

Vergaderjaar 2005–2006

30 165

Regels over de inbewaringneming en instelling van een vordering tot teruggave van cultuurgoederen afkomstig uit een tijdens een gewapend conflict bezet gebied (Wet tot teruggave cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 december 2005

Met erkentelijkheid heb ik kennisgenomen van het verslag uitgebracht door de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Ik heb er goede nota van genomen dat de commissie, onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht.

Bij deze nota is een nota van wijziging gevoegd, waarin een technische wijziging wordt aangebracht in artikel 9. De aanhef van artikel 9 was zo geformuleerd dat de bevoegdheden in de onderdelen a tot en met d van artikel 9 niet alleen gelden voor ambtenaren van de Inspectie Cultuurbezit, maar ook voor douaneambtenaren. Op deze laatste zijn in artikel 10 echter al de hoofdstukken 2 en 3 van de Douanewet van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat betekent dat zij al over alle bevoegdheden beschikken, waar zij in het kader van de handhaving van de beoogde wet behoefte aan hebben. In verband hiermee is artikel 9 zo gewijzigd dat dit artikel nog slechts geldt voor de ambtenaren, bedoeld in artikel 8, onder a, dat wil zeggen voor de ambtenaren, behorend tot de Inspectie Cultuurbezit, die met het toezicht op de naleving van de beoogde wet zijn belast. In deze nota wordt de indeling van het verslag van de Tweede Kamer gevolgd.

Algemeen

Het verheugt mij dat zowel de leden van de CDA-fractie als de leden van de PvdA-fractie het noodzakelijk achten dat er een regeling tot stand wordt gebracht om teruggave van cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied te bewerkstelligen. De leden van beide fracties hebben nog een aantal vragen en twijfels. Daarop ga ik hieronder in.

De leden van de CDA-fractie beseffen dat inwerkingtreding van dit wetsvoorstel grote repercussies kan hebben voor de dagelijkse praktijk. Zij vragen in dat verband of kan worden aangegeven hoeveel claims verwacht worden en om wat voor kunstwerken dat dan zou kunnen gaan, alsook of er een algemene indicatie is te geven hoe verstrekkend de gevolgen van implementatie zullen zijn, ten opzichte van de huidige stand van zaken.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is tot nu slechts één keer de Nederlandse Staat gevraagd om op grond van het Protocol cultuurgoederen terug te geven (zie blz. 20, bovenaan). Aan dat verzoek kon niet worden voldaan, omdat Nederland het Protocol nog niet heeft geïmplementeerd. Rekening moet worden gehouden met een toename van verzoeken of van gevallen waarin de Nederlandse staat op grond van het Protocol moet optreden. Aantallen zijn evenwel niet te geven.

Ook vragen de hier aan het woord zijnde leden of nauwkeurig kan worden aangegeven welke andere Europese landen het Protocol hebben geratificeerd.

In de afgelopen jaren hebben veel Europese landen het Protocol geratificeerd.

Van de lidstaten van de Europese Unie zijn, naast Nederland, 21 landen toegetreden: België, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tschechië en Zweden.

In wijder verband kunnen nog 16 Europese landen worden genoemd, die tot het Protocol zijn toegetreden: Albanië, Bosnië, Bulgarije, Kroatië, Liechtenstein, Macedonië, Moldavië, Monaco, Noorwegen, Roemenië, Russische Federatie, San Marino, Servië en Montenegro, Ukraine, Wit Rusland en Zwitserland.

Voorts constateren de leden van de CDA-fractie dat de regering in de memorie van toelichting erkent dat de omschrijving van «cultuurgoederen» veel ruimte biedt tot interpretatie. Als gevolg hiervan heeft iedere verdragspartij ook veel vrijheid om zelf te bepalen welke zaken zij als cultuurgoederen beschouwt. Zij verzoeken om nader aan te geven wat er gebeurt als twee verdragspartijen van mening verschillen over de vraag of iets nu een cultuurgoed is of niet.

