaivauksista, katsotaan olevan vähäinen tieteellinen merkitys, koska ne on erotettu arkeologisesta ja historiallisesta yhteydestään.

4.7 Syyt lupahakemusten epäämiselle

Vain muutama jäsenvaltio on kieltäytynyt myöntämästä vientilupaa, koska kyseisiin kulttuuriesineisiin sovelletaan taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi annettua lainsäädäntöä 2 artiklan 2 kohdan 3 kohdan mukaisesti. Useimmissa tapauksissa vientilupahakemus evätään tai hakija peruuttaa sen muista syistä, joita ovat esimerkiksi: riittämätön näyttö laillisesta alkuperästä, sovellettavia sääntöjä ei noudateta, esine on väärennös tai jos kysymystä siitä, mikä jäsenvaltio on toimivaltainen myöntämään luvan, ei ole ratkaistu.

Tapaukset, joissa hakija kieltäytyy pyydettäessä toimittamasta lisätietoja alkuperästä ja peruu hakemuksensa välittömästi, ovat harvinaisia. Kun näin tapahtuu, valtaosa jäsenvaltioista hylkää hakemuksen, ilmoittaa tästä hakijalle ja, jos alkuperää epäillään laittomaksi, ilmoittaa tapauksesta asianmukaisille lainvalvontaviranomaisille.

4.8 Lupalomaketta koskevat ongelmat

Lupalomakkeiden käyttöön todettiin liittyvän seuraavia ongelmia:

Valokuvien liittäminen lupahakemukseen on hyvin tärkeä tekijä, koska niiden avulla tulliviranomaiset voivat tunnistaa esineen vientilupaa tarkastellessaan. Valtaosa jäsenvaltioista edellyttää valokuvien esittämistä lopullisen viennin yhteydessä. Jotkin jäsenvaltiot soveltavat poikkeuksia, kun on kyse kokoelmien väliaikaisesta viennistä, arvoltaan vähäisistä erityisen tilaa vievistä arkeologisista esineistä tai kirjoista, joissa ei ole erityisiä tunnistettavia merkintöjä.

Täytäntöönpanoasetuksen 5 artiklan mukaan vientilupalomakkeen kappale numero 3¹² palautetaan luvan antaneelle viranomaiselle. Näin vahvistetaan, että vienti on tosiasiaa tapahtunut ja että lupaa on käytetty. Näin kuitenkin tehtiin vain 20 prosentissa tapauksista.

Kun keskitettyä sähköistä rekisterijärjestelmää ei ole, on hyvin vaikea tarkistaa, onko kappale numero 3 palautettu, varsinkin jos esineet ovat poistuneet unionin alueelta toisen jäsenvaltion kautta. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat tutkivansa keinoja parantaa tätä valvontaa. On todettava, että kulttuuriesineiden tuontia koskevassa uudessa asetuksessa säädetään keskitetyn sähköisen järjestelmän perustamisesta asiakirjoihin liittyvien vaatimusten hallinnoimiseksi. Järjestelmä voitaisiin suunnitella siten, että se mahdollistaisi myös vientilupajärjestelmän tarpeiden kattamisen, myös sen tarkistamisen, että vienti on toteutunut.

4.9 Vientilupien peruuttaminen

Noin puolessa jäsenvaltioista on lainsäädäntöä, jossa säädetään myönnetyn luvan kumoamisesta tai peruuttamisesta joko erityisin kulttuuriesineitä koskevin säännöksin tai yleisen hallintolainsäädännön avulla, joka edellyttää hallintotoimen peruuttamista, jos se perustuu harhaanjohtaviin tai vääriin tietoihin. Kuitenkin vain yksi jäsenvaltio on peruuttanut vientilupia (kolme) tarkasteluajanjakson aikana.

Hakijat voivat peruuttaa vientiluvat niiden myöntämisen jälkeen. Tällaisissa tapauksissa useimmat jäsenvaltiot edellyttävät luvan palauttamista, jotta se voidaan rekisteröidä peruutetuksi. Merkittävä määrä jäsenvaltioita ilmoitti, että kun vientilupaa ei käytetä sen voimassaoloaikana, toimivaltainen viranomainen ei välttämättä saa tätä tietoonsa, koska useimmissa tapauksissa lomakkeen kappaletta numero 3 ei palauteta viranomaisille (ks. edellä kohta 3.8).

