



Brüssel, den 13. Juli 2017
(OR. en)

11272/17

Interinstitutionelles Dossier:
2017/0158 (COD)

UD 183
ENFOCUSTOM 175
EF 167
ECOFIN 649
JAI 694
COSI 166
COTER 74
RELEX 658
DROIPEN 104
COPEN 239
CODEC 1251

VORSCHLAG

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 13. Juli 2017

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2017) 375 final

Betr.: Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Einfuhr von Kulturgütern

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2017) 375 final.

Anl.: COM(2017) 375 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 13.7.2017
COM(2017) 375 final

2017/0158 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Einfuhr von Kulturgütern

{SWD(2017) 262 final}

{SWD(2017) 263 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

- **Gründe und Ziele des Vorschlags**

Im Rahmen der Europäischen Sicherheitsagenda 2015¹ und des Aktionsplans 2016 für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung² hat die Kommission die Ausarbeitung eines Legislativvorschlags zur Unterbindung des illegalen Handels mit Kulturgütern angekündigt. Das Europäische Parlament und der Rat begrüßten die Europäische Sicherheitsagenda³ und den Aktionsplan und forderten eine weitere Intensivierung der Arbeiten⁴. Am 15. März 2017 wurde die Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung angenommen, die auch Vorschriften über strafrechtliche Sanktionen für natürliche und juristische Personen, die Terrorismus materiell unterstützen, umfasst⁵.

Die Ausarbeitung eines Legislativvorschlags wurde auch in der Gemeinsamen Erklärung der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik „Künftige Strategie der EU für internationale Kulturbeziehungen“⁶ an das Europäische Parlament und den Rat angekündigt.

Auf globaler Ebene sollte dieser Vorschlag auch vor dem Hintergrund der Erklärung der Staats- und Regierungschefs der G20 vom 8. Juli 2017⁷ gesehen werden, in der diese ihr Engagement bekräftigten, die alternativen Quellen der Terrorismusfinanzierung, wie Plünderung und Schmuggel von Antiquitäten, anzugehen.

Die Verordnung und die nachstehend beschriebenen Maßnahmen sind zudem eine Reaktion auf die Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 30. April 2015 über die Zerstörung von Kulturstätten durch den IS/Da'esh, in der unter anderem energische Maßnahmen zur Unterbindung des illegalen Handels mit Kulturgütern und zur Entwicklung europäischer Programme zur Schulung von Richtern, Polizei- und Zollbeamten, Behörden und Marktteilnehmern im Allgemeinen sowie Sensibilisierungskampagnen gegen den Kauf und Verkauf illegal gehandelter Kulturgüter gefordert wurden.

Der Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 12. Februar 2016 darauf hingewiesen, dass dringend Maßnahmen zur verstärkten Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern zu treffen sind, und die Kommission aufgefordert, so bald wie möglich Vorschläge für gesetzgeberische Maßnahmen in dieser Angelegenheit vorzulegen.

¹ COM(2015) 185 final vom 28. April 2015.

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: ein Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung vom 2. Februar 2016 [COM(2016) 50 final].

³ Entschliebung des Europäischen Parlaments vom 9. Juli 2015 zur Europäischen Sicherheitsagenda (2015/2697(RSP)).

⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18. Dezember 2015.

⁵ Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates, ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6.

⁶ JOIN(2016) 29 final.

⁷ <https://www.g20.org/gipfeldokumente/G20-leaders-declaration.pdf>

Mit seiner Resolution 2347 (2017)⁸ vom 24. März 2017 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Mitgliedstaaten aufgefordert, gegen den illegalen Handel mit Kulturgütern vorzugehen, insbesondere wenn dieser in einem Kontext bewaffneten Konflikts stattfindet und von terroristischen Gruppen ausgeht. Ebenfalls im März 2017 haben die für Kultur zuständigen Minister der G7-Gruppe alle Mitgliedstaaten aufgefordert, den Handel mit geraubten Kulturgütern über die Grenzen hinweg zu untersagen und dabei die Bedeutung einer engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Justiz- und Strafverfolgungsbehörden betont⁹.

In der Erklärung von Rom vom 25. März 2017 bekräftigten die Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten und die führenden Vertreter der EU-Organe außerdem ihr Engagement für den Schutz des kulturellen Erbes und der kulturellen Vielfalt. Die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern wird eine der wichtigsten Maßnahmen der EU im Europäischen Jahr des Kulturerbes 2018 sein.

Die Initiative zielt darauf ab, die Einfuhr rechtswidrig aus einem Drittland in die EU ausgeführter Kulturgüter sowie die Lagerung dieser Güter in der EU zu verhindern und damit den illegalen Handel mit Kulturgütern einzudämmen, die Finanzierung des Terrorismus zu bekämpfen und das kulturelle Erbe zu schützen, insbesondere archäologische Gegenstände in von bewaffneten Konflikten betroffenen Ursprungsländern. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen: eine gemeinsame Definition von Kulturgütern bei der Einfuhr festzulegen, die Sorgfalt der Einführer beim Erwerb von Kulturgütern aus Drittländern sicherzustellen, standardisierte Angaben für die Bescheinigung der Rechtmäßigkeit der Güter festzulegen, wirksame Maßnahmen zur Abschreckung gegen illegalen Handel bereitzustellen und die aktive Einbeziehung der Interessengruppen bei Maßnahmen zum Schutz des kulturellen Erbes zu fördern.

Der Vorschlag ist nicht mit REFIT verknüpft.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Derzeit gibt es keine gemeinsamen Vorschriften für die Einfuhr von Kulturgütern aus Drittländern, mit Ausnahme der Verordnung (EG) Nr. 1210/2003 des Rates vom 7. Juli 2003 über bestimmte spezifische Beschränkungen in den wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu Irak¹⁰ sowie der Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates über restriktive Maßnahmen angesichts der Lage in Syrien¹¹, die ein Verbot des Handels mit Kulturgütern mit diesen Ländern vorsehen. Die Initiative soll diese beiden Maßnahmen und auch die bestehenden EU-Rechtsvorschriften über die Ausfuhr von Kulturgütern (Verordnung (EG) Nr. 116/2009¹²) ergänzen.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die vorgeschlagene Verordnung vervollständigt den Rechtsrahmen der EU im Bereich des Handels mit Kulturgütern, der bislang lediglich die Rechtsvorschriften über die Ausfuhr von

⁸ <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2347>.

⁹ http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1490881204940_DECLARATION-Dichiarazione.pdf

¹⁰ ABl. L 169 vom 8.7.2003, S. 6.

¹¹ ABl. L 16 vom 19.1.2012, S. 1.

¹² Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern, ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1.

Kulturgütern¹³ und die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten kulturellen Gegenständen¹⁴ umfasste. In Bezug auf die Einfuhren war der Rahmen auf restriktive Maßnahmen gegen den Handel mit Kulturgütern aus Irak und Syrien beschränkt.

Die Verordnung wird zusammen mit einer Reihe von (bereits laufenden oder unmittelbar geplanten) Maßnahmen der EU umgesetzt, wobei die Faktoren behandelt werden, die sowohl das Angebot an illegal gehandelten Kulturgütern als auch die Nachfrage nach solchen bestimmen, beispielsweise der ungleiche Grad der Vorbereitung und Anwendung von Sorgfaltsstandards in den Mitgliedstaaten sowie die geringen Kapazitäten in einigen Ländern, von denen der illegale Handel ausgeht – vor allem in fragilen Situationen.

Die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgut ist Teil der Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Gemäß dem Beschluss des Rates „Justiz und Inneres“ vom 18. Mai 2017¹⁵ wird die verstärkte operative Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden im Rahmen des **EU-Politikzyklus zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität** für den Zeitraum 2018-2021 weitergeführt.