In artikel 1, onder c, van het wetsvoorstel is vastgelegd dat onder cultuurgoederen moeten worden verstaan de culturele goederen, bedoeld in artikel 1, onder a, van het Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict (kortweg het Haags verdrag van 1954). In de memorie van toelichting is deze begripsbepaling toegevoegd (zie blz. 5, na het midden). Bij de vaststelling of sprake is van cultuurgoederen als bedoeld in artikel 1, onder c, is in beginsel de opvatting van de autoriteiten van het (eertijds) bezette gebied bepalend. Zij zijn in eerste instantie de aangewezen partij om uit te maken of voorwerpen behorend tot de categorieën cultuurgoederen van artikel 1, onder a, van het Haags verdrag van 1954, zoals in deze bepaling geformuleerd, van groot belang zijn voor het cultureel erfgoed van het land dat zij vertegenwoordigen. De beslissing van die autoriteiten dat bepaalde voorwerpen cultuurgoederen zijn als bedoeld in artikel 1, onder a, van het Haags verdrag van 1954 werkt als volgt door in het wetsvoorstel. Artikel 3 bepaalt dat de minister cultuurgoederen in bewaring neemt ten aanzien waarvan een redelijk vermoeden bestaat dat het verbod om cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied Nederland binnen te brengen of in Nederland onder zich te houden wordt overtreden. Artikel 3 onderscheidt daarbij twee vormen van inbewaringneming: inbewaringneming door de minister uit eigen beweging en door de minister op verzoek van de betrokken autoriteiten. In het eerste geval zal de minister bij afwezigheid van een redelijk vermoeden niet tot inbewaringneming overgaan. Verschil van mening met de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst kan dan dus niet ontstaan. Neemt de minister in bewaring en blijkt later dat de bevoegde autoriteiten geen teruggave van het cultuurgoed wensen, dan beëindigt hij de inbewaringneming (artikel 6, eerste lid, onder c, van het wetsvoorstel). In het tweede geval, de situatie waarin de minister wordt verzocht om inbewaringneming, zal hij een dergelijk verzoek niet op licht-

vaardige gronden weigeren. De opvatting van de bevoegde autoriteiten dat de bewuste voorwerpen cultuurgoederen zijn als bedoeld in artikel 1, onder c, zal voor hem onder normale omstandigheden van doorslaggevende betekenis zijn. Overigens voorziet artikel 22 van het Haags Verdrag van 1954 in een conciliatieprocedure bij onenigheid of verschil van inzicht betreffende de toepassing of uitleg van het Verdrag.

