

Vergaderjaar 2000–2001

27 812

Wijziging van de Wet tot behoud van cultuurbezit in verband met een evaluatie van die wet

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 april 2001 en het nader rapport d.d. 12 juni 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 22 december 2000, no. 00.006938, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, F. van der Ploeg, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Wet tot behoud van cultuurbezit in verband met een evaluatie van die wet.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de Wet tot behoud van cultuurbezit (WBC) te wijzigen. Deze wijzigingen behelzen deels de uitwerking van een evaluatie van de WBC en deels redactionele verbeteringen. De belangrijkste wijziging is dat een roerende zaak niet meer onder het beschermingsregime valt door plaatsing daarvan op een lijst, maar door het als beschermd voorwerp aan te wijzen. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 december 2000, nr. 00 006938, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 april 2001, nr. W05.00 0611/III, bied ik U hierbij aan.

1. Het recht van voorkoop

In de toelichting wordt een uiteenzetting gegeven van de redenen waarom in de wetwijziging niet gekozen is voor het opnemen van een recht van voorkoop door de staat. De Raad is van mening dat de argumentatie onvoldoende is.

Het recht van voorkoop van de staat is onder andere in de Franse wetgeving geregeld.² Het houdt in dat tijdens een veiling de staat na de laatste hamerslag een geveild voorwerp tegen de vastgestelde prijs mag aankopen in weerwil van de totstandgekomen overeenkomst. De regering ziet af van opname van een dergelijk recht in de WBC.

Als eerste argument wordt aangevoerd dat het recht van voorkoop zich tevens uitstrekt tot niet-beschermd cultuurgoederen. Dit zou een te vergaande inbreuk op het uitgangspunt van de vrije markt van cultuurgoederen vormen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Artikel 37 van de Financiënwet van 31 december 1921. In de toelichting wordt consequent de omschrijving «droit de préemption» gebruikt in plaats van het recht van voorkoop.

Dit argument komt niet overtuigend over want ook in Nederland heeft de minister de mogelijkheid een voorwerp dat ter veiling wordt aangeboden als beschermd voorwerp te kwalificeren. Vanaf dat moment geldt de kwalificatie als een aanbod tot aankoop door de staat. Het voorwerp moet dan van de veiling worden teruggetrokken en zal dus niet bij de openbare bieding worden aangeboden. Nadeel van dit systeem is dat de koopprijs nog moet worden overeengekomen wat nog een langdurig proces kan zijn. In het Franse systeem staat de prijs meteen vast na de laatste hamerslag.

Als tweede argument wordt aangevoerd dat de prijs in Nederland totstandkomt door middel van overleg. Zoals gezegd zal in het Franse systeem onmiddellijk de prijs van het voorwerp vaststaan, wat juist in het Nederlandse systeem niet het geval is. De staat biedt niet mee maar maakt pas achteraf bekend dat zij gebruikmaakt van haar recht van voorkoop. De prijs is in dat geval geheel vrij totstandgekomen. In Nederland kan de procedure, ondanks de verbetering die de wetswijzigingen thans voorstellen, onevenredig lange tijd in beslag nemen, terwijl de uitkomst onzeker is.

De Raad beveelt in het licht van het vorenstaande aan in ieder geval in de toelichting een meer overtuigende argumentatie op te nemen.

1. Overeenkomstig de aanbeveling van de Raad is in de toelichting uitgebreid gemotiveerd waarom het opnemen van een recht van voorkoop in de WBC geen overwegende voordelen biedt.

2. Museaal aankoopfonds

Op 20 november 1998 werd besloten 100 miljoen gulden beschikbaar te stellen voor onder andere aankopen in het kader van de WBC. Een deel van de renteopbrengst van dat bedrag wordt jaarlijks aan de Mondriaanstichting uitgekeerd die dit aanwendt voor de aankoop van voorwerpen. Dit aankoopfonds samen met de ter beschikking gestelde 8 miljoen gulden, lijkt een omvangrijk bedrag maar het biedt geen mogelijkheid tot aankoop van werkelijk belangrijke kunstwerken of meerdere grote aankopen in één jaar. De Raad adviseert dit aspect, gelet op de doelstelling van de wet, uitdrukkelijk in de toelichting te behandelen.

