



## Direktiv om kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstat

---

2012/13:FPM122

Kulturdepartementet

2013-07-02

### Dokumentbeteckning

KOM (2013) 311

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium

### Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett förslag till omarbetning av direktiv om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium. Syftet med omarbetningen är att ge medlemsstaterna möjlighet att få tillbaka alla kulturföremål som klassas som nationella skatter. Omarbetningen är också ett led i förenklingen av unionens lagstiftning på området.

Kommissionens förslag till omarbetning av direktivet innehåller en ändring av de krav som föremål måste uppfylla för att klassificeras som nationella skatter. Det innebär också att de centrala myndigheterna vid processer enligt direktivet ska använda informationssystemet för den inre marknaden (IMI) för att underlätta administrativt samråd och informationsutbyte mellan dem. Det föreslås också att tidsfristen förlängs för de behöriga myndigheterna i den återkrävande medlemsstaten att kontrollera om ett kulturföremål som påträffats i en annan medlemsstat utgör ett kulturföremål. Tidsfristen för när en talan om återlämnande senast ska väckas föreslås också förlängas. Förslaget innehåller vidare gemensamma kriterier för tolkningen av om innehavaren har visat ”vederbörlig omsorg och uppmärksamhet” vid anskaffandet av kulturföremålet. Det föreslås också bestämmelser om hur unionens övriga institutioner genom utvärdering och uppföljning ska få information om direktivets tillämpning.

# 1 Förslaget

## 1.1 Ärendets bakgrund

Nationella kulturföremål är föremål som medlemsstaterna identifierat som en del av sitt kulturarv. Dessa föremål klassificeras efter sin kulturella betydelse och omgärdas av mer eller mindre strikta skyddsregler. Rådets direktiv 93/7/EEG om återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium antogs 1993 i samband med att de inre gränserna avskaffades för att skydda sådana kulturföremål som i medlemsstaterna klassas som nationella skatter. Syftet med direktivet var att jämka samman den grundläggande principen om fri rörlighet för varor med behovet av att skydda de nationella skatterna.

Direktiv 93/7/EEG har med jämna mellanrum under perioden 1993–2011 varit föremål för utvärderingsrapporter som kommissionen utarbetat på grundval av nationella rapporter om tillämpningen. Dessutom har kommissionen gjort en efterhandsutvärdering av direktivet med hjälp av en grupp nationella experter från de centrala myndigheter som utför de uppgifter som föreskrivs i direktivet. Expertgruppen ”Return of cultural goods”, som bildades inom ramen för kommittén för export och återlämnande av kulturföremål, hade i uppdrag att identifiera problem med tillämpningen av direktivet och försöka hitta lösningar. Gruppen var verksam 2009–2011. Mellan den 30 november 2011 och 5 mars 2012 genomfördes även ett allmänt samråd med alla parter som är berörda av detta initiativ. Samrådet genomfördes genom webbtjänsten Din röst i Europa med hjälp av två specialanpassade frågeformulär till offentliga myndigheter och organ respektive enskilda och näringsidkare som berörs av eller arbetar med kulturföremål.

Utvärderingen av direktivet har visat att det endast har haft begränsad betydelse för återlämnande av vissa kulturföremål som klassas som nationella skatter och som, efter att olagligen ha förts bort från en medlemsstats territorium, befinner sig på en annan medlemsstats territorium. De främsta orsakerna till det är

- de villkor som föremål som klassas som nationella skatter måste uppfylla för att återlämnas, dvs. att de måste tillhöra en av kategorierna i bilagan och uppfylla de ekonomiska gränsvärdena och ålderskraven,
- den korta tidsfristen för att väcka talan om återlämnande, och
- kostnaderna för ersättning.

Utvärderingen har också visat på behovet av bättre administrativt samarbete och samråd mellan de centrala myndigheterna för att bättre kunna genomföra direktivet. Kommissionen har mot denna bakgrund lämnat ett förslag till omarbetning av direktivet.