Im Rahmen eines Pilotprojekts für den Zeitraum 2017-2018 wird die EU gemeinsam mit der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) **Ausbildungsmodulare im Bereich des illegalen Handels mit Kulturgütern für die betroffenen Berufsgruppen, einschließlich Polizeibeamten**, konzipieren. Im Rahmen desselben Pilotprojekts wird auch eine umfassende Studie über das Ausmaß des illegalen Handels mit Kulturgütern finanziert, die sich auf die Routen, Mengen und Arten von illegalem Handel und auf den Einsatz neuer Technologien zu seiner Bekämpfung konzentriert.

Über das **Instrument für Informationsaustausch und technische Hilfe (TAIEX) der EU** wird außerdem der Kapazitätsaufbau der Strafverfolgungsbehörden unterstützt. In den vergangenen Jahren wurde eine Reihe von Workshops zum Thema Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern veranstaltet: zum Beispiel in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, in der Türkei, im Kosovo, in Bosnien und Herzegowina und in Serbien. Die TAIEX-Unterstützung, die einst nur den Ländern der Nachbarschaft offenstand, kann nun auch in anderen Teilen der Welt eingesetzt werden.

Sachverständige auf dem Gebiet des Kulturerbes beteiligen sich in zunehmendem Maße an gemeinsamen **Bedarfsermittlungen nach Katastrophen sowie an Bewertungsmissionen** für den Wiederaufbau und die Friedenskonsolidierung. Diese werden von der EU, den Vereinten Nationen und der Weltbank durchgeführt, um Schäden und Risiken des kulturellen Erbes, auch durch den illegalen Handel, zu bewerten.

Die Liste der Initiativen ist nicht erschöpfend. Demnächst sollen weitere Maßnahmen folgen, durch die die Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnung und die Unterstützung ihrer Ziele erleichtert werden.

Der Vorschlag steht zudem im Einklang mit der Politik der Union in anderen Bereichen und trägt zur Umsetzung dieser Politik bei, insbesondere in Bezug auf:

¹³ ABl. L 324 vom 22.11.2012, S. 1.

¹⁴ Richtlinie 2014/60/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (Neufassung), ABl. L 159 vom 28.5.2014, S. 1.

¹⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8654-2017-INIT/en/pdf>

- die *Europäische Sicherheitsagenda*¹⁶, bei der ein besonderer Schwerpunkt auf der Bekämpfung des Terrorismus und der organisierten Kriminalität liegt;
- den *Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung*, in dem eine Reihe politischer und gesetzgeberischer Initiativen (einschließlich des vorliegenden Vorschlags) aufgeführt wird, die in einen umfassenden Ansatz in diesem Bereich eingebettet sein sollten, sowie
- die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI zur Terrorismusbekämpfung, in dem Vorschriften über strafrechtliche Sanktionen für natürliche und juristische Personen, die Terrorismus materiell unterstützen, enthalten sind.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Die EU hat gemäß den Artikeln 3 und 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die ausschließliche Zuständigkeit für die Handelspolitik und die zollrechtlichen Maßnahmen, wie etwa Zollkontrollen bei der Einfuhr.

Nach Artikel 207 AEUV sind das Europäische Parlament und der Rat befugt, Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu erlassen, um die Maßnahmen anzunehmen, mit denen der Rahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik bestimmt wird. Dies gilt beispielsweise für die Verordnung (EG) Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern, die auf der Grundlage des Artikels 207 AEUV angenommen wurde.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Entfällt

• Verhältnismäßigkeit

Die bevorzugte politische Lösung verbindet regulatorische und andere politische Optionen. Der Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Verordnung erstreckt sich dank der Festlegung eines Mindestalters von 250 Jahren für diese Güter auf eine breite Typologie von Kulturgütern, ohne dass der rechtmäßige Handel hierdurch beeinträchtigt wird. Die Festlegung eines Mindestalters ist ein ausgewogener Ansatz, der im Einklang mit den geltenden Vorschriften in einigen anderen Ländern steht und dazu beitragen wird, ein kohärentes Vorgehen auf internationaler Ebene zu gewährleisten. Außerdem gibt es einen unterschiedlichen Grad der Kontrolle beim Eingang in das Zollgebiet der Union, je nach wahrgenommenem Risiko von Plünderung für bestimmte Kategorien von Kulturgütern wie archäologischen Funden oder Teilen von Denkmälern.

Siehe Hinweis auf die Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit im Bericht über die Folgenabschätzung, insbesondere auf die Abschnitte 7.3.5 und 7.4.4.

¹⁶ COM(2015) 185 final.

- **Wahl des Instruments**

Gemäß Artikel 207 AEUV, der die Rechtsgrundlage des Vorschlags bildet, stellt eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates das geeignete Instrument in diesem Fall dar.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfung bestehender Rechtsvorschriften**

Gegenwärtig gibt es keine EU-Rechtsvorschriften für die Einfuhr von Kulturgütern, weshalb der vorliegende Vorschlag nicht auf nachträglichen Bewertungen oder Eignungsprüfungen beruht.

- **Konsultation der Interessenträger**

Die Kommission hat folgende Konsultationen mit den Interessenträgern organisiert:

1. Eine öffentliche Konsultation¹⁷ auf dem Europa-Server, die allen Interessenträgern zwischen dem 23. Oktober 2016 und dem 23. Januar 2017 für ihre Beiträge offenstand. Der Fragebogen war darauf ausgerichtet, die Meinungen und Stellungnahmen von folgenden Kategorien von Interessenträgern einzuholen: Bürgern, Unternehmen, Berufsorganisationen und Interessenverbänden, nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft sowie staatlichen Behörden. Bei den Fragen ging es um das Problem des illegalen Handels mit Kulturgütern und die Maßnahmen, die betreffend die Einfuhr von Kulturgütern zur Bekämpfung des illegalen Handels und der Terrorismusfinanzierung zu treffen sind, sowie um die Auswirkungen und Parameter möglicher gesetzgeberischer Maßnahmen. Insgesamt gingen 305 Beiträge bei der Kommission ein.

Zwar ergibt sich eine starke Befürwortung von Zollvorschriften der Union bei der Einfuhr, aber in der Frage, ob solche Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Terrorismusfinanzierung beitragen, gehen die Meinungen auseinander; besonders Unternehmen ziehen dies in Zweifel. Die Schwierigkeit, die rechtmäßige Herkunft eines Kulturgutes festzustellen, wird als Schwachpunkt des derzeitigen Systems angesehen. Seltenheitswert, historischer/erzieherischer Wert, Alter und ob ein Kulturgut aus einem Konfliktgebiet stammt, gelten als die wichtigsten Kriterien für die Bestimmung der Güter, die Gegenstand einer Maßnahme sein sollten. Unternehmen scheinen vor allem solche Maßnahmen zu bevorzugen, die – mit Hilfe der EU – von den Ausfuhrländern selbst zum Schutz ihres Erbes getroffen werden, während die öffentlichen Stellen und die Zivilgesellschaft eindeutig für Rechtsvorschriften auf der Ebene der Union plädieren, die es den Zollbehörden ermöglichen, den Eingang illegaler Kulturgüter in die EU zu verhindern.

In Bezug auf die Anforderungen an die Dokumentation zum Nachweis der rechtmäßigen Herkunft scheinen Unternehmen in den meisten Fällen eine Form der Eigenbescheinigung (eidesstattliche Erklärung) zu bevorzugen, während die staatlichen Behörden für Ausfuhrbescheinigungen plädieren (aus den schriftlichen Stellungnahmen geht hervor, dass

¹⁷ Eine Zusammenfassung der Konsultation findet sich unter: https://ec.europa.eu/info/consultations_de.

sie es vorziehen würden, Einfuhrlizenzen auf der Grundlage von Ausfuhrbescheinigungen zu erteilen).

