



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 18.11.2021
COM(2021) 705 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN**

**Primul raport referitor la aplicarea Directivei 2014/60/UE a Parlamentului European și
a Consiliului din 15 mai 2014 privind restituirea bunurilor culturale care au părăsit
ilegal teritoriul unui stat membru și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012
(reformare)**

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN

**Primul raport referitor la aplicarea Directivei 2014/60/UE a Parlamentului European și a
Consiliului din 15 mai 2014 privind restituirea bunurilor culturale care au părăsit ilegal
teritoriul unui stat membru și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012
(reformare)**

Cuprins

1. REZUMAT	2
2. INTRODUCERE.....	2
3. PUNEREA ÎN APLICARE A DIRECTIVEI.....	3
3.1. Transpunerea în dreptul intern.....	3
3.2. Definiția „bunurilor culturale” – Domeniul de aplicare material (articolul 2)	3
a) Evaluarea categoriilor definite ca bunuri de patrimoniu național în legislațiile naționale	3
b) Evaluare a ceea ce se califică drept „părăsire ilegală” a bunurilor culturale de pe teritoriul unui stat membru.....	5
3.3. Definiția „bunurilor culturale” – Domeniul de aplicare temporal (articolele 14 și 15).....	6
3.4. Diligența necesară – Domeniul de aplicare personal (articolele 10 și 13)	7
3.5. Aplicarea procedurii administrative pentru restituirea bunurilor culturale	8
a) Cooperarea între autoritățile competente dintr-un stat membru	8
b) Cooperarea administrativă între statele membre – Utilizarea Sistemului de informare al pieței interne (IMI) în scopul cooperării administrative (articolul 5)	9
3.6. Asistența judiciară reciprocă și aspecte specifice legate de costurile acțiunilor judiciare de restituire (articolul 6)	11
4. CONCLUZII.....	12
5. ANEXĂ.....	12

1. REZUMAT

Prezentul raport (denumit în continuare „raportul”) analizează aplicarea și eficacitatea Directivei 2014/60/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind restituirea bunurilor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru¹, astfel cum se prevede la articolul 17 alineatul (2). Acesta este primul raport de la intrarea în vigoare a directivei și succedă celor patru rapoarte prezentate de Comisia Europeană privind aplicarea fostei Directive 93/7/CEE (reformată prin Directiva 2014/60/UE), ultimul raport referindu-se la perioada 2008-2011².

Raportul se referă la perioada 2015-2020. Acesta se bazează pe datele furnizate de statele membre ca răspuns la un chestionar trimis de Comisia Europeană³. Chestionarul respectiv acoperă mai multe aspecte legate de aplicarea și eficiența cooperării administrative și judiciare în statele membre cu privire la bunurile culturale care au părăsit ilegal teritoriul. Raportul include, de asemenea, informații privind utilizarea Sistemului de informare al pieței interne („IMI”)⁴ în sensul directivei.

În general, răspunsurile statelor membre au arătat impactul pozitiv al directivei asupra sensibilizării părților interesate cu privire la protecția bunurilor culturale⁵ în UE și la dezvoltarea comerțului cu opere de artă. Cu toate acestea, răspunsurile statelor membre au arătat, de asemenea, că punerea în aplicare a directivei oferă posibilitatea unor îmbunătățiri suplimentare, cum ar fi consolidarea cooperării administrative și judiciare între autoritățile statelor membre și promovarea unei înțelegeri comune a dispozițiilor directivei.

2. INTRODUCERE

Directiva 2014/60/UE (denumită în continuare „directiva”), care a trebuit să fie transpusă până la 18 decembrie 2015, urmărește să concilieze principiul fundamental al liberei circulații a bunurilor culturale cu obiectivul de protejare a bunurilor de patrimoniu național pe piață unică.

Împreună cu Regulamentul (CE) nr. 116/2009 privind exportul bunurilor culturale⁶ și cu Regulamentul (UE) 2019/880 privind introducerea și importul bunurilor culturale⁷, Directiva 93/7/CEE (reformată prin Directiva 2014/60/UE) a instituit cadrul UE pentru prevenirea comerțului ilicit cu bunuri culturale în

¹ JO L 159, 28.5.2014, p. 1.

² Al 4-lea raport: [COM/2013/0310 final](#); al 3-lea raport: [COM/2009/0408 final](#); al 2-lea raport: [COM/2005/0675 final](#); primul raport: [COM\(2000\)325 final](#).

³ Chestionar lansat în cadrul articolului 17 alineatul (1) din directivă.

⁴ Cifrele raportate în anexă sunt extrase din Sistemul de informare al pieței interne (IMI). [Pagina principală – IMI-Net – Piața unică a UE – Comisia Europeană \(europa.eu\)](#).

⁵ În sensul prezentului raport, termenii „obiect cultural” și „bun cultural” sunt considerați sinonimi și interschimbabili. Pentru a exprima în mod clar sensul unei dispoziții specifice din Directiva 2014/60/UE, raportul va face referire exclusiv la „bun cultural”, utilizând ambii termeni ca având o pondere echivalentă în celelalte expuneri.

⁶ [Regulamentul \(CE\) nr. 116/2009 al Consiliului din 18 decembrie 2008 privind exportul bunurilor culturale](#), JO L 39, 10.2.2009, p. 1.

⁷ [Regulamentul \(UE\) 2019/880 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 privind introducerea și importul bunurilor culturale](#), JO L 151, 7.6.2019, p. 1.

Uniunea Europeană, oferind mecanisme și o procedură pentru înapoierea bunurilor de patrimoniu național în cazul în care acestea au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru. În timp ce scopul Regulamentului (CE) nr. 116/2009 este de a evita scoaterea bunurilor de patrimoniu național de pe teritoriul UE fără controale, directiva a instituit, la rândul său, mecanisme de cooperare administrativă între autoritățile naționale și acțiuni pe lângă instanțele naționale pentru restituirea bunurilor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru. În plus, Regulamentul (UE) 2019/880 urmărește să interzică și să împiedice importul pe teritoriul vamal al Uniunii de bunuri culturale exportate ilegal din țările terțe în care au fost create sau descoperite și stabilește proceduri pentru importul legal de bunuri culturale în Uniune.

În temeiul articolului 17 alineatul (1) din directivă, statele membre au obligația de a transmite Comisiei rapoartele lor privind aplicarea acesteia. Pentru a facilita această raportare, în aprilie 2020, Comisia a trimis un chestionar convenit cu Grupul de experți al Comisiei privind restituirea bunurilor culturale⁸. În perioada 27 august 2020 - 29 ianuarie 2021, s-au primit răspunsuri din partea a 21 de state membre, a 2 state membre ale AELS⁹ și a Regatului Unit, care au fost ulterior discutate de grupul de experți. Rapoartele naționale privind aplicarea directivei, menționate la articolul 17 alineatul (1) și furnizate prin intermediul răspunsurilor menționate mai sus, au constituit baza primului raport de evaluare a aplicării și a eficacității Directivei 2014/60/UE, pe care Comisia trebuie să îl prezinte Parlamentului European, Consiliului și Comitetului Economic și Social din cinci în cinci ani, în conformitate cu articolul 17 alineatul (2) din directivă.