In het verlengde van hun vorige vraag constateren de leden van de CDA-fractie dat de definitie van cultuurgoederen niet parallel loopt met die in het nog te implementeren UNESCO-verdrag van 1970. Deze leden vragen zich af hoe de regering met dat gegeven om gaat. Inderdaad bestaan er verschillen tussen het begrip cultuurgoederen in het ene en in het andere verdrag. In de memorie van toelichting is op die verschillen ingegaan (zie paragraaf 11). Voorzover de omschrijving van beide begrippen overeenkomt bestaat in beginsel de mogelijkheid om in het kader van de implementatiewetgeving van ieder van beide verdragen te verzoeken om teruggave van het desbetreffende cultuurgoed. In een dergelijk geval gaan de bepalingen betreffende cultuurgoederen uit bezet gebied voor. Dit volgt uit artikel 15 van het UNESCO-verdrag van 1970 en artikel 24 van het Haags Verdrag van 1954, waarbij het hier geïmplementeerde Protocol behoort. Volgens genoemd artikel 15 kan het UNESCO-verdrag van 1970 immers niet aan het eerder gesloten Haags Verdrag van 1954 afdoen. Volgens voormeld artikel 24 laat het Haags Verdrag van 1954, en dus ook het daarbij behorende Protocol, de verdragsstaten vrij bijzondere overeenkomsten te sluiten betreffende alle zaken, waaromtrent het wenselijk voorkomt afzonderlijke voorzieningen te treffen, evenwel zonder dat daardoor de bescherming wordt verminderd die door het Haags Verdrag van 1954, daaronder begrepen het Protocol, wordt toegekend aan culturele goederen en aan het personeel belast met hun bescherming. Het UNESCO-verdrag van 1970 voldoet aan de in voormeld artikel 24 gestelde eis, nu het de bescherming van het Protocol niet vermindert. Gevolg daarvan is dat de rechtsvordering van artikel 7 van het onderhavige wetsvoorstel niet kan worden bestreden of doorkruist door een vordering, die is gegrond op het UNESCO-verdrag van 1970 of de daarop stoelende implementatiewet, maar dat een verdragsstaat wel vrij is gebruik te maken van de mogelijkheden van het UNESCO-verdrag van 1970. Het is immers niet de bedoeling van het Protocol aan de verdragsstaten bevoegdheden te ontnemen die hun anders zouden toekomen.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of de regering kan bevestigen dat met de keuze voor de civiele rechter de houder, bezitter of eigenaar beter beschermd is dan bij de keuze voor het bestuursrecht. Inderdaad wordt de houder, bezitter of eigenaar beter beschermd, nu de vordering tot teruggave door de Minister aan de burgerlijke rechter moet worden voorgelegd. De vragen waarover de rechter heeft te oordelen zijn immers in hoofdzaak van privaatrechtelijke aard, zoals de vragen wie bezitter of houder is, of de bezitter ook eigenaar is (en dus recht heeft op schadevergoeding) en of, als hij geen eigenaar is, hij zorgvuldig heeft gehandeld, zodat hij recht heeft op een «redelijke vergoeding». Ook de vraag welke schade de eigenaar heeft geleden of op welk bedrag de redelijke vergoeding moet worden gesteld, kan beter aan de burgerlijke rechter worden toevertrouwd, die op dit gebied de nodige deskundigheid bezit en voor wie een procesrecht geldt dat op het beantwoorden van dit soort vragen is afgestemd. Verwezen moge worden naar de memorie van toelichting blz. 6 en 7.

Ook verzoeken de leden van de CDA-fractie of nader kan worden ingegaan op de implicaties van deze keuze voor de kunsthandel. Zou deze keuze bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de repercussies voor de kunsthandel

minimaal blijven omdat men meer grip heeft op de hoogte van de te ontvangen schadevergoeding.

Het is inderdaad een belang van de kunsthandel dat, als te goeder trouw is verkregen, maar men niettemin het cultuuro goed moet afstaan, men erop kan vertrouwen dat recht op schadeloosstelling dan wel een billijke vergoeding bestaat.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de beslissing tot inbewaringneming voor bezwaar en beroep open staat conform het bestuursrecht. Deze leden wijzen er op dat bij de evaluatie van de onteigeningswet onder meer door de Raad van State aangegeven dat er bezwaar bestaat tegen overheveling bij schadeloosstelling van de burgerlijke rechter naar de administratieve rechter. Zij vragen of de regering daar op in kan gaan. Inderdaad heeft een delegatie van de Raad van State bij de evaluatie van de onteigeningswet te kennen gegeven dat bezwaar bestaat tegen overheveling bij schadeloosstelling van de burgerlijke rechter naar de administratieve rechter. Dat bezwaar, dat door mij wordt gedeeld, heeft ertoe bijgedragen in het onderhavige wetsvoorstel voor de burgerlijke rechter te kiezen. In de memorie van toelichting (blz. 7) is er dan ook op gewezen dat dit aansluit bij het kabinetsstandpunt dat ter zake van de evaluatie is ontwikkeld. Men zie de brief van de Minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 29 november 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 239), waarin op blz. 3 het standpunt van een delegatie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt samengevat. De delegatie wijst er onder meer op dat bestuursrechtelijke nadeelscompensatie iets anders is dan het vaststellen van volledige schadeloosstelling en dat de expertise met betrekking tot dit laatste bij de burgerlijke rechter ligt en daar zou dienen te blijven.