2. Naar aanleiding van het advies van de Raad is aan de toelichting een passage toegevoegd waarin wordt ingegaan op de middelen die ter beschikking staan voor de aankoop van kunstwerken.

3. UNESCO-verdrag 1970

In artikel I, onderdeel G, wordt artikel 6 WBC gewijzigd. In dit artikel is thans bepaald dat een plaatsing op de lijst tevens geldt als aanwijzing in de zin van artikel 1 van de op 17 november 1970 te Parijs totstandgekomen overeenkomst (Trb. 1972, nr. 50) inzake de middelen om de onrechtmatige invoer, uitvoer of eigendomsoverdracht van culturele goederen te verbieden. Nederland is geen partij bij dit verdrag en heeft het evenmin ondertekend. De vraag rijst waarom deze bepaling gehandhaafd blijft. Het zou in de rede liggen het verdrag te ratificeren, zodat de verwijzing betekenis heeft, of artikel 6 WBC te schrappen. De Raad beveelt aan de regeling op dit punt te heroverwegen.

3. Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is de vraag aan de orde geweest of artikel 6 van de WBC zou moeten worden geschrapt. Daartoe is om de volgende redenen niet besloten. Hoewel Nederland de doelstelling van het verdrag van 17 november 1970 kan onderschrijven, is Nederland daarbij geen partij geworden. Vooral bezwaren van juridische aard hebben Nederland daarvan tot dusver weerhouden. Deze bezwaren zijn terug te voeren op het Nederlandse civiele recht, met name op dat onderdeel dat betrekking heeft op de bescherming van de bezitter te goeder trouw, zoals neergelegd in artikel 3:86 van het Burgerlijk Wetboek. Het verdrag verplicht onder meer om in bepaalde gevallen gestolen voorwerpen die zich in musea bevinden terug te geven, ook als die musea de voorwerpen te goeder trouw hebben verworven. Partij worden bij het verdrag betekende dus dat Nederland beperkingen zou moeten aanbrengen op het in het Nederlandse recht verankerde principe van de bescherming van de bezitter te goeder trouw. Daartoe was Nederland destijds niet bereid. Inmiddels is echter de richtlijn nr. 93/7/EEG inzake de

teruggave van cultuurgoederen die op illegale wijze het grondgebied van een lid-staat hebben verlaten, tot stand gekomen en geïmplementeerd. Bij die implementatie is niet volledig vastgehouden aan de bescherming van de bezitter te goeder trouw. Voorts is er het voornemen om het zogenoemde Unidroit-verdrag van 24 juni 1995 inzake de teruggave van gestolen en anderszins illegaal uit een land verdwenen culturele voorwerpen te ratificeren, zodra het zogenoemde explanatory report dat nog door Unidroit moet worden opgesteld, beschikbaar is. Ook implementatie van het Unidroit-verdrag zal leiden tot soortgelijke ingrepen in het Nederlandse civiele recht als zojuist al aangegeven in verband met het verdrag van 17 november 1970. De implementatie van de richtlijn nr. 93/7/EEG en de voorgenomen ratificatie van het Unidroit-verdrag hebben tot gevolg dat de argumenten die tot dusver golden om het verdrag van 17 november 1970 niet te ratificeren, komen te vervallen. Alsdan komt er een nieuwe situatie die het mogelijk maakt nogmaals de vraag te stellen of het verdrag van 1970 niet alsnog geratificeerd zou kunnen worden. Met het oog hierop lijkt het mij gewenst artikel 6 voorsnog te handhaven.

4. Hoogte verkoopprijs

Artikel 11 van de WBC vervalt in het wetsvoorstel. Deze bepaling stelt eisen aan het bedrag dat de minister moet bieden voor het beschermde voorwerp als de minister bedenkingen heeft geuit ten aanzien van de verkoop daarvan. Op grond van artikel 11 WBC kan overdracht van het beschermde voorwerp slechts geschieden tegen «hetzelfde geldbedrag» en onder dezelfde betalingsbedingen als in de aangemelde ontwerpkoopovereenkomst, mits de Raad voor cultuur in zijn ingevolge het geldende artikel 7, vijfde lid, uitgebrachte advies dit eenstemmig heeft voorgesteld. In de toelichting wordt uiteengezet waarom het advies van de Raad voor cultuur alsmede het aanmelden van de ontwerpkoopovereenkomst niet meer gewenst is. Er wordt echter geen aandacht besteed aan het vervallen van het criterium «hetzelfde geldbedrag». Daarmee vervalt de enige bepaling in de WBC waarin de eigenaar van het beschermde voorwerp verzekerd wordt van een behoorlijke prijs voor zijn of haar beschermde voorwerp als dit door de staat zal worden aangekocht. Een bepaling in de WBC die de totstandkoming van een reële prijs waarborgt, acht de Raad wenselijk. De Raad beveelt aan de regeling op dit punt aan te passen.