3. PUNEREA ÎN APLICARE A DIRECTIVEI

3.1. Transpunerea în dreptul intern

Directiva este o reformare a fostelor Directive 93/7/CEE, 96/100/CE și 2001/38/CE privind restituirea bunurilor culturale. Conform acesteia, statele membre ar fi trebuit, până la 18 decembrie 2015, să adopte măsurile necesare pentru a se conforma noilor sale dispoziții, și anume articolul 2 punctul (1), articolul 5 primul paragraf punctul (3) și articolul 5 al doilea paragraf, articolul 7 al treilea paragraf, articolul 8 alineatul (1), articolul 10 primul și al doilea paragraf și articolul 17 alineatul (1) din această directivă.

Măsurile de transpunere cu privire la aceste dispoziții au fost comunicate de toate statele membre.

3.2. Definiția „bunurilor culturale” – Domeniul de aplicare material (articolul 2)

a) Evaluarea categoriilor definite ca bunuri de patrimoniu național în legislațiile naționale

Prin reformare, directiva acoperă bunurile culturale, și anume „un bun clasificat sau definit de un stat membru, înainte sau după ce a părăsit ilegal teritoriul respectivului stat membru, ca numărându-se

⁸ [Registrul grupurilor de experți ale Comisiei și ale altor entități similare \(europa.eu\)](#), Grupul de experți al Comisiei privind restituirea bunurilor culturale (E03204).

⁹ Asociația Europeană a Liberului Schimb.

printre «bunurile de patrimoniu național cu valoare artistică, istorică sau arheologică», în conformitate cu legislația sau procedurile administrative naționale în sensul articolului 36 din TFUE” (articolul 2 punctul 1 din directivă). În conformitate cu considerentul 9 al directivei, aceasta ar trebui să reglementeze bunuri de interes istoric, paleontologic, etnografic și numismatic sau cu valoare științifică, indiferent dacă acestea fac sau nu parte din colecții publice sau de altă natură sau constituie elemente individuale, și indiferent dacă provin din săpături legale sau clandestine, cu condiția ca acestea să fie clasificate sau definite drept bunuri de patrimoniu național.

Potrivit răspunsurilor majorității statelor membre la chestionar, definirea termenului „bun cultural” la nivelul UE reprezintă o îmbunătățire semnificativă și contribuie la îndeplinirea obiectivului de consolidare a protecției bunurilor culturale ca o categorie specifică de bunuri. Cu toate acestea, ar trebui îmbunătățită înțelegerea reciprocă a definițiilor naționale, astfel încât toate statele membre să își recunoască și să își protejeze reciproc bunurile culturale protejate.

Deși definiția „bunurilor culturale”, astfel cum este prevăzută la articolul 2 din directivă, este considerată satisfăcătoare de către majoritatea statelor membre respondente, continuă să existe unele provocări în ceea ce privește stabilirea țării de origine pentru bunurile arheologice furate și scoase ilegal din siturile lor. În timp ce bunurile culturale unice pot fi ușor de identificat din punctul de vedere al provenienței lor și al statului membru de origine, alte bunuri culturale care aparțin, de exemplu, civilizațiilor care s-au dezvoltat într-o arie geografică vastă¹⁰ sau bunurile culturale produse în serie (precum monedele sau bijuteriile care pot fi dezmembrate) nu sunt la fel de ușor de identificat. Într-adevăr, astfel de bunuri nu figurează ca dispărute sau furate din colecții și este destul de dificil să se stabilească proveniența lor, deoarece nu au fost niciodată înregistrate în cataloagele muzeelor sau se pretinde că aparțin unor colecții private care nu au fost niciodată inventariate.

10 state membre au subliniat că directiva ar trebui să acopere și bunurile culturale care au fost exportate ilegal dintr-un stat membru, fără a fi nevoie ca bunul cultural să aibă statutul specific de „bun de patrimoniu național”, întrucât unele instanțe naționale tind să ofere o interpretare restrictivă categoriei de bunuri culturale care ar putea fi revendicate pentru restituire în temeiul directivei.

5 state membre nu au invocat necesitatea unei definiții comune a unor termeni precum „bunuri culturale” fără trimitere la legislația națională, „antichități” și „bunuri arheologice” la nivel european.

3 răspunsuri au subliniat că este preferabil să se facă trimitere la definiția armonizată a bunurilor culturale din Regulamentele (CE) nr. 116/2009 și (UE) 2019/880, pentru a evita întâlnirea unor diferențe între legislațiile naționale cu privire la concepte precum „antichități” și „bunuri arheologice”.

O observație generală care decurge din răspunsurile statelor membre este că directiva se aplică cu ușurință bunurilor culturale care au în general o valoare comercială mare și bunurilor culturale care sunt opere de artă și sunt înregistrate în colecțiile muzeelor sau ca parte a altor colecții. Ar fi necesare eforturi suplimentare pentru a proteja „bunurile de patrimoniu național” cu o valoare comercială mai mică, și anume artefactele arheologice, deoarece acestea au o valoare de neînlocuit pentru istoria culturală.

¹⁰ De exemplu, civilizațiile babiloneană, egipteană, greco-romană, arabă, bizantină, otomană.

b) Evaluare a ceea ce se califică drept „părăsire ilegală” a bunurilor culturale de pe teritoriul unui stat membru

Obligația de restituire, consacrată în directivă, se aplică numai bunurilor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru. În conformitate cu articolul 2 punctul (2) din directivă, părăsirea ilegală a teritoriului unui stat membru înseamnă: „(a) orice părăsire a teritoriului unui stat membru cu încălcarea legislației statului membru în cauză în domeniul protejării bunurilor de patrimoniu național sau cu încălcarea Regulamentului (CE) nr. 116/2009; sau (b) orice nereturnare, la sfârșitul perioadei unei expedieri temporare legale, sau orice altă încălcare a uneia dintre celelalte condiții ale acestei expedieri temporare”. Cu toate acestea, aproape toate răspunsurile au confirmat faptul că autoritățile naționale din statele membre se confruntă cu dificultăți în ceea ce privește cercetările și asumarea atunci când verifică protejarea bunurilor de patrimoniu național prevăzută în legislațiile altor state membre.

Din cauza acestor dificultăți, bunurile culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru (în sensul directivei) ar putea fi percepute ca fiind comercializate în mod legal într-un alt stat membru dacă legislația națională nu impune nicio cerință privind proveniența¹¹ în acest scop. Aceste dificultăți nu sunt abordate la articolul 10 din directivă în formularea sa actuală, deoarece acesta face trimitere la „proveniență” doar atunci când definește dreptul posesorului la despăgubire. Pe măsură ce comerțul online continuă să se dezvolte, există, de asemenea, o incertitudine din ce în ce mai mare în ceea ce privește proveniența legală a bunurilor culturale de pe piața unică, ceea ce reprezintă un obstacol în calea dezvoltării durabile a pieței bunurilor de artă din UE.