## 1.2 Förslagets innehåll

Syftet med omarbetningen av direktiv 93/7/EEG, ändrat genom direktiven 96/100/EG och 2001/38/EG, är att ge medlemsstaterna möjlighet att få tillbaka alla kulturföremål som klassas som nationella skatter. Omarbetningen är också ett led i förenklingen av unionens lagstiftning på området och innebär att direktiven 93/7/EEG, 96/100/EG och 2001/38/EG upphör att gälla.

I förslaget definieras kulturföremål som ett föremål som, före eller efter dess olagliga bortförande från ett medlemslands territorium, enligt nationell lagstiftning eller nationella administrativa förfaranden klassas som tillhörande "nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde" i enlighet med artikel 36 i fördraget. Bilagan till direktiv 93/7/EEG utgår och däremot stryks kravet på att föremål som klassas som nationella skatter för att återlämnas måste tillhöra en av kategorierna i bilagan och uppfylla de ekonomiska gränsvärdena och/eller ålderskraven för dessa kategorier, eller när det gäller föremål som inte tillhör en av dessa kategorier, utgöra en integrerad del av offentliga samlingar förtecknade hos museer, arkiv eller biblioteks bevarade samlingar eller i inventarier i kyrkliga institutioner.

I förslaget föreskrivs vidare att de centrala myndigheterna ska använda informationssystemet för den inre marknaden (IMI) för att underlätta administrativt samarbete, samråd och informationsutbyte mellan dem.

Genom förslaget förlängs tidsfristen till fem månader för de behöriga myndigheterna i den återkrävande medlemsstaten att kontrollera om ett kulturföremål som påträffats i en annan medlemsstat utgör ett kulturföremål. Med tanke på att ärendena är av gränsöverskridande karaktär bidrar denna tidsfrist till ett effektivare samarbete mellan de behöriga myndigheterna.

Även tidsfristen för när talan om återlämnande får väckas förlängs till tre år efter att den återkrävande medlemsstatens centrala myndighet fått vetskap om var kulturföremålet finns och om innehavarens eller mellanhandens identitet. Tidsfristen förlängs med hänsyn till de komplexa förbindelserna mellan medlemsstaterna, utan att man för den skull släpper på den skyldighet att visa omsorg och uppmärksamhet som åligger den återkrävande staten.

Förslaget innehåller vidare gemensamma kriterier för tolkningen av kravet på den vederbörliga omsorg och uppmärksamhet som innehavaren ska visa vid anskaffandet av kulturföremålet. Dessa kriterier bygger på kriterierna i artiklarna 4.4 och 6.2 i Unidroitkonventionen från 1995. Enligt föreliggande förslag ska innehavaren kunna bevisa att han har visat vederbörlig omsorg

och uppmärksamhet vid anskaffandet av föremålet. Den som har anskaffat ett föremål har rätt till ersättning på villkor att han vid anskaffandet av föremålet bevisligen visade omsorg och uppmärksamhet i fråga om huruvida det var lagligt att föra ut kulturföremålet från den återkrävande medlemsstatens territorium. Enligt förslaget ska vid denna bedömning hänsyn tas till alla omständigheter i samband med anskaffandet, däribland dokumentation om föremålets proveniens, de tillstånd för utförelse som krävs enligt den återkrävande medlemsstatens lagstiftning, parternas uppträdande, det pris som betalats, om innehavaren kontrollerat register över stulna kulturföremål, all annan relevant information och dokumentation som innehavaren rimligen kunnat erhålla samt om innehavaren rådfrågat tillgängliga organ eller vidtagit andra sådana åtgärder som en omdömesgill person skulle ha vidtagit under samma omständigheter. Dessa ändringar avses bidra till en enhetligare tillämpning av direktivet på detta område och i förekommande fall göra det svårare för innehavare som handlat i ond tro eller inte visat tillräcklig omsorg och uppmärksamhet att få ersättning.

I förslaget anges vidare hur unionens övriga institutioner genom utvärdering och uppföljning ska få information om direktivets tillämpning. Rapporterna om tillämpningen av direktivet och utvärderingsrapporterna avseende direktivet ska utarbetas vart femte år. En bestämmelse om översyn ska införas.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I svensk rätt gäller för kulturföremål lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Det finns regler om vad som gäller för utförelse från landet av sådana föremål i 5 kap. kulturminneslagen. I detta kapitel och i förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. anges vilka föremål som avses och hur en ansökan om tillstånd för utförelse görs och prövas.