4.10 Sähköisten järjestelmien käyttö

Vientiluvat myönnetään sähköisesti vain yhdessä jäsenvaltiossa. Monissa jäsenvaltioissa hakemus voidaan täyttää ja toimittaa sähköisesti (esimerkiksi täyttämällä verkossa täytettävä PDF-tiedosto), mutta hakemuksen allekirjoittaminen ja sittemmin vientiluvan myöntäminen tehdään edelleen paperilla. Paperipohjaisen järjestelmän käyttö johtuu ensisijaisesti täytäntöönpanoasetuksessa esitetyistä rajoituksista ja vaatimuksista väärennösten ehkäisemiseksi. Jotkin jäsenvaltiot toivoisivat sellaisen järjestelmän kehittämistä, jossa luvat myönnettäisiin sähköisesti, ja niillä on tätä koskevia suunnitelmia. Erityisesti kolme jäsenvaltiota on tutkinut mahdollisuutta perustaa yhteinen järjestelmä sekä tarkastellut kansallisiin vientilupiin liittyvää tietosuojaa ja luottamuksellisuutta.

Jäsenvaltioista 17 ilmoitti katsovansa hyödylliseksi yhteisen sähköisen tietokannan tai verkkopalvelun kehittämisen EU:n tasolla vientilupia varten. Kolme jäsenvaltiota vastustaa tätä, koska ne haluavat mieluummin jatkaa omien (kansalliset ja unionin vientiluvat kattavien) tietokantojensa käyttöä tai

¹² Lomake täytetään kolmena kappaleena: kappale numero 1 on hakemus, kappale numero 2 annetaan luvanhaltijalle ja kappale numero 3 palautetaan luvan antaneelle viranomaiselle, kun kulttuuriesine on poistunut unionista.

koska ne katsovat, että säännösten tulkintaerot haittaisivat järjestelmän toimintaa. Kaksi jäsenvaltiota ei ole ilmaissut kantaansa asiassa. Joka tapauksessa siirtyminen sähköiseen järjestelmään edellyttää muutosta täytäntöönpanoasetuksen säännöksiin, joissa vaaditaan myöntämään vientiluvat paperilla.

4.11 Seuraamukset ja muut toimenpiteet

Asetuksessa jäsenvaltiot velvoitetaan säätämään tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista, joita sovelletaan asetuksen säännösten rikkomiseen. Useimmissa tapauksissa seuraamukset ovat sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia ja voivat käsittää sakkoja sekä vankeusrangaistuksia (keskimäärin enintään 2,5 vuotta).

Näiden toimenpiteiden lisäksi jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön myös muita toimenpiteitä, kuten kulttuuriesineiden menetetyksi tuomitsemisen, toimenpiteitä, jotka koskevat kulttuuriesineiden tuontia kolmansista maista sekä terroristien tai sotivien osapuolten myymiä kulttuuriesineitä, taidevälittäjiin sovellettavat vaatimukset pitää luetteloita ja rekisteriä liiketoimista sekä sakot väliaikaisella vientiluvalla vietyjen kulttuuriesineiden palauttamisilmoituksen laiminlyönnistä.

4.12 Viranomaisyhteistyö

Kaikissa jäsenvaltioissa vientilupien olemassaolon ja noudattamisen valvonnasta rajalla ensisijaisesti vastaava viranomainen on tullit. Näiden tehtävien toteuttamisessa tullia avustavat joissakin tapauksissa poliisi ja/tai muut rajaturvallisuutta tai valtiontuloja valvovat yksiköt.

Vaikka asetuksessa ei säädetä erityisistä hallinnollisen yhteistyön menettelyistä, asetuksen täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö on katsottu välttämättömäksi asetuksen toiminnan parantamiseksi erityisesti tapauksissa, joissa vientilupaa haetaan toiselta jäsenvaltiolta kuin siltä, jonka kulttuuriperintöön esine kuuluu.

Eri jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö ei ole yleistä. Harvat niistä ottavat yhteyttä toisen jäsenvaltion vastaavaan viranomaiseen pyytääkseen tietoja kansallisesta lainsäädännöstä, tarkistaakseen, katsotaanko esine kansallisaarteeksi, saadaksesi lisätietoja sen alkuperästä tai tarkistaakseen toisessa valtiossa myönnettyjen todistusasiakirjojen oikeellisuuden. Useimmilla jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla ei ollut yhteyksiä vastaaviin viranomaisiin muissa jäsenvaltioissa tarkasteluajanjakson aikana. Muutamalla oli 5–20 yhteydenottoa.