În plus, niciunul dintre rapoartele trimise de statele membre cu privire la aplicarea directivei nu neagă necesitatea de a stabili o obligație de diligență pentru comercianții de opere de artă la nivelul UE. Cel puțin 8 state membre au adoptat deja dispoziții legale specifice privind obligația de diligență a comercianților de opere de artă și de antichități și cerințe obligatorii de diligență pentru introducerea pe piață a bunurilor culturale. 4 state membre consideră că anumite standarde obligatorii la nivelul UE privind obligația de diligență pentru comercianții de opere de artă ar intensifica eforturile de consolidare a transparenței și ar îmbunătăți condițiile de concurență echitabile pe piața bunurilor de artă, cu condiția ca respectivele standarde să se bazeze pe cele mai înalte cerințe existente, astfel încât să nu se reducă nivelul atins deja în legislația națională. 13 state membre au subliniat, de asemenea, că elementul esențial al consolidării obligației de diligență pentru profesioniștii de pe piața bunurilor de artă printr-un cod deontologic al UE este necesitatea de a monitoriza aplicarea acestui cod și de a prevedea sancțiuni specifice în cazul încălcărilor.

Ținând seama de aceste aspecte, un studiu al Comisiei Europene privind comerțul ilicit cu bunuri culturale în Europa publicat în 2019¹² include o analiză detaliată și recomandări pentru a consolida cercetarea privind proveniența și obligația de diligență pentru comercianții de opere de artă și pentru a

¹¹ Aici se face o distincție între „proveniență” și „loc de origine”. „Locul de origine” desemnează locul din care provine bunul. Proveniența este admisă ca fiind cronologia proprietății, a custodiei sau a localizării unui bun cultural. În contextul legislației actuale a UE, ar putea însemna, de asemenea, informații privind aspectele formale care ar putea fi utile pentru identificarea unui bun: antecedente istorice, foști proprietari/deținători, bibliografie.

¹² [Illicit trade of cultural goods in Europe](#) („Comerțul ilicit cu bunuri culturale în Europa”), raport final, Comisia Europeană, Direcția Generală Educație, Tineret, Sport și Cultură.

promova un comerț legal, responsabil și etic cu bunuri culturale ca o categorie specifică de bunuri¹³. Atunci când a fost prezentat în octombrie 2019 membrilor grupului de experți privind directiva, studiul a fost perceput în mod pozitiv de către delegații statelor membre.

3.3. Definiția „bunurilor culturale” – Domeniul de aplicare temporal (articolele 14 și 15)

Directiva se aplică bunurilor culturale care au părăsit ilegal teritoriul unui stat membru după 1 ianuarie 1993 (articolul 14).

Articolul 15 alineatul (2) lasă statelor membre posibilitatea de a extinde domeniul de aplicare la solicitările referitoare la bunurile culturale care au părăsit ilegal teritoriul înainte de această dată, fără a stabili o încălcare a principiului general al securității juridice. Până în prezent, doar 3 state membre au inclus în legislația lor extinderea domeniului de aplicare temporal, 2 dintre acestea fără nicio limitare în timp sub rezerva normelor procedurale naționale și unul cu termenul-limită de 1 ianuarie 1960. Un caz specific se aplică unui stat membru care și-a restabilit statalitatea în 1990 și are în vedere extinderea obligației de restituire dincolo de domeniul de aplicare temporal al directivei în cazuri specifice, însă fără o obligație anterioară existenței statului.

În plus, un stat membru este în favoarea unei norme generale la nivelul UE de eliminare a trimeriei la 1993 ca dată-limită, în special în ceea ce privește bunurile arheologice excavate în mod ilegal care au fost exportate ilegal¹⁴.

În celelalte 19 răspunsuri, statele membre au indicat că nu intenționează să extindă domeniul de aplicare temporal, subliniind în același timp că, în absența unei clauze de reciprocitate, prelungirea unilaterală de către un stat membru a domeniului de aplicare material și temporal al directivei în beneficiul exclusiv al celorlalte state membre nu ar fi o soluție relevantă. Cel mult, pot fi luate în considerare excepții de la caz la caz, ținând cont, de asemenea, de convențiile internaționale¹⁵ care oferă un cadru adecvat. Interdicția constituțională a retroactivității pare a fi principalul obstacol în calea unei extinderi generale a domeniului de aplicare temporal al obligației de restituire.

Mai multe state membre și-au confirmat eforturile de a găsi o soluție convenită în toate cazurile individuale în care se furnizează dovada faptului că un bun cultural a părăsit ilegal teritoriul chiar și înainte de data-limită.

Principalul obstacol cu care s-au confruntat statele membre în ceea ce privește domeniului de aplicare temporal al directivei este sarcina probei privind momentul transferului. În formularea actuală, sarcina probei revine statului membru solicitant. Tocmai în situațiile săpăturilor sau jafurilor, cererea de restituire este adesea împiedicată de faptul că statul solicitant nu este în măsură să furnizeze nicio

¹³ Studiul detaliază, de asemenea, o interpretare comună a provenienței acceptabile pentru a identifica cele mai bune practici pentru investigarea provenienței produsului comercializat și a îmbunătăți transparența comerțului cu opere de artă în UE prin stabilirea obligației de diligență pentru profesioniști ca o condiție pentru exercitarea profesiei.

¹⁴ Respectivul stat membru a invocat imposibilitatea de a aduce dovezi că exportul ilegal a avut loc după 1993, deoarece bunurile au fost excavate în mod ilegal.

¹⁵ Precum Convenția de la Haga din 1954 pentru protecția bunurilor culturale în caz de conflict armat.

dovadă cu privire la momentul săpăturilor și al exportului de pe teritoriul său. Standardele procedurale uniforme sunt considerate în majoritatea răspunsurilor ca fiind modalitatea relevantă de a depăși dificultățile actuale legate de sarcina probei și de a asigura o protecție egală a bunurilor culturale în toate statele membre.

3.4. Diligența necesară – Domeniul de aplicare personal (articolele 10 și 13)

Directiva prevede la articolul 13 că proprietatea unui bun restituit este reglementată de legislația statului membru solicitant.

Mecanismele prevăzute în directivă pot fi aplicate numai de autoritățile publice ale statului membru solicitant. În conformitate cu articolul 345 din TFUE¹⁶, directiva nu vizează regimul proprietății în statele membre. Aceasta este o consecință directă a faptului că proprietarii privați ai unui bun de patrimoniu național care a părăsit ilegal teritoriul unui stat membru nu pot să își exercite drepturile oferite de directivă, adică acțiunile de asigurare a restituirii.