2. Die Kommission hielt außerdem drei Sitzungen der Sachverständigengruppe für Zollfragen im Zusammenhang mit Kulturgütern (d. h. mit Vertretern der Zoll- und Kulturbehörden der Mitgliedstaaten) ab, in denen die Initiative vorgestellt wurde, gefolgt von einem ausführlichen Meinungsaustausch und einer Debatte über die verschiedenen Herausforderungen und Ziele. Auch die Delegierten der Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, schriftliche Stellungnahmen zu den verschiedenen Optionen abzugeben, was einige von ihnen taten. Zwar stimmen alle Mitgliedstaaten darin überein, dass Maßnahmen bei der Einfuhr ergriffen werden sollten, aber es gab unterschiedliche Meinungen hinsichtlich der Wahl der spezifischen Maßnahmen. Eine große Gruppe von Mitgliedstaaten sprach sich für Einfuhrlizenzen für eine begrenzte Anzahl von Kategorien von Kulturgütern aus, nämlich solchen, die im aktuellen geopolitischen Kontext am stärksten gefährdet sind.

3. Die Zoll- und Kulturbehörden der Mitgliedstaaten wurden auch zu den potenziellen bzw. zu erwartenden Auswirkungen der verschiedenen Regelungsoptionen auf die Verwaltungen (Kosten oder sonstige Belastung) befragt.

Von den 16 eingegangenen Antworten enthielten 12 nur Teilinformationen bezüglich des für die Erfüllung der Formalitäten im Zusammenhang mit den regelungspolitischen Optionen erforderlichen Zeitaufwands. Die meisten Mitgliedstaaten waren nicht in der Lage, diesen Zeitaufwand einzuschätzen, und erklärten, ihr derzeitiges System und ihre derzeitigen Verfahren ließen dies nicht zu. Die Ergebnisse (die Antworten wurden anhand des Standardkostenmodells extrapoliert) waren nicht eindeutig, da die eingegangenen Schätzungen nur einige, nicht alle Politikoptionen abdeckten.

4. Zudem wurde im Rahmen der Studie mit dem Titel „Bekämpfung des illegalen Handels mit Kulturgütern: Analyse von Zollfragen in der EU“¹⁸ auch eine Erhebung von einem externen Auftragnehmer durchgeführt. Dabei wurden Unternehmen, Verbänden, staatlichen Behörden und internationalen Organisationen detaillierte Fragebogen zugesandt. Die Schlussfolgerungen dieser Erhebung wurden im Bericht über die Folgenabschätzung verwendet, vor allem was die Erfahrungen mit der Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften über die Ausfuhr von Kulturgütern und die beiden Sanktionsverordnungen zu Irak und Syrien betrifft.

- **Folgenabschätzung**

Eine Folgenabschätzung wurde durchgeführt¹⁹, wobei der Ausschuss für Regulierungskontrolle zunächst eine negative Stellungnahme²⁰ und dann – nach Überarbeitung der Problemstellung und der ermittelten Ziele sowie unter Gewährleistung von mehr Klarheit und Struktur in Bezug auf Darstellung und Inhalt der in Betracht gezogenen Optionen – eine positive Stellungnahme²¹ bei der Wiedervorlage abgab.

Die Optionen, die zur Lösung der festgestellten Probleme ausgewählt wurden, sind kompatibel und würden verhindern, dass rechtswidrig aus einem Drittland ausgeführte

¹⁸ Noch nicht veröffentlicht.

¹⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

²⁰ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

²¹ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

Kulturgüter in die EU eingeführt oder in der EU gelagert werden. Dadurch würden der illegale Handel mit Kulturgütern reduziert, die Terrorismusfinanzierung bekämpft und das kulturelle Erbe geschützt, insbesondere in Ursprungsländern, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind. Dieses Hauptziel soll erreicht werden, ohne unnötigen Verwaltungsaufwand zu verursachen, und zwar insbesondere durch:

1. die Sensibilisierung potenzieller Käufer, insbesondere von Touristen und Reisenden, sowie der Zoll- und anderen Strafverfolgungsbehörden;

2. eine Verordnung für Zollkontrollen für Kulturgüter zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr oder zur Überführung in ein besonderes Zollverfahren (z. B. Überführung in eine Freizone), mit Ausnahme von Gütern im Versandverfahren. Die Kontrollen betreffen Kulturgüter, wie sie in dem vom Internationalen Institut für die Vereinheitlichung des Privatrechts (UNIDROIT) erarbeiteten Übereinkommen von 1995 über gestohlene oder rechtswidrig ausgeführte Kulturgüter definiert sind, mit einem Mindestalter von 250 Jahren. Für diese Kulturgüter muss derjenige, der sie in das Zollgebiet der Union verbringen will, folgende Unterlagen zum Nachweis ihrer rechtmäßigen Herkunft, d. h. der Rechtmäßigkeit ihrer Ausfuhr aus dem Ursprungsland erbringen:

- für archäologische Gegenstände und Teile von Denkmälern, die nicht mehr vollständig sind, sowie für seltene Manuskripte und Wiegendrucke muss die betreffende Person bei der für diesen Zweck bestimmten zuständigen Behörde des Einfuhrstaates eine Einfuhrlizenz beantragen, unter Nachweis der rechtmäßigen Ausfuhr der Güter aus dem Ursprungsland;

- für alle anderen Kulturgüter ist den Zollbehörden eine eidesstattliche Erklärung (Affidavit) vorzulegen, in der bescheinigt wird, dass die Güter rechtmäßig aus dem Ursprungsland ausgeführt wurden, zusammen mit einem Standarddokument zur detaillierten Beschreibung des Objekts. Die Zollbehörden registrieren diese Dokumente und bewahren eine Kopie davon.

Durch die ausgewählten politischen Optionen dürften sowohl das Hauptziel als auch eine Reihe spezifischer Ziele erreicht werden:

Die Wahl der Kulturgüter-Definition gemäß der UNIDROIT-Konvention von 1995 und die Festlegung eines Mindestalters von 250 Jahren bieten zusammen die Grundlage für eine gemeinsame Definition von Kulturgütern im Kontext der Einfuhr, die im Verhältnis zum Schutzbedarf steht (umfassende Typologie der Güter), ohne den rechtmäßigen Handel zu beeinträchtigen. Die Anforderung, Informationen über die Kulturgüter und ihre Herkunft bereitzustellen, sei es im Rahmen des Antrags auf Einfuhrlizenz oder mittels eines Standardformulars zur Identifizierung des Objekts, gewährleistet die Sorgfalt der Käufer und Einführer bei der Frage, ob die betreffenden Kulturgüter rechtmäßig in die EU verbracht werden. Gleichzeitig stellen die vereinheitlichten Anforderungen an die Dokumentation bei der Einfuhr von Kulturgütern in die EU eine erhebliche Erleichterung für die Zollkontrollen dar. Die Möglichkeit (der Mitgliedstaaten), Sanktionen für Verstöße zu erlassen, stellt die Grundlage für eine wirksamere Abschreckung in Bezug auf den illegalen Handel mit Kulturgütern dar.

Die Wahl dieser Politikoption steht im Einklang mit der Erkenntnis, dass das gesteigerte Risiko für bestimmte Kategorien von Kulturgütern, insbesondere Gütern des archäologischen Erbes, die naturgemäß unmittelbar von Verlust oder Zersplitterung bedroht sind, eine entschlossene Reaktion erfordert. Tatsächlich zielen Terroristen und andere Konfliktparteien gerade auf diese Kulturgüter ab, um ihre Aktivitäten zu finanzieren. Unter dem Gesichtspunkt

der Befolgungskosten könnte die Vorbereitung des Antrags auf Einfuhrlizenz für diese Güter mit einem gewissen Kostenaufwand verbunden sein, allerdings ist der Anteil dieser Güter an der Gesamteinfuhr von Kulturgütern äußerst gering²².

Diese Option wäre den Zielen angemessen, denn sie beinhaltet den relativen Risiken entsprechende Anforderungen an die Einfuhrbescheinigung und lässt sich leicht an neue Umstände und Handelsprofile anpassen.

Schließlich werden die Sensibilisierungskampagnen für potenzielle Käufer und Zoll- und andere Strafverfolgungsbehörden dazu beitragen, die Interessenträger bei der Bekämpfung des illegalen Handels aktiv mit einzubeziehen.

