

Vergaderjaar 2008–2009

31 255

Uitvoering van de op 14 november 1970 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen (Uitvoeringswet UNESCO-verdrag 1970 inzake onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van cultuurgoederen)

31 256 (R 1836)

Goedkeuring van de op 14 november 1970 te Parijs tot stand gekomen Overeenkomst inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer en eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden en te verhinderen (Trb. 1972, 50)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 14 november 2008

1. Algemeen

Het stemt tot tevredenheid dat de leden van de CDA-fractie met genoeg kennis hebben genomen van de beide voorstellen. Zij hebben voorts om een reactie gevraagd op een recente notitie van de Stichting NedArt uit Amsterdam, waarin een aantal voorzienbare problemen in de uitvoering wordt aangevoerd. Hieronder zal op de notitie van NedArt mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden ingegaan. De notitie van NedArt betreft in de *eerste* plaats een Visie op het rapport «Schone Kunsten» dat bij brief van 14 augustus 2008 (Kamerstuk II, 2007–2008, 31 255, nr. 10) door de minister van Justitie en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is toegezonden en in de *tweede* plaats een Reactie op het wetsvoorstel inzake het UNESCO-verdrag. Aangezien genoemd rapport met de materie van de onderhavige wetsvoorstellen slechts ten dele raakpunten heeft, wordt hier slechts ingegaan op de reactie van NedArt op het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij zullen, waar nodig, ook de voormelde raakpunten aan de orde komen.

Opgemerkt wordt nog dat ook bij de behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer op enkele plaatsen aan het rapport is gerefereerd, maar dat ook toen is voorgesteld daarover na de inmiddels verzonden kabinetsreactie afzonderlijk verder te spreken. De bespreking van het rapport en de kabinetsreactie daarop in de Tweede Kamer zal plaats vinden tijdens een Algemeen Overleg op 26 november 2008 over het versterkingsprogramma aanpak georganiseerde misdaad en financieel-economische criminaliteit.

2. Cultuurgoederen (artikel 2)

NedArt gaat in op cultuurgoederen die door Nederland zijn aangewezen in artikel 2 van het wetsvoorstel ter uitvoering van het UNESCO-verdrag 1970. NedArt stelt daarbij de vraag hoe vastgesteld kan worden of een goed op de lijst van beschermde cultuurgoederen van de Wet tot behoud van cultuurbezit (Wbc) staat. Deze vraag wordt gesteld in verband met een koper die moet weten of hij met een cultuurgoed als bedoeld in artikel 2 te maken heeft.

Artikel 2 bepaalt welke cultuurgoederen voor Nederland beschouwd moeten worden als cultuurgoederen krachtens het UNESCO 1970 verdrag. Hieronder vallen volgens artikel 2 onder a in de eerste plaats de beschermde voorwerpen als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wbc. Afhankelijk van de wetgeving van andere verdragsstaten kan de Nederlandse staat of de eigenaar van een cultuurgoed van de Wbc-lijst het betreffende cultuurgoed bij onrechtmatige uitvoer of eigendomsoverdracht terugvorderen. De buitenlandse rechter of autoriteiten kunnen eenvoudig vaststellen dat het cultuurgoed op de Wbc-lijst staat door overlegging van de lijst. NedArt doelt echter voornamelijk op de bekendheid van kopers met de goederen op de Wbc-lijst, aangezien deze niet openbaar is. Echter, het systeem van de Wbc voorziet zelf al in het bekend worden aan een koper dat een cultuurgoed op de Wbc-lijst staat. Zo moet een eigenaar van een cultuurgoed van de Wbc-lijst voldoen aan een aantal verplichtingen. Hij moet aan de inspecteur melden als hij een cultuurgoed wil overdragen of wil verplaatsen (artikel 7 Wbc) en als hij het bezit op andere wijze is verloren (artikel 9, tweede lid, Wbc). Daarnaast moet hij een potentiële koper van het cultuurgoed melden dat het om een beschermd cultuurgoed gaat (artikel 9, eerste lid, Wbc). Indien een eigenaar zich niet aan deze verplichtingen houdt, is niet alleen sprake van een economisch delict (artikel 1, onder 2, Wet op de economische delicten), maar kan ook een koper die niet wist of had kunnen weten dat het om een beschermd voorwerp ging, en het cultuurgoed door Nederland wordt teruggevorderd, zijn schade verhalen op de verkoper via een onrechtmatige daadsactie.

