

CONVITE À APRECIÇÃO DE UMA INICIATIVA (sem avaliação de impacto)

O presente documento tem como objetivo informar o público e as partes interessadas sobre o trabalho em curso na Comissão, de modo a permitir a apresentação de observações e a participação eficaz nas atividades de consulta.

Solicitamos a estes grupos que se pronunciem sobre a forma como a Comissão perspetiva o problema e as soluções possíveis e que partilhem quaisquer informações pertinentes.

TÍTULO DA INICIATIVA	Tráfico de bens culturais — Plano de ação da UE
DG RESPONSÁVEL – UNIDADE RESPONSÁVEL	DG HOME – HOME D5
TIPO PROVÁVEL DE INICIATIVA	Comunicação da Comissão
CALENDÁRIO INDICATIVO	Quarto trimestre de 2022
INFORMAÇÕES ADICIONAIS	Ação fundamental anunciada na «Estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025)», COM(2021) 170 final, adotada em 14.4.2021.

O presente documento é meramente informativo, não condicionando a decisão final da Comissão quanto à prossecução desta iniciativa nem o teor definitivo da mesma. Todos os elementos da iniciativa descritos no presente documento, incluindo o seu calendário, estão sujeitos a alterações.

A. Contexto político, definição do problema e verificação da subsidiariedade

Contexto político

A necessidade de uma ação mais firme da UE em matéria de tráfico de bens culturais foi identificada na **Estratégia da UE para a União da Segurança**, de julho de 2020, e na **Estratégia da UE para combater a criminalidade organizada**, que engloba o período 2021-2025. Estas estratégias estabelecem uma abordagem geral de combate à criminalidade organizada, incluindo o comércio ilícito de bens culturais.

Tendo em vista a consecução deste objetivo, a estratégia da UE para combater a criminalidade organizada anunciou a adoção de um plano de ação em 2022 para combater o comércio ilícito de bens culturais. Este plano de ação visa melhorar e reforçar o acompanhamento, o intercâmbio de informações e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, as autoridades aduaneiras e outros intervenientes relevantes neste domínio. A estratégia salienta a importância das contribuições de um vasto leque de partes interessadas, incluindo arqueólogos, historiadores de arte e peritos em património cultural.

A Comissão examinará eventuais medidas para melhorar a rastreabilidade dos bens culturais no mercado interno, tanto em linha como fora de linha. Analisará igualmente formas de alcançar uma cooperação mais estreita com os países terceiros onde os bens culturais são saqueados, em conformidade com as conclusões do Conselho de 2021 sobre a abordagem da UE relativamente ao património cultural em situações de conflito e de crise.

Problema que a iniciativa pretende resolver

Dado tratar-se de um «crime de baixo risco e de elevado lucro», o tráfico de bens culturais pode ser utilizado pelas redes de criminalidade organizada para financiar outras operações e ações criminosas¹. O saque e o comércio de bens culturais também constituem uma fonte de receitas para os grupos terroristas, nomeadamente em regiões e países afetados por conflitos, como a Síria, o Iraque, a Líbia e o Sael, o que tem efeitos devastadores no seu património cultural. Além disso, o mercado da arte denota particular vulnerabilidade face a uma série de delitos financeiros, incluindo o branqueamento de capitais. De acordo com a Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada (SOCTA 2021) realizada pela Europol, o tráfico de bens culturais

¹ Ver Estratégia da UE para a União da Segurança, 24 de julho de 2020.

continua a ser uma atividade criminosa estável e orientada pela procura, **devendo atingir níveis potencialmente crescentes num futuro próximo**².