Cu toate acestea, directiva nu exclude acțiunile civile sau procedurile penale care pot fi inițiate de proprietarul unui bun furat în temeiul legislației naționale. În acest sens, dispozițiile directivei sunt completate de articolul 7 punctul (4) din Regulamentul (UE) nr. 1215/2012¹⁷ (Regulamentul Bruxelles), care stabilește o normă de competență judiciară conform căreia instanțele de la locul în care se află bunul cultural sunt competente în ceea ce privește acțiunile civile, bazate pe dreptul de proprietate, în recuperarea unui bun cultural în sensul directivei.

În plus, principalul obiectiv al directivei fiind restituirea fizică a bunului cultural care a părăsit ilegal teritoriul¹⁸, se stabilește la articolul 10 o normă uniformă legată de sarcina probei cu privire la diligența necesară, cu scopul de a preveni alegerea unei instanțe mai favorabile de către traficanți și de a reduce costurile de restituire pentru statul membru solicitant. Prin această nouă normă, un posesor care nu poate dovedi că a depus diligența necesară nu va primi despăgubiri atunci când bunul este restituit. Criteriile neexhaustive de determinare a diligenței necesare au fost inspirate de Convenția UNIDROIT¹⁹ și au fost deja incluse în legislația tuturor statelor membre în momentul punerii în aplicare a directivei.

12 state membre au indicat că nu fuseseră încă înaintate cauze instanțelor lor naționale și, prin urmare, nu au avut ocazia să ofere o interpretare noțiunii de diligență necesară. În plus, 3 state membre au indicat în mod clar divergențe în ceea ce privește interpretarea, deoarece circumstanțele achiziției lasă loc de interpretare, iar acest lucru va fi diferit de la un stat membru la altul, în funcție de tipul de bunuri culturale, de posibilitățile de cercetare și de cooperarea dintre diferitele autorități.

În acest stadiu, nu există suficiente informații cu privire la interpretarea conceptului în statele membre, rămânând să fie evaluată în continuare în temeiul dispozițiilor relevante ale directivei.

¹⁶ Articolul 345 din TFUE prevede: „*Tratatele nu aduc atingere regimului proprietății în statele membre*”.

¹⁷ Regulamentul (UE) nr. 1215/2012 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2012 privind competența judiciară, recunoașterea și executarea hotărârilor în materie civilă și comercială, JO L 351, 20.12.2012, p. 1.

¹⁸ Articolul 2 punctul (5) din directivă definește restituirea ca fiind „returnarea materială a bunului cultural pe teritoriul statului membru solicitant”.

¹⁹ [Convenția UNIDROIT privind bunurile culturale furate sau exportate ilegal](#), 24 iunie 1995.

3.5. Aplicarea procedurii administrative pentru restituirea bunurilor culturale

a) Cooperarea între autoritățile competente dintr-un stat membru

La nivel național, diferite organisme sunt implicate în identificarea bunurilor culturale, în cercetarea arhivelor, în stabilirea contactelor, în cererile de confiscare a bunului cultural și/sau în mediere. 20 de state membre au raportat că aceste organisme sau autorități cooperează fără probleme și că există un schimb periodic de informații.

Majoritatea răspunsurilor statelor membre au evidențiat importanța cooperării dintre forțele de poliție și ministerele de interne la nivel național și internațional. Acest lucru este deosebit de relevant pentru stabilirea unei imagini cuprinzătoare a comerțului ilicit de bunuri culturale pe piața unică. Importanța datelor comparative referitoare la proprietatea culturală în cazul rețelelor sociale²⁰ și al criminalității organizate, inclusiv abordarea fenomenului prin darknet²¹, a fost subliniată în toate răspunsurile.

Mai multe state membre au subliniat faptul că recenta consolidare a legislației UE privind controalele vamale pentru bunurile culturale²² încurajează în mod semnificativ cooperarea dintre vămi și ministerele culturii. Acest lucru ar putea avea, de asemenea, implicații pozitive pentru aplicarea directivei.

În plus, se organizează operațiuni comune de comunicare în paralel cu restituirea bunurilor culturale în țara lor de origine, în special în contextul procedurilor care rezultă în urma confiscărilor vamale cu cooperarea poliției, a autorităților culturale și a ministerelor afacerilor externe.

Acesta este un element pozitiv pentru consolidarea punerii în aplicare a directivei și a priorităților strategice în domeniul cooperării polițienești și judiciare.

În iulie 2020, Comisia a adoptat „Strategia UE privind uniunea securității” pentru perioada 2020-2025²³, care prezintă calea de urmat pentru combaterea criminalității organizate, inclusiv combaterea traficului de bunuri culturale²⁴. Comisia s-a angajat să analizeze modalitățile de îmbunătățire a trasabilității online și offline a bunurilor culturale.

În conformitate cu Strategia UE de combatere a criminalității organizate²⁵, adoptată la 14 aprilie 2021, Comisia va continua să sprijine consolidarea capacităților în rândul experților în domeniul patrimoniului cultural și cooperarea structurată a acestora cu autoritățile de aplicare a legii. În plus, Comisia va

²⁰ Socializarea în rețea cu privire la bunurile culturale se desfășoară adesea pe site-uri și aplicații web precum Facebook, MySpace, Twitter și LinkedIn.

²¹ Darknet este acea parte a internetului la care oamenii nu pot avea acces prin intermediul motoarelor de căutare de pe internetul public („clearnet”). Este internetul anonim, unde este păstrată confidențialitatea atunci când oamenii achiziționează articole care nu pot fi furnizate prin canalele obișnuite. Pentru a comanda bunuri pe darknet, inclusiv bunuri culturale, sunt necesare criptomonede.

²² [Regulamentul \(CE\) nr. 116/2009 al Consiliului din 18 decembrie 2008 privind exportul bunurilor culturale, JO L 39, 10.2.2009, p. 1](#) și [Regulamentul \(UE\) 2019/880 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 aprilie 2019 privind introducerea și importul bunurilor culturale, JO L 151, 7.6.2019, p. 1.](#)

²³ [Strategia UE privind uniunea securității \(europa.eu\).](#)

²⁴ [COM\(2020\) 605](#)

²⁵ [COM\(2021\) 170 final.](#)

examina și alte acțiuni necesare pentru abordarea acestui fenomen. În acest scop, Comisia va propune în 2022 un plan de acțiune privind combaterea comerțului ilicit cu bunuri culturale.

b) Cooperarea administrativă între statele membre – Utilizarea Sistemului de informare al pieței interne (IMI) în scopul cooperării administrative (articolul 5)

Directiva introduce modalități de cooperare administrativă între autoritățile competente desemnate de statele membre²⁶. Această cooperare implică, în special, localizarea bunurilor culturale la cererea statului solicitant, notificarea descoperirii bunurilor culturale pe teritoriul unui stat membru, verificarea de către statul membru solicitant a naturii bunului cultural de pe teritoriul statului membru solicitat, adoptarea tuturor măsurilor necesare pentru conservarea materială a bunului cultural și adoptarea de măsuri provizorii pentru a evita ca bunul cultural să iasă din domeniul de aplicare al procedurilor de restituire.