• **Grundrechte**

Die geplanten Maßnahmen dürften sich auf die in den folgenden Artikeln der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („EU-Grundrechtecharta“) verankerten Rechte auswirken:

- unternehmerische Freiheit (Artikel 16 der EU-Grundrechtecharta) sowie
- Eigentumsrechte (Artikel 17 der EU-Grundrechtecharta).

In Fällen mutmaßlich falscher Erklärungen im Zusammenhang mit kulturellen Gütern können die Behörden entscheiden, die betreffenden Güter vorübergehend einzubehalten, was sich auf das Eigentumsrecht und auf die unternehmerische Freiheit auswirkt.

Nach Artikel 52 der EU-Grundrechtecharta muss jede Einschränkung der anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten, den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen entsprechen und verhältnismäßig sein.

Die Maßnahmen gewährleisten ein sorgsam austariertes Gleichgewicht zwischen den einschlägigen Rechten und dem berechtigten Interesse der Gesellschaft, da der Ansatz wirksam ist (das Ziel verwirklicht), die Auswirkungen auf die Rechte aber so gering wie möglich bleiben.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union.

²² Mangels detaillierter Unterpositionen in der Zollnomenklatur für Kulturgüter sind die verfügbaren statistischen, d. h. mengenmäßigen Daten beschränkt und bieten nicht die wünschenswerte Genauigkeit. Kapitel 97 des Harmonisierten Systems für „Kunstgegenstände, Sammlungsstücke und Antiquitäten“ enthält keine ausreichende Untergliederung, sodass für bestimmte Kategorien von Kulturgütern keine Handelsdaten gesammelt werden können. Folglich werden bei der Bewertung vor allem qualitative Faktoren berücksichtigt.

5. WEITERE ANGABEN

• **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Der Kommission wird die Befugnis übertragen, Durchführungsrechtsakte zu erlassen, um die spezifischen Formen der Nutzung (z. B. Lizenzen, Antragsformulare, eidesstattliche Erklärungen usw.) und die verfahrensrechtlichen Einzelheiten vorzusehen.

Die Kommission überwacht die Umsetzung des Rechtsinstruments und seine Umsetzungsbestimmungen in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Durch eine kontinuierliche und systematische Überwachung wäre es möglich festzustellen, ob der Politikvorschlag wie erwartet angewandt und Umsetzungsprobleme rechtzeitig angegangen werden.

Die Datenerhebung der Mitgliedstaaten bildet die Grundlage für die künftige Bewertung der Verordnung und wird sich auf die folgenden Indikatoren stützen:

- statistische Informationen für die Kommission über die Erklärungen des Einführers;
- Kontrollen in den Fällen, in denen Zweifel an der Richtigkeit der Erklärung eines Einführers bestehen;
- Anzahl der eingereichten Anträge auf Einfuhrlizenzen und der abgelehnten Anträge auf Einfuhrlizenzen;
- relevante statistische Informationen über die Handelsströme von Kulturgütern (z. B. über Länder, aus denen überwiegend Kulturgüter in die EU versandt werden);
- Zahl der Fälle, in denen Kulturgüter zwecks weiterer Kontrollen, unter anderem Gutachten, zurückgehalten wurden sowie
- Sanktionen durch die Mitgliedstaaten.

In Zukunft soll durch angemessene Unterpositionen²³ der Zollnomenklatur ermöglicht werden, die Handelsströme genauer zu überwachen und spezifischere statistische Daten über Anzahl und Art der Kulturgüter zu sammeln, die in das Zollgebiet der Union verbracht werden.

Die Kommission soll auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Informationen einen Evaluierungsbericht erstellen, der dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach Geltungsbeginn dieser Verordnung und danach alle fünf Jahre vorgelegt werden soll. Mit dieser Evaluierung soll bewertet werden, inwieweit die Ziele erreicht wurden. Die Ergebnisse der Evaluierung können anderen europäischen Institutionen in Form eines Berichts übermittelt werden.

²³ Zunächst sollen auf der Ebene der EU-Zollnomenklatur entsprechende Unterpositionen des Integrierten Zolltarifs der Europäischen Gemeinschaften (TARIC) für die Anwendung zollrechtlicher Maßnahmen der EU geschaffen werden. Auf internationaler Ebene will die Weltzollorganisation in der Folge das Kapitel 97 des Harmonisierten Systems ändern und innerhalb dieses Systems weitere Unterpositionen schaffen.

Die Wirksamkeit nicht rechtsverbindlicher, begleitender Maßnahmen wird anhand von Ex-post-Evaluierungen der Sensibilisierungskampagnen und Schulungen bewertet.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Artikel 1 benennt den Gegenstand der Verordnung und ihren Anwendungsbereich.

Artikel 2 enthält eine Reihe von Begriffsbestimmungen für die Zwecke der Verordnung.

Artikel 3 benennt das Prinzip, wonach der Eingang von Kulturgütern in das Zollgebiet der Union nur zulässig ist, wenn für sie eine Einfuhrlizenz erteilt wurde oder der Einführer eine Erklärung vorgelegt hat. Kulturgüter können nach wie vor für Ausstellungen oder akademische und wissenschaftliche Forschung oder in Fällen, in denen sie zeitweise Schutz vor Zerstörung und Verlust benötigen, zeitweise eingeführt werden, wenn das Ursprungsland von bewaffneten Konflikten oder einer Naturkatastrophe betroffen ist.

Artikel 4 bestimmt, wann eine Einfuhrlizenz erforderlich ist, wer den Antrag zu stellen hat, welche Bedingungen und Modalitäten gelten und welche Behörde eines Mitgliedstaats für die Erteilung der Lizenz zuständig ist. Um Umgehungen in Fällen zu vermeiden, in denen es sich bei dem Ausfuhrland nicht um das Land handelt, in dem das Objekt entdeckt oder geschaffen wurde (Ursprungsland), wird je nachdem, ob es sich bei dem betreffenden Ausfuhrland um einen Vertragsstaat des UNESCO-Übereinkommens von 1970 handelt oder nicht, eine Unterscheidung getroffen. Wenn das betreffende Land ein solcher Vertragsstaat ist und es sich somit um ein Land handelt, das sich zur Bekämpfung des unzulässigen Handels mit Kulturgut verpflichtet hat, muss der Antragsteller nachweisen, dass das Kulturgut rechtmäßig aus diesem Land ausgeführt wurde; ist er hierzu nicht in der Lage, muss er nachweisen, dass das Kulturgut rechtmäßig aus dem Ursprungsland ausgeführt wurde.

Artikel 5 regelt die Fälle, in denen eine Erklärung des Einführers erforderlich ist, und sieht ein Standarddokument zur Beschreibung der Güter vor. Bei dem Standarddokument handelt es sich um einen Objektidentifizierungsstandard, d. h. ein internationales Muster zur Beschreibung von Kulturgütern. Dieses wird von den einschlägigen Strafverfolgungsbehörden, Museen, Kulturerbe-Organisationen, Kunsthandel- und Kunstschätzungsorganisationen sowie Versicherungsgesellschaften gefördert. Ein solches Muster wird auch von der UNESCO als internationale Norm für die Erfassung von Mindestdaten zu beweglichem Kulturgut unterstützt. Der Objektidentifizierungsstandard ist bekannt und wird von vielen spezialisierten Polizeieinheiten der Mitgliedstaaten für die Katalogisierung von Objekten in digitalen Datenbanken zur raschen Verbreitung von Informationen und zur Festlegung von Mindestinformationsanforderungen für Museen verwendet. Wie in Artikel 4 wird auch hier zwischen Ausfuhrländern, die Vertragsstaaten des UNESCO-Übereinkommens von 1970 sind, und solchen, die dies nicht sind, unterschieden.

Artikel 6 bezieht sich auf Kontroll- und Überprüfungsmaßnahmen des Zolls.

Artikel 7 sieht die regelmäßige Veröffentlichung der Listen der von den Mitgliedstaaten für die Zwecke der Verordnung benannten zuständigen Zollstellen vor. Diese Veröffentlichung wird für die Unterrichtung der Wirtschaftsbeteiligten als notwendig erachtet.