Wat betreft de beschikking tot inbewaringneming dient het volgende te worden opgemerkt. Op grond van artikel 1, tweede lid, van het Protocol behorende bij het Haags Verdrag van 1954 zijn de verdragsstaten zelf verplicht tot inbewaringneming. Voor de reden van deze verplichting moge worden verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de inbewaringnemingsprocedure niet in het luchtledige hangt. Het gaat bij de inbewaringneming om een voorlopige maatregel in afwachting van een eventuele privaatrechtelijke procedure. De minister kan slechts tot inbewaringneming overgaan, indien een «redelijk vermoeden» bestaat dat het verbod van artikel 2 is overtreden. In de eventueel volgende bezwaar- en beroepsprocedure heeft de bestuursrechter alleen te beoordelen of er inderdaad een «redelijke vermoeden» bestond. Zie ook voorts hierna de reactie op de constatering van de leden van de PvdA-fractie dat de Raad van State forse kritiek heeft geuit op de plannen van de regering.

De leden van de CDA-fractie constateren verder dat de bescherming die het Burgerlijk Wetboek biedt aan de bezitter te goeder trouw wordt opgeheven. Tevens worden ook de regels met betrekking tot de verkrijgende en bevrijdende verjaring buiten werking gesteld. Zij verzoeken om een nadere toelichting op de wetstechnische aspecten van het loslaten van het te goeder trouw beginsel en vragen tevens wat in het verlengde hiervan de consequenties van dit wetsvoorstel zijn voor de kunsthandel. De opheffing van de bescherming van de bezitter te goeder trouw en de buitenwerkingstelling van de verjaring ter zake van de rechtsvordering op grond van artikel 7 van het wetsvoorstel hebben tot resultaat dat de minister van OCW die rechtsvordering tegen de bezitter of houder kan instellen, ongeacht of deze ervan op de hoogte was of had behoren te zijn dat het cultuuro goed uit bezet gebied afkomstig was. Die rechtsvordering kan ook nog na lange tijd worden ingesteld. Dat betekent niet dat de bezitter of houder geheel onbeschermd is. In geval de bezitter tevens eigenaar is geworden, heeft hij recht op schadeloosstelling. Daarbij moet

worden gedacht aan het geval van eigendom reeds vóór het in werking treden van het onderhavige wetsvoorstel en derhalve op een moment dat nog geen sprake kan zijn van overtreding van het verbod van artikel 2. Voor het geval dat dit verbod wel is overtreden, maar de bezitter of houder dat bij zijn verkrijging niet wist en bij die verkrijging voorts de nodige zorgvuldigheid heeft betracht, is die bescherming gelegen in zijn aanspraak op een billijke vergoeding. Een en ander is geregeld in artikel 7, derde lid. Voorts staat het feit dat de rechtsvordering niet verjaart, er niet aan in de weg dat die rechtsvordering kan afstuiten op de omstandigheid dat de minister in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur handelt door met de inbewaringneming en/of het instellen van de rechtsvordering onredelijk lang te wachten. Men denke aan het geval dat in de gegeven omstandigheden de indruk is gewekt dat geen reden voor een rechtsvordering aanwezig werd geoordeeld, en vervolgens, zonder dat nieuwe feiten aan het licht zijn gekomen alsnog onverhoeds tot inbewaringneming of het instellen van de rechtsvordering wordt overgegaan. Wetstechnische moeilijkheden zijn hiervan niet te vrezen.

De mening van de leden van de CDA-fractie dat de koper nooit volledig zeker kan zijn dat hij een kunstwerk, afkomstig uit bezet gebied, mag houden, is juist. Zoals gezegd zit de bescherming van de koper in dit geval in de schadeloosstelling dan wel billijke vergoeding. Het gaat hier om een afweging van de belangen van de handel tegenover het algemene belang dat – kort gezegd – cultuurogoderen uit bezet gebied een behoorlijke bescherming krijgen. Ook dit laatste belang behoort zwaar te wegen. Het Protocol verplicht dan ook tot het onderhavige resultaat.