Cooperarea prevăzută la articolul 5 punctul (6) din directivă poate include medierea și facilitarea diplomatică și promovarea soluționării pe cale amiabilă și ar putea conduce, de asemenea, la: (i) o mediere/coordonare administrativă precontencioasă neobligatorie cu scopul de a se ajunge la o soluționare amiabilă, (ii) facilitarea unei metode alternative de soluționare a litigiilor și (iii) facilitarea punerii în aplicare a unei proceduri de arbitraj. Deși utilizarea de către părțile interesate a cooperării cu autoritățile competente, prevăzută la articolul 5 punctul (6) din directivă, înainte de inițierea unei acțiuni în justiție nu este obligatorie în toate statele membre, o astfel de cooperare este percepută ca fiind modalitatea privilegiată de colaborare.

În ceea ce privește autoritățile publice, cooperarea dintre autorități la nivelul UE poate fi îmbunătățită în continuare, în special atunci când informațiile existente trebuie să fie partajate și prelucrate în mod corespunzător. Comisia a instituit un modul IMI specific, care este operațional din 2016, în vederea schimbului de informații privind restituirea bunurilor culturale care intră în domeniul de aplicare al directivei. Acesta este un instrument TI funcțional pentru autoritățile centrale din statele membre care sunt responsabile de punerea în aplicare a directivei, precum și pentru cooperarea dintre autoritățile competente din statele membre.

Până în prezent, 164 de autorități sunt înregistrate și au acces la IMI²⁷, inclusiv coordonatorii naționali ai IMI. Unele autorități din statele membre sunt înființate numai pentru schimburi bilaterale de informații (și anume, atunci când o autoritate este conștientă de prezența unui bun cultural într-un anumit stat membru și caută bunul dintr-o țară identificată în mod clar, presupunând în mod rezonabil că bunul care a părăsit ilegal teritoriul poate fi găsit acolo și solicitând confirmarea localizării acestuia pentru a-l recupera).

IMI este considerat o potențială metodă de a înregistra informații cu privire la bunuri care au părăsit ilegal teritoriul într-un mod uniform în interiorul UE și de a informa autoritățile naționale din UE. Autoritățile naționale au confirmat că IMI facilitează cooperarea dintre autoritățile statelor membre prin stabilirea unui contact inițial și că este un instrument-cheie pentru îmbunătățirea prelucrării

²⁶ [Lista acestor autorități este publicată în JOUE C 134](#), 28.4.2017, p. 4.

²⁷ În anexă sunt prezentate cifre suplimentare din notificările și schimburile statelor membre cu privire la bunurile culturale.

informațiilor, furnizarea de orientări, discutarea aspectelor și identificarea problemelor legate de schimbul de notificări și de informații prin intermediul IMI.

Din datele privind utilizarea IMI (astfel cum sunt prezentate în anexă), se poate presupune că schimburile dintre statele membre cu privire la bunurile culturale care au părăsit ilegal teritoriul au fost limitate.

În perioada 2016-2020, au existat 304 de notificări în acest sens, cu un număr scăzut în 2018 și 2020 (mai puțin de 5) și, de asemenea, cu un nivel de activitate diferit din partea statelor membre. În ceea ce privește acest tip de notificări IMI, cele mai afectate categorii de bunuri culturale au fost: „tablouri, picturi și icoane” (în special icoane, cu 116 notificări din 178), urmate de „bunuri arheologice”, cu 55 de notificări. Notificările privind alte categorii de bunuri culturale, cum ar fi vasele, acuarelele, figurinele, monedele și cărțile, au fost, în medie, mai puțin de 10 pentru aceeași perioadă.

Pentru aceeași perioadă, în IMI au fost înregistrate, de asemenea, 65 de cereri de căutare a unui bun cultural care a părăsit ilegal teritoriul și de aflare a identității posesorului sau a deținătorului. Evoluția anuală indică o scădere constantă a acestui tip de notificări între 2016 și 2018, de la 14 cazuri la mai puțin de 5, cu o creștere în 2019 și 2020 (20 și, respectiv, 19 notificări primite). Pentru același tip de notificări, categoriile cele mai afectate au fost: „sculpturi originale sau grupuri statuare și copiile realizate prin același proces ca și originalul” și „tablouri, picturi, icoane realizate în întregime manual”.

Numărul de notificări cu privire la găsirea unui bun cultural care a părăsit ilegal teritoriul a scăzut brusc între 2017 (19 notificări) și 2019 (3 notificări) și a crescut brusc în 2020 (15 notificări). Numărul mare de notificări pentru acest tip vizează „bunuri de interes numismatic” (12 notificări), urmate de „monede” (8 notificări), icoane (5 notificări) și sculpturi (5 notificări).

Din 2016, în IMI au fost înregistrate doar 5 notificări în scopul inițierii acțiunilor de restituire.

O observație generală primită din partea a 19 state membre este că ar putea fi avute în vedere îmbunătățiri suplimentare ale IMI pentru ca instrumentul să devină mai ușor de utilizat. Se pare că există unele probleme terminologice, precum și cu privire la anumite versiuni lingvistice care necesită mici ajustări. Pentru a aborda aceste probleme, Comisia pregătește un ghid de utilizare specific.

Statele membre au raportat, de asemenea, probleme legate de constrângerile de timp în ceea ce privește închiderea notificărilor în cazurile în care investigațiile sunt în curs de desfășurare. În această privință, statele membre au subliniat că este important ca sistemul să fie monitorizat în mod activ și utilizat de către toate autoritățile conectate. În plus, cu cât sunt mai specifice solicitările introduse în IMI, cu atât este mai mare posibilitatea unui răspuns util. Acest lucru va contribui, de asemenea, la reducerea cantității mari de mesaje generate automat de sistem.

În plus, atunci când un bun cultural a părăsit ilegal teritoriul și a fost găsit efectiv, statele membre încearcă să îl recupereze prin diverse căi și, în primul rând, prin acțiuni judiciare, mai degrabă decât printr-o cerere IMI. Cu toate acestea, valoarea adăugată a IMI nu este contestată, întrucât schimburile oficiale prin intermediul sistemului IMI sunt tratate în cadrul acțiunilor judiciare ca probe formale.

3.6. Asistența judiciară reciprocă și aspecte specifice legate de costurile acțiunilor judiciare de restituire (articolul 6)

Articolul 6 din directivă prevede inițierea unei acțiuni în restituire și condițiile unei astfel de acțiuni în justiție. O astfel de acțiune în restituire este introdusă de statul membru de pe teritoriul căruia a fost scos ilegal bunul cultural (cunoscut sub denumirea de „stat membru solicitant”) pe lângă tribunalul competent al statului membru în care se află bunul cultural (denumit în continuare „statul membru solicitat”). Tribunalul competent hotărăște restituirea bunului cultural în cazul în care se stabilește că bunul în cauză este un bun cultural și că acesta a părăsit ilegal teritoriul²⁸. În plus, directiva stabilește termenele de introducere a acțiunii în restituire și modalitățile de despăgubire a posesorului în cazul restituirii bunului²⁹.