Artikel 8 regelt den Fall, dass Kulturgüter vom Zoll einbehalten werden, weil nicht nachgewiesen werden kann, dass sie rechtmäßig aus dem Ursprungsland ausgeführt wurden.

Artikel 9 enthält den Aufruf an die Mitgliedstaaten, eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden in die Wege zu leiten, und sieht den Aufbau einer elektronischen Datenbank zur Erleichterung der Speicherung und des Austauschs von Informationen vor, insbesondere über die Erklärungen der Einführer und die erteilten Einfuhrlizenzen.

Artikel 10 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Sanktionen für Verstöße gegen diese Verordnung im Einklang mit ihrem innerstaatlichen Recht vorzusehen.

Artikel 11 enthält den Aufruf an die Mitgliedstaaten, geeignete Schulungen für die mit der Umsetzung der Verordnung betrauten Behörden zu organisieren, ebenso wie Sensibilisierungskampagnen, um potenzielle Käufer über die rechtlichen Rahmenbedingungen zu informieren und sie davon abzuhalten, Kulturgüter mit unbestimmter Herkunft aus Drittländern zu erwerben.

Artikel 12 ermächtigt die Kommission, delegierte Rechtsakte zu erlassen. Dies ermöglicht der Kommission, das Mindestalter oder die Kategorien von Kulturgütern, für die (aufgrund sich ändernder Umstände und der gesammelten Erfahrungen) eine Einfuhrlizenz erforderlich ist, gegebenenfalls anzupassen. Da die Weltzollorganisation ihre Absicht bekundet hat, in Kapitel 97 des Harmonisierten Systems (HS), in dem die große Mehrheit der Kulturgüter für zolltarifliche und statistische Zwecke eingereiht sind, weitere Unterpositionen hinzuzufügen, muss die Kommission in der Lage sein, die einschlägigen Zollcodes im Anhang der Verordnung entsprechend zu aktualisieren.

Artikel 13 sieht die Benennung eines Ausschusses vor, der die Kommission bei der Umsetzung der Verordnung unterstützt. Aus Gründen der Kohärenz und der Effizienz sollte hierfür der Ausschuss benannt werden, der die Kommission bereits bei der Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 über die Ausfuhr von Kulturgütern unterstützt.

Artikel 14 betrifft die Berichterstattung und die Evaluierung. Die Kommission wird von den Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen Informationen einholen, um anhand einer Reihe von Indikatoren die Umsetzung und die Wirksamkeit der Verordnung zu bewerten. An die Mitgliedstaaten werden geeignete Fragebogen gerichtet, um die gleiche Art von Informationen zu erhalten, auf deren Grundlage die Kommission einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat erstellen wird. Der erste Bericht ist drei Jahre nach Beginn der Umsetzung dieser Verordnung vorzulegen.

Artikel 15 regelt das Inkrafttreten der Verordnung.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
über die Einfuhr von Kulturgütern

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Im Licht der Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Februar 2016 zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung, der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über einen Aktionsplan für ein intensiveres Vorgehen gegen Terrorismusfinanzierung²⁴ und der Richtlinie zur Terrorismusbekämpfung²⁵ sollten gemeinsame Vorschriften für den Handel mit Drittländern erlassen werden, um so einen wirksamen Schutz vor dem Verlust von Kulturgütern, die Erhaltung des kulturellen Erbes der Menschheit und die Verhinderung von Terrorismusfinanzierung über den Verkauf von geraubtem Kulturerbe an Abnehmer in der Union sicherzustellen.
- (2) Das Kulturerbe gehört zu den wesentlichen Elementen der Zivilisation, bereichert das kulturelle Leben aller Völker und sollte daher vor unrechtmäßiger Aneignung und Plünderung geschützt werden. Entsprechend sollte die Union die Verbringung von aus Drittländern illegal ausgeführten Kulturgütern in das Zollgebiet der Union untersagen.
- (3) Angesichts der unterschiedlichen Vorschriften, die in den Mitgliedstaaten für die Verbringung von Kulturgütern in das Zollgebiet der Union gelten, sollten Maßnahmen getroffen werden, um insbesondere sicherzustellen, dass Einfuhren von Kulturgütern einheitlichen Kontrollen unterzogen werden.
- (4) Die gemeinsamen Vorschriften sollten für die zollrechtliche Behandlung von Nicht-Unions-Kulturgütern, die in das Zollgebiet der Union verbracht werden, gelten, d. h.

²⁴ COM(2016) 50 final.

²⁵ Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates; ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6.

sowohl für ihre Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr als auch für ihre Überführung in ein besonderes Zollverfahren mit Ausnahme des Versandverfahrens.

- (5) Angesichts des bekannten Potenzials von Zollfreigebieten (und sogenannten Freihäfen) für die Zwecke der Lagerung von Kulturgütern sollten die einzuführenden Kontrollmaßnahmen bei den jeweiligen Zollverfahren einen möglichst breiten Anwendungsbereich haben. Deshalb sollten diese Kontrollmaßnahmen nicht nur Güter betreffen, die zum zollrechtlich freien Verkehr überlassen werden, sondern auch Güter, die in ein besonderes Zollverfahren übergeführt werden. Allerdings sollte ein breiter Anwendungsbereich weder den Grundsatz der freien Durchfuhr von Gütern verletzen noch über das Ziel, eine Verbringung unzulässig ausgeführter Kulturgüter in das Zollgebiet der Union zu verhindern, hinausgehen. Während die Kontrollmaßnahmen besondere Zollverfahren, in die Güter beim Eingang in das Zollgebiet der Union übergeführt werden können, betreffen, sollte das Versandfahren ausgeschlossen werden.
- (6) Die Definitionen basieren auf den Begriffsbestimmungen in dem am 14. November 1970 in Paris unterzeichneten UNESCO-Übereinkommen über die Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut und in dem am 24. Juni 1995 in Rom unterzeichneten UNIDROIT-Übereinkommen über gestohlene oder unrechtmäßig ausgeführte Kulturgüter, denen zahlreiche Mitgliedstaaten beigetreten sind, und sollten in der Verordnung verwendet werden, da zahlreiche Drittländer und die meisten Mitgliedstaaten mit den Bestimmungen vertraut sein dürften.
- (7) Die Rechtmäßigkeit der Ausfuhr sollte auf der Grundlage der Rechtsvorschriften und Regelungen der Länder geprüft werden, in denen die Kulturgüter entdeckt oder geschaffen wurden (im Folgenden „Ursprungsländer“). Um bei der Verbringung von Kulturgütern aus einem anderen Drittland in die Union Umgehungen zu vermeiden, sollte die Person, die die Kulturgüter in das Zollgebiet der Union verbringen möchte, nachweisen, dass sie von dort rechtmäßig ausgeführt wurden, wenn das betreffende Drittland ein Vertragsstaat des UNESCO-Übereinkommens von 1970 ist und somit ein Land, das sich zur Bekämpfung des unzulässigen Handels mit Kulturgut verpflichtet hat. In anderen Fällen sollte die Person einen Nachweis für die rechtmäßige Ausfuhr aus dem Ursprungsland erbringen.
- (8) Um den grenzüberschreitenden Warenhandel nicht unverhältnismäßig zu beeinträchtigen, sollte diese Verordnung nur für Kulturgüter mit einer bestimmten Altersgrenze gelten. Daher erscheint es angebracht, für alle Kategorien von Kulturgütern ein Mindestalter von 250 Jahren festzulegen. Durch dieses Mindestalter wird sichergestellt, dass sich die in dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen auf Kulturgüter konzentrieren, auf die es Plünderer in Konfliktgebieten aller Wahrscheinlichkeit nach abgesehen haben dürften, ohne andere Güter auszuschließen, deren Kontrolle mit Blick auf den Schutz des kulturellen Erbes notwendig ist.
- (9) Der illegale Handel mit gestohlenen Artefakten und Antiquitäten wurde im Rahmen der supranationalen Bewertung der Risiken der Geldwäsche und der

Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt²⁶ als mögliche Quelle für Terrorismusfinanzierung und Geldwäsche ermittelt.