Volgens artikel 2 onder b gaat het in de tweede plaats om cultuurgoederen als bedoeld in artikel 14a Wbc. De voormelde specifieke Wbc verplichtingen gelden niet voor deze cultuurgoederen, maar ook hier zijn in de regel aanwijzingen te vinden dat het om beschermde cultuurgoederen gaat. Deze andere cultuurgoederen, o.a. voorwerpen uit openbare en kerkelijke collecties kunnen kenmerken vertonen als een inventarisnummer of een ander eigendomskenmerk die een (potentiële binnenlandse of buitenlandse) koper kunnen doen vermoeden dat het om een voorwerp uit dergelijke collecties gaat. Daarnaast zijn er van de meeste museale collecties bestandscatalogi of bestaat er openbaar toegankelijke documentatie. Naast het Deltaplan voor Cultuurbehoud (1990–2000), is sinds 1992 fors geïnvesteerd in de registratie van collecties in musea, archieven en bibliotheken. De Stichting Kerkelijk Kunstbezit is bezig met een inventarisatie van het kerkelijk kunstbezit in Nederland. Het Museum Inventarisatie Project (2007 gereed) biedt een overzicht van alle museale collecties in Nederland op deelcollectieniveau.

Kunsthandelaren kennen en gebruiken bovenstaande instrumenten. Vanuit het oogpunt van de specifieke deskundigheid mag dit ook tot hun verantwoordelijkheid worden gerekend.

Naast de vragen over de bekendheid van door Nederland aangewezen cultuurgoederen bij kopers stelt NedArt de vraag hoe bij Nederlandse kopers bekend kan zijn dat cultuurgoederen door een ander land zijn aangewezen. Ten eerste moet hier worden benadrukt dat de aanwijzing van cultuurgoederen in de zin van het UNESCO-verdrag 1970 de aangelegenheid van elke verdragsstaat afzonderlijk is. De aangewezen cultuurgoederen moeten echter wel onder de criteria van het verdrag vallen.

Uiteraard is het kabinet van mening dat voor een koper op voorhand zo duidelijk mogelijk moet zijn of het om een beschermd cultuurgoed gaat. Het verdrag verplicht de verdragsstaten dan ook daarvoor het nodige te doen, zoals blijkt uit artikel 5, aanhef, en onder a, b en g. Het verdrag gaat er dan ook van uit dat bij de aankoop van cultuurgoederen een belangrijke verantwoordelijkheid op de koper rust. Hij zal zich op de hoogte moeten stellen van de wetgeving van de betreffende verdragsstaat en desnoods bij de autoriteiten moeten informeren of een goed de verdragsstaat mag verlaten. Wanneer de betrokken verdragsstaat onvoldoende informatie verstrekt, zal het gevolg zijn dat een koper wordt beschermd doordat dan kan worden aangenomen dat hij de nodige zorgvuldigheid heeft betracht, zodat hij recht heeft op de billijke vergoeding bedoeld in het voorgestelde artikel 3:86b BW.

3. Rechtsvordering tot teruggave (artikel 5 onder A)

NedArt heeft voorts de eisen aan de orde gesteld voor het instellen van een rechtsvordering als bedoeld in het voorgestelde artikel 1011a Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. In lid 2 onder a van dat artikel wordt de eis gesteld dat op straffe van nietigheid met de dagvaarding een document moet worden betekend waarin het object waarvan teruggave wordt gevorderd, wordt beschreven en waaruit blijkt dat dit object een cultuurgoed is in de zin van artikel 1 onder d van het onderhavige wetsvoorstel en dus van wezenlijk belang is voor het cultureel erfgoed van de verdragsstaat waaruit het cultuurgoed afkomstig is. Deze eis is erop gericht dat geen lichtvaardige rechtsvorderingen kunnen worden ingesteld en heeft tevens tot gevolg dat met voldoende nauwkeurigheid kan worden vastgesteld dat het inderdaad om een cultuurgoed gaat ter zake waarvan een vordering tot teruggave op zijn plaats is. Anders dan in de notitie van NedArt wordt gesuggereerd, is daarbij niet alleen aan schilderijen gedacht maar aan alle onder het wetsvoorstel vallende cultuurgoederen. Verder verdient opmerking dat in de op de dagvaarding volgende procedure de eiser zal moeten bewijzen dat het hier inderdaad om het beschreven cultuurgoed gaat, als de gedaagde zulks ontkent en het betreffende document dit niet reeds op voorhand voldoende aannemelijk maakt. Er is geen reden voor de vrees van NedArt dat de bepaling niet met voldoende «precisie» zal worden nageleefd.