În general, răspunsurile statelor membre au indicat că normele privind restituirea prin intermediul acțiunilor judiciare, astfel cum sunt prevăzute în directivă, sunt adecvate. Un singur stat membru a susținut că dispozițiile prevăzute la articolul 6 nu sunt suficiente.

De la intrarea în vigoare a directivei, doar două acțiuni judiciare au fost inițiate de instanțele naționale pentru restituirea bunurilor culturale. Principalele obstacole ar putea fi legate de complexitatea și costurile ridicate ale acțiunilor judiciare³⁰, de necesitatea de a suporta costurile de depozitare, transport și asigurare, precum și de sarcina probei privind exportului ilegal după 1 ianuarie 1993. Într-un caz specific, s-a subliniat că acțiunile judiciare în temeiul directivei erau imposibile, deoarece bunul cultural care a părăsit ilegal teritoriul a putut fi exportat către o țară terță și, prin urmare, nu mai era pe teritoriul UE în momentul în care statul membru solicitant a putut activa mecanismul de restituire prevăzut de directivă.

Atunci când au raportat după 5 ani de aplicare a directivei, autoritățile naționale au solicitat asistență juridică specifică în cazul în care trebuie să inițieze acțiuni judiciare pe lângă instanțele altor state membre, precum și pentru cheltuieli comune pentru asigurarea și realizarea transportului, pentru asigurarea și transportul bunului cultural.

În acest context, 4 state membre au propus crearea unei rețele de asistență judiciară reciprocă între statele membre în temeiul articolului 6 din directivă și numirea unui procuror european care să acționeze în interesul statului membru solicitant.

²⁸ În acest sens, articolul 28 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2018/1805 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind recunoașterea reciprocă a ordinelor de indisponibilizare și de confiscare (JO L 303, 28.11.2018, p. 1) clarifică faptul că statul de executare nu are obligația de a vinde sau de a restitui anumite bunuri care fac obiectul ordinului de confiscare dacă aceste bunuri constituie bunuri culturale, astfel cum sunt definite la articolul 2 din Directiva 2014/60/UE.

²⁹ Termenul de 3 ani pentru inițierea acțiunii în restituire după ce statul membru solicitant a luat cunoștință de locul în care se află bunul cultural și de identitatea posesorului sau a deținătorului acestuia. Termenul de 75 de ani pentru acțiunea în restituire pentru bunurile care fac parte din colecțiile publice și bunurile care fac parte din inventarele instituțiilor ecleziastice sau ale altor instituții religioase din statele membre și care fac obiectul unei protecții speciale (articolul 8 din directivă).

³⁰ Procedura poate fi deosebit de costisitoare, deoarece costul despăgubirii se adaugă la costul ridicat al procedurilor, de exemplu onorariile avocaților. Acest lucru poate duce la o limitare de facto a intenției de a iniția această acțiune la bunurile de interes financiar major, pentru care statele membre sunt pregătite să angajeze fonduri substanțiale.

4. CONCLUZII

Directiva pare să aibă un efect determinant. Statele membre au constatat impactul pozitiv asupra sensibilizării părților interesate cu privire la protecția bunurilor culturale în UE și la dezvoltarea comerțului cu opere de artă.

Au fost identificate următoarele aspecte în legătură cu care aplicarea directivei poate fi îmbunătățită:

- modalități tehnice de facilitare și raționalizare a utilizării IMI în sensul directivei;
- promovarea asistenței judiciare reciproce între statele membre în temeiul articolului 6 pentru a ajuta statele membre solicitante să inițieze acțiuni judiciare pe lângă instanțele altor state membre;
- promovarea înțelegerii și aplicării uniforme a dispozițiilor directivei prin încurajarea schimbului de bune practici și a interpretării comune a obligației de diligență pentru comercianții profesioniști de opere de artă și cercetarea privind proveniența bunurilor culturale care intră în domeniul de aplicare al directivei.

În lumina acestui raport, Comisia va continua să monitorizeze punerea în aplicare a directivei și va analiza modalități de îmbunătățire a eficacității acesteia, în cooperare cu statele membre.

Comisia invită Consiliul, Parlamentul European și Comitetul Economic și Social European să ia act de prezentul raport.

5. ANEXĂ

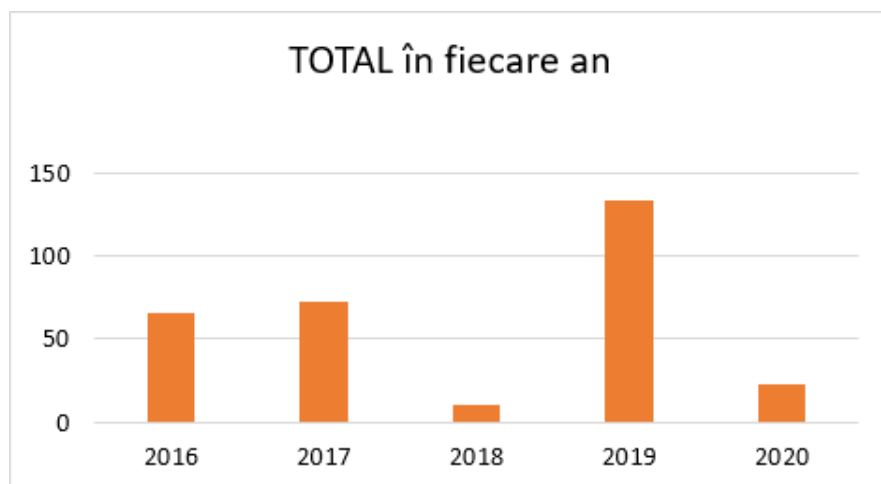
SISTEMUL DE INFORMARE AL PIETEI INTERNE (IMI) – CIFRE DIN NOTIFICĂRILE ȘI SCHIMBURILE STATELOR MEMBRE PRIVIND BUNURILE CULTURALE (CO)