- (10) Da bestimmte Kategorien von Kulturgütern, namentlich archäologische Gegenstände, Teile von Denkmälern, seltene Handschriften und Wiegendrucke, für Plünderungen und Zerstörungen besonders anfällig sind, erscheint es notwendig, eine Regelung verstärkter Kontrollen vorzusehen, bevor die Güter in das Zollgebiet der Union verbracht werden dürfen. Eine solche Regelung sollte vorsehen, dass vor der Überlassung dieser Güter zum zollrechtlich freien Verkehr oder ihrer Überführung in ein besonderes Zollverfahren mit Ausnahme des Versandverfahrens eine von der zuständigen Behörde des Eingangsmittgliedstaats erteilte Lizenz vorzulegen ist. Personen, die eine solche Lizenz beantragen, sollten die rechtmäßige Ausfuhr aus dem Ursprungsland anhand geeigneter Unterlagen und Nachweise, insbesondere vom Ausfuhrdrittland ausgestellte Ausfuhrbescheinigungen oder Ausfuhrlicenzen, Besitztitel, Rechnungen, Kaufverträge, Versicherungsunterlagen, Beförderungspapiere und Sachverständigengutachten, belegen können. Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten sollten auf der Grundlage von vollständigen und korrekten Anträgen über die unverzügliche Erteilung einer Genehmigung entscheiden.
- (11) Bei anderen Kategorien von Kulturgütern sollten die Personen, die sie in das Zollgebiet der Union verbringen möchten, mittels einer Erklärung deren rechtmäßige Ausfuhr aus dem Drittland bestätigen und die Verantwortung dafür übernehmen sowie mit Blick auf eine Identifizierung durch die Zollbehörden ausreichende Informationen über diese Güter bereitstellen. Zur Vereinfachung des Verfahrens und aus Gründen der Rechtssicherheit sollten die Informationen über das Kulturgut mit Hilfe eines Standarddokuments bereitgestellt werden. Für die Beschreibung der Kulturgüter sollte der von der UNESCO empfohlene Objektidentifizierungsstandard verwendet werden. Um die Rückverfolgbarkeit der Güter auf dem Binnenmarkt sicherzustellen, sollten die Zollbehörden den Eingang der Kulturgüter registrieren, die Originaldokumente aufbewahren und dem Anmelder eine Kopie der einschlägigen Dokumente aushändigen.
- (12) Für eine vorübergehende Verwendung von Kulturgütern zu Zwecken der Bildung, Wissenschaft oder akademischen Forschung sollte keine Ausfuhrlizenz oder Erklärung erforderlich sein.
- (13) Auch die Lagerung von Kulturgütern aus Ländern, die von bewaffneten Konflikten oder Naturkatastrophen betroffen sind, sollte ohne die Vorlage einer Lizenz oder einer Erklärung zulässig sein, um Sicherheit und Erhalt zu gewährleisten.
- (14) Um Erfahrungen bei der Umsetzung dieser Verordnung sowie Änderungen geopolitischer und sonstiger Umstände mit kulturgüterrelevanten Risiken Rechnung zu tragen und zugleich den Handel mit Drittländern nicht unverhältnismäßig zu behindern, sollte der Kommission gemäß Artikel 290 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Befugnis übertragen werden, Rechtsakte in Bezug auf das Kriterium des Mindestalters für die verschiedenen Kategorien von Kulturgütern zu erlassen. Diese Übertragung sollte es der Kommission außerdem ermöglichen, den Anhang infolge von Änderungen der Kombinierten Nomenklatur zu

²⁶ Mitteilung der Kommission COM(2017) 340.

aktualisieren. Besonders wichtig ist es, dass die Kommission im Zuge ihrer Vorbereitungsarbeit angemessene Konsultationen, auch auf der Ebene von Sachverständigen, durchführt und dass diese Konsultationen mit den Grundsätzen in Einklang stehen, die in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016²⁷ niedergelegt wurden. Damit insbesondere eine gleichberechtigte Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rates an der Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte gewährleistet ist, erhalten sie alle Dokumente zur gleichen Zeit wie die Sachverständigen der Mitgliedstaaten, und ihre Sachverständigen haben systematisch Zugang zu den Sitzungen der Sachverständigengruppen der Kommission, die mit der Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte befasst sind.

- (15) Um einheitliche Bedingungen für die Umsetzung dieser Verordnung zu gewährleisten, sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse für die Annahme spezifischer Modalitäten übertragen werden, und zwar in Bezug auf die vorübergehende Verwendung und die Lagerung von Kulturgütern im Zollgebiet der Union, die Muster für Einfuhrlizenz-Anträge und -Formulare, für die Erklärungen der Einführer und für die Begleitdokumente sowie in Bezug auf weitere Verfahrensvorschriften für deren Vorlage und Bearbeitung. Außerdem sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden, Vorkehrungen für die Einrichtung einer elektronischen Datenbank für die Speicherung und den Austausch von Informationen zwischen den Mitgliedstaaten zu treffen. Diese Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁸ ausgeübt werden.
- (16) Es sollten sachdienliche Informationen über die Handelsströme von Kulturgütern zusammengetragen werden, um die effiziente Umsetzung der Verordnung zu unterstützen und die Grundlage für ihre künftige Bewertung zu schaffen. Handelsströme von Kulturgütern können allein anhand ihres Wertes oder Gewichts nicht wirksam überwacht werden, da diese beiden Messungen variieren können. Es ist von grundlegender Bedeutung, Informationen über die Zahl der angemeldeten Gegenstände zu gewinnen. Da in der Kombinierten Nomenklatur keine zusätzliche Maßeinheit für Kulturgüter aufgeführt ist, ist es unbedingt notwendig, dass die Zahl der Gegenstände angemeldet wird.
- (17) Mit der Strategie und dem Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement²⁹ sollen — unter anderem — die Kapazitäten der Zollbehörden ausgebaut und die Reaktionsfähigkeit bei Risiken im Bereich Kulturgüter verbessert werden. Der in der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 festgelegte gemeinsame Rahmen für das Risikomanagement sollte Anwendung finden und sachdienliche Informationen zwischen den Zollbehörden ausgetauscht werden.

²⁷ ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1.

²⁸ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

²⁹ COM(2014) 0527 endgültig: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss über die Strategie und den Aktionsplan der EU für das Zollrisikomanagement.

- (18) Die Mitgliedstaaten sollten bei Nichtbeachtung der Bestimmungen dieser Verordnung wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen einführen und der Kommission diese Sanktionen mitteilen.
- (19) Die Kommission sollte ausreichend Zeit erhalten, Durchführungsbestimmungen zu dieser Verordnung anzunehmen, insbesondere in Bezug auf die geeigneten Formulare für die Beantragung einer Einfuhrlizenz oder die Vorbereitung einer Erklärung des Einführers. Folglich sollte die Anwendung dieser Verordnung verschoben werden.
- (20) In Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union geht diese Verordnung nicht über das zur Verwirklichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.
- (21) Diese Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die in Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union anerkannt und in die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere in Titel II, aufgenommen wurden —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Gegenstand und Anwendungsbereich

Diese Verordnung enthält die Bedingungen und die Verfahren für die Verbringung von Kulturgütern in das Zollgebiet der Union.

Diese Verordnung gilt nicht für Kulturgüter, die sich auf der Durchfuhr durch das Zollgebiet der Union befinden.