Vientilupien myöntämisestä vastaava viranomainen eli 'toimivaltainen viranomainen' on useimmissa – mutta ei kaikissa – tapauksissa kansallinen kulttuuriministeriö. Noin neljäsosa vastanneista jäsenvaltioista oli antanut tehtävän useammalle kuin yhdelle kansallisperinnön suojelusta vastaavalle taholle, toisinaan riippuen siitä, mihin luokkaan kulttuuriesine kuuluu, eli onko kyseessä arkeologinen esine, historiallinen arkisto jne. Kahdessa liittovaltiomuotoisessa jäsenvaltiossa nämä tehtävät on hajautettu. Muutamassa jäsenvaltiossa toimintaan osallistuu myös muita julkisia tahoja, joilla on asianmukaista asiantuntemusta vientilupien alalla, kuten kansalliskirjasto, kansallismuseo tai ympäristöministeriö.

Jäsenvaltioiden sisäisen tullin ja toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön osalta useimmat jäsenvaltiot vahvistavat, että niiden asetuksen täytäntöönpanoon osallistuvat kansalliset viranomaiset tekevät riittävää ja tehokasta yhteistyötä, joskin seitsemän jäsenvaltiota katsoo, että parantamisen varaa on vielä. Merkittävä määrä jäsenvaltioita ilmoitti toteuttaneensa toimia, joilla pyritään parantamaan tätä yhteistyötä kansallisten viranomaisten välillä. Toimia ovat esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjojen allekirjoittaminen tai sellaisten yhteisten viitteellisten ohjeiden tai kansallisten menettelyohjeiden laatiminen, joita voidaan käyttää tai on käytetty myös kyseisten kansallisten virastojen/viranomaisten henkilöstön koulutuksessa.

Muiden kansallisten yksiköiden tai elinten kanssa tehtävän yhteistyön osalta noin puolella jäsenvaltioista on kirjallisia sopimuksia kansallisen poliisin, muiden lainvalvontaviranomaisten, syyttäväviranomaisten jne. kanssa.

Joidenkin jäsenvaltioiden tullit tai toimivaltaiset viranomaiset tekevät vakiintunutta yhteistyötä myös kolmansien maiden viranomaisten tai kulttuuriesineiden laittoman kaupan torjunnan alalla toimivien kansainvälisten järjestöjen ja elinten, kuten Interpolin, Maailman tullijärjestön (WCO), Europolin jne. kanssa.

Kuudentoista jäsenvaltion tullit ovat järjestäneet muiden viranomaisten tai järjestöjen kanssa laittoman kaupan vastaisia yhteisiä kohdennettuja toimia tai osallistuneet sellaisiin. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi operaatio Pandora I (toteutettiin marraskuussa 2016) ja operaatio Pandora II (toteutettiin marraskuussa 2017) yhteistyössä Interpolin, Europolin, Unescon ja WCO:n kanssa sekä yhteiset Colosseum- ja Odysseus-operaatiot Maailman tullijärjestön Länsi-Euroopan alueellisen tiedusteluyhteystoimiston, Interpolin, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF), komission verotuksen ja tulliliiton pääosaston (PO TAXUD), Kansainvälisen museoneuvoston (ICOM), Italian kulttuuriperinnöstä vastaavan ministeriön ja Italian finanssivalvontaelimen (Guardia di Finanza) kanssa.

Kun tulli havaitsee epäilyttävän lähetyksen, se tavallisesti pidättää esineen ja ottaa yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen, joka useimmissa tapauksissa tutkii mahdollista lain rikkomista yhdessä poliisin ja syyttäväviranomaisen kanssa. Jos vahvistetaan, että kulttuuriesinettä ei ole lupa viedä maasta, esine takavarikoidaan (joissain tapauksissa tämän päätöksen tekee jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen).

4.13 Aineelliset ja henkilöresurssit

Asetuksen täytäntöönpanon henkilöstö- ja resurssitarpeet ovat pysyneet vakaina suurimmassa osassa jäsenvaltioita tarkasteluajanjakson aikana. Muutamassa jäsenvaltiossa tarvitaan hieman enemmän kulttuurialan asiantuntijoita vientilupien myöntämiseen, joskin toisinaan on vaikea arvioida, johtuuko lisääntynyt tarve unionin vaiko kansallisten vientilupien hakemuksista. Kahdessa jäsenvaltiossa yksiköiden lisähenkilöstötarpeen katsottiin olevan jatkuvaa.

5. PÄÄTELMÄT JA RATKAISEMATTOMAT KYSYMYKSET

Jäsenvaltioilta tarkastelujakson 2014–2017 osalta saadun palautteen perusteella asetus vaikuttaa toimivan hyvin sen tavoitteiden saavuttamisen osalta. Se katsotaan myös merkittäväksi oikeudelliseksi välineeksi jäsenvaltioiden kulttuuriperinnön suojelemisessa.