i. Notificare cu privire la un bun cultural care a părăsit ilegal teritoriul

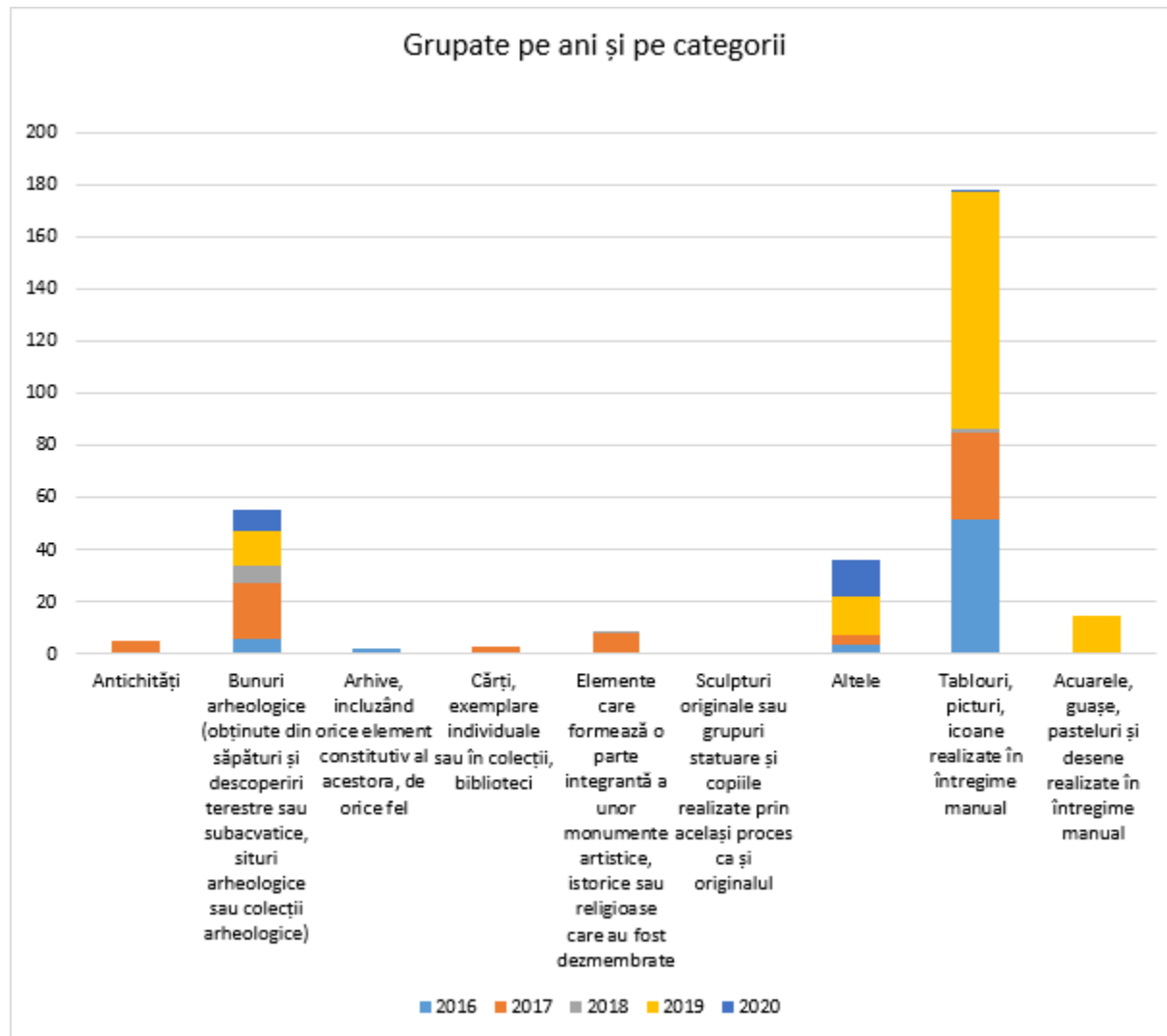
În perioada 2016-2020, au existat 310 notificări CO-F1, 304 dacă se exclud cele care au fost retrase³¹.

CO-F1 – Ultimul loc înainte de părăsirea ilegală a teritoriului

³¹ Notificarea a fost întotdeauna de la X la X (aceeași țară).



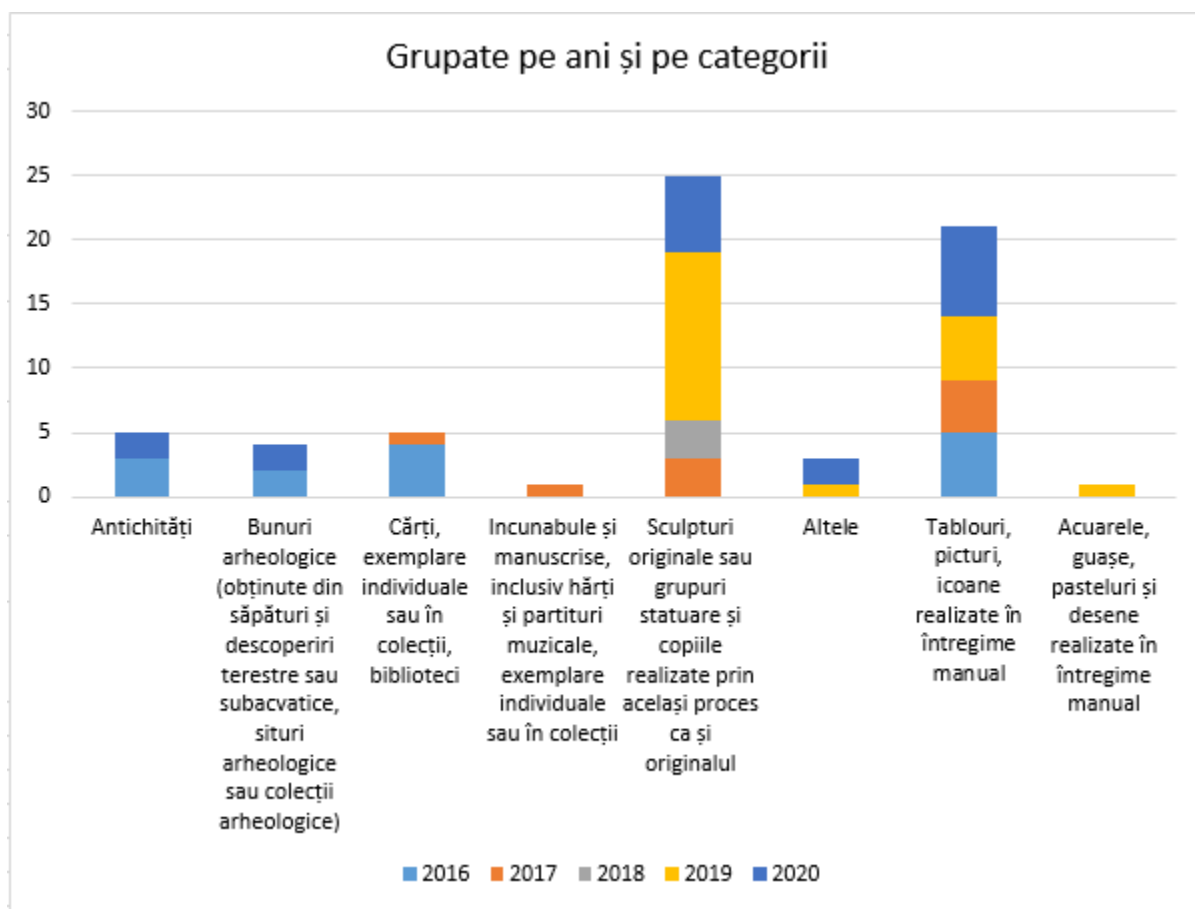
A existat un număr aproape identic de cazuri în 2016 și 2017 (aproximativ 60-70), urmat de două scăderi în 2018 și 2020 (mai puțin de 5), cu un număr maxim în 2019 (> 125).



