



Bryssel den 9 november 2015
(OR. en)

13647/15

CULT 78
RELEX 873
UD 213

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Föreg. dok. nr:	1326/15 CULT 72 RELEX 869 UD 212
Ärende:	En samlad insats mot förstörelse av och olaglig handel med kulturarvet i konfliktområden – Riktlinjedebatt (Offentlig debatt i enlighet med artikel 8.2 i rådets arbetsordning [förslag från ordförandeskapet])

Efter att ha konsulterat kulturkommittén har ordförandeskapet utarbetat det bifogade diskussionsunderlaget inför riktlinjedebatten vid rådets möte (utbildning, ungdom, kultur och idrott) den 23–24 november 2015.

En samlad insats mot förstörelse av och olaglig handel med kulturarvet i konfliktområden

Diskussionsunderlag från ordförandeskapet

Den senaste tidens händelser påminner oss än en gång om att krig och väpnade konflikter har en direkt inverkan på kulturarvet, vilket kan bli avsiktligt förstört, raserat och plundrat samt bli föremål för olaglig handel.

Det internationella samfundet är djupt oroat över förstörelsen av detta arv, som tillhör hela mänskligheten. Det fördömer enhälligt och i skarpa ordalag dessa vettlösa handlingar där de som försöker rädda detta arv till framtida generationer barbariskt mördas och som innebär att ovärderliga och oersättliga delar av världsarvet går förlorade.

Som ett av **många organ** som är engagerade i frågan har Unesco en ledande samordnande roll i enlighet med sitt övergripande mandat och med stöd av Europeiska unionen och dess medlemsstater. Samtidigt är även EU aktivt, särskilt i kampen mot olaglig handel med kulturegendom. På nationell nivå är medlemsstaterna engagerade i olika omfattning, även i samarbete med drabbade tredjeländer. Även ett antal andra aktörer och organisatörer bidrar till skyddsinsatserna.

Kampen mot förstörelsen av och den olagliga handeln med kulturarvet kräver även att **samtidiga åtgärder vidtas på många överlappande fronter**, såsom

- skydd av kulturarvet, inbegripet genom dokumentation och katalogisering av kulturarvsplatser och kulturföremål i konfliktområden och krigsdrabbade områden (särskilt genom digitalisering),
- försvar av kulturarvet, särskilt i samband med civila krishanteringsuppdrag, genom snabba insatsåtgärder och genom uppslutning från lokalsamhället,

- restaurering av kulturarvet, delvis genom digitala uppgifter och ny teknik men även genom yrkesutbildning,
- förhindrande av förstörelse, särskilt genom att öka medvetenheten om kulturarvets betydelse och genom att arbeta med orsakerna till konflikter och med hur man kan se till att den kulturella mångfalden respekteras,
- bekämpning av olaglig handel med kulturegendom, särskilt med rättsliga medel (kontroller och sanktioner),
- bevarande av kulturarvets identitetsmässiga och historiska värde, särskilt genom bekämpning av att konfliktdrabbade befolkningar, i synnerhet migranter och flyktingar, förvägras sina kulturella rättigheter.

Eftersom det rör sig om **sektorsövergripande frågor** och rådet efterlyser ett strategiskt och övergripande angreppssätt som på ett konsekvent och enhetligt sätt integrerar kulturaspekterna i EU:s yttre förbindelser, uppmanas kulturministrarna att besvara följande frågor:

Med tanke på den stora mängden aktörer, utmaningar och möjliga lösningar på hur man kan bekämpa förstörelsen av och den olagliga handeln med kulturarvet, vilken roll kan Europeiska unionen spela och hur kan man åstadkomma ett enhetligt och samordnat angreppssätt och samtidigt komplettera nationella och internationella insatser?

(Bör exempelvis insatserna särskilt inriktas på olika aspekter av ovannämnda fronter? Med tanke på den brådskande migrationskrisen, hur kan man skydda den del av migranternas och flyktingarnas kulturarv som inte är konkret? Hur kan insatserna samordnas trots att olika ministerier är behöriga i dessa frågor?)

En översyn över EU:s åtgärder för att bekämpa olaglig handel med kulturföremål

1. DEN INRE MARKNADEN

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/60/EU om **återlämnande av kulturföremål som olagligen förts bort från en medlemsstats territorium**, vilket antogs den 15 maj 2014, utgör en omarbetning av direktiv 93/7/EEG. Syfte med omarbetningen var att säkerställa att medlemsstater kan få återlämnade alla kulturföremål som identifieras som nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde och som olagligen har förts bort från deras territorium den 1 januari 1993 eller senare. På detta sätt vill Europeiska unionen bidra till skyddet av medlemsstaternas kulturarv.

Det nya direktivet kommer därför att bidra till att förhindra och bekämpa olaglig handel med kulturföremål.