Artikel 2

Begriffsbestimmungen

1. Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck:

- a) „Kulturgüter“ alle Gegenstände, die für Archäologie, Vorgeschichte, Geschichte, Literatur, Kunst oder Wissenschaft von Bedeutung sind und zu den Kategorien in der Tabelle im Anhang gehören und das darin genannte Mindestalter aufweisen;
- b) „Ursprungsland“ das Land, in dessen Hoheitsgebiet die Kulturgüter erschaffen oder entdeckt wurden;
- c) „Ausfuhrland“ das letzte Land, in dem die Kulturgüter im Einklang mit den Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes vor ihrem Versand in die Union dauerhaft befindlich waren;
- d) „dauerhaft“ einen Zeitraum von mindestens einem Monat und für andere Zwecke als vorübergehende Verwendung, Durchfuhr, Ausfuhr oder Versand;

e) „Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr“ das Zollverfahren gemäß Artikel 201 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013;

f) „Überführung in ein besonderes Verfahren mit Ausnahme des Versandverfahrens“ die Überführung von Gütern in eines der besonderen Zollverfahren gemäß Artikel 210 Buchstaben b, c oder d der Verordnung (EU) Nr. 952/2013;

g) „Besitzer der Güter“ die Person gemäß Artikel 5 Nummer 34 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013;

h) „Anmelder“ die Person gemäß Artikel 5 Nummer 15 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013.

2. Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 12 infolge von Änderungen der Kombinierten Nomenklatur delegierte Rechtsakte zur Änderung der zweiten Spalte der Tabelle im Anhang zu erlassen und das Mindestalter in der dritten Spalte der Tabelle im Anhang aufgrund der Erfahrungen bei der Umsetzung dieser Verordnung zu ändern.

Artikel 3

Verbringung von Kulturgütern in das Zollgebiet der Union

1. Die Überlassung von Kulturgütern zum zollrechtlich freien Verkehr und die Überführung von Kulturgütern in ein besonderes Verfahren mit Ausnahme des Versandverfahrens ist nur nach Vorlage einer Einfuhrlizenz gemäß Artikel 4 oder einer Erklärung des Einführers gemäß Artikel 5 zulässig.

2. Absatz 1 gilt nicht für

a) die vorübergehende Verwendung im Sinne des Artikels 250 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 im Zollgebiet der Union von Kulturgütern zu Zwecken der Bildung, Wissenschaft oder akademischen Forschung;

b) die Lagerung im Sinne des Artikels 237 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 von Kulturgütern zum ausdrücklichen Zweck ihrer Erhaltung durch eine oder unter Aufsicht einer öffentlichen Behörde.

3. Die Kommission kann im Wege von Durchführungsrechtsakten spezifische Modalitäten für die vorübergehende Verwendung oder die Lagerung von Kulturgütern gemäß Absatz 2 erlassen. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 13 genannten Prüfverfahren erlassen.

4. Absatz 1 gilt unbeschadet anderer Maßnahmen, die die Union im Einklang mit Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verabschiedet.

Artikel 4

Einfuhrlizenz

1. Für die Überlassung der Kulturgüter gemäß den Buchstaben c, d und h des Anhangs zum zollrechtlich freien Verkehr und für deren Überführung in ein besonderes Verfahren mit Ausnahme des Versandverfahrens in der Union ist den Zollbehörden eine Einfuhrlizenz vorzulegen.

2. Der Besitzer der Güter beantragt bei der zuständigen Behörde des Eingangsmitgliedstaats eine Einfuhrlizenz. Dem Antrag sind alle Unterlagen und Informationen beizufügen, die belegen, dass die jeweiligen Kulturgüter aus dem Ursprungsland im Einklang mit dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeführt wurden. Ist das Ausfuhrland jedoch eine Vertragspartei des am 14. November 1970 in Paris unterzeichneten UNESCO-Übereinkommens über die Maßnahmen zum Verbot und zur Verhütung der unzulässigen Einfuhr, Ausfuhr und Übereignung von Kulturgut (im Folgenden das „UNESCO-Übereinkommen von 1970“), so sind dem Antrag alle Unterlagen und Informationen beizufügen, die belegen, dass die Kulturgüter aus jenem Land im Einklang mit dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeführt wurden.

3. Die zuständige Behörde des Eingangsmitgliedstaats prüft die Vollständigkeit des Antrags. Sie fordert den Antragsteller auf, alle fehlenden Informationen oder Unterlagen innerhalb von 30 Tagen nach Eingang des Antrags vorzulegen.

4. Die zuständige Behörde prüft den Antrag innerhalb von 90 Tagen nach Vorlage des vollständigen Antrags und entscheidet über die Erteilung der Ausfuhrlizenz oder die Ablehnung des Antrags. Sie kann den Antrag aus den folgenden Gründen ablehnen:

a) Das Ausfuhrland ist keine Vertragspartei des UNESCO-Übereinkommens von 1970: Es wurde nicht aufgezeigt, dass die Kulturgüter aus dem Ursprungsland im Einklang mit dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeführt wurden;

b) das Ausfuhrland ist eine Vertragspartei des UNESCO-Übereinkommens von 1970: Es wurde nicht aufgezeigt, dass die Kulturgüter aus dem Ausfuhrland im Einklang mit dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeführt wurden;

c) die zuständige Behörde hat Grund zu der Annahme, dass der Besitzer der Güter diese nicht rechtmäßig erworben hat.

5. Die Mitgliedstaaten benennen die Behörden, die für die Erteilung von Einfuhrlizenzen im Einklang mit diesem Artikel zuständig sind. Sie unterrichten die Kommission über die Einzelheiten zu den zuständigen Behörden und alle diesbezüglichen Änderungen.

Die Kommission veröffentlicht die Einzelheiten zu den zuständigen Behörden sowie alle Änderungen im *Amtsblatt der Europäischen Union* Reihe C.

6. Die Kommission kann im Wege von Durchführungsrechtsakten das Muster für den Antrag auf die Einfuhrlizenz sowie die Verfahrensvorschriften für die Einreichung und die Bearbeitung eines solchen Antrags festlegen. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 13 genannten Prüfverfahren erlassen.

Artikel 5

Erklärung des Einführers

1. Für die Überlassung der Kulturgüter gemäß den Buchstaben a, b, e, f, g, i, j, k und l des Anhangs zum zollrechtlich freien Verkehr und für deren Überführung in ein besonderes Verfahren mit Ausnahme des Versandverfahrens in der Union ist den Zollbehörden des Eingangsmitgliedstaats eine Erklärung des Einführers vorzulegen.

2. Die Erklärung des Einführers enthält die vom Besitzer der Güter unterzeichnete Bestätigung, dass die Güter aus dem Ursprungsland im Einklang mit dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeführt wurden. Ist das Ausfuhrland jedoch eine Vertragspartei

des UNESCO-Übereinkommens von 1970, so enthält die Erklärung des Einführers eine vom Besitzer der Güter unterzeichnete Bestätigung, dass die Güter aus dem betreffenden Land im Einklang mit dessen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgeführt wurden.

Die Erklärung des Einführers umfasst ein Standarddokument, in dem die betreffenden Kulturgüter so detailliert beschrieben sind, dass sie von den Zollbehörden identifiziert werden können.

3. Die Kommission kann im Wege von Durchführungsrechtsakten das Muster für die Erklärung des Einführers sowie die Verfahrensvorschriften für die Vorlage und die Bearbeitung der Erklärung des Einführers festlegen. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 13 genannten Prüfverfahren erlassen.

Artikel 6

Zollkontrolle und Überprüfung

1. Die Einfuhrlizenz gemäß Artikel 4 bzw. die Erklärung des Einführers gemäß Artikel 5 wird der zuständigen Zollbehörde zur Überlassung der Kulturgüter zum zollrechtlich freien Verkehr oder zu deren Überführung in ein besonderes Verfahren mit Ausnahme des Versandverfahrens vorgelegt.

2. Was Kulturgüter angeht, für die zur Verbringung ins Zollgebiet der Union eine Einfuhrlizenz erforderlich ist, prüfen die Zollbehörden, ob die Einfuhrlizenz den gestellten Gütern entspricht. Zu diesem Zweck können sie die Kulturgüter einer Güterbeschau unterziehen und auch ein Gutachten erstellen.

3. Was Kulturgüter angeht, die zur Verbringung ins Zollgebiet der Union einer Erklärung des Einführers bedürfen, prüfen die Zollbehörden, ob die Erklärung des Einführers die in Artikel 5 oder auf dessen Grundlage festgelegten Anforderungen erfüllt und den gestellten Gütern entspricht. Zu diesem Zweck können sie vom Anmelder zusätzliche Informationen fordern und die Kulturgüter einer Warenbeschau unterziehen und auch ein Gutachten erstellen. Sie registrieren die Erklärung des Einführers, indem sie eine laufende Nummer und ein Eintragungsdatum festhalten, und sie händigen dem Anmelder bei Überlassung der Güter eine Kopie der registrierten Erklärung des Einführers aus.

4. Bei Vorlage einer Anmeldung zur Überlassung der Kulturgüter zum zollrechtlich freien Verkehr oder zu deren Überführung in ein besonderes Verfahren mit Ausnahme des Versandverfahrens wird die Menge der Güter unter Verwendung der im Anhang festgelegten besonderen Maßeinheiten angegeben.

Artikel 7

Zuständige Zollstellen

Begrenzen die Mitgliedstaaten die Zahl der Zollstellen, die für die Überlassung der Kulturgüter zum zollrechtlich freien Verkehr oder deren Überführung in ein besonderes Verfahren mit Ausnahme des Versandverfahrens zuständig sind, teilen sie der Kommission die Einzelheiten zu diesen Zollstellen sowie alle diesbezüglichen Änderungen mit.

Die Kommission veröffentlicht die Einzelheiten zu den zuständigen Behörden sowie alle Änderungen im *Amtsblatt der Europäischen Union* Reihe C.

Artikel 8

Vorübergehende Einbehaltung durch die zuständigen Behörden

1. Die Zollbehörden beschlagnahmen in das Zollgebiet der Union verbrachte Kulturgüter oder behalten sie vorübergehend ein, wenn die betreffenden Kulturgüter in das Zollgebiet der Union verbracht werden, ohne dass die Bedingungen des Artikels 3 Absätze 1 und 2 erfüllt sind.
2. Die Verwaltungsentscheidung nach Absatz 1 wird mit einer Begründung versehen und dem Anmelder übermittelt, sie steht unter dem Vorbehalt eines wirksamen Rechtsbehelfs im Einklang mit den im einzelstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren.
3. Der Zeitraum der vorübergehenden Einbehaltung wird auf die unbedingt erforderliche Mindestzeit beschränkt, die die zuständigen Zollbehörden für die Feststellung benötigen, ob im Rahmen anderer Unionsvorschriften oder nationaler Rechtsvorschriften die jeweiligen Umstände eine weitere Einbehaltung rechtfertigen. Die Höchstdauer einer vorübergehenden Einbehaltung gemäß diesem Artikel beträgt sechs Monate. Wird innerhalb dieser Frist keine Entscheidung über die weitere Einbehaltung der Kulturgüter getroffen oder wird entschieden, dass die jeweiligen Umstände eine weitere Einbehaltung nicht rechtfertigen, so werden die Kulturgüter dem Anmelder zur Verfügung gestellt.

Artikel 9

Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene

1. Zur Durchführung dieser Verordnung gewährleisten die Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Behörden gemäß Artikel 3 Absatz 4.
2. Für die Speicherung und den Austausch von Informationen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf die Erklärungen des Einführers und die Einfuhrlizenzen, kann eine elektronische Datenbank eingerichtet werden.
3. Die Kommission kann im Wege von Durchführungsrechtsakten Folgendes festlegen:
 - a) die Maßnahmen bezüglich Einführung, Anwendung und Pflege der elektronischen Datenbank gemäß Absatz 2;
 - b) die detaillierten Vorschriften für die Speicherung und den Austausch von Informationen zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten mit Hilfe der elektronischen Datenbank gemäß Absatz 2.

Die entsprechenden Durchführungsrechtsakte werden nach Maßgabe des Verfahrens gemäß Artikel 13 erlassen.

Artikel 10

Sanktionen

Die Mitgliedstaaten legen die Vorschriften für Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die Artikel 3, 4 und 5 und insbesondere dann Anwendung finden, wenn falsche Erklärungen und falsche Informationen vorgelegt werden, um Kulturgüter in das Zollgebiet der Union verbringen zu können, und sie treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen,

dass sie umgesetzt werden. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission diese Vorschriften innerhalb von 18 Monaten nach dem Inkrafttreten der Verordnung mit und melden ihr unverzüglich nachfolgende Änderungen.

Artikel 11

Schulung, Kapazitätsaufbau und Sensibilisierungsmaßnahmen

Die Mitgliedstaaten organisieren Schulungen und Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, um sicherzustellen, dass die betroffenen Behörden diese Verordnung wirksam umsetzen. Sie können auch Informationskampagnen zur Sensibilisierung insbesondere von Abnehmern von Kulturgütern vorsehen.

Artikel 12

Ausübung übertragener Befugnisse

1. Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte wird der Kommission unter den in diesem Artikel festgelegten Bedingungen übertragen.
2. Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 2 Absatz 2 wird der Kommission auf unbestimmte Zeit ab ... [das Datum des Inkrafttretens dieses Rechtsakts ist vom Amt für Veröffentlichungen einzusetzen] übertragen.
3. Die Befugnisübertragung gemäß Artikel 2 Absatz 2 kann vom Europäischen Parlament oder vom Rat jederzeit widerrufen werden. Der Beschluss über den Widerruf beendet die Übertragung der in diesem Beschluss angegebenen Befugnis. Er wird am Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* oder zu einem im Beschluss über den Widerruf angegebenen späteren Zeitpunkt wirksam. Die Gültigkeit von delegierten Rechtsakten, die bereits in Kraft sind, wird von dem Beschluss über den Widerruf nicht berührt.
4. Vor dem Erlass eines delegierten Rechtsakts konsultiert die Kommission die von den einzelnen Mitgliedstaaten benannten Sachverständigen im Einklang mit den in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 enthaltenen Grundsätzen.
5. Sobald die Kommission einen delegierten Rechtsakt erlässt, übermittelt sie ihn gleichzeitig dem Europäischen Parlament und dem Rat.
6. Ein delegierter Rechtsakt, der gemäß Artikel 2 Absatz 2 erlassen wurde, tritt nur in Kraft, wenn weder das Europäische Parlament noch der Rat innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung dieses Rechtsakts an das Europäische Parlament und den Rat Einwände erhoben hat oder wenn vor Ablauf dieser Frist das Europäische Parlament und der Rat beide der Kommission mitgeteilt haben, dass sie keine Einwände erheben werden. Auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates wird diese Frist um zwei Monate verlängert.

Artikel 13

Ausschussverfahren

1. Die Kommission wird von dem mit Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates³⁰ eingesetzten Ausschuss unterstützt.
2. Wird auf diesen Artikel Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

Artikel 14

Berichterstattung und Bewertung

1. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission Informationen über die Umsetzung dieser Verordnung. Es handelt sich insbesondere um folgende Informationen:
 - a) statistische Angaben über registrierte Erklärungen des Einführers;
 - b) Informationen über Verstöße gegen diese Verordnung;
 - c) die Anzahl der eingereichten Anträge auf Einfuhrlizenzen und der abgelehnten Anträge auf Einfuhrlizenzen;
 - d) sachdienliche statistische Informationen über den Handel mit Kulturgütern;
 - e) Zahl der Fälle, in denen Kulturgüter einbehalten wurden;
 - f) Zahl der Fälle, in denen Kulturgüter gemäß Artikel 199 der Verordnung (EU) Nr. 952/2013 zugunsten der Staatskasse aufgegeben wurden.

Die Kommission übermittelt den Mitgliedstaaten zu diesem Zweck entsprechende Fragebogen. Die Mitgliedstaaten haben sechs Monate Zeit, der Kommission die angeforderten Informationen zuzuleiten.

2. Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach Geltungsbeginn dieser Verordnung und anschließend alle fünf Jahre einen Bericht über die Umsetzung dieser Verordnung vor.

Artikel 15

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Sie gilt ab dem 1. Januar 2019.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 116/2009 des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Ausfuhr von Kulturgütern (ABl. L 39 vom 10.2.2009, S. 1).

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Europäischen Parlaments *Im Namen des Rates*
Der Präsident *Der Präsident*