Direktivet 93/7/EEG om återlämnade av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstat territorium har införlivats i svensk rätt genom 6 kap. kulturminneslagen. I detta kapitel finns särskilda bestämmelser om att vissa kulturföremål som olagligt förts bort från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) ska kunna återföras till ursprungslandet. Med ett kulturföremål avses i detta kapitel ett föremål som i den stat det förts bort från betraktas som en *nationell skatt* av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde enligt lagar eller administrativa förfaranden som är förenliga med artikel 36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och tillhör någon av de kategorier som anges i bilaga 1 till kulturminneslagen eller är en integrerad del av inventarierna hos en kyrklig institution eller en integrerad del av en offentlig samling och upptagen i inventarieförteckningen hos ett museum, ett arkiv eller en bibliotekssamling. Med en offentlig samling avses en samling som ägs av en stat som ingår i EES, en lokal eller regional myndighet i en sådan stat, eller en offentlig institution i en sådan stat vilken ägs eller till stor del finansieras av staten eller av en lokal eller regional myndighet.

Enligt förslaget kommer direktivets räckvidd att utökas så att det omfattar alla kulturföremål som klassas som nationella skatter i den mening som avses i artikel 36 i fördraget. Medlemsstaterna blir således inte längre bundna av kategoriförteckningen i direktivet utan avgör själva vilka kulturföremål som är nationella skatter enligt artikel 36 i fördraget och med de begränsningar som anges där. Mot bakgrund av detta kommer bestämmelserna i 6 kap. kulturminneslagen jämte bilaga 1 samt kulturminnesförordningen att behöva ändras. I detta sammanhang bör nämnas att Riksantikvarieämbetet den 19 juni 2013 fått i uppdrag av regeringen att se över regelverket om kulturföremål och då göra en analys av bestämmelserna i 5 kap. kulturminneslagen samt berörda delar av kulturminnesförordningen (Ku 2013/1344/KA).

Även ändrade tidsfrister för att väcka talan om återlämnande och för nationella myndigheters kontroll av om det är ett kulturföremål medför att motsvarande regler i 6 kap. kulturminneslagen kommer att behöva ändras.

Redan i dag krävs enligt 6 kap. 7 § kulturminneslagen för att innehavaren av ett föremål som ska återlämnas till ett medlemsland ska få ersättning att denne visat tillräcklig omsorg och uppmärksamhet vid anskaffandet av föremålet och i fråga om hur föremålet förts bort från den återkrävande staten. Även denna bestämmelse kommer att behöva ses över med anledning av de föreslagna nya gemensamma kriterierna som ska beaktas vid bedömningen. Det är för närvarande dock svårt att överblicka vad ändringen kommer att få för praktisk betydelse. För att kunna återropa god tro måste innehavaren enligt förslaget ha visat vederbörlig omsorg och uppmärksamhet med hänsyn till omständigheterna. Det är inte längre upp till medlemsländerna att bestämma var bevisbördan ska ligga. Detta torde dock inte innebära någon förändring i förhållande till svensk rätt.

I 7 kap. kulturminneslagen finns bestämmelser om återlämnande av kulturföremål som olagligt har förts ut från en stat som har tillträtt Unidroit-konventionen och i 8 kap. kulturminneslagen finns bestämmelser om återlämnande av kulturföremål som stulits utomlands i en stat som har tillträtt Unidroit-konventionen. Dessa bestämmelser påverkas inte av nu aktuellt förslag till ändringar i direktivet.

#### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt kommissionens konsekvensanalys medför förslaget endast begränsade administrativa kostnader. Kommissionens bedömning av förslagens inverkan på budgeten har bifogats till förslaget.

De eventuella kostnaderna för bl.a. utbildningsinsatser och IT-lösningar hos svenska myndigheter som ska hantera IMI bedöms vara marginella.