2. YTTRE FÖRBINDELSER

EU har vidtagit konkreta åtgärder för att ta itu med den systematiska plundringen av kulturarvsplatser i **Syrien och Irak**. Rådet har antagit följande **förordningar där man förbjuder import av kulturföremål** från dessa båda länder om det finns misstankar om att de har förts bort olagligen:

- a) Genom rådets förordning (EG) nr 1210/2003 infördes vissa begränsningar med avseende på **Irak**, i överensstämmelse med gemensam ståndpunkt 2003/495/Gusp och FN:s säkerhetsråds resolution 1483(2003).

- b) I rådets förordning (EU) nr 1332/2013 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i **Syrien** anges att föremål som har förts bort från Syrien utan den rättmätige ägarens medgivande kan återlämnas till Syrien under två förutsättningar:
1. De rättmätiga ägarna har identifierats.
 2. Det finns ingen risk för att föremålen kan komma att användas som ekonomiska tillgångar i konflikten.

3. KULTURPOLITIKEN

I rådets arbetsplan för kultur (2015–2018), vilken antogs i november 2014, anges det att en **studie av olaglig handel med kulturföremål**, inbegripet EU:s bestämmelser för import av kulturföremål som har förts ut olagligt från tredjeländer, bör läggas fram 2016.

4. SAMARBETET MED TREDJELÄNDER

I januari 2014 anordnade kommissionen och den gemensamma stödmekanismen EU–Afrika en workshop om **skyddet av kulturföremål mot plundring, stöld och olaglig handel i Marocko**. Syftet med detta evenemang var att öka medvetenheten bland beslutsfattarna om vikten av att skydda kulturföremål mot plundring, stöld och olaglig handel och att ge rekommendationer och ange vägledande prioriterade åtgärder för att förbättra skyddet av kulturföremål i Afrika, med vederbörligt beaktande av nuvarande brister på panafrikansk och regional nivå på detta område.

Det europeiska granskings- och partnerskapsinstrumentet finansierar ett **projekt för akut skydd av Syriens kulturarv** som genomförs av Unesco i partnerskap med ICCROM (Internationella centrumet för studier av bevarandet och återställandet av kulturoegendom) och ICOMOS (Internationella rådet för monument och platser) (2,78 miljoner euro). I ett första skede har man inriktat sig på utbilda den tekniska personalen vid muséer och kulturarvsplatser. Ett av de viktigaste resultaten av projektet kommer att bestå i upprättandet av en polisdatabas för konstföremål som bortförts som byte, där man systematiskt kommer att samlar information om syriska kulturföremål som har stulits och/eller exporterats illegalt.

5. SAMARBETET MED INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

EU bidrar ekonomiskt till upprättandet och underhållet av en **datas för olaglig handel** med kulturföremål vilken sköts av ICOM (Internationella museirådet).

6. EXPORTEN AV KULTURFÖREMÅL

Rådets förordning (EG) nr 116/2009 av den 18 december 2008 om **export av kulturföremål** innehåller bestämmelser för att säkerställa att export av kulturföremål underkastas enhetlig kontroll vid unionens yttre gränser. Förordningen antogs inför inrättandet av den inre marknaden i januari 1993 i ett försök att förena principen om fri rörlighet för varor med medlemsstaternas behov att skydda sina nationella skatter. De kategorier av kulturföremål som omfattas av förordningen anges i bilaga I. Export av kulturföremål till länder utanför unionens tullområde kräver uppvisande av en exportlicens.

7. TULLAR

a) Distribution av ICOM:s röda lista till tulltjänstemän

ICOM:s röda lista över irakiska kulturföremål från juni 2015 och ICOM:s röda lista över syriska kulturföremål från 2013 har gjorts tillgängliga för medlemstaternas tullförvaltningar via onlineplattformen **CIRCABC**. De bör distribueras till tulltjänstemän i frontlinjen för att förbättra deras förmåga att upptäcka och identifiera misstänkta varor och försändelser.

ICOM har offentliggjort **röda listor över irakiska och syriska kulturföremål**.¹ I de röda listorna klassificeras och åskådliggörs utsatta kategorier av arkeologiska föremål eller konstföremål som skyddas av den nationella lagstiftningen i Irak och Syrien och som således kan komma att stjälas och bortföras som byte och därefter bli föremål för olaglig handel.

¹ ICOM har även offentliggjort ytterligare röda listor för andra utsatta områden i världen. Se <http://icom.museum/programmes/fighting-illicit-traffic/red-list/>

b) Distribution av listor över internationella databaser till tulltjänstemän

Olika internationella organisationer som är aktiva i kampen mot olaglig handel med kulturföremål har tagit fram databaser för att bidra till informationsspridningen om stölder av kulturföremål, varvid den viktigaste är **Interpols databas för stulna konstföremål**. Information om dessa databaser kommer att finnas tillgänglig för alla berörda aktörer, i synnerhet tulltjänstemän för användning vid fall av misstänkta varor eller försändelser, på **webbsidan för kulturföremål hos kommissionens generaldirektorat för skatter och tullar**.