Majoritatea notificărilor IMI au vizat următoarele categorii de bunuri culturale: „tablouri, picturi, icoane realizate în întregime manual...” (178) și „bunuri arheologice (din săpături și descoperiri terestre sau subacvatice, situri arheologice sau colecții arheologice)” (55).

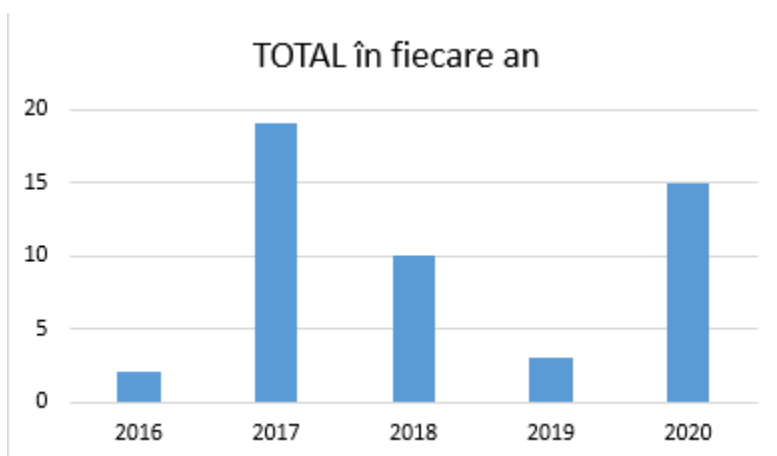
ii. Cerere de căutare a unui bun cultural care a părăsit ilegal teritoriul și de aflare a identității posesorului/deținătorului

Evoluția pe ani arată o scădere constantă între 2016 și 2018, de la 14 cazuri la mai puțin de 5, precum și o creștere în 2019 (20) și în 2020 (19).

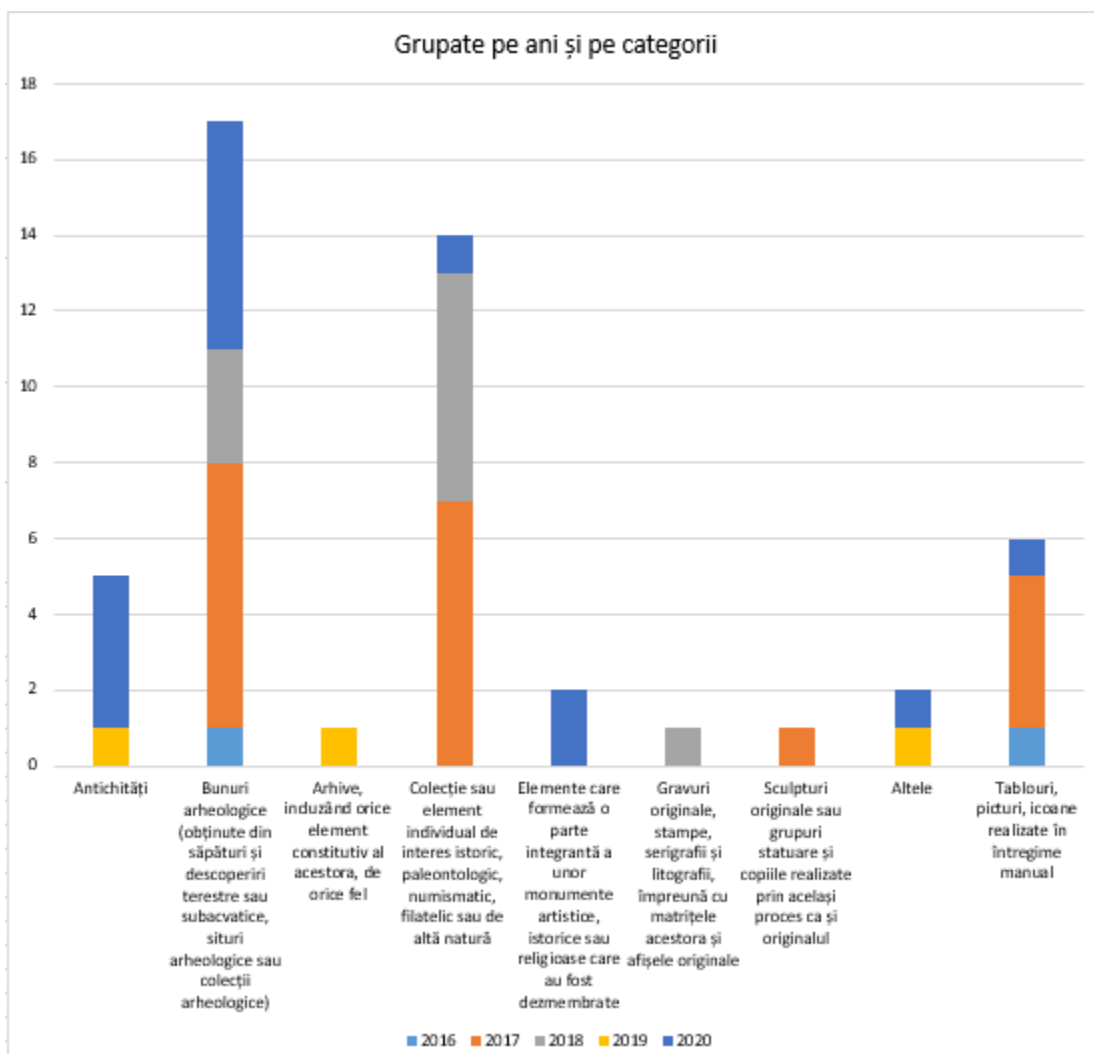


Categoriile cele mai afectate sunt „sculpturi originale sau grupuri statuare și copiiile realizate prin același proces ca și originalul” (25) și „tablouri, picturi, icoane realizate în întregime manual” (21). Numărul de notificări pentru alte bunuri culturale este întotdeauna mai mic de 5.

iii. Notificare privind găsirea unui bun cultural care a părăsit ilegal teritoriul



Numărul notificărilor a scăzut brusc între 2017 (19) și 2019 (3) și a crescut brusc în 2020 (15).



Cele două categorii care se disting sunt bunurile arheologice (obținute din săpături și descoperiri terestre sau subacvatice, situri arheologice sau colecții arheologice) (17) și „colecție sau element individual de interes istoric, paleontologic, numismatic, filatelic sau de altă natură” (14).

iv. Notificare privind inițierea unei acțiuni în restituire

Din 2016, în IMI au fost înregistrate 6 notificări privind acțiuni în restituire inițiate și a fost retrasă 1 notificare (2 dintre acestea vizau bunuri arheologice, 1 viza o colecție de monede, 1 notificare viza cărți și 1 lucrări de artă plastică/sculptură).