De leden van de CDA-fractie verzoeken om aan te geven hoe de problematiek in verband met de bezitter te goeder trouw in het buitenland – met name in Oostenrijk, waar men een bloeiende kunsthandel heeft en men gekozen heeft voor de civielrechtelijke benadering – geregeld is. In het Oostenrijkse Denkmalschutzgesetz, dat vergelijkbaar is met de Nederlandse Wet tot behoud van cultuurbezit, wordt de bescherming geregeld van Oostenrijkse cultuurogoderen. Bij het Bundesgesetz zur Umsetzung der Richtlinie 93/7/EWG is genoemde EG-richtlijn in het Oostenrijkse recht geïmplementeerd. Voorts wordt in Oostenrijk bekeken of men zal toetreden tot het Unesco-verdrag van 1970 en het Unidroit-verdrag van 1995. Volgens paragraaf 367 van het Allgemeine Bürgerliches Gesetzbuch wordt de verkrijger te goeder trouw op een veiling, of van een handelaar of van iemand aan wie de eigenaar het voorwerp had toevertrouwd, in het algemeen beschermd. Van bijzondere regels op dit punt is mij niet gebleken, behoudens de voormelde wet tot omzetting van richtlijn 93/7/EEG. Deze wet wijst in paragraaf 10 de burgerlijke rechter aan als de rechter voor wie een lidstaat teruggave van het cultuurogoed kan vorderen, zoals dit ook in Nederland is geschied in artikel 1008 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie naar een nadere uitleg over de bewijslast.

Deze vraag dient als volgt te worden beantwoord. Het is aan de minister om te bewijzen dat het gaat om een cultuurogoed en dat daarmee het verbod van artikel 2 van het wetsvoorstel is overtreden, d.w.z. dat het gaat om een in Nederland binnen gebracht cultuurogoed uit bezet gebied, dat onder het toepassingsgebied van het Protocol valt en waarvan derhalve teruggave kan worden gevorderd. Daartegenover zal op de bezitter of de houder die aanspraak maakt op schadeloosstelling of op een billijke vergoeding, de bewijslast rusten dat hij de eigendom van het cultuurogoed heeft verkregen dan wel dat hij bij zijn verkrijging de nodige zorgvuldigheid heeft betracht. Een en ander komt overeen met wat kan worden afgeleid uit de algemene regels betreffende de bewijslastverdeling van

artikel 150 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Volgens die bepaling is immers de hoofdregel dat de partij die zich beroept op de rechtsgevolgen van de door haar gestelde feiten, de bewijslast van die feiten of rechten draagt. Er is geen grond om hier van die hoofdregel af te wijken. De omstandigheden kunnen evenwel rechtvaardigen dat de rechter bepaalde feiten bewezen acht, behoudens door de tegenpartij te leveren tegenbewijs.

Het bewijs dient te worden geleverd aan de hand van de gewone regels van de artikelen 149 tot en met 207 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Derhalve is bijvoorbeeld bewijs door geschrift mogelijk, maar ook door getuigen of door deskundigenbericht. Ook kan overlegging van boeken, bescheiden en geschriften worden verlangd, of een gerechtelijke plaatsopneming geboden zijn. Men denke aan een inspectie van het voorwerp waarvan teruggave wordt gevorderd met het oog op de vraag of het een voorwerp is dat van groot belang is voor het culturele erfgoed van het land waaruit het afkomstig moet zijn.

De leden van de CDA-fractie hebben voorts te kennen gegeven behoefte te hebben aan en nadere uitwerking van het begrip «de nodige zorgvuldigheid».

De woorden «de nodige zorgvuldigheid» zijn, zoals in de memorie van toelichting op blz. 16, paragraaf 10. «Bewijslast» wordt gezegd, ontleend aan artikel 86a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, ingevoegd ter gelegenheid van de implementatie van de richtlijn 93/7/EEG betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat van de Europese Gemeenschap zijn gebracht. Die terminologie is ook verkozen in het Unidroit-verdrag inzake gestolen of onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen van 24 juni 1995. Voor de uitleg van de term is mede van belang de bepaling in artikel 4, vierde lid, van dat verdrag. Zoals daar wordt bepaald, dient bij het antwoord op de vraag of de bezitter de nodige zorgvuldigheid heeft betracht rekening te worden gehouden met alle omstandigheden van de verwerving, met name de hoedanigheid van de partijen, de betaalde prijs, het feit of de bezitter elk redelijkerwijs toegankelijk register met betrekking tot gestolen cultuurgoederen en elke andere relevante informatie en documentatie die hij redelijkerwijs zou kunnen hebben verkregen, heeft geraadpleegd, en het feit of de bezitter toegankelijke instanties heeft geraadpleegd of alle andere stappen heeft genomen die een verstandige persoon in die omstandigheden zou hebben genomen.. Hoewel deze omschrijving niet in het Protocol voorkomt en Nederland niet tot het Unidroit-verdrag is toegetreden, ligt het toch voor de hand hier aan deze formulering betekenis toe te kennen. Ook in het wetsvoorstel ter implementatie van het UNESCO-verdrag van 1970 zal bij deze terminologie worden aangesloten. Kort samengevat komt het erop neer dat gelet moet worden op alle omstandigheden van het geval en dat met name wanneer het om een handelaar gaat, in beginsel onderzoek mag worden geëist in alle redelijkerwijs voor hem toegankelijke registers en andere, redelijkerwijs voor hem raadpleegbare bronnen van relevante informatie, die van belang zijn voor de vraag of het gaat om een cultuurgoed in de zin van het Protocol, dat uit het betreffende bezette gebied afkomstig is. Wordt aan de roof uit bezet gebied voldoende publiciteit gegeven, dan zal derhalve een verwerving van uit het gebied afkomstige voorwerpen niet snel kunnen worden beschouwd als een verwerving waarbij de «nodige zorgvuldigheid» is betracht.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering constateert dat het wetsvoorstel voor de Inspectie Cultuurbezit, de douane en de rechterlijke macht tot enige uitbreiding van hun taken zou kunnen leiden. De leden van deze fractie hebben behoefte aan een nadere specificatie. Zij willen graag weten welke kosten het betreft.

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn zoals aangegeven in de memorie van toelichting behalve voorzover het betreft de bestuurlijke lasten – deze nemen enigszins toe – moeilijk voorspelbaar. Ook is in die toelichting opgemerkt dat de conclusie gerechtvaardigd lijkt dat de kosten die het wetsvoorstel meebrengt, binnen de bestaande marges kunnen worden opgevangen (paragraaf 14, blz. 19 en 20). Voor de Inspectie Cultuurbezit en de douane betekent het wetsvoorstel enige uitbreiding van hun taken. Welke omvang die uitbreiding heeft, valt niet op voorhand aan te geven. Dat hangt vooral af van het aantal zaken dat zich aandient. Vooralsnog zullen de Inspectie Cultuurbezit en de douane de hier aangeduide taken binnen de bestaande formatie-omvang opvangen. Daarbij kan nog worden gewezen op het antwoord op een eerder door de hier aan het woord zijnde leden gestelde vraag dat het niet doenlijk is om aan te geven hoeveel en welke cultuurgoederen het zal betreffen na de inwerkingtreding van de voorziene wet.

Het voorgaande brengt mee dat ook over de werklast van de rechterlijke macht thans slechts kan worden gezegd dat enige toename denkbaar is, maar dat er geen reden is daarvoor een bijzondere voorziening te treffen.

De hier aan woord zijnde leden stellen dat de vorige vraag des te meer klemmt, nu de regering zelf aangeeft dat het moeilijk is de financiële gevolgen te voorspellen. Zo lezen genoemde leden dat de kosten die het wetsvoorstel met zich meebrengt, «binnen de bestaande marges kunnen worden opgevangen». Wat zijn die marges, willen de leden weten. Het gaat bij de financiële implicaties zowel om personele kosten voor de uitvoering van de regels door betrokken instanties als douane en Inspectie Cultuurbezit als om de kosten van inbewaringneming en van teruggave door de Nederlandse Staat. De marges waarnaar wordt verwezen zijn derhalve in eerste instantie die van de cultuurbegroting maar ook die van Financiën.

De leden van de CDA-fractie constateren dat er verschil bestaat tussen het begrip «binnenbrengen» dat gangbaar is in het communautair douanewetboek¹ en het begrip «binnen Nederland brengen». Kan nader worden aangegeven hoe hiermee om gegaan dient te worden, zo vragen de leden van voornoemde fractie.

In de memorie van toelichting is op het onderscheid tussen «binnenbrengen» en «binnen Nederland brengen» ingegaan (blz. 9, onder paragraaf 6 «Verbodsbepaling»). Daar is uiteengezet dat «binnenbrengen» in het communautair douanewetboek alleen ziet op het binnenkomen van cultuurgoederen via de buitengrenzen van de Europese Unie en dat met «binnen Nederland brengen» in het wetsvoorstel niet alleen wordt gedoeld op het binnenkomen van cultuurgoederen via de buitengrenzen van de Europese Unie, maar ook op het binnenkomen vanuit andere lidstaten van de Europese Unie, dus via de zogenoemde binnengrenzen. «Binnenbrengen» en «binnen Nederland brengen» zijn dus twee verschillende begrippen, ieder met een eigen inhoud. Het verschil is nodig, omdat het Protocol uitsluitend gericht is op de soevereine staten die bij het Protocol zijn aangesloten. Buitengrenzen als bij de Europese Unie gelden niet in dat verband. Een verbod ten aanzien van cultuurgoederen afkomstig uit bezet gebied kan dus alleen betrekking hebben op die soevereine staten.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Raad van State forse kritiek heeft geuit op de plannen van de regering. Zij stellen de vraag in hoeverre er al dan niet afdoende aan de Raad van State tegemoet gekomen is door de regering.

Aan de kritiek van de Raad is volledig tegemoet gekomen. De kritiek van de Raad hield met name in dat naar zijn oordeel in het wetsvoorstel geen duidelijke keuze was gemaakt. De Raad doelde er daarbij op dat de rechts-

¹ Verordening EEG, nr. 2913/92.

gang die voorafgaat aan de teruggave van het cultuuro goed, zowel bij de bestuursrechter als bij de burgerlijke rechter was ondergebracht en niet bij één van deze twee was geconcentreerd. Het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel hield in dat de burgerlijke rechter de rechtsvordering tot afgifte van het cultuuro goed moet toewijzen als de beschikking tot inbewaringneming onherroepelijk is geworden. Aldus besliste de bestuursrechter over de vraag of de bezitter het cultuuro goed moest afstaan of niet. De burgerlijke rechter besliste, vervolgens, nog alleen over de vraag of de bezitter die het goed moet afstaan, in aanmerking kwam voor schadevergoeding en, zo ja, over de hoogte daarvan. Deze constructie werd door de Raad als hybride aangeduid.

De opmerkingen van de Raad zijn aanleiding geweest tot drastische aanpassing van het wetsvoorstel. De rechtsgang is thans geconcentreerd bij de burgerlijke rechter. Deze beslist nu ten volle over de vraag of een rechtsvordering tot teruggave cultuuro goed wordt toegewezen alsook over de eventuele toekenning van schadevergoeding (artikel 7). De voor de burgerlijke rechter opgenomen verplichting een rechtsvordering toe te wijzen als de beschikking tot inbewaringneming onherroepelijk is geworden, is vervallen. Het instrument van inbewaringneming is nu nog slechts een voorlopige maatregel. Bij de concentratie bij één rechter is niet gekozen voor de bestuursrechter, zoals de Raad in de marge aangaf, maar voor de burgerlijke rechter. Dit is geschied wegens een groot aantal redenen. Voor die redenen wordt verwezen naar punt 1 van het nader rapport op het advies van de Raad (Kamerstukken II 2004/05 30 165, nr. 4, blz. 3 en 4) en naar het antwoord hierboven op de vraag van de CDA-fractie of de rechtsgang bij de burgerlijke rechter een betere bescherming biedt aan de houder, bezitter of eigenaar dan een rechtsgang bij de bestuursrechter.

De leden van de PvdA-fractie hebben vooral waar het gaat over de inbeslagnameprocedure van cultuuro goederen hun bedenkingen. Deze leden vragen of deze constructie nu niet in het luchtledige hangt, wanneer de rest van de uitvoering van de wet bij de burgerlijke rechter plaatsvindt? Anders dan de leden van de PvdA-fractie vreesden, hangt de inbewaringnemingsprocedure van cultuuro goederen niet in het luchtledige. Het gaat hier immers alleen om een voorlopige maatregel in afwachting van een eventuele privaatrechtelijke procedure, welke maatregel alleen kan worden genomen als een «redelijk vermoeden» bestaat dat het verbod van artikel 2 is overtreden. Uit artikel 6 volgt dat de inbewaringneming vervalt, wanneer de civiele vordering tot teruggave wordt afgewezen. Wordt de vordering toegewezen dan eindigt de inbewaringneming vanzelfsprekend door teruggave aan de autoriteiten van het bezet gebied. Hetzelfde geldt als deze autoriteiten blijken af te zien van hun recht op teruggave. De minister kan bovendien ook op andere gronden de inbewaringneming beëindigen. Men denke aan het geval dat de minister eigener beweging tot inbewaringneming is overgegaan, maar tot de conclusie komt dat dit ten onrechte is gebeurd. De bevoegdheid tot inbewaringneming is noodzakelijk, omdat een simpele conservatoire maatregel vereist is in afwachting van het beëindigen van de wellicht veel tijd vergende procedure tot teruggave. Een dergelijke conservatoire maatregel hangt, evenmin als andere voorlopige maatregelen in afwachting van het eindresultaat van een procedure, in de lucht. Dat, voor zover het betreft de inbewaringneming, gekozen is voor een bestuursrechtelijke maatregel hangt samen met het feit dat de autoriteiten van het bezet gebied waaruit de cultuuro goederen afkomstig zijn, gewoonlijk niet in staat zijn zelf met de nodige slagvaardigheid, passende conservatoire maatregelen te nemen, zodat dit een taak dient te zijn van de autoriteiten van het land waar het cultuuro goed wordt binnengebracht. De gekozen oplossing stemt overeen met de eis van artikel 1, tweede lid, van het Protocol dat de verdagsstaten zelf tot inbewaringneming verplicht.

Ook de leden van de PvdA-fractie hebben moeite met de vaagheid over de afbakening van het begrip cultuurgooederen. Het is een moeilijk te omschrijven en breed begrip. Deze leden hebben de indruk dat er een lange procedure vooraf zal gaan aan het al dan niet toewijzen van het etiket cultuurgoed en willen weten hoe de regering de leemte in de wet die hierdoor ontstaat, denkt op te vullen.

Op de definiëring van het begrip cultuurgooederen is hierboven al ingegaan in het antwoord op een door de leden van de CDA-fractie terzake gestelde vraag. Daar kan naar worden verwezen. Aansluitend daarop meen ik voorts dat er geen reden bestaat tot bezorgdheid voor een lange procedure waar de hier aan het woord zijnde leden naar verwijzen. Zoals in het antwoord op de vraag van de CDA-fractieleden is aangegeven, zijn het de bevoegde autoriteiten van het land van herkomst van het cultuurgoed die uitmaken of voorwerpen van groot belang zijn voor het cultureel erfgoed van hun land en of die voorwerpen moeten worden teruggevorderd. Zoals hierboven vermeld worden dergelijke voorwerpen in bewaring genomen ingeval van een redelijk vermoeden van overtreding van het verbod. Na die inbewaringneming is de minister verplicht een vordering tot teruggave in te stellen. Van een leemte in de wet is dan ook geen sprake.

Tenslotte vragen deze leden van deze fractie of er al een datum bekend is wanneer het UNESCO-verdrag 1970 wordt geratificeerd.

Het streven is om wetsvoorstel tot goedkeuring van het UNESCO-verdrag van 1970 vóór het eind van dit zittingsjaar vergezeld van de nodige uitvoeringswetgeving aan de Raad van State voor advies voor te leggen.

Ik hoop met de vorenstaande beantwoording, die mede namens de Minister van Justitie is opgesteld, voldoende te zijn ingegaan op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. C. van der Laan