NedArt heeft in dit verband voorts gewezen op artikel 1011a lid 2 onder b waarin tevens betekening van een verklaring wordt geëist van de verdragsstaat waaruit het cultuurgoed afkomstig is, dat dit cultuurgoed buiten het grondgebied van deze staat is geraakt met schending van de regels die door die staat zijn vastgesteld ter zake van de uitvoer en de eigendomsoverdracht van cultuurgoederen dan wel dat dit cultuurgoed is onttreemd in die verdragsstaat. Ook dit is voorgeschreven ten einde lichtvaardige rechtsvorderingen te voorkomen. Ook hier is dit van belang om met voldoende nauwkeurigheid te kunnen vaststellen of de rechtsvordering voor toewijzing in aanmerking komt. Ook hier zal, indien de gedaagde een en ander ontkent, en de betreffende verklaring zelf een en ander niet voldoende bewijst, de rechter nader bewijs kunnen verlangen dan wel de gedaagde toelaten tot tegenbewijs.

4. Billijke vergoeding (artikel 6A)

Voorts heeft NedArt de billijke vergoeding ter sprake gebracht die in het voorgestelde artikel 86b van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek door de rechter wordt toegekend aan de bezitter van wie het cultuurgoed wordt teruggevorderd, indien deze bezitter bij zijn verkrijging de nodige zorgvuldigheid heeft betracht. Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 3:86b BW wordt aangegeven, kan hier worden gedacht aan de koopprijs, de op de koop gevallen kosten en de gemaakte kosten van behoud. De

rechter kan ook de door NedArt genoemde kosten van vervoer, restauratie en (kunst)historisch en/of materiaaltechnisch onderzoek daar geheel of ten dele onderbrengen. Ook vraag of de kosten gemaakt met het oog op een voorgenomen verkoop, voor vergoeding in aanmerking komen, wordt door de bepaling aan de rechter overgelaten, die immers aan de hand van de omstandigheden van het geval zal kunnen beslissen of deze kosten vallen onder een billijke vergoeding. Zo zal het aanbrenge van een lijst om een schilderij voor vergoeding in aanmerking kunnen komen, als daardoor de waarde van het schilderij is toegenomen.

5. Nodige zorgvuldigheid (artikel 6 onder C)

Naar aanleiding van het voorgestelde artikel 87a lid 1 onder c van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek heeft NedArt de vraag opgeworpen wat onder «elk redelijkerwijs toegankelijk register» moet worden verstaan. Het antwoord op de vraag welk register «redelijkerwijs» toegankelijk is, hangt af van de aard van het geval. Het door NedArt ter sprake gebrachte Art Loss Register zal voor raadpleging in aanmerking komen voor de objecten waarvan men opname in dat register kan verwachten. Indien juist zou zijn, zoals NedArt schrijft, dat de kwaliteit van dit of een ander register «onder de maat» is, brengt dit nog niet mee dat het daardoor niet hoeft te worden geraadpleegd. Indien het een waardevol object betreft, zullen ook de kosten van raadpleging en de duur van het onderzoek, dat nodig is om vast te stellen dat het inderdaad om het geregistreerde object gaat, niet aan het «redelijkerwijs toegankelijk» zijn van het register afdoen. Indien een registratie van de gestolen of verdwenen cultuurgoederen bestaat in de verdragsstaat waaruit het cultuurgoed afkomstig is, ligt het voor de hand dat raadpleging van die database in aanmerking komt, uiteraard indien ook hier aan de eis van «redelijkerwijs toegankelijk» wordt voldaan.

Naast bovengenoemde databases kan ook bij Interpol een database voor gestolen buitenlandse kunst en antiek worden geraadpleegd. In Nederland wordt op dit moment een database ontwikkeld voor Nederlandse gestolen kunst en antiek. Het zal om te beginnen om een voor de politie werkzame databank gaan. De realiseerbaarheid van een publieke toegankelijkheid van het register wordt blijkens de onder 1 vermelde brief van 14 augustus 2008 (Kamerstuk II, 2007–2008, 31 255, nr. 10, p. 4) onderzocht.