Ao longo dos anos, a UE elaborou um conjunto significativo de instrumentos, tendo também desenvolvido capacidades pertinentes neste domínio que lhe permitem contribuir, juntamente com os Estados-Membros, para combater o tráfico de bens culturais³. No entanto:

- Prevalece o risco de sinergias insuficientes entre as medidas e os instrumentos pertinentes, bem como de eventuais lacunas ou mesmo duplicações suscetíveis de comprometer a eficácia da ação da UE contra o tráfico de bens culturais.
- A ação a nível da UE engloba vários intervenientes repartidos pelos vários domínios de intervenção pertinentes, incluindo a justiça e os assuntos internos, o mercado interno, as alfândegas, a educação e a cultura, os mercados financeiros, a investigação, a política externa e de segurança comum e a política comum de segurança e defesa. Os objetivos e compromissos estratégicos globais não sobressaem claramente desta panóplia de políticas e instrumentos, nem refletem a coordenação e a cooperação necessárias entre as diferentes ações dirigidas ao público, aos parceiros internacionais ou à grande diversidade de partes interessadas pertinentes no território da UE e no seu exterior.
- Os estudos e relatórios⁴ sobre esta questão revelaram deficiências e a possibilidade de melhorias numa série de domínios. Um domínio específico suscetível de ser melhorado é a cooperação entre as partes interessadas pertinentes e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei⁵. Paralelamente, entre as deficiências identificadas figuram um nível insuficiente de sensibilização, conhecimentos especializados e formação especializada, transparência dos mercados pertinentes e rastreabilidade dos bens culturais comercializados. Como indicado no relatório SOCTA de 2021, a ameaça suscitada pelo tráfico de bens culturais tem vindo a evoluir, nomeadamente no contexto em linha, criando novos desafios.

Base para a ação da UE (base jurídica e verificação da subsidiariedade)

O plano de ação não incluirá medidas jurídicas. O combate ao tráfico de bens culturais é uma questão complexa, abrangendo um vasto leque de domínios de intervenção, nos quais a UE tem competências de apoio, partilhadas e exclusivas, nomeadamente nos seguintes domínios:

- Liberdade, segurança e justiça; Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), Parte III, Título V, artigos 67.º a 89.º
- Mercado interno; TFUE, Parte III, Título II, artigos 34.º a 36.º, Título VII, artigo 114.º
- Cultura: TFUE, Parte III, Título XIII. Artigo 167.º
- Alfândegas e comércio: TFUE, Parte V, Título II, por exemplo, artigos 206.º a 207.º
- Política externa e de segurança comum/política comum de segurança e defesa. TFUE, artigos 42.º e 43.º.
- Parceria e desenvolvimento: TFUE, em especial os artigos 209.º, 212.º e 322.º, n.º 1
- Relações com organizações internacionais e países terceiros: TFUE, em especial o artigo 220.º
- Diálogos sobre segurança: artigo 27.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia (TUE); e
- Política de investigação e inovação: TFUE, artigo 173.º, n.º 3, artigo 182.º, n.º 1, artigo 183.º e artigo 188.º, n.º 2

Devido à dimensão internacional do fenómeno, e tendo em conta a legislação e as iniciativas da UE já existentes em domínios de intervenção conexos⁶, é de prever que a ação a nível da UE seja mais eficaz e

² Não existe uma avaliação acordada a nível internacional quanto ao impacto financeiro anual deste crime, variando as estimativas entre alguns milhões e vários milhares de milhões de euros por ano. Um dos aspetos que o plano de ação abordará é a necessidade de dispor de informações mais sólidas e fiáveis, baseadas em dados concretos, sobre o impacto financeiro deste delito.

³ Ver nota 5.

⁴ Para mais informações, consultar os estudos e relatórios referidos infra no âmbito da «estratégia de consulta».

⁵ Em especial, as capacidades de monitorização, bem como o acesso às bases de dados pertinentes e o intercâmbio de informações.

⁶ Nomeadamente o Regulamento (CE) n.º 116/2009 do Conselho, de 18 de dezembro de 2008, relativo à exportação de bens culturais; a Diretiva 2014/60/CEE do Conselho, de 15 de maio de 2014, relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro; o Regulamento (UE) 2019/880, de 17 de abril de 2019, relativo à introdução e à importação de bens culturais; a Comunicação da Comissão intitulada «*Rumo a uma abordagem integrada do património cultural europeu*» (2014); a Nova Agenda Europeia para a Cultura (2018), que define a proteção e a promoção do património cultural europeu como um dos objetivos estratégicos da política cultural da UE e do quadro de ação europeu

eficiente, proporcionando um valor acrescentado concreto comparativamente às medidas tomadas a título individual pelos Estados-Membros.

Base jurídica

Não aplicável – O plano de ação não incluirá medidas jurídicas.

Necessidade prática de uma ação da UE

Atendendo aos níveis potencialmente crescentes do comércio ilícito de bens culturais à escala mundial⁷, ao seu impacto profundamente destrutivo e irreversível nos países de origem, bem como ao seu carácter lucrativo e ao seu potencial em termos de financiamento do terrorismo, revela-se desejável estabelecer um quadro único, integrado e coerente que oriente a ação da UE num vasto leque de domínios de intervenção. Tal engloba a cooperação com países terceiros e organizações internacionais.

B. Objetivo da iniciativa e respetivas modalidades de consecução

O plano de ação visará proporcionar um quadro claro, abrangente e eficaz a fim de permitir à UE contribuir para combater o tráfico de bens culturais no período 2022-2025, com o objetivo de dismantelar as atividades criminosas, bem como no intuito de promover e proteger o património cultural⁸.

O plano de ação resolverá os problemas identificados, reunindo as iniciativas estratégicas pertinentes num quadro único. O objetivo consiste em gerar sinergias, identificar e dirimir eventuais lacunas ou sobreposições e, se for caso disso, definir as novas medidas necessárias para colmatar as lacunas identificadas e antecipar e/ou responder a esta ameaça em constante evolução.

Como definido na **estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada**, o plano de ação ponderará a possibilidade de reforçar os fluxos de trabalho pertinentes e de realizar novas atividades relacionadas com a luta contra a criminalidade organizada como, por exemplo:

- Reforçar o ponto de contacto criado pela Europol para as investigações relativas ao tráfico de bens culturais;
- Desenvolver a rede informal CULTNET de serviços especializados dos Estados-Membros no domínio da aplicação da lei⁹;
- Continuar a apoiar a dimensão dos bens culturais da Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT) no âmbito da sua prioridade de «combater a criminalidade organizada no domínio do crime contra o património»¹⁰;
- Melhorar o controlo da proveniência dos bens adquiridos ou das vendas através da Internet e identificar tecnologias ou materiais para marcar bens culturais;

para o património cultural (2018); a cooperação da UE com países terceiros e organizações internacionais como a UNESCO, o UNODC, o Conselho da Europa, a INTERPOL, a Organização Mundial das Alfândegas, a OSCE e o Unidroit.

⁷ De acordo com o inquérito da Interpol de 2020 sobre a avaliação dos crimes contra os bens culturais, a criminalidade ligada ao património cultural persistiu ao longo da pandemia mundial de COVID-19, tendo mesmo atingido novos picos nalguns casos.

⁸ Para o efeito, o plano de ação basear-se-á na Comunicação intitulada «*Rumo a uma abordagem integrada do património cultural europeu*» (2014) e na Nova Agenda Europeia para a Cultura (2018). Dará seguimento na prática ao quadro de ação europeu no domínio do património cultural (2018).

⁹ A UE CULTNET foi instituída com base numa resolução do Conselho. Visa reforçar a coordenação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades culturais e entidades privadas (por exemplo, lojas de antiguidades, casas de leilões, leilões em linha). Isto implica identificar e partilhar, em conformidade com as regras em matéria de proteção de dados, informações sobre redes criminosas suspeitas de participarem no tráfico ilícito de bens culturais roubados. O objetivo é determinar as ligações entre essas redes e outras formas de criminalidade (organizada) e identificar as rotas, os destinos, o *modus operandi* e os tipos de atividades criminosas, em estreita cooperação com as organizações internacionais pertinentes, como a UNESCO, a Interpol, a Eurojust e a Europol: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14232-2012-INIT/pt/pdf>.

¹⁰ Para mais informações, ver <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/crime-areas/organised-property-crime>

- Melhorar o intercâmbio de informações entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras partes interessadas e reforçar a cooperação policial e aduaneira;
- Reforçar a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos, bem como em matéria de política comum de segurança e defesa;
- Facilitar o acesso das autoridades responsáveis pela aplicação da lei aos arqueólogos e aos historiadores de arte no quadro das investigações, nomeadamente no âmbito da EMPACT;
- Recorrer aos conhecimentos especializados dos diferentes intervenientes públicos e privados, com vista a obter uma resposta eficaz no domínio da justiça penal;
- Identificar formas e meios de facilitar e apoiar as unidades policiais especializadas no contexto da colaboração entre os Estados-Membros;
- Melhorar a compreensão dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo decorrentes do comércio de obras de arte, antiguidades e bens culturais;
- Tirar melhor proveito das bases de dados existentes, nomeadamente para criar sinergias com, por exemplo, as bases de dados da INTERPOL e do Conselho Internacional dos Museus; e
- Identificar formas e meios de integrar o tema no plano de estudos das academias policiais, judiciais e no domínio aduaneiro, bem como nos cursos universitários pertinentes.

O plano de ação analisará igualmente eventuais medidas para combater o tráfico de bens culturais no mercado interno. Tal englobará a melhoria da rastreabilidade dos bens culturais, tanto em linha como fora de linha, bem como a coordenação de iniciativas com os intervenientes no domínio da regulamentação do mercado interno da UE. Deste modo, serão previstas medidas destinadas a:

- Intensificar a transparência do comércio de obras de arte e antiguidades no território da UE, tendo em conta os critérios relativos à proveniência aceitável dos bens culturais;
- Reforçar o dever de diligência dos comerciantes profissionais de obras de arte;
- Examinar abordagens inovadoras para a concessão de licenças no mercado de obras de arte;
- Reforçar a tomada de consciência sobre a ameaça que representa o tráfico de bens culturais a nível mundial, da UE, nacional e local junto de jornalistas, jovens, profissionais no domínio do património cultural, responsáveis políticos e colecionadores, bem como no setor privado, através de plataformas em linha e no setor financeiro;
- Fomentar a sensibilização quanto ao risco de responsabilidade penal e a necessidade de uma cooperação mais estreita com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, nomeadamente através da comunicação mais ativa de transações suspeitas às unidades de informação financeira;
- Desenvolver as capacidades dos peritos no domínio do património cultural;
- Promover e apoiar a investigação e o financiamento de projetos relativos ao tráfico de bens culturais na UE; e
- Reforçar a cooperação com os países terceiros onde os bens culturais são saqueados e objeto de tráfico ilícito.

Impacto provável

É de prever que o plano de ação contribua de forma positiva para a prevenção e deteção do tráfico de bens culturais, permitindo dar resposta ao mesmo, nomeadamente através de uma melhor base de conhecimentos partilhados a respeito dos riscos, *modi operandi* e rotas. O plano de ação deverá: i) criar sinergias entre as políticas e os instrumentos pertinentes da UE; ii) melhorar a complementaridade com a intervenção dos Estados-Membros e países terceiros; e iii) reforçar a coordenação com as organizações internacionais. É de antecipar que o impacto do plano de ação em todos os Estados-Membros da UE seja equilibrado, dado que todos os Estados-Membros são afetados em certa medida pelo tráfico de bens culturais enquanto países de origem, trânsito, importação ou introdução. Além disso, o plano de ação procurará minimizar os potenciais encargos administrativos para as partes interessadas do setor privado no mercado das obras de arte mediante uma cooperação estreita. Espera-se também que tenha um impacto económico e social positivo, nomeadamente graças a um maior comércio regulamentado, assente numa maior sensibilização a respeito das obrigações existentes e dos seus efeitos na preservação do património cultural e na segurança.

Acompanhamento futuro

Se for caso disso, a iniciativa será acompanhada de parâmetros de referência destinados a permitir avaliar os progressos realizados, com base em informações provenientes dos Estados-Membros e das partes interessadas do setor privado, do mundo académico e da sociedade civil. Esse acompanhamento implicará uma análise contextual, por exemplo, sobre a evolução dos riscos e os problemas suscitados pelo tráfico de bens culturais.

C. Legislar melhor

Avaliação de impacto

Não se prevê qualquer avaliação de impacto, mas as futuras ações elaboradas no âmbito do presente plano e suscetíveis de ter um impacto significativo serão objeto de uma avaliação de impacto, em conformidade com as orientações para legislar melhor. O plano de ação basear-se-á, todavia, nos resultados de um convite à apreciação, nos estudos disponíveis da UE, nas práticas comunicadas e desenvolvidas por organizações internacionais, bem como em iniciativas e experiências orientadas pelo mercado respeitantes a projetos e instrumentos anteriores ou em curso (financiados pela UE). Além disso, esta base empírica será complementada por uma nova revisão da bibliografia.

Estratégia de consulta

Para elaborar a presente iniciativa, a Comissão convidará o público e as partes interessadas, tanto no território da UE como no seu exterior, a apresentarem os seus pontos de vista e as suas contribuições através de um «convite à apreciação»¹¹. Nesta base, a Comissão procederá a uma consulta pública para recolher as opiniões de um vasto leque de partes interessadas, públicas e privadas.

O plano de ação fará um balanço dos dados e das conclusões resultantes dos diferentes estudos e relatórios, nomeadamente aqueles a seguir referidos:

- Um estudo sobre a prevenção e a luta contra o tráfico ilícito de bens culturais na União Europeia (2011)¹²;
- Um estudo sobre os problemas aduaneiros relacionados com a importação de bens culturais para a UE intitulado «*Fighting illicit trafficking in cultural goods*» (2017) (Combater o tráfico ilícito de bens culturais)¹³; e
- Relatório da Comissão Europeia, de julho de 2019, intitulado «*Illicit trade in cultural goods in Europe. Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the combat against the trade: final report*» (Comércio ilícito de bens culturais na Europa. Características, respostas no domínio do direito penal e análise da aplicabilidade das tecnologias no âmbito da luta contra este comércio: relatório final)¹⁴.

Motivos da consulta

A consulta visa recolher os pontos de vista, os argumentos, bem como as informações e as análises subjacentes junto de um vasto leque de partes interessadas, a fim de garantir, de forma transparente e participativa, que a Comissão se baseie numa perspetiva global das partes interessadas quanto aos riscos e lacunas pertinentes e às medidas conexas necessárias a nível da UE.

Público visado

A consulta pública será dirigida a um vasto leque de partes interessadas, públicas e privadas, na UE e no seu exterior, incluindo:

- Autoridades responsáveis pela aplicação da lei a nível nacional e da UE
- Autoridades aduaneiras
- Autoridades judiciárias
- Administrações públicas e instituições responsáveis pela proteção do património cultural (por exemplo, ministérios da cultura, administrações nacionais ou regionais e organismos internacionais)
- Museus e instituições responsáveis pelo património
- Vendedores (incluindo galerias, feiras culturais e feiras de arte, casas de leilões)
- Consultores e assessores no domínio da arte, intermediários, prestadores de serviços em linha
- Seguradoras
- Adquirentes e proprietários privados
- Grupos representativos.

¹¹ Será possível responder em qualquer uma das 23 línguas da UE. O principal canal de comunicação será o portal «Dê a sua opinião» no sítio Web Europa.

¹² Uma análise das dificuldades e obstáculos jurídicos, operacionais e técnicos que entram a luta contra o tráfico ilegal de bens culturais, acompanhada de um conjunto de 33 recomendações sobre a forma de superar as dificuldades e os obstáculos identificados e de combater o tráfico ilícito de bens culturais, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ca56cfac-ad6b-45ab-b940-e1a7fa4458db/language-en>.

¹³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fadd3791-aa40-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

¹⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d79a105a-a6aa-11e9-9d01-01aa75ed71a1>.

Será também de prever uma contribuição por parte dos principais parceiros internacionais, tais como:

- A UNESCO
- O Gabinete das Nações Unidas para a Droga e a Criminalidade (UNODC)
- A INTERPOL
- A Organização Mundial das Alfândegas (OMA)
- O Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (Unidroit)
- A Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE)
- O Grupo de Ação Financeira (GAF)
- O Conselho da Europa.