c) Utbildning av tulltjänstemän

För att öka tulltjänstemännens kunskaper på området bör kommissionen anordna 1–2 utbildningstillfällen för tulltjänstemän från alla medlemsstaterna. Utbildningen bör bygga på **befintliga utbildningsmoduler** (eventuellt med hjälp från Unesco). Under utbildningen bör man ta upp **riskbedömning** och **klargörande av vilka varor som är skyddade enligt syrisk/irakisk lagstiftning** men även **introduktion till onlinedatabaser**. Utbildningen kommer att finansieras via Tull 2020-programmet.

d) Förbättrad riskhantering och förbättrad riskanalys

I enlighet med artikel 4g i tillämpningsföreskrifterna för gemenskapens tullkodex² **ska medlemsstaterna utbyta riskrelaterad information elektroniskt i riskinformationsformuläret (RIF) via tullriskhanteringssystemet (CRMS)** närhelst det föreligger en relevant risk. Syftet med riskinformationsformuläret är att utbyta riskrelaterad information så att denna blir tillgänglig för och används av alla nationella tullmyndigheter samtidigt. Ett riskinformationsformulär kommer att öka medvetenheten hos berörda tullkontor och nationella riskanalyscentrum om potentiella eller reella oegentligheter eller risker. Utfärdandet av riskinformationsformulär kommer även att göra det möjligt för andra medlemsstater att vidta relevanta åtgärder för att kunna upptäcka identiska typer av olagligt införande av kulturföremål i EU.

² Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen.

Ett riskinformationsformulär kan utarbetas efter det att man har upptäckt en oegentlighet (t.ex. en felaktig tulldeklaration eller ett odeklarerat föremål). Riskinformationsformuläret kan innehålla information om den teknik som använts för att upptäcka oegentligheten (en fysisk undersökning, ett klassificeringsbeslut eller en föranalys av ruttinformationen). Problem med att identifiera sådana kulturföremål eller kontrollera dem bör rapporteras till kommissionen (GD Skatter och tullar – Enhet B1) och/eller via ett riskinformationsformulär inom tullriskhanteringssystemet för att man ska kunna få svar från andra medlemsstater.

GD Skatter och tullar utarbetade den 5 juni 2015 ett EU-riskinformationsformulär där medlemsstaterna ges den rättsliga grunden, en förklaring till det rådande läget samt en begäran om detaljerad återkoppling inom tullriskhanteringssystemet. Detta var det snabbaste och effektivaste sättet att informera medlemsstaterna och be dem alla att vara medvetna om risken i fråga samt informera varandra om framtida beslag.

Det **har även skapats en särskild riskkategori för kulturföremål** i tullriskhanteringssystemet.

Möjligheten att **utarbета särskilda gemensamma riskkriterier** kommer att utvärderas och analyseras för att man ska kunna bedöma huruvida det är tillräckligt med EU-riskinformationsformuläret eller om det behövs ett särskilt gemensamt riskhanteringskriterium inom ramen för de nuvarande gemensamma riskkriterierna. I sista hand kan detta ämne tas upp i framtiden, eventuellt inom ramen för den allmänna översynen av befintliga gemensamma riskkriterier. De **medlemsstater som redan har riskprofiler för kulturföremål bör dela med sig av dessa**, även om riskerna inte nödvändigtvis är desamma i alla medlemsstaterna.

e) Insamling från medlemsstaterna av uppgifter om beslag

Kommissionen har samlat in uppgifter om beslag och information om de svårigheter som medlemsstaternas tullmyndigheter har haft vid verkställigheten av sanktionsförordningarna vad avser förbudet mot handel med kulturföremål från Irak och Syrien.

Kommissionen har kunnat konstatera att **det inte har förekommit många beslag av kulturföremål från Irak eller Syrien**. Trots det låga antalet beslag har emellertid omständigheterna vid beslagen varierat. De viktigaste problemen bakom det begränsade antalet beslag var bl.a. **erhållande av bevis för att föremålen i fråga hade sitt ursprung i de förbjudna länderna, bevisbördan samt bristen på expertinformation**.

Denna information kommer att användas för att bedöma vilka utmaningar som är förknippade med genomförandet av sanktionsåtgärderna och för att när så är möjligt förbättra verkställigheten.

f) Klargörande av gränsförfarandena

Under diskussioner i olika forum har medlemsstaternas tullförvaltningar nämnt **problem med vilket förfarande som ska följas när man upptäcker föremål som kan tänkas falla inom sanktionsförordningarnas tillämpningsområde eller efter det att man har beslagtagit olagliga kulturföremål från Syrien eller Irak**. Ett dokument med praktiska förslag, där man försöker klargöra vissa aspekter av dessa förfaranden, har distribuerats via CIRCABC.

g) Ökad medvetenhet generellt

En viktig del i kampen mot olaglig handel med kulturföremål är att **öka medvetenheten om reglerna för export och import av sådana föremål**, såväl för privatpersoner som för företag som handlar med konst.

Man är för närvarande i färd med att uppdatera avsnittet om kulturföremål på kommissionens (GD Skatter och tullar) webbplats, och det innehåller länkar till webbplatserna för internationella partners, inbegripet Unesco, ICOM, ICOM:s internationella observationsorgan för olaglig handel med kulturföremål samt Interpol.