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig preliminärt positiv till förslaget om att ändra bestämmelserna för vad som utgör en nationell skatt. Regeringen är vidare positivt inställd till att införa en mera detaljerad definition av begreppen vederbörlig omsorg och uppmärksamhet och längre tidsgränser för när talan om återlämnande kan väckas. Regeringen är också positiv till ett utökat användande av IMI-systemet. Ändringarna bör sammantaget kunna leda till en effektivare och mer enhetlig reglering för återlämnande vilket är något regeringen vill verka för.

Det krävs dock en ytterligare analys innan det fullt ut kan bedömas i vilken utsträckning förslaget kan komma att medföra en ökad administrativ börda för centralmyndigheten, d.v.s. Riksantikvarieämbetet, och hur förslaget om vederbörlig omsorg och uppmärksamhet förhåller sig till de svenska reglerna om godtrosvärk.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter andra medlemsstater har.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets inställning är ännu inte känt.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till direktiv har inte remitterats.

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget grundar sig på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt om tillnärmning av lagar om den inre marknaden. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 tillämpas. Europaparlamentet och rådet lagstiftar gemensamt. Europaparlamentet beslutar med enkel majoritet, medan rådet beslutar med kvalificerad majoritet (enhällighet för att ändra ett förslag av kommissionen). Beslut ska ske efter samråd med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Både unionen och medlemsstaterna är behöriga när det gäller den inre marknaden, se art 114 i EUF-fördraget. För de områden där befogenheterna

är delade mellan unionen och medlemsstaterna ska bl.a. principen om subsidiaritet styra utövandet av unionens befogenheter, se artikel 5.1 fördraget om den Europeiska unionen. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå, se artikel 5.3.

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen eftersom det skulle vara mycket svårt för en medlemsstat att få tillbaka ett kulturföremål som klassas som nationell skatt och som olagligen har förts bort från landet utan ett gemensamt förfarande som är tillämpligt även i den medlemsstat där föremålet befinner sig. Det problem som förslaget är föranlett av har således en tydlig gränsöverskridande dimension som genom sin karaktär inte kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt på medlemsstatsnivå.

Kommissionen anser inte heller att de föreslagna ändringarna går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de fastställda målen utan att det är förenligt med proportionalitetsprincipen. Åtgärderna svarar mot de huvudsakliga orsakerna till den relativt begränsade betydelse direktiv 93/7/EEG haft för att återbörda vissa kulturföremål som klassas som nationella skatter. Föreliggande förslag står i proportion till målet att garantera att alla sådana kulturföremål återlämnas som klassas som nationella skatter och som sedan 1993 förts bort från en medlemsstats territorium, utan att man går utöver vad som är nödvändigt.

För att tillämpningen av direktivet ska bli bättre anges det i föreliggande förslag att det administrativa samarbetet och informationsutbytet mellan de centrala myndigheterna ska ske med hjälp av IMI-systemet. Det preciseras vidare vilken myndighet i den återkrävande medlemsstaten som utlöser tidsfristen för att väcka talan om återlämnande och det fastställs att innehavaren ska kunna bevisa att han har visat vederbörlig omsorg och uppmärksamhet, samtidigt som det fastställs gemensamma kriterier för begreppet ”vederbörlig omsorg och uppmärksamhet” så att domare i medlemsstaterna ska göra en mer enhetlig tolkning med avseende på ersättning till innehavaren. Dessa kriterier är inte uttömmande.

Förslaget medför enligt kommissionen inga nya administrativa bördor för förvaltningarna, utan snarare en minskning.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget på grund av dessa omständigheter är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för kulturfrågor (CAC). LT ORDF:s ambition är att anta en s.k. allmän riktlinje vid rådsmöte den 26 november 2013.

### 4.2 Fackuttryck/termer

IMI – IMI (Informationssystemet för den inre marknaden) är en programvaruapplikation som nås via internet och som har utvecklats av kommissionen i samarbete med medlemsstaterna, i syfte att bistå medlemsstaterna vid den praktiska tillämpningen av de krav på informationsutbyte som fastställs i unionsakter. Detta sker genom att tillhandahålla en centraliserad kommunikationsmekanism för gränsöverskridande informationsutbyte och ömsesidigt bistånd. IMI regleras närmare i IMI-förordningen.