Asetuksen soveltamisesta vastaavien viranomaisten välinen yhteistyö unionissa katsotaan näkökohdaksi, jonka osalta täytäntöönpanoa voitaisiin parantaa. Mahdollisia toimia, joita jäsenvaltiot voisivat tämän osalta toteuttaa, ovat koulutuksen järjestäminen, tietojenvaihto, yhteisiin operaatioihin osallistuminen sekä apu kulttuuriesineiden alkuperän ja oikeudellisen aseman selvittämisessä.

Vastauksena jäsenvaltioiden parhaiden käytäntöjen kehittämistä koskevaan aloitteeseen (ks. asetuksen (EY) N:o 116/2009 täytäntöönpanosta laaditun edellisen kertomuksen¹³ luku 6.3) Tulli 2020 -ohjelman alaisuuteen perustettiin hanketyöryhmä, jonka tavoitteena on tutkia nykyistä täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja määritellä kulttuuriesineiden valvonnan parhaita käytäntöjä sekä toimivaltaisten viranomaisten tasolla (alkuperävalvonta vientilupia varten) että tullin tasolla (vientikuljetusten valvonta ja vientilupien tarkastus).

¹³ COM(2015) 144 final, 1.4.2015.

Asetuksen liitteessä I esitettyjen luokkien yhdenmukaisen tulkinnan edistämiseksi käydään keskusteluja asiantuntijaryhmän tasolla. Asetuksen (EU) 2019/880 antaminen katsotaan myönteiseksi kehitykseksi, koska siinä esitetyt selvennykset liturgisten ikonien luokittelusta monumenttien osiksi tuovat tarvittua oikeudellista varmuutta.

Jäsenvaltiot ovat vahvemmin kuin koskaan sitä mieltä, että on siirryttävä paperilla olevasta järjestelmästä sähköiseen, paperittomaan järjestelmään. Niiden mielestä tämä siirtyminen helpottaisi vientilupien myöntämistä ja valvomista, mahdollistaisi lupien käytön paremman seurannan ja edistäisi parempaa yhteistyötä asetuksen täytäntöönpanosta vastaavien jäsenvaltioiden hallintojen välillä. Kulttuuriesineiden tullialueelle siirtämisestä ja tuonnista annetussa asetuksessa (EU) 2019/880 säädetään tällaisen hajautetun sähköisen järjestelmän kehittämisestä tuontilupien ja tuojien vakuutusten tullille toimittamisen osalta. Sen kehittämisessä olisi tarkasteltava myös mahdollisuutta kattaa vientilupien hallinnointi.

6. LIITTEET

Taulukko 1. Jäsenvaltioiden antamat tavalliset luvat*

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

(*) Yksi lupa voi kattaa useita kulttuuriesineitä; luvut koskevat sekä pysyviä että väliaikaisia lupia.

(1) 2014: 242 pysyvää, 324 väliaikaista. 2015: 364 pysyvää, 271 väliaikaista. 2016: 307 pysyvää, 252 väliaikaista.

(2) 2014: 3 korvattua, 2015: 4 peruutettua.

(3) Tilastotietoja ei toimitettu.

Taulukko 2. Annetut erityiset avoimet luvat

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

(1) Tilastotietoja ei toimitettu.

Taulukko 3. Annetut yleiset avoimet luvat

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

(1) Tilastotietoja ei toimitettu

Taulukko 4. Evätyt tavallista lupaa koskevat hakemukset

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

(1) Vuosia 2014, 2015 ja 2016 koskevia tietoja ei saatavilla.

(2) Vapaaseen liikkeeseen luovuttamista koskevien todistusten epääminen.

(3) Tilastotietoja ei toimitettu.

Taulukko 5. Löydetyt sääntöjenvastaiset lähetykset

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

(1) Vuosia 2014, 2015 ja 2016 koskevia tietoja ei saatavilla.

(2) Tilastotietoja ei toimitettu.

Taulukko 6. Jäsenvaltioiden myöntämät tavalliset vientiluvat sekä evätyt tavallista vientilupaa koskevat hakemukset ja löydetyt sääntöjenvastaiset lähetykset

	2011–2013		2014–2017	
Myönnetty tavalliset vientiluvat	69 895		70 433	
Evätyt tavallista lupaa koskevat hakemukset	318	0,45 %	466	0,66 %
Löydetyt sääntöjenvastaiset lähetykset	147	0,21 %	165	0,23 %