6. Verjaring (artikel 6 onder G)

NedArt heeft blijk gegeven van instemming met de in het voorgestelde artikel 310c van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek voorgestelde verjaringstermijn van 75 jaar, zoals toegelicht in de memorie van toelichting. Bij de gegevens die NedArt vermeldt ter zake van de «provenance» van voorwerpen van zilver en keramiek en het gewoonlijk ter zake daarvan in het verleden al of niet gedane herkomstonderzoek, moet worden bedacht dat de thans voorgestelde regeling blijkens artikel 13 van het wetsvoorstel slechts van toepassing is, wanneer de onrechtmatige uitvoer of de ontvreemding *na* de inwerkingtreding van deze wet heeft plaatsgevonden. De regeling is dan als volgt. De verdragsstaat waaruit het cultuurgoed afkomstig is dan wel de rechthebbende op het cultuurgoed heeft in beginsel 75 jaar de tijd om een rechtsovereenkomst tot teruggave van dat goed in te stellen, indien dit cultuurgoed *na* inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel onrechtmatig is uitgevoerd dan wel is ontvreemd (de artikelen 4 en 3:310c BW jo 13). De vraag welk herkomstonderzoek kan worden geëist, behoeft dus alleen beantwoording voor gevallen die zich na de inwerkingtreding hebben voorgedaan. Ook de verjaringstermijn van 75 jaar geldt derhalve alleen voor rechtsovereenkomsten als bedoeld in artikel 4 van het wetsvoorstel, die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden ingesteld.

7. Toezicht (artikel 8, 9 en 10)

In de brief van NedArt komt naar voren dat NedArt «er niet gerust op is dat de uitvoering en handhaving op een goede manier zullen verlopen». Met deze wetsvoorstellen en de reactie op het rapport Schone Kunsten wordt echter meer ingezet op specialistische kennis bij de toezicht- en handhavende diensten. Tussen de verschillende diensten wordt ook steeds meer samenwerking en «kortere lijnen» bevorderd.

Met het toezicht op de naleving zijn de inspecteurs van de Erfgoedinspectie en de ambtenaren van de Belastingdienst/Douane belast. Sinds 1995 bestaat tussen beide diensten een nauwe samenwerking bij de controle op de uit- en invoer van cultuurgoederen en hierover zijn ook interne afspraken gemaakt tussen de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Financiën. De Douane beschikt over contactpersonen cultuurgoederen en heeft in samenwerking met de Erfgoedinspectie een trainingsprogramma en informatieuitwisseling opgezet voor betere en intensievere controle. Daarnaast wordt gebruik gemaakt door beide diensten van een netwerk van deskundigen om zonnodig de cultuurhistorische waarde van goederen te bepalen. Het is de bedoeling dat deze samenwerking wordt uitgebreid tot een tripartiete samenwerking met de op te zetten unit kunst en antiek diefstal bij het Korps Landelijke Politiediensten. Deze tripartiete samenwerking hoort bij een reeks maatregelen die in Nederland zal worden genomen voor een effectievere bestrijding van de handel in cultuurgoederen met een illegale herkomst. Onder de maatregelen moet onder meer worden verstaan de hierboven al genoemde herintroductie van de database voor gestolen kunst en antiek, training op het gebied van cultuurgoederen en de aanstelling van een landelijke officier van justitie voor cultuurwetgeving.

Daarnaast worden activiteiten ontplooid om de principes uit het UNESCO 1970 verdrag, de ICOM «Code of Ethics» en de UNESCO «International Code of Ethics for Dealers in Cultural Property» zoals herkomstonderzoek bij de aanschaf van cultuurgoederen, breed onder de aandacht te brengen van cultuurinstellingen, kunsthandel en het publiek.

Naast deze maatregelen in het kader van toezicht en handhaving beschikt de kunsthandel zelf over deskundigheid en heeft een eigen verantwoordelijkheid bij het betrachten van due diligence. Handelaren zijn in Nederland verplicht een register bij te houden (art. 437 Wetboek van Strafrecht). In dit register moeten alle aan- en verkopen genoteerd worden. Ook moet uit deze administratie de identiteit van de verkoper van een aangekocht goed blijken. Verder heeft de kunsthandel de plicht hun klanten te informeren over eventuele uitvoer beperkingen die gelden voor een cultuurgoed.

Het spreekt vanzelf dat bij een eventuele inbeslagneming op grond van artikel 1010 in verbinding met artikel 1011 b van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering of een inbewaringneming als bedoeld in artikel 10 de nodige zorgvuldigheid zal moeten worden betracht. Zowel van een beslag als van een inbewaringneming kan opheffing worden gevorderd, indien daartoe aanleiding is. Een inbewaringneming kan overigens hoogstens voor twee maal twaalf weken plaats vinden. Een strafrechtelijke inbeslagneming is in de onderhavige wetsvoorstellen niet aan de orde.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin