



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2013)311

**Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho
relativa à restituição de bens culturais que tenham saído
ilicitamente do território de um Estado-Membro**



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias, aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro [COM(2013)311].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante

PARTE II – CONSIDERANDOS

O mercado interno comporta um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação dos bens é garantida em conformidade com as disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Estas disposições não obstam às proibições ou restrições justificadas por razões de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, na aceção do artigo 36.º do TFUE.

A Diretiva 93/7/CEE do Conselho, relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro, foi adotada em 1993, quando foram eliminadas as fronteiras internas, com o intuito de garantir a proteção dos bens classificados como património nacional dos Estados-Membros.

A avaliação da eficácia desta Diretiva concluiu pela constatação da limitada intervenção deste instrumento quando se trata de conseguir a restituição de certos bens culturais classificados como património nacional que saíram ilicitamente do território de um Estado-Membro.

Assim, foram identificados três grandes problemas que deveriam ser alterados:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- 1- As condições impostas aos bens classificados como património nacional para poderem ser objeto de restituição;
- 2- O prazo curto para o exercício da ação de restituição;
- 3- O custo das indemnizações.

Foi possível verificar ainda que era necessário melhorar a cooperação administrativa e a consulta entre as autoridades centrais para melhorar a sua atuação e para potenciar a eficácia das normas.

Constatado que esta problemática afeta a União Europeia, o Conselho da UE concluiu, em 13 e 14 de dezembro de 2011, que era necessário tomar medidas para reforçar a eficácia da prevenção da criminalidade relacionada com bens culturais e do combate a este fenómeno (Conclusões do Conselho da União Europeia relativamente à prevenção da criminalidade relacionada com bens culturais e ao combate a este fenómeno, 13 e 14 de dezembro de 2011).

Por seu turno, o Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial, prevê um novo foro de competência (os tribunais do lugar onde se encontra o bem, para conhecer da ação cível de restituição fundada no direito de propriedade. Esta nova disposição abrangia também as ações cíveis para a recuperação de bens culturais.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A proposta baseia-se no artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Sendo que, o artigo 114.º dispõe que "(...) o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, e após consulta do Comité Económico e Social, adotam as medidas relativas à aproximação



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros, que tenham por objeto o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno⁷.

Nesse sentido, a presente Proposta visa reformular a Diretiva 93/7/CEE, com a redação que lhe foi dada pelas Diretivas 96/100/CE e 2001/38/CE, tendo por principal objetivo que os Estados-Membros obtenham a restituição dos bens culturais classificados como património nacional, simplificando a legislação da União Europeia neste domínio.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Nos termos do artigo 5.º do Tratado da União Europeia a presente Proposta alterada de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, não viola o princípio da subsidiariedade, porquanto esta iniciativa constitui um instrumento adequado à dimensão e aos efeitos da ação prevista. Com efeito, o mercado interno é matéria de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros, desde que não seja prejudicada a competência própria de cada Estado. Assim, o objetivo a que se propõe será mais eficazmente atingido através da ação comunitária tendo em conta a dimensão transfronteiriça da saída ilícita de bens culturais tornando, desta forma, mais simples e eficaz a restituição do bem cultural que saiu ilicitamente do território de um Estado-Membro.

Note-se, no entanto, que a competência para definir quais são os bens classificados como património nacional ou para determinar quais os tribunais competentes onde devem correr as ações de restituição que o Estado-Membro requerente pode interpor contra o possuidor e/ou detentor de um bem cultural classificado como património nacional que ilicitamente foi exportado, são da competência exclusiva dos Estados-Membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

c) Do Princípio da Proporcionalidade

Nos termos do artigo 5.º do Tratado da União Europeia a presente iniciativa não excede o necessário para atingir o objetivo pretendido, pelo que não viola o princípio da proporcionalidade. Com efeito, para atingir os objetivos propostos, a saber, “a coerência e a consistência dos mecanismos de coordenação entre fundos, bem como dos seus princípios horizontais e os objetivos políticos transversais”, a ação comunitária é, na forma e no conteúdo, a necessária e conforme aos objetivos.

A extensão da ação decorre dos principais fatores que limitam a eficácia da Diretiva 93/7/CEE para obter a restituição dos bens classificados como património cultural nacional que tenham saído ilicitamente do território desde 1993, considerando-se que as medidas previstas na presente iniciativa são proporcionadas a não vão além do que é considerado necessário.

d) Do conteúdo da iniciativa

As alterações propostas na presente iniciativa à Diretiva 93/7/CEE, com a redação que lhe foi dada pelas Diretivas 96/100/CE e 2001/38/CE, visam essencialmente:

- a) Alargar o âmbito de aplicação da Diretiva a todos os bens culturais classificados como património nacional na aceção do artigo 36.º do Tratado;
- b) Promover o sistema IMI para a realização das ações de cooperação administrativa e o intercâmbio de informações entre as autoridades centrais;
- c) Prolongar o prazo para permitir que as autoridades do Estado-Membro requerente verifiquem a natureza do bem cultural encontrado noutra Estado-Membro;
- d) Prolongar o prazo para o exercício da ação de restituição;
- e) Indicar a autoridade do Estado-Membro requerente que desencadeia o prazo para a ação de restituição;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

f) Clarificar que recai sobre o possuidor o ónus da prova da diligência devida quando adquiriu o bem cultural;

g) Indicar critérios comuns para a interpretação do conceito de “diligência devida”, ou,

h) Prolongar o período de incidência dos relatórios de aplicação e de avaliação da diretiva.

Nesse sentido, a adoção da presente Proposta implica a revogação da legislação em vigor nesta matéria, designadamente as Diretivas 93/7/CEE, 96/100/CE e 2001/38/CE.

Além disso, altera-se o anexo do Regulamento (EU) n.º 1024/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno (por forma a incluir a nova diretiva).

A iniciativa proposta tem relevância para o EEE, pelo que ao mesmo deve ser extensível.

A incidência orçamental da iniciativa em análise é indicada em anexo à iniciativa e comporta encargos administrativos.

A presente iniciativa é acompanhada por dois Documentos de Trabalho dos serviços da Comissão: Análise do Impacto [SWD(2013) 188 final e Resumo da Avaliação de Impacto [SWD(2013) 189 final, de 30 de maio de 2013.

PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório das Comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União Europeia;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

2. Atenta a matéria em causa e o previsível impacto na sua aplicação concreta, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 24 de julho de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(Honório Novo)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – ANEXO

Relatório da Comissão de Educação, Ciência e Cultura



Comissão Educação, Ciência e Cultura

Parecer

Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro

COM (2012) 311

Autora: Deputada

Inês de Medeiros (PS)



Comissão Educação, Ciência e Cultura

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

PARTE IV – CONCLUSÕES



Comissão Educação, Ciência e Cultura

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro foi enviada à Comissão de Educação, Ciência e Cultura, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente parecer.

A Diretiva 93/7/CEE foi adotada em 1993, aquando da eliminação das fronteiras internas, e visa garantir a proteção dos bens classificados como património nacional dos Estados-Membros, assente na conciliação entre o princípio da livre circulação de mercadorias e a necessidade de uma proteção eficaz do património nacional.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Em geral

➤ Objetivo da iniciativa

Esta iniciativa legislativa pretende melhorar a eficácia das regras de restituição efetiva dos bens culturais classificados como património nacional e que saíram ilicitamente de um Estado-Membro.

Com a reformulação da presente Diretiva os Estados-Membros devem passar a estar dotados de instrumentos mais eficazes para a obtenção da restituição dos bens culturais classificados como património nacional, introduzindo ainda preceitos mais simples na legislação da UE neste domínio.

Importa realçar que os bens culturais nacionais permitem identificar a própria essência dos Estados-Membros, sendo primordial preservá-los para as gerações futuras

➤ Principais aspetos

No geral, as alterações à Diretiva 93/7/CEE visam:

* Alterar o artigo 1.º, ponto 1, alargando o âmbito de aplicação a todos os bens culturais classificados como património nacional na aceção do artigo 36.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o património nacional de valor artístico, histórico e museológico

* Alterar os artigos 4.º e 6.º, promovendo a utilização do sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) para a realização das ações de cooperação administrativa e o intercâmbio de informações entre autoridades centrais

* Alterar o artigo 4.º, ponto 3, prolongando para cinco meses o prazo concedido à autoridade competente do Estado-Membro requerente para a verificação da natureza do bem cultural encontrado noutra Estado-Membro

* Alterar o artigo 7.º, n.º1, prolongando o prazo para o exercício da ação de restituição, que começa a contar a partir da data em que a autoridade central do Estado requerente tem conhecimento do local onde se encontra o bem e da identidade do seu possuidor ou detentor



Comissão Educação, Ciência e Cultura

* Clarificar que recai sobre o possuidor o ónus da prova quanto à data em que adquiriu o bem cultural

* Alterar o artigo 9.º, indicando os critérios comuns para a interpretação do conceito de “diligência devida” do possuidor no momento da aquisição do bem

* Alterar o artigo 16.º, prolongando o período de incidência dos relatórios de aplicação e de avaliação da diretiva e definindo as modalidades de avaliação e de acompanhamento da aplicação da diretiva

* A proposta de diretiva suprime qualquer referência ao comité consultivo para a exportação e restituição dos bens culturais, composto por representantes dos Estados-Membros

2. Aspetos relevantes

A Diretiva 93/7/CEE, desde a sua entrada em vigor, tem sido objeto de relatórios de avaliação da Comissão, elaborados com base em relatórios nacionais de aplicação e reportados ao período entre 1993 e 2011.

Para além disso, foi criado no âmbito do Comité um grupo de peritos *Return of cultural goods*, com o propósito de identificar os problemas existentes e de encontrar as soluções mais adequadas, sendo certo que, a final, este grupo de trabalho conclui pela necessidade de rever a diretiva de modo a torná-la mais eficaz e melhorar a cooperação administrativa e a consulta entre as autoridades centrais.

Este acompanhamento foi entretanto objeto de um relatório final (COM(2013) 310 final) onde se retiram as seguintes conclusões:

- Os Estados-Membros não dispõem de informações sobre todos os bens culturais que ilicitamente saíram do respetivo território
- Há uma aplicação residual da diretiva devido às limitações do seu âmbito de aplicação, ao curto prazo para intentar as ações de restituição, à dificuldade de uma ação homogénea dos juízes nacionais quanto à indemnização do possuidor, aos custos financeiros ligados a esta ação e às dificuldades para identificar o tribunal competente noutros Estados-Membros
- Pese embora verificar-se uma evolução positiva, ainda se mostra necessária a melhoria da cooperação administrativa e do intercâmbio de informações entre autoridades centrais dos Estados-Membros



Comissão Educação, Ciência e Cultura

-
- Os Estados-Membros consideram que a diretiva deveria torna-se um instrumento mais eficaz

3. Princípio da Subsidiariedade

Conforme especifica a diretiva, o mercado interno constitui uma matéria de competência partilhada entre os Estados-Membros e a União Europeia

Dada a necessidade de harmonização das regras aplicáveis em matéria de restituição de obras culturais, já aquando da adoção da Diretiva 93/7/CEE se verificou que a existência de uma legislação comum a todos os Estados-Membros não colide com o princípio da subsidiariedade.

Com efeito, a dimensão transfronteiriça da saída ilícita de bens culturais coloca a UE numa melhor posição para atuar nesta área, sendo insuficiente a ação desenvolvida unitariamente por cada Estado-Membro.



Comissão Educação, Ciência e Cultura

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Diretiva 93/7/CEE do Conselho, de 15 de março de 1993 é considerada pelos Estado Membros como um instrumento essencial para a salvaguarda e preservação do património nacional. A sua eficácia tem sido no entanto muito discutida pelas autoridades nacionais competentes quando se trata de obter a restituição de certos bens culturais classificados como “património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico.”

Os estudos de avaliação de impacto levados a cabo pela Comissão Europeia permitiram detetar uma série de aspetos onde de facto se reconhece essas limitações, devendo as autoridades nacionais recorrer aos mecanismos previstos na convenção internacional da UNESCO de 1970 relativa às medidas a adotar para proibir e impedir a importação, a exportação e a transferência ilícitas da propriedade de bens culturais e/ou os da convenção UNIDROIT de 1995 sobre bens roubados ou ilicitamente exportados. Convenções que não foram ratificados por todos os Estados-Membros da União Europeia.

A relatora quer por isso salientar algumas das alterações propostas por considerar que elas podem vir a significar uma substancial melhoria na coordenação entre Estado-Membros, na simplificação e clarificação de normas e numa melhor eficácia dos processos de restituição tornando-os mais céleres.

Algumas merecem também uma explicação mais detalhada para que não haja indevidas interpretações. A alteração do ponto 1 do artigo 1º é disso um bom exemplo.

Ao suprimir o anexo com os limiares e/ou categorias de bens, limiares de antiguidade e/ou os limiares financeiros; assim como a definição do conceito de “coleção pública”, a Diretiva pretende alargar o âmbito de aplicação da diretiva a todos os bens culturais classificados como património nacional, sem recurso a categorias comuns, permitindo assim aos Estados-Membros solicitar a restituição de qualquer bem classificado ilicitamente exportados sem que o possuidor do bem em causa, quando de um processo de restituição, invoque a violação do artigo 36º do Tratado. Esta decisão compete ao Tribunal de justiça da União Europeia.



Comissão Educação, Ciência e Cultura

Outra alteração de grande impacto é o alargamento dos prazos para o exercício de ação de restituição e para a verificação do bem, de um para três anos no primeiro caso, de dois para cinco meses no segundo. Este alargamento vinha sendo reclamado pelos diferentes Estados-Membro dada a complexidade das relações transfronteiras.

A definição da “diligência devida” por parte do possuidor da obra sujeita a uma ação de restituição para efeito de indemnização é também um passo importante para a agilização de processos. A existência de critérios comuns facilita a apreciação das circunstâncias pelos tribunais nacionais. Esta definição é tanto mais importante que na diretiva foi introduzida uma inversão do ónus da prova que recai sobre o possuidor. Esta é provavelmente uma das alterações mais significativas para o combate ao tráfico ilícito de bens culturais, constituindo o fator dissuasivo para o comércio de objetos de origem duvidosa, pois obriga os operadores de mercado a efetuar e fornecer os dados comprovativos das verificações necessárias em matéria de proveniência do bem no momento da aquisição.

Não podendo ser exaustiva, a relatora quer ainda salientar a promoção do sistema de informação do mercado interno (IMI) para facilitar a cooperação administrativa e o intercâmbio de informações entre as autoridades centrais. Segundo a avaliação de Impacto da Diretiva 93/7 /CEE esta ferramenta desenvolvida pela Comissão, “está acessível através da Internet e não necessita de instalação de qualquer software. Trata-se de uma aplicação segura multilingue que permite uma troca rápida de informações entre as autoridades competentes. Contém um sistema de notificações eletrónicas, formulários normalizados em todas as línguas, listas de perguntas/respostas pré-traduzidas, uma ferramenta de tradução automática incorporada no sistema, assim como um mecanismo de acompanhamento dos pedidos introduzidos.”

Para que esta ferramenta possa efetivamente facilitar a aplicação da diretiva, ter o impacto positivo que se pretende no número de restituições e representar uma diminuição de custos inerente à obrigação de apresentação do relatório periódico de aplicação da diretiva, basta desenvolver um módulo *ad hoc* adaptado às necessidades.

Ora é sobre a alteração do n.2 do artigo 16º, a Comissão apresentará já não trienalmente mas só de cinco em cinco anos ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social um



Comissão Educação, Ciência e Cultura

relatório de aplicação da diretiva, que a relatora quer expressar a sua incompreensão. Se todas as medidas propostas visam uma maior agilização e simplificação de processos, se o objetivo é reforçar a eficácia da diretiva, aumentar o número de restituições e inclusivamente diminuir custos, não se entende o que motiva este alargamento de prazos.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Em face do exposto, a Comissão de Educação, Ciência e Cultura conclui o seguinte:

1. Após análise da matéria em função do princípio da subsidiariedade, visto tratar-se de uma competência partilhada entre os Estados-Membros e a União Europeia, verifica-se o cumprimento do mesmo.
2. A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento, visto o mesmo já ser objeto de regulares relatórios nacionais e da UE.
3. A Comissão de Educação, Ciência e Cultura dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto de 2006, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para elaboração de parecer.

Palácio de S. Bento, 9 de julho de 2013

A Deputada Autora do Parecer



(Inês de Medeiros)

O Presidente da Comissão



(José Ribeiro e Castro)