4. Aanpassing van de regeling in de WBC zoals door de Raad wordt aanbevolen acht ik om de volgende reden niet noodzakelijk. Met het vervallen van artikel 11 komt, anders dan de Raad meent, niet de enige bepaling in de WBC te vervallen waarin de eigenaar van een beschermd voorwerp verzekerd wordt van een behoorlijke prijs voor dat voorwerp, indien de Staat dat koopt na aangevoerde bedenkingen. De WBC kent op dit moment immers twee procedures aan de hand waarvan de koopprijs van een beschermd voorwerp kan worden vastgesteld in geval van een overdracht aan de Staat: die waarbij als koopprijs geldt hetzelfde geldbedrag als is opgenomen in de aangemelde ontwerpkoopovereenkomst (artikel 11) en die waarbij over de prijs wordt onderhandeld tussen de minister en de eigenaar, en waarbij de rechtbank in Den Haag een beslissing neemt indien geen overeenstemming wordt bereikt (artikel 12). Als de eerste procedure komt te vervallen, blijft de tweede procedure over. Daarnaast hebben beide partijen, zo hen dat beter uitkomt, de mogelijkheid om de kwestie voor te leggen aan een arbiter. Juist met het oog op dit laatste wordt aan artikel 10 (in het derde lid, onder b) een specifieke bepaling toegevoegd waarin de termijn gedurende welke sprake is van een aanbod van de Staat tot aankoop, wordt opgeschort zolang tussen beide partijen een overeenkomst tot arbitrage bestaat. In laatstgenoemde twee procedures kan vanzelfsprekend bij gebreke van een ontwerpkoopovereenkomst niet worden aangesloten bij «hetzelfde geldbedrag en dezelfde betalingsbedingen», zoals in artikel 11 het geval is, maar die procedures bieden wel de waarborgen om tot een reële prijs te komen. Ingeval van een gerechtelijke procedure is, zo blijkt ook uit de jurisprudentie, de eigenaar verzekerd van een behoorlijke prijs met name door de inschakeling van onafhankelijke deskundigen door de rechter. Wat betreft arbitrage mag worden aangenomen dat de eigenaar hiertoe slechts zal overgaan, wanneer hij er op vertrouwt dat langs deze weg een behoorlijke prijs tot stand komt. Het resultaat van de gerechtelijke procedure en de arbitrageprocedure sluit aan bij

de opvatting van de Raad die, blijkens zijn advies, ook zelf uitgaat niet zozeer van het totstandkomen van eenzelfde geldsbedrag, als wel van een reële prijs. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan het vervallen van het criterium «hetzelfde geldsbedrag», is de toelichting aangepast.

5. Schriftelijke mededeling

Het voornemen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen, zoals verkoop, moet ingevolge het gewijzigde artikel 7 schriftelijk aan de inspecteur worden gemeld. Maar voor de wijziging van de verblijfplaats van een beschermd voorwerp is een schriftelijke melding vooraf niet voorgeschreven. Een verplaatsing kan echter, evenals het verlenen van een zakelijk recht op het voorwerp, grote gevolgen hebben. De Raad beveelt aan de verplichting om de verplaatsing van het voorwerp schriftelijk te melden aan de inspecteur, in de bepaling op te nemen.

5. De aanbeveling van de Raad is overgenomen en heeft geleid tot opneming in artikel 7, eerste lid, tweede volzin, van de bepaling dat de verplaatsing van een beschermd voorwerp schriftelijk aan de inspecteur moet worden gemeld.

6. Spoedprocedure

De verwijzing in artikel 1, onderdeel H, derde lid, lijkt onjuist. Deze bepaling wijzigt artikel 7, tweede lid, tweede volzin. Thans luidt die zin: Tenzij na melding van het ter veiling brengen van een beschermd voorwerp door Onze Minister daartegen geen bedenkingen zijn aangevoerd of naar aanleiding van het ter veiling brengen van een voorwerp artikel 2, eerste lid, tweede volzin, toepassing heeft gevonden, kan Onze Minister deze termijn met ten hoogste drie maanden verlengen. Voorgesteld wordt de zinsnede «van een voorwerp artikel 2, eerste lid, tweede volzin, toepassing heeft gevonden» te vervangen door: van een roerende zaak artikel 3b toepassing heeft gevonden. Artikel 3b heeft echter alleen betrekking op verzamelingen en niet op andere roerende zaken. Deze voorwerpen vallen thans wel onder de werking van artikel 7, tweede lid, tweede volzin, WBC. Wanneer het een omissie betreft zou het artikel moeten worden aangepast. De Raad adviseert dit onderscheid te motiveren dan wel het artikel aan te passen.

6. De in artikel 7, tweede lid, tweede volzin, opgenomen verwijzing naar artikel 3b is inderdaad niet juist. Bedoeld is een verwijzing naar de spoedprocedure die in voorkomende gevallen kan worden gevolgd bij de aanwijzing van roerende zaken of een verzameling als beschermd voorwerp. In verband hiermee moet de verwijzing worden veranderd in artikel 3a, eerste lid. Deze wijziging is in het wetsvoorstel verwerkt.

7. Lijst met beschermde voorwerpen

De lijst waarop de beschermde voorwerpen staan beschreven zal op grond van het voorgestelde artikel 3c, vierde lid, slechts in te zien zijn op het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Eveneens is het op grond van dezelfde bepaling mogelijk een afschrift van de lijst te krijgen tegen vergoeding van de kosten. Eén van de doelen van het bijhouden van een lijst is om personen de mogelijkheid te bieden de status van een voorwerp te kennen alvorens dit aan te kopen of een ander zakelijk recht daarop te verwerven. De Raad geeft in overweging de lijst ook op de internetsite van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen te plaatsen.

7. De overweging van de Raad om de lijst van beschermde voorwerpen ook op de internetsite van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen te plaatsen neem ik graag over. Overigens is het niet zo dat artikel 3c, vierde lid, alle andere vormen van openbaarmaking dan die van terinzagelegging op het ministerie uitsluit. Naast de mogelijkheid om de lijst in te zien en daarvan een afschrift te verkrijgen is plaatsing op de internetsite dan ook zonder enig bezwaar mogelijk. Met het oog op het vorenstaande is aan de memorie van toelichting een passage toegevoegd.

8. Gegevens van feitelijke aard

In het in te voegen artikel 3d wordt voorgesteld om de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen de bevoegdheid toe te kennen ambtshalve of op verzoek van de eigenaar wijzigingen aan te brengen in de beschrijving van een beschermd voorwerp dan wel in de algemene omschrijving of de opsomming van een beschermd verzameling, voorzover het verbetering van gegevens van feitelijke aard betreft.¹

De Raad wijst erop dat gegevens van feitelijke aard soms van cruciaal belang zijn bij de beoordeling of een voorwerp niet of niet meer als beschermd voorwerp moet worden gekwalificeerd. De vaststelling bijvoorbeeld dat een bepaald werk aan Rembrandt moet worden toegeschreven, kan een gegeven van feitelijke aard zijn maar heeft eventueel tot gevolg dat het werk niet meer van de lijst zal worden geschrapt en kan dus gevolgen hebben voor de beschikkingsmacht van de eigenaar. De Raad adviseert hierop in de toelichting in te gaan.

8. Op advies van de Raad is in de toelichting nader ingegaan op het verschil tussen wijzigingen in de beschrijving van beschermd voorwerpen of beschermd verzamelingen die van feitelijke aard zijn en wijzigingen die de reden tot bescherming van dergelijke voorwerpen of verzamelingen betreffen.

9. *Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

9. Naar aanleiding van de door de Raad gemaakte redactionele opmerking is de memorie van toelichting aangepast.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg

¹ Artikel I, onder D, artikel 3d, eerste lid.

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 2 april 2001, no. W0500611/III, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- De zinsnede «Het tweede lid wordt zo gewijzigd», in de toelichting bij artikel I, onderdeel S, vervangen door: Het derde lid wordt zo gewijzigd.