

Vergaderjaar 2014–2015

34 097

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten ter implementatie van Richtlijn 2014/60/EU betreffende teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (herschikking) (PbEU 2014, L 159)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 maart 2015

1. Inleiding

De leden van de **VVD-fractie** onderschrijven het doel van de richtlijn, maar zij hebben nog wel enkele vragen en opmerkingen. Ook de fracties van de **PVV** en **SP** hebben nog enige vragen.

De antwoorden zijn in overleg met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap opgesteld.

De leden van de **PVV-fractie** hebben opgemerkt dat Richtlijn 93/7/EEG nauwelijks werd toegepast en hebben voorts gevraagd op grond waarvan de regering verwacht dat Richtlijn 2014/60/EU hierin verandering zal brengen.

Het verschil tussen Richtlijn 93/7/EEG en de herschikte Richtlijn 2014/60/EU ligt in een drietal vernieuwingen die maken dat een hogere effectiviteit mag worden verwacht. In de eerste plaats is de nieuwe richtlijn uitgebreid tot alle cultuurgoederen die onder de omschrijving van artikel 36 VWEU vallen en door de lidstaten als zodanig zijn aangewezen. De oude richtlijn eiste dat het cultuurgoed hetzij behoorde tot een van de categorieën van cultuurgoederen, vermeld in een bij die richtlijn behorende annex, hetzij deel uitmaakte van een openbare collectie in de zin van die richtlijn. Voor 11 van de 15 categorieën was voorts in de annex een waardedrempel opgenomen, variërend van 15.000 tot 150.000 euro, en voor bijna alle categorieën een ouderdomsdrempel van 50 tot 100 jaar. Een verzoek tot teruggave van een schilderij kon bijv. alleen worden gedaan, als dat schilderij meer dan 150.000 euro waard was. Onder de nieuwe richtlijn vervallen alle waarde- en ouderdomsdrempels en wordt voorts voor de omschrijving van cultuurgoed irrelevant of het cultuurgoed deel uitmaakt van een openbare collectie.

In de tweede plaats zijn enkele termijnen verlengd. De verjaringstermijn waar binnen een cultuurgoed kan worden teruggevorderd, nadat de plaats waar de zaak zich bevindt en de identiteit van de houder bekend zijn geworden, is op drie jaar gesteld, terwijl die termijn onder de oude richtlijn één jaar bedroeg. Ook is de termijn gedurende welke de centrale autoriteit van een lidstaat een in die lidstaat ontdekt cultuurgoed waarvan

vermoed wordt dat het onrechtmatig een andere lidstaat heeft verlaten, ten behoeve van die andere lidstaat moet vast houden, gesteld op zes maanden in plaats van de oorspronkelijke twee maanden. In de derde plaats zal de samenwerking tussen de lidstaten onder de nieuwe richtlijn verbeteren door middel van het informatiesysteem van de interne markt (IMI), zoals in de preambule tot die richtlijn onder 11 aangegeven. Dit laatste is belangrijk omdat nu al in de meeste gevallen teruggave plaats vindt op grond van een door de centrale autoriteiten van de lidstaten bereikte minnelijke schikking.

De vragen van de leden van de **PVV-fractie** met betrekking tot cijfers betreffende uit Nederland illegaal uitgevoerde cultuurgoederen zullen hierna in de paragraaf over het Toepassingsgebied worden beantwoord. De leden van de **PVV-fractie** hebben voorts gevraagd wat de gevolgen voor Nederlandse cultuurgoederen zijn, als de richtlijn niet geïmplementeerd zou worden. Zij vroegen voorts of hiernaar onderzoek is gedaan. Een onderzoek als door deze leden bedoeld is niet gedaan. Wel kan het volgende worden geconstateerd. De lidstaten hebben de verplichting de richtlijn te implementeren voor 18 december 2015. Zou Nederland de richtlijn niet implementeren dan zou het een samenwerkingsinstrument (het informatiesysteem van de interne markt (IMI)) missen om in Nederland beschermd erfgoed terug te vorderen uit een andere EU-lidstaat, mocht het daar zonder toestemming van de eigenaar of de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap terecht zijn gekomen. Nederland zou dan de bevoegdheid missen een ingevolge richtlijn 2014/60/EU beschermd cultuurgoed op eenvoudige wijze terug te vorderen. Dat zou niet alleen ten koste gaan van de bescherming van Nederlands erfgoed, maar ook schade kunnen veroorzaken voor anderen, zoals voor de eigenaar van het cultuurgoed, die zelf niet over een vergelijkbare mogelijkheid tot terugvordering beschikt. Nederland zou voor deze schade kunnen worden aangesproken. Een lidstaat is immers in geval de implementatieverplichting niet wordt nagekomen, aansprakelijk voor de schade die niet of niet tijdige implementatie meebrengt voor degenen die anders van de richtlijnregels gebruik hadden kunnen maken, maar dit nu niet kunnen.

Weliswaar biedt ook het wereldwijde UNESCO-verdrag 1970 inzake de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van culturele goederen bepaalde mogelijkheden voor het terugvorderen van cultuurgoederen. Maar niet alle lidstaten zijn partij bij dit verdrag, dat bovendien aan de verdragsstaten een grote mate van vrijheid laat ter zake van de wijze van implementeren. De mogelijkheden voor terugvordering uit een andere verdragsstaat zijn daardoor aanmerkelijk minder zeker dan in geval van toepassing van de richtlijn.

De leden van de **PVV-fractie** hebben voorts gevraagd of het doel van het wetsvoorstel primair harmonisatie is van deze wetgeving in het kader van de interne markt of het terugvorderen van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht.

Het doel van het wetsvoorstel is de implementatie in de Nederlandse wetgeving van richtlijn 2014/60/EU, welke richtlijn ertoe strekt te komen tot een herschikking van richtlijn 93/7/EEG teneinde de tekortkomingen van deze laatste richtlijn op te heffen en aldus het terugvorderen van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, te vergemakkelijken. Daaruit kan worden afgeleid dat het primaire doel van deze wetgeving het vergemakkelijken van de terugvordering is. De door deze leden ter sprake gebrachte harmonisatie van wetgeving op dit terrein was al door richtlijn 93/7/EEG tot stand gebracht.

2. Toepassingsgebied

De leden van de **VVD-fractie** hebben gevraagd of een inschatting kan worden gegeven van de directe gevolgen van het implementeren van de Richtlijn. Zijn er gevallen bekend waarin Nederland, onder verwijzing naar dit wetsvoorstel en de daaraan ten grondslag liggende Richtlijn, gesommeerd zou kunnen worden cultuurgoederen aan een andere lidstaat over te dragen? Zo ja, welke cultuurgoederen betreft dit? Kan een schatting van de waarde van die cultuurgoederen worden gegeven?

Implementatie van de richtlijn heeft voor zover bekend geen grote directe gevolgen. Er zijn bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geen gevallen bekend die onder de werking van de aangepaste richtlijn direct tot een teruggavevordering in Nederland zullen leiden.

De leden van de **VVD-fractie** hebben voorts gevraagd of ook sprake is van de omgekeerde situatie, namelijk dat een aan andere lidstaat één of meerdere cultuurgoederen die Nederland toebehoren in bezit heeft en welke door Nederland teruggevorderd kunnen worden?

Op dit moment zijn hiervan bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geen gevallen bekend.

De leden van de **PVV-fractie** wilden weten hoeveel Nederlandse beschermde cultuurgoederen die illegaal zijn uitgevoerd en zijn opgedoken in een andere lidstaat, met behulp van richtlijn 93/7/EEG succesvol zijn teruggevorderd en in welke EU-staten deze Nederlandse cultuurgoederen illegaal zijn opgedoken.

Door Nederland zijn in het kader van de richtlijn twee zaken met het oog op teruggave voorgelegd aan andere lidstaten. Eén verzoek betrof een onderzoek voor het instellen van een mogelijke teruggaveprocedure in Duitsland. Dit verzoek is afgewezen. In de andere zaak is een minnelijke schikking bereikt en zijn de cultuurgoederen uit het Verenigd Koninkrijk aan Nederland teruggegeven.

De leden van de **PVV-fractie** hebben verder gevraagd hoeveel Nederlandse beschermde cultuurgoederen die illegaal zijn uitgevoerd en die in een andere lidstaat zullen opduiken, de regering verwacht met behulp van het wetsvoorstel succesvol te kunnen terugvorderen.

Het is lastig om een schatting te maken van het aantal illegaal uitgevoerde Nederlandse cultuurgoederen die in de toekomst nog zullen worden aangetroffen in een andere lidstaat. Er wordt rekening gehouden met 0–5 zaken per jaar die voor nader onderzoek en eventuele teruggave in aanmerking komen.

De leden van de **VVD-fractie** hebben voorts gevraagd welke kosten gemoeid zijn met een actie die het terugvorderen van Nederlandse cultuurgoederen uit een andere lidstaat tot doel heeft, welke nationale instantie zo'n terugvorderingsactie zou kunnen uitvoeren en welke organisaties of personen buiten deze instantie een dergelijke terugvorderingsactie kunnen initiëren.

De verzoekende lidstaat kan bij de bevoegde rechter van de aangezochte lidstaat een vordering instellen tot teruggave tegen de bezitter of houder van een op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de verzoekende lidstaat gebracht cultuurgoed. Daarvoor zullen de proceskosten moeten worden voldaan die in de aangezochte lidstaat ter zake van een dergelijke procedure in rekening kunnen worden gebracht, zoals de kosten van een advocaat, griffierechten en vergoedingen voor getuigen of deskundigen. Indien de zaak wordt voorafgegaan door een conservatoir beslag, zullen ook daarvoor kosten verschuldigd worden. Daarnaast kunnen er kosten zijn voor verzekering en opslag van het cultuurgoed. Daarbij moet echter worden bedacht dat een terugvordering in veel

gevallen buiten rechte wordt opgelost, waarbij de centrale autoriteiten een bemiddelende rol kunnen spelen. Zo zijn blijkens het Derde verslag van de Commissie over de toepassing van Richtlijn 93/7/EEG van de Raad betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, in de periode 2004–2007 door de lidstaten 8 vorderingen tot teruggave ingesteld, terwijl in 148 gevallen teruggave van cultuurgoederen heeft plaatsgevonden als gevolg van onderhandelingen tussen de nationale autoriteiten zonder dat een beroep op een gerechtelijke procedure behoefde te worden gedaan. Op basis van de richtlijn kan alleen de centrale autoriteit van een lidstaat een vordering tot teruggave instellen. In Nederland is de Erfgoedinspectie aangewezen als centrale autoriteit.

De leden van de **VVD-fractie** hebben voorts de volgende vragen gesteld. Kan de regering aangeven of het reciprociteitsbeginsel van toepassing is op niet EU-lidstaten en Nederland? Maakt dit wetsvoorstel dat derde landen ook een beroep kunnen doen op de inhoud van de daaraan ten grondslag liggende Richtlijn? Zo ja, hoe groot schat de regering de kans dat deze situatie zich daadwerkelijk zal voordoen? Richtlijn 2014/60/EU heeft betrekking op de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de ene lidstaat zijn gebracht en zich bevinden op het grondgebied van een andere lidstaat. De teruggaveprocedure in de Nederlandse wetgeving op grond van deze richtlijn staat alleen open voor lidstaten van de Europese Unie. Derde landen kunnen geen beroep doen op deze teruggaveprocedure en het reciprociteitsbeginsel is niet van toepassing tussen deze landen en Nederland.

De leden van de **VVD-fractie** hebben de regering verder gevraagd aan te geven op welke wijze de verschillende lidstaten invulling geven aan het begrip «cultuurgoederen». In de memorie van toelichting wordt verwezen naar artikel 36 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Hanteert elke lidstaat dezelfde invulling van dit artikel? Kan de regering één of meer concrete voorbeelden noemen die volgens haar aan deze definitie voldoen?

Iedere EU lidstaat heeft wetgeving opgesteld waarin het nationale erfgoed beschreven staat dat alleen na toestemming van de autoriteiten het land mag verlaten. Net als in Nederland kan dit een combinatie zijn van een generieke bescherming (de cultuurgoederen die zich in openbare en kerkelijke collecties bevinden, archeologisch erfgoed) en een specifieke bescherming (de onder de Wet tot behoud van cultuurbezit aangewezen cultuurgoederen in particulier bezit). Ook bestaan in sommige lidstaten generieke regels, bijvoorbeeld dat alle goederen van voor 1660 (Denemarken) of 1850 (Cyprus) beschermde cultuurgoederen zijn. In sommige landen wordt naast een generieke bescherming ook een lijst met nationale schatten bijgehouden. Zo heeft Duitsland een lijst met nationale «schatten», bestaande uit 1800 cultuurgoederen en 700 (collecties van) archivalia.

De leden van de **SP-fractie** hebben gevraagd of een zaak alleen als cultuurgoed kan worden aangemerkt als deze uit hoofde van de nationale wetgeving of van nationale administratieve procedures door een lidstaat zijn aangemerkt of omschreven als in artikel 36 VWEU.

Hetgeen deze leden stellen is juist. Het gaat om zaken die uit hoofde van de nationale wetgeving of van nationale administratieve procedures zijn aangemerkt of omschreven als behorend tot de cultuurgoederen bedoeld in artikel 36 VWEU, dat spreekt van het «nationaal artistiek, historisch of archeologisch bezit». Door deze aanwijzing of omschrijving ontstaat de mogelijkheid het cultuurgoed overeenkomstig de richtlijn uit een andere lidstaat terug te vorderen.

De leden van de **SP-fractie** hebben voorts gevraagd of de verruiming van het begrip «cultuurgoed» betekent dat er lidstaten zijn die onder de vorige versie van de richtlijn geen aanspraak konden maken op teruggave en nu wel? Zo ja, kunnen zij met terugwerkende kracht een beroep doen op de gewijzigde bepalingen?

De verruiming van het begrip «cultuurgoederen» in Richtlijn 2014/60/EU brengt mee dat het zich kan voordoen dat een lidstaat onder de vorige versie van de richtlijn geen aanspraak kan maken op teruggave en nu wel. Ook voor deze gevallen is evenwel beslissend dat het cultuurgoed op of na 1 januari 1993 op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van de verzoekende lidstaat is gebracht, waarvoor vereist is dat is gehandeld in strijd met de geldende nationale regelgeving van de verzoekende lidstaat. Dit geldt zowel voor cultuurgoederen waarvan de verblijfplaats onder de oude richtlijn al bekend was als voor de cultuurgoederen waarvan de verblijfplaats pas in de toekomst bekend wordt.

De leden van de **SP-fractie** hebben voorts gevraagd wat de kwalificatie is van een «cultuurgoed» op basis van richtlijn 2014/60/EU.

Voor hetgeen kan worden verstaan onder een cultuurgoed in de zin van de richtlijn wordt verwezen naar de beantwoording van een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie hierboven.

In Nederland beschermde cultuurgoederen in de zin van richtlijn 2014/60/EU zijn nader omschreven in de Wet tot behoud van cultuurbezit. Het gaat om roerende zaken van bijzondere cultuurhistorische of wetenschappelijke betekenis, die als onvervangbaar en onmisbaar kunnen worden aangemerkt en behoren te worden behouden voor het Nederlands cultuurbezit. Het gaat ook om roerende zaken die deel uitmaken van openbare, kerkelijke of particuliere collecties, zoals die van musea, bibliotheken en archieven en om onrechtmatig opgegraven voorwerpen.

3. Administratieve samenwerking

De leden van de **SP-fractie** hebben geconstateerd dat één van de redenen dat Richtlijn 93/7/EEG zelden werd toegepast was vanwege de hoge kosten die aan een terugvordering verbonden zijn. Waar ligt dat aan en hoe wordt dit opgelost? Kan dit worden opgelost door in te zetten op betere samenwerking tussen de lidstaten?

Een vordering tot teruggave door een lidstaat dient voorgelegd te worden aan de rechter. Daaraan zijn kosten verbonden, zoals hierboven al is toegelicht. Door verbeteringen van de samenwerking tussen lidstaten kan ook in preventieve zin beter gecommuniceerd worden. Een betere informatievoorziening over de verplaatsing van cultuurgoederen binnen Europa kan illegale verplaatsingen voorkomen. De samenwerking tussen centrale autoriteiten kan ook leiden tot schikking van zaken buiten de rechter om, als de eigenaar en de bezitter of houder daar vrijwillig aan mee willen werken. Zoals bij de beantwoording van de vraag van de VVD-fractie over de kosten van een actie tot terugvordering al is gebleken, komt dit naar verhouding vaak voor.

4. Termijnen

De leden van de van de **SP-fractie** hebben geconstateerd dat in Nederland geen termijn is gesteld aan het onderzoek of het in een andere lidstaat ontdekte cultuurgoed inderdaad een cultuurgoed is in de zin van de richtlijn. Waarom is dit niet het geval? Betekent dit dat het in Nederland ook langer zou mogen duren dan zes maanden?

De termijn van zes maanden die door de leden van de SP-fractie aan de orde is gesteld, betreft het geval dat een lidstaat op zijn grondgebied cultuurgoederen aantreft waarvan op redelijke gronden kan worden aangenomen dat zij op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van

een andere lidstaat zijn gebracht. De lidstaat waar de cultuurgoederen zijn aangetroffen, dient dan de lidstaat waaruit die cultuurgoederen afkomstig zijn, hiervan in kennis te stellen. De lidstaat die deze kennisgeving heeft doen uitgaan, zal dan gedurende zes maanden aan de lidstaat waaruit die cultuurgoederen afkomstig zijn, gelegenheid moeten geven om te onderzoeken of de betrokken zaken cultuurgoederen zijn ter zake waarvan een vordering tot teruggave op zijn plaats is. Indien een cultuurgoed, afkomstig uit een andere lidstaat, in Nederland wordt aangetroffen, zullen de Nederlandse autoriteiten zich uiteraard aan de termijn van zes maanden houden, waartoe zij immers jegens de andere lidstaten verplicht zijn. Daarvoor is alleen een interne instructie en geen wetsbepaling nodig. Overschrijden de Nederlandse autoriteiten deze termijn, dan handelen zij niet in strijd met de richtlijn, doch doen zij integendeel meer dan de richtlijn eist. Deze termijn bedroeg onder de oude richtlijn twee maanden. Ook deze termijn is nooit in een wetsbepaling geïmplementeerd.

De voornoemde leden hebben voorts gevraagd of een dief na drie jaar alsnog eigenaar kan worden van een gestolen cultuurgoed en of een bezitter van een cultuurgoed eigenaar kan worden als hij het goed te goeder trouw heeft verkregen.

Een dief kan naar Nederlands recht niet na drie jaar eigenaar van een gestolen cultuurgoed worden. Dat geldt ook als de verjaringstermijn van drie jaren uit de richtlijn is verstreken. Gevolg van deze laatste verjaring is alleen dat de lidstaat die teruggave eist van een cultuurgoed waarvan verblijfplaats en houder meer dan drie jaren bekend zijn, die vordering zal zien stranden. Voor de eigendom van het cultuurgoed maakt dat geen verschil.

Naar Nederlands recht kan een bezitter eigenaar van een cultuurgoed worden, wanneer hij dat goed te goeder trouw heeft verkregen, zoals volgt uit artikel 86 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Die eigendom staat evenwel niet in de weg aan een vordering tot teruggave van een lidstaat als bedoeld in de richtlijn in geval het cultuurgoed onrechtmatig buiten het grondgebied van die lidstaat is gebracht. Dat volgt uit artikel 86a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Uit dat artikel volgt ook dat de bezitter die bij de verkrijging van het cultuurgoed de nodige zorgvuldigheid heeft betracht, recht heeft op een naar de omstandigheden van het geval te bepalen redelijke